

ECONOMÍA, TRABAJO  
Y SOCIEDAD

MEMORIA  
SOBRE  
LA SITUACIÓN  
SOCIOECONÓMICA  
Y LABORAL  
ESPAÑA 2014

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA





ECONOMÍA, TRABAJO  
Y SOCIEDAD  
MEMORIA  
SOBRE  
LA SITUACIÓN  
SOCIOECONÓMICA  
Y LABORAL  
ESPAÑA 2014

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones  
NICES: 697-2015

Colección Memorias  
Número 22

La reproducción de esta Memoria está  
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2015

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2015

Derechos reservados conforme a la Ley:

**Consejo Económico y Social.**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-mail: publicaciones@ces.es

Información Internet: [www.ces.es](http://www.ces.es)

ISBN: 978-84-8188-352-7

Depósito legal: M. 20903-2015

Imprime: Cofás Artes Gráficas  
C/ Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordóño)  
280936 Móstoles (Madrid)

# MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2014

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno  
del Consejo Económico y Social  
celebrada el 27 de mayo de 2015



# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

*Presidente del Consejo Económico y Social* XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 45

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 47

1.1. Economía internacional 47

1.1.1. Economías avanzadas 50

1.1.2. Economías emergentes y en desarrollo 53

1.1.3. Perspectivas para el PIB mundial 54

1.2. Comercio mundial 55

1.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 59

2 UNIÓN EUROPEA 62

2.1. Situación económica y perspectivas 63

2.2. Política económica y monetaria 68

2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 84

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 92

3.1. Situación económica y perspectivas 93

3.2. Políticas y reformas 104

3.3. Sectores productivos 108

3.3.1. Sector primario 109

3.3.2. Industria 118

3.3.3. Energía 125

3.3.4. Construcción 127

3.3.5. Servicios 131

3.4. Sector financiero 137

3.5. Agregados de la demanda 147

3.5.1. Demanda interna 147

3.5.2. Sector exterior 152

3.6. Financiación de la economía 165

3.7. Distribución funcional de la renta 173

3.8. Inflación y precios 180



|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.9. Sector público                                                          | 188 |
| 3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2014                  | 189 |
| 3.9.2. La reforma tributaria de 2014                                         | 199 |
| 3.9.3. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo                          | 199 |
| 3.10. Economía regional                                                      | 205 |
| CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES  | 217 |
| 1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO                                  | 219 |
| 1.1. Mercado de trabajo                                                      | 219 |
| 1.1.1. Panorama general del empleo                                           | 222 |
| 1.1.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo                 | 252 |
| 1.2. Políticas de empleo                                                     | 279 |
| 1.2.1. Políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea                  | 280 |
| 1.2.2. Las políticas de empleo en España: novedades y debates                | 285 |
| 2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES                                     | 322 |
| 2.1. Diálogo social                                                          | 322 |
| 2.1.1. Unión Europea                                                         | 322 |
| 2.1.2. España                                                                | 325 |
| 2.2. El marco normativo de las relaciones laborales                          | 336 |
| 2.3. Negociación colectiva                                                   | 357 |
| 2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación                               | 357 |
| 2.3.2. Estructura negocial y vigencia de los convenios                       | 363 |
| 2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo | 368 |
| 2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución                              | 389 |
| 2.4.1. Huelgas: principales características                                  | 389 |
| 2.4.2. Solución autónoma de los conflictos                                   | 393 |
| 2.5. Tutela judicial y control administrativo                                | 404 |
| 2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social                                   | 404 |
| 2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social           | 405 |
| 2.6. Prevención de riesgos laborales                                         | 407 |
| 2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas                          | 407 |
| 2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral                                | 417 |
| CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL                              | 425 |
| INTRODUCCIÓN                                                                 | 427 |
| 1. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA                                                    | 428 |
| 1.1. Panorama de las enseñanzas no universitarias                            | 431 |
| 1.2. Los desafíos de la enseñanza universitaria                              | 444 |
| 1.3. Los retos del aprendizaje permanente                                    | 457 |

|                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. VIVIENDA                                                                                                                        | 461 |
| 2.1. Panorama de la vivienda en propiedad y en alquiler                                                                            | 461 |
| 2.2. La vivienda social: situación y políticas públicas                                                                            | 473 |
| 3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD                                                                                                 | 480 |
| 3.1. Balance de la situación medioambiental: principales iniciativas                                                               | 480 |
| 3.2. Políticas relacionadas con el cambio climático                                                                                | 496 |
| 4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES<br>Y USUARIOS                                                                          | 502 |
| 4.1. Evolución de las pautas de consumo                                                                                            | 503 |
| 4.2. Protección de los consumidores y usuarios                                                                                     | 510 |
| 5. PROTECCIÓN SOCIAL                                                                                                               | 516 |
| 5.1. Tendencias en protección social en el marco europeo                                                                           | 516 |
| 5.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social                                                                               | 525 |
| 5.3. Principales magnitudes de la Seguridad Social                                                                                 | 535 |
| 5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios                                                                              | 551 |
| 5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios<br>en 2014                                                   | 552 |
| 5.4.2. Otras prestaciones del sistema                                                                                              | 568 |
| 5.5. La previsión social complementaria                                                                                            | 573 |
| 5.6. Protección de la salud y sistema sanitario                                                                                    | 580 |
| 5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios                                                                  | 580 |
| 5.6.2. Evolución de los distintos niveles de atención                                                                              | 583 |
| 5.6.3. Calidad y sostenibilidad del SNS                                                                                            | 592 |
| 5.7. Atención a la dependencia                                                                                                     | 603 |
| 5.8. Protección por desempleo                                                                                                      | 617 |
| 5.9. Servicios sociales y asistencia social                                                                                        | 632 |
| 5.9.1. Riesgo de pobreza y exclusión social, retos para la protección<br>asistencial                                               | 632 |
| 5.9.2. El debilitamiento del Plan Concertado, pilar fundamental<br>de la red básica de servicios sociales en España                | 635 |
| 5.9.3. El aumento de las necesidades objeto de atención por parte<br>de los servicios sociales                                     | 643 |
| 5.9.4. Rentas mínimas de inserción: instrumento genuino,<br>pero insuficiente, de lucha contra la pobreza y la exclusión<br>social | 651 |
| ÍNDICES                                                                                                                            | 657 |
| ÍNDICE DE CUADROS                                                                                                                  | 659 |
| ÍNDICE DE RECUADROS                                                                                                                | 665 |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS                                                                                                                 | 667 |
| ÍNDICE DE ANEXOS                                                                                                                   | 673 |



## PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

*Presidente del Consejo Económico y Social*



Esta *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España* en 2014 que me honro en presentar ofrece, como es habitual, una amplia recopilación de los datos, de las magnitudes, de los hechos que conforman el panorama socioeconómico español. La Memoria tiene así la vocación de trasladar a todos los interesados la visión del CES ordenada en sus tres capítulos habituales, sobre la economía, el empleo y la calidad de vida y la cohesión social. Podríamos decir que desde el CES, desde dentro de esta institución formada por los interlocutores sociales y las representaciones de la sociedad civil organizada, se quiere trabajar hacia afuera. Hacia el Gobierno, destinatario legal de la Memoria y, aunque pueda sonar pretencioso, hacia la sociedad, y para rebajar esta pretenciosidad podríamos decir que este trabajo hacia la sociedad de alguna forma cierra el círculo de la representación social que está en la base del CES.

Por eso me gustaría iniciar esta presentación recordando algo de lo que hay detrás de la Memoria, y lo primero es el cumplimiento de un mandato legal. El artículo 7.1.5 de la Ley 21/1991, de Creación del CES, estableció como función del Consejo elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Hablamos, pues, de un mandato legal dirigido a un órgano de participación institucional de los agentes sociales, a un elemento de la arquitectura institucional española. Un elemento institucional definido por su finalidad de participación social y que actúa a partir de la acción concertada de las organizaciones sindicales, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones representativas de la economía social, de los sectores agrícola y marítimo pesquero, de los consumidores y usuarios, a los que se añaden los expertos provenientes del ámbito científico.

No me parece intrascendente retener esta idea de que la elaboración de la Memoria es, a la vez, el cumplimiento de una obligación y el ejercicio de un derecho. O, siendo más precisos, la Memoria expresa el cumplimiento de una obligación institucional realizado por medio del ejercicio de un derecho de participación social.

Detrás de esta Memoria está también un largo proceso de trabajo, iniciado en el Pleno del CES de diciembre de 2014 con la aprobación del índice de la misma, proseguido con veintisiete reuniones de la Comisión específica encargada de esta tarea, acompañadas de ocho comparecencias del ámbito científico y también del político, y que se cerró en el Pleno del pasado 27 de mayo con la aprobación de la Memoria sin

ningún voto en contra y una sola abstención. Es obligado reconocer este trabajo del conjunto de consejeros del CES y también de los técnicos del Departamento de Estudios y Análisis. Personalizaremos este agradecimiento en el presidente de la Comisión de Trabajo que elabora la Memoria, el consejero y catedrático de Derecho laboral Juan García Blasco, y en los responsables de cada capítulo, Juan Llovet, Jordi García Viña y Ana Sánchez. Hasta aquí, lo que hay detrás de la Memoria, y a partir de aquí intentaré resumir alguno de sus contenidos.

En 2014 la economía internacional ha disfrutado de un crecimiento del 3,4 por 100. Se ha confirmado la tendencia de ralentización de las economías emergentes y se mantiene la ruptura de la polaridad; ya no cabe hablar de ejes: norte/sur, desarrollo/subdesarrollo, ni siquiera ricos/pobres. Todo se torna más complejo. Se suaviza la consolidación fiscal, se expande la oferta monetaria y baja el precio del petróleo con los efectos ambivalentes que dicha reducción comporta. Disminuye significativamente la pobreza, la pobreza severa o extrema. Somos menos pobres, sí, pero somos también más desiguales. Disminuye la pobreza extrema y aumenta la desigualdad.

Desde el comienzo de la crisis, desde la Memoria del CES de 2008, venimos diciendo que la respuesta de la Unión Europea a la crisis había sido tímida, lenta y tardía. Aun así, da la sensación de que 2014 ha iniciado un nuevo tránsito en Europa: crecimiento moderado, aflojamiento fiscal, abaratamiento del dinero, depreciación del euro, rebaja significativa del precio del crudo, Plan Juncker, esfuerzo de Draghi en la compra de activos públicos y privados. Pero aun así, los problemas derivados de los desajustes en la arquitectura institucional europea (financieros, económicos, políticos...) conducen a la zona euro a un desafío existencial.

En España después de mucho tiempo, después de demasiado tiempo, hemos vuelto a crecer y hemos vuelto a crear empleo. Es un dato de trascendental importancia que no resulta ensombrecido por el conocimiento de que en la Memoria aparecen señales de que, así como la crisis ha sido dura y duradera, la recuperación será también dura y duradera.

Hemos crecido un 1,4 por 100 —veníamos de un -1,2 en 2013—. Hemos crecido en todos los sectores menos en construcción; e incluso en el segundo semestre la construcción empieza a crecer en términos interanuales. Sube la demanda interna y crece el gasto en consumo final de los hogares. Se percibe un cierto aumento del crédito en el segmento de los créditos inferiores a 1.000.000 de euros y descende la morosidad (no significativamente). Desciende la deuda 6 puntos (257,5 por 100 del PIB) gracias al desapalancamiento del sector privado. El déficit de las Administraciones públicas se sitúa en el 5,8 por 100, aunque con notables diferencias entre ellas.

Sube el empleo y sube la remuneración de los salarios en la Renta Nacional; sube la remuneración total, baja la remuneración media. Y se mantienen las dos variables quizá más inquietantes de nuestra sociedad: el achatamiento de la población activa y la disminución de la población en edad laboral.

Crece España y crecen todas y cada una de las comunidades autónomas. Buena noticia, pero engañosa. La dispersión se afianza: las hay que crecen un 0,5 por 100, las hay que crecen un 2,5 por 100 (cinco veces más). Y podríamos seguir hablando de dispersión: en renta per cápita, en desempleo, en pobreza, en gasto sanitario...

Al hablar del mercado laboral recuerden una cosa: en el año 2013 perdimos 532.000 ocupados, en el año 2014 ganamos 477.900 ocupados. Al finalizar 2014 trabajaban en España 17.569.000 personas, tres millones de personas menos que en el último trimestre de 2007.

Tenemos mucho paro y tenemos mucho paro desde hace mucho tiempo. Un paro muy mal distribuido territorialmente, con horquillas que pueden situarse entre el 15 y el 33 por 100. Un paro muy segmentado por edad, por nacionalidad, por conocimientos. La segmentación esencial se produce entre el que sabe y el que no sabe. Entre los que solo tienen estudios primarios, el paro asciende al 40 por 100; entre los doctores, al 2 por 100; en educación superior, al 16 por 100. El 75 por 100 de los parados mayores de 45 años (les hablo de más de 1.500.000) solo tienen educación básica, y una mayoría no desdeñable lleva en desempleo más de dos años.

Se inicia la percepción en 2014 de una mejoría en la concertación social, que podríamos datar el 18 de marzo de 2014, día del compromiso entre el Gobierno/CCOO-UGT-CEOE-CEPYME, y cuyo último ejemplo sería el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, recientemente firmado en el CES.

La negociación colectiva continúa con las dificultades propias de los últimos años, registrando un leve repunte respecto a 2013. Los salarios negociados se incrementan en un 0,58 por 100. La negociación del último Acuerdo preveía para 2014 un incremento del 0,6 por 100, pudiéndose así hablar de la efectividad y de la eficiencia de la concertación social. En esta misma línea, disminuyen las huelgas (-22 por 100) y disminuyen las jornadas perdidas por huelgas (-44 por 100). A pesar de todo, se sigue negociando y se sigue acordando.

Y si pasamos del empleo a la cohesión social, no parece exagerado decir que perder 3.600.000 puestos de trabajo daña al cuerpo social. El cuerpo social está dañado, el ligero aumento de renta bruta disponible en los hogares no es suficiente para evitar que el 62 por 100 de la renta disponible en los hogares se destine a vivienda, alimentación y transporte. Es una especie de consumo de supervivencia.

Nuestros sistemas de protección, sometidos a significativas presiones estructurales, aguantan, pero, como dijimos, el achatamiento de la población activa y la disminución de la población en edad laboral siguen siendo nuestro verdadero nudo gordiano.

El Sistema Nacional de Salud está soportando presiones estructurales notables, que gestiona desde la emergencia ampliando las listas de espera e intensificando el uso de las urgencias. Hay que reforzar los mecanismos de cooperación, codecisión y armonización. La dispersión del gasto es un riesgo real para la igualdad. Si el gasto medio es



de 1.200 euros, nos encontramos comunidades autónomas con un gasto de 900 euros y otras de 1.500 euros; una diferencia de 600 euros es una diferencia apreciable.

Para concluir podríamos decir que, aun sabiendo que una realidad compleja no se puede reflejar en un recuento estadístico, en la contabilización de las referencias en la Memoria a crisis y a recuperación, las segundas empiezan a ganar terreno a las primeras. Pero, como vemos, la recuperación se está dando con matices y con diferencias, y el empleo y la desigualdad marcarían el terreno de las diferencias más negativas. Seguro que los lectores habituales de esta Memoria encontrarán en ella referencias a cuestiones que ya aparecían como relevantes en las Memorias anteriores a la crisis: la evolución del sistema productivo, el papel del conocimiento como dinamizador económico y social, la cooperación institucional, las transformaciones en nuestro sistema de protección social serían algunos de sus ejemplos. Y de los factores negativos registrados en estos años de crisis, el desempleo y, muy directamente relacionado con él, la desigualdad, siguen siendo subrayados en esta Memoria, aunque en ella se constaten señales de recuperación.

Solemos decir que la tarea del CES se caracteriza por sus enfoques transversales, que buscan conexiones entre los distintos ámbitos de la realidad socioeconómica, y por su orientación, más allá de lo coyuntural hacia el medio plazo. El ejercicio de memoria, de descripción de lo pasado implícito en este trabajo del CES queremos que tenga también esta proyección más allá de lo coyuntural de los ciclos de prosperidad y crisis. Y lo queremos fundamentalmente para que sirva también para una proyección hacia el futuro que también se aleje de lo coyuntural, precisamente para que este futuro tenga certidumbre, y con ello mayor estabilidad económica y social.

**MARCOS PEÑA PINTO**

*Presidente del Consejo Económico y Social*

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

La economía mundial experimentó en 2014 un crecimiento moderado, del 3,4 por 100, acompañado de amplias divergencias y diversidad de situaciones entre las distintas áreas y países, que trajo consigo una ligera disminución en la tasa de paro media de las economías avanzadas. Este aumento de la actividad, que coincidió con el registrado en los dos años anteriores, se produjo en un contexto de abaratamiento excepcional del precio del petróleo, bajos tipos de interés en las principales economías avanzadas, fuertes movimientos en los tipos de cambio y elevadas tensiones geopolíticas.

A grandes rasgos, las economías emergentes siguieron siendo el motor de la economía mundial, aunque experimentaron una desaceleración respecto al año anterior, mientras que las avanzadas mantuvieron un tono de crecimiento débil, pero superior al de 2013.

Las previsiones para 2015 apuntan a la estabilización del crecimiento en tasas moderadas, con un mayor dinamismo esperado en las economías avanzadas, aunque con ritmos diversos, y una nueva desaceleración en las economías emergentes.

El comercio mundial, por su parte, creció con debilidad, al igual que lo viene haciendo desde el inicio de la crisis económica y financiera internacional. La combinación de debilidad de la actividad económica y recomposición de la demanda hacia bienes con una menor intensidad de importación, la menor expansión de las cadenas internacionales de suministro, el resurgimiento del proteccionismo, sobre todo de barreras no arancelarias, y un menor avance de los procesos de liberalización e integración comercial multilateral explicarían que la expansión del comercio mundial permanezca por debajo del promedio anual registrado en las últimas décadas.

El año 2014 ha sido difícil para el mantenimiento del sistema multilateral de comercio, con el nuevo estancamiento de la Ronda de Doha y el acercamiento de algunos países miembros a otras opciones no multilaterales. Precisamente, en 2014 siguieron produciéndose avances y firmas de nuevos acuerdos bilaterales de zonas de libre comercio y uniones

---

*Ligera recuperación en las economías avanzadas y nueva desaceleración en las emergentes*

---

*Problemas en el sistema multilateral de comercio*

aduaneras, que ponen en tela de juicio la regla de no discriminación que implica la cláusula de nación más favorecida de la Organización Mundial del Comercio (OMC). De entre ellos, cabe destacar las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos (ATCI) que se están llevando a cabo desde junio de 2013. Esta integración comercial que espera extraer sus máximos beneficios de la armonización regulatoria en los ámbitos del comercio de mercancías y servicios y de las inversiones, más que de la eliminación total de unos aranceles ya de por sí bastante bajos, está, no obstante, suscitando preocupación en algunos países y en los agentes económicos y sociales que ven con reparos el ATCI.

El mencionado crecimiento de la economía mundial en 2014 se apoyó, en general, en unas políticas monetarias expansivas y unas políticas fiscales menos restrictivas. No

---

*Divergencia en la aplicación de políticas económicas*

obstante, dadas las distintas posiciones cíclicas de estas economías, se produjo cierta divergencia en la aplicación de dichas políticas. Así, en la zona euro y en Japón se introdujeron nuevas medidas monetarias expansivas, mientras que en Estados Unidos la política monetaria fue más acomodaticia.

En cuanto a las políticas fiscales, estas se mantuvieron en una senda de menor consolidación. De hecho, ante la constatación generalizada de que la recuperación estaba siendo demasiado lenta y desigual, y estaba generando poco empleo, los principales organismos e instituciones internacionales reconocieron que la recuperación se veía frenada por un déficit de demanda y decidieron abogar de forma explícita por la implementación de estrategias fiscales flexibles, teniendo en cuenta las condiciones económicas a corto plazo, al tiempo que se sitúe el nivel de deuda pública en una senda sostenible.

Con la crisis han disminuido las perspectivas de crecimiento potencial a medio plazo, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, lo que va a plantear en el futuro nuevos retos para las políticas económicas.

## 2. Unión Europea

En 2014 se constató la recuperación de la Unión Europea, que se había iniciado en el segundo trimestre de 2013. A su vez, la evolución económica en la zona euro cambió

---

*Mejora del entorno económico en la Unión Europea y la zona euro*

de signo respecto a la debilidad registrada el año anterior. Así, el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en la UE-28 fue del 1,4 por 100 y en la zona euro del 0,9 por 100. El ritmo de recuperación se aceleró desde el otoño por algunos factores como la caída de los precios del petróleo, la depreciación del euro, los bajos tipos de interés, el anuncio del Banco Central Europeo (BCE) sobre la adopción de una expansión cuantitativa o las expectativas generadas por el anuncio del Plan de Inversiones presentado por la Comisión Europea.

Detrás de esta evolución está la aportación positiva y creciente de la demanda interna. El crecimiento económico sostenido de la economía mundial, el tono expansivo

de la política monetaria, la mejora de las condiciones de financiación y unos saldos presupuestarios más saneados contribuyeron a generar una mayor confianza de consumidores y empresarios, y menor incertidumbre sobre la evolución económica a medio plazo, que se tradujo en una reactivación del consumo privado y la inversión.

Las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea apoyan la mejora progresiva del entorno económico en Europa y en la zona euro. La recuperación en la UE-28 y la zona euro se mantendrá a medio plazo con tasas de crecimiento del 1,8 y 1,5 por 100, respectivamente, para 2015. A excepción de Chipre, todos los Estados miembros registrarán tasas positivas en 2015, lo que dará lugar a un perfil de crecimiento cada vez más equilibrado en la región. Sin embargo, dicha recuperación se está trasladando lentamente a los mercados de trabajo, donde persisten tasas de desempleo elevadas (10,3 por 100 de la población activa en la Unión Europea y 11,6 por 100 en la zona euro).

El año 2014 supuso un punto de inflexión en el contexto en el que se han venido desarrollando las políticas económicas en el seno de la Unión Europea en los últimos años. Y ello, tanto por los cambios que ha supuesto el inicio de los trabajos de una nueva Comisión Europea como, sobre todo, por el cambio en el ciclo económico, en un proceso de recuperación del crecimiento.

---

*Orientación de la política económica en la salida a la crisis*

El Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento para 2014, que daba inicio al cuarto Semestre Europeo, ponía el énfasis en intentar reforzar las condiciones para asegurar un crecimiento sostenible y el empleo en una economía postcrisis. En este contexto, la nueva Comisión definió sus prioridades de política económica, que quedaron establecidas en tres pilares: reformas estructurales para situar a Europa en una nueva senda de crecimiento, responsabilidad presupuestaria para restablecer la solidez de las finanzas públicas y consolidar la estabilidad financiera e inversiones para reactivar y mantener el crecimiento.

Todo ello en el contexto de la Estrategia Europa 2020 y la revisión intermedia de la misma, cuyos resultados pusieron de manifiesto diferencias importantes entre los Estados miembros, con distintos grados de avance e incluso la agudización de algunas debilidades a causa de la crisis, así como desigualdades crecientes en la distribución de la renta y la riqueza.

Por otro lado, durante 2014 se suavizaron las políticas de consolidación fiscal para contribuir, mediante un calendario más dilatado de los ajustes en los déficit públicos, a la recuperación de la economía y el empleo, y ayudar a llevar a la Unión Europea a una senda de crecimiento sostenido y sostenible.

Un cambio sustancial en la política económica comunitaria fue el anuncio por parte de la Comisión Europea de un Plan de Inversiones para Europa, también conocido como “Plan Juncker”, cuyo objetivo es desbloquear la inversión pública y privada en la

---

*Anuncio del Plan de Inversiones*

Unión, abordando una política expansiva, tanto de demanda como de oferta, a escala europea, proporcionando un impulso adicional a la recuperación económica y contrarrestando la caída de las inversiones.

El Plan establece la creación del nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, con una dotación inicial de 21.000 millones de euros, proveniente de la constitución de una garantía de 16.000 millones de euros con cargo al presupuesto comunitario, aportando el resto el Banco Europeo de Inversiones en forma de créditos. La previsión es que dicha dotación inicial sea capaz de movilizar la financiación privada en sectores y ámbitos específicos, estimando un impacto sobre la economía real de 315.000 millones de euros durante los próximos tres años.

En cuanto a la política monetaria, el BCE mantuvo el tono expansivo de la política monetaria con dos reducciones de los tipos de interés, hasta situar el tipo de referencia

---

*Política monetaria  
expansiva*

en el 0,05 por 100 y la adopción a lo largo del año de distintas medidas de política monetaria no convencionales, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los mecanismos de transmisión de la política monetaria y que se

inyecte liquidez suficiente a la economía. La evolución de la inflación en tasas reducidas, derivada de la caída de los precios del petróleo, y el riesgo de que las expectativas de inflación a medio plazo se mantuviesen a la baja, hizo que el BCE anunciase a principios de 2015 la puesta en marcha de un nuevo programa masivo de compras de activos públicos y privados, con el objetivo de inyectar 60.000 millones de euros al mes, 1,1 billones de euros hasta septiembre de 2016, fecha prevista de finalización del programa.

Finalmente, también se avanzó en la hoja de ruta de la Unión Bancaria, con la puesta en marcha a finales de año del Mecanismo Único de Supervisión y la asunción por parte del BCE de las funciones como supervisor prudencial en la zona euro.

---

*Renovación en las  
principales instituciones  
de la Unión Europea, en  
un contexto político e  
institucional convulso*

Para la Unión Europea, 2014 ha sido, desde el punto de vista institucional, un año intenso y complejo. Intenso, ya que se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2014-2019 y hubo relevos en altos cargos institucionales; y complejo, porque todo ello aconteció en un contexto político e institucional convulso para la Unión.

Los resultados de estas elecciones a la Eurocámara vinieron a confirmar efectivamente la mayoría de los pronósticos: el Parlamento Europeo iba a estar más polarizado que el de la anterior legislatura, ya que los partidos proeuropeos perderían terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que aumentarían su representación en el mismo.

Durante este año estuvieron vigentes las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se observaban años atrás, como consecuencia, entre

otros extremos, de la insuficiente construcción política e institucional de esta. Dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas, sobre todo, con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan, en el ámbito de la Unión, los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan. Además, el sistema decisorio comunitario funciona, en cierta medida, desde una lógica intergubernamental.

En la actualidad, los europeos pueden estar perdiendo, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios implementados en los últimos años para la gestión de la salida de la crisis.

Durante 2014, la acción o política exterior de la Unión puso su foco de atención principalmente en los conflictos abiertos de Ucrania, Libia, Siria e Irak. De entre todos ellos, el de Ucrania fue el conflicto geopolítico más preocupante para la Unión Europea, ya que este entrañaba una amenaza para la estabilidad y la gobernanza comunitaria, al tiempo que podía plantear dificultades y desequilibrios en la política europea de cooperación exterior.

### 3. Economía española

La economía española volvió a crecer y a crear empleo en 2014, por primera vez desde que comenzara la crisis económica y financiera. Las actuaciones desarrolladas en el marco de la política monetaria, la suavización del proceso de consolidación fiscal, el impacto de las reformas estructurales acometidas, la mejora de la confianza y de las condiciones financieras y, ya durante la segunda mitad del año, la caída del precio del petróleo y la depreciación del euro frente al dólar, fueron factores que favorecieron la paulatina recuperación económica iniciada en el segundo semestre de 2013.

---

*Mejora la situación económica en España y las perspectivas para 2015*

De este modo, el PIB registró en 2014 un crecimiento del 1,4 por 100 en términos reales, frente al retroceso del 1,2 por 100 en el año anterior. De cara a 2015, las previsiones oscilan entre el crecimiento del PIB del 2,5 por 100 apuntado por el FMI y el 2,9 por 100 previsto por el Gobierno, basadas en el dinamismo de la demanda interna y de las exportaciones; estimaciones que, en todos los casos, superan el crecimiento previsto de la zona euro, del 1,5 por 100.

Todos los sectores productivos, salvo la construcción, contribuyeron al crecimiento del PIB en 2014. La industria y los servicios aumentaron su producción en 2014, un 1,5 y un 1,6 por 100, respectivamente. En concreto, la producción industrial creció tras dos años de caídas consecutivas gracias al avance de las

---

*Los sectores productivos recuperan el ritmo de actividad*



manufacturas, que registraron un crecimiento interanual de su producción del 2,3 por 100 en 2014. El sector primario, por su parte, registró un aumento de su VAB del 3,3 por 100.

Cabe destacar que, a excepción del sector primario, la mejora en los niveles de producción de las ramas de actividad fue ganando intensidad a medida que avanzaba el año, de manera que, todas registraron sustanciales mejoras en el cuarto trimestre frente al primero. De hecho, salvo en el caso del sector de la construcción y del sector financiero y de seguros, el resto de ramas de actividad registraron tasas de variación positivas en todos los trimestres del año. El sector de la construcción se contrajo nuevamente durante la primera mitad de 2014, a partir de entonces, y por primera vez en los últimos siete años, su producción comenzaría a crecer en términos interanuales gracias al avance de la edificación residencial y de la obra pública.

El sector servicios, por su parte, aumentó su VAB gracias al fuerte empuje de algunos servicios de mercado como actividades recreativas, el comercio y las actividades profesionales. También el sector turístico registró buenos resultados en 2014, gracias a la fuerte entrada de turistas en España que marcó el máximo histórico de la serie. Por su parte, la producción de los servicios de no mercado —que son los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación—, aun a pesar de haber recuperado tasas positivas de crecimiento, aumentaron, por primera vez desde que se inició la crisis, por debajo del PIB.

Los 189.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo que se crearon durante 2014 fueron resultado principalmente del crecimiento del empleo en el sector servicios, 204.000, aunque también contribuyó la industria con 10.000 puestos de trabajo más, generando empleo por primera vez desde el inicio de la crisis. La construcción siguió destruyendo empleo y el sector primario mantuvo el mismo número de puestos de trabajo que en 2013.

---

*Un año de transición  
para el sector financiero  
español*

Nuevamente se ha tratado el sector financiero español monográficamente por su papel en el desarrollo de la crisis a lo largo de los últimos años y su importancia de cara a consolidar la fase de recuperación.

El año 2014 puede considerarse de transición para el sector financiero español, tras un largo periodo marcado por su proceso de reestructuración. El sector volvió a cerrar el ejercicio con resultados positivos, afianzando de ese modo la mejora iniciada en 2013. Su favorable evolución respondería a los esfuerzos realizados durante la reestructuración del sector, que habría tenido como resultados la recapitalización y el saneamiento de los balances de las entidades financieras; el ajuste de su capacidad instalada, con las consiguientes reducciones de plantilla y de oficinas, y la transformación del sector de las cajas de ahorros. En octubre de 2014 las pruebas llevadas a cabo por parte del BCE sobre la valoración global de la calidad de los activos de la banca española situaron a las entidades españolas entre las más solventes de la zona euro.

El volumen de crédito al sector privado continuó cayendo de manera generalizada, tanto el dirigido a las economías domésticas, como a la práctica totalidad de las ramas de actividad de las empresas no financieras. Sin embargo, se detecta un cambio de tendencia que podría beneficiar la recuperación económica, como es el aumento del flujo nuevo de crédito en su segmento de créditos inferiores al millón de euros. Además, por primera vez desde el inicio de la crisis, los créditos dudosos al sector privado redujeron su volumen. La tasa de morosidad total alcanzó a finales de 2014 el 12,5 por 100, 1,1 puntos porcentuales por debajo de la tasa de 2013, año en que alcanzó su máximo histórico.

El principal reto al que se enfrentan las entidades financieras españolas es consolidar la incipiente recuperación del crédito hacia el sector privado de la economía y dotarse de bases sólidas para asegurar el equilibrio adecuado entre rentabilidad y solvencia. El afianzamiento de la recuperación económica resulta esencial para que las entidades financieras expandan el crédito y faciliten la financiación de la actividad productiva.

Por el lado de la demanda, el crecimiento de la economía española en 2014 se debió, contrariamente a lo ocurrido desde el inicio de la crisis en 2008, a la aportación positiva de la demanda interna, dado que la externa contribuyó negativamente. Así, la demanda interna se convirtió en 2014 en el motor de crecimiento de PIB, tras seis consecutivos en los que la demanda externa había sido la protagonista.

---

*Capacidad de financiación exterior que coincide con un incremento del PIB*

De los componentes de la demanda interna, el gasto en consumo final de los hogares aumentó en 2014 un 2,4 por 100 de media, frente a la caída del 2,3 por 100 registrada el año anterior. Y en el cuarto trimestre llegó incluso a crecer a una tasa interanual del 3,4 por 100, la más alta de los últimos siete años, lo que parece confirmar una nueva fase expansiva del consumo privado tras tres años de caídas.

Esta recuperación de la demanda interna supuso una vuelta a la ampliación del déficit comercial de mercancías. No obstante, cabe destacar que en términos de balanza de pagos el sector exterior experimentó en 2014 por tercer año consecutivo un superávit, una capacidad de financiación que, aunque inferior a la registrada el año anterior, se ha producido junto con un incremento del PIB.

La menor capacidad de financiación respecto a 2013 respondió al avance de la formación bruta de capital, revelando principalmente la mayor inversión de las empresas y la estabilización de la inversión de las Administraciones públicas, que venía retrocediendo desde el primer trimestre de 2010.

La deuda total acumulada por la economía española en 2014 supuso el 257,5 por 100 del PIB, seis puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, con lo que parece consolidarse la senda de descenso de la deuda total

---

*Desendeudamiento del sector privado*

de la economía española iniciada en 2013. Este resultado responde exclusivamente al proceso de desapalancamiento del sector privado y al avance del PIB en 2014, mientras que el endeudamiento de las Administraciones públicas continuó en alza.

Durante 2014 las rentabilidades de los títulos de renta fija pública y privada descendieron, como también lo hicieron las primas de riesgo. Gracias a la mayor liquidez de los mercados financieros, a las medidas de política monetaria implementadas por el BCE y al creciente atractivo de los títulos españoles por las favorables perspectivas de crecimiento de la economía, se registró una normalización de los mercados de deuda acompañada de un descenso de los tipos de interés.

Durante 2014 se aprobaron medidas para facilitar la financiación empresarial, en concreto, en materia de refinanciación y reestructuración de la deuda, con el objetivo

---

#### *Medidas para facilitar la financiación empresarial*

de garantizar la supervivencia de sociedades que hayan acumulado una carga financiera excesiva. En los primeros meses de 2015 se establecería un mecanismo de segunda oportunidad para garantizar que un fracaso en los negocios no impida a un empresario comenzar de nuevo un proyecto, por tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer. Además se aprobó la Ley de Fomento de la financiación empresarial, cuyo objetivo es flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación de las empresas, y especialmente de las pymes, a través de recuperar la concesión del crédito bancario orientado a actividades solventes y de fomentar otras vías de financiación no bancaria.

---

#### *Distribución funcional de la renta*

En 2014, a diferencia de lo que venía ocurriendo desde 2010, aumentó el peso de la remuneración de los asalariados en el PIB gracias a la creación de empleo asalariado y a pesar del descenso de la remuneración media.

Así, en las ramas de actividad donde se observa un aumento del empleo asalariado, que son la mayoría, se redujo la remuneración media por asalariado, con la excepción de la industria y las actividades profesionales, las únicas ramas que registraron aumentos simultáneos del empleo y la remuneración media.

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del IPC, continuó durante 2014 la senda de desaceleración iniciada a finales de 2012 y acentuada desde el

---

#### *Desaceleración de la inflación*

verano de 2013, con tasas de variación cercanas a cero e incluso negativas en algunos meses. De media, la variación del índice general fue del -0,2 por 100 frente al 1,4 por 100 de 2013. En términos interanuales, la tasa de variación en diciembre se situó en el -1,0 por 100 frente al 0,3 por 100 de diciembre de 2013.

La caída del precio del petróleo, que está siendo más acusada y duradera de lo esperado inicialmente, y su impacto sobre los precios energéticos, fueron los principales responsables de la evolución de la inflación y particularmente de que se haya situado

en valores negativos de forma consecutiva durante los últimos meses. Además, se espera que esta tendencia continúe en el corto plazo en tanto que se mantenga la evolución de los precios del petróleo.

Por su parte, la inflación subyacente, que excluye la variación de los precios en los componentes más volátiles, energía y alimentos no elaborados, se mantuvo estable en torno a cero a lo largo del año, siendo esta además la variación media anual.

La evolución de los precios en la Unión Económica y Monetaria (UEM) desde mediados de 2013 también registró una tendencia de desaceleración, aunque el descenso de los precios en España fue más intenso que el registrado en la UEM, lo que ha hecho que el diferencial de inflación haya sido favorable para España desde entonces. El índice armonizado de precios al consumo para España en 2014 fue de  $-0,2$  por 100 frente al  $0,4$  por 100 de la UEM.

En 2014 se produjo un descenso del déficit conjunto de las Administraciones públicas hasta el  $5,8$  por 100 del PIB, en línea con los nuevos objetivos, menos ambiciosos, acordados con la Comisión Europea. Este resultado se logró gracias al ajuste realizado en la Administración central y al superávit, un año más, de las entidades locales, que compensaron el aumento del déficit agregado de las comunidades autónomas y el mantenimiento del déficit de la Seguridad Social.

---

#### *Sector público*

La reducción del déficit público se consiguió congelando el gasto público en un contexto de renovado dinamismo de los ingresos impositivos que, tras años de estancamiento, se vieron impulsados por la recuperación de la actividad económica en combinación con una estructura fiscal de tipos muy altos, resultado de las sucesivas subidas impositivas adoptadas desde el inicio de la crisis. La excepción fue el impuesto de sociedades, cuya recaudación se redujo a pesar del aumento de los beneficios societarios, situándose  $2,5$  puntos de PIB por debajo del nivel previo a la crisis, por efecto de la compensación de bases imponibles negativas y la aplicación de deducciones que se habían generado en los periodos de peores resultados.

La estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal, pero ahora en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo. En este nuevo contexto se pretende rebajar el déficit en  $5,5$  puntos de PIB en los próximos cuatro años, mediante un crecimiento nominal del gasto público muy inferior al aumento del PIB, lo que supondrá un ajuste del gasto en términos de PIB en todas las políticas públicas y, particularmente, en las sociales, y manteniendo al mismo tiempo la presión fiscal en los niveles actuales, aun con la pérdida recaudatoria derivada de la reforma del IRPF y el impuesto de sociedades, porque se espera que las bases fiscales experimenten un crecimiento muy superior al del PIB.

La recuperación de la economía española en 2014 se hizo patente en el conjunto de comunidades autónomas, que pasaron a registrar tasas de variación del PIB positivas,

---

*Recuperación  
generalizada de las  
economías regionales*

aunque con diferencias notables entre territorios. Frente a un crecimiento medio del 1,4 por 100, ocho regiones crecieron por encima, destacando La Rioja, con una tasa de variación del PIB del 2,5 por 100, seguida de Extremadura y Canarias, con el 2,2 por 100. Dos comunidades autónomas, Cataluña y Castilla y León, registraron el mismo nivel que la media, mientras que nueve se situaron por debajo, correspondiendo las menores tasas a Galicia y a la ciudad autónoma de Ceuta, con el 0,5 por 100 y el 0,6 por 100, respectivamente.

La especialización productiva constituye el principal factor explicativo de las diferentes tasas de crecimiento. Así, las regiones con una mayor especialización en aquellas actividades económicas que mejor se comportaron en 2014 —esto es, la industria y los servicios, especialmente del comercio, transporte y hostelería, así como de las actividades inmobiliarias—, fueron las que mostraron mejores resultados económicos.

Por primera vez desde el inicio de la crisis, todas las regiones vieron incrementado su nivel de PIB per cápita, debido tanto al mayor dinamismo económico, como a la caída prácticamente generalizada de la población. Sin embargo, volvió a aumentar la dispersión regional medida a través del coeficiente de variación, aunque en menor medida que en los años anteriores, mientras que la dispersión máxima mejoró ligeramente por el mayor avance mostrado por el PIB per cápita extremeño (el más bajo del conjunto de comunidades autónomas), respecto al de Madrid (el más elevado).

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

En 2014 el panorama del empleo en Europa fue de recuperación. El conjunto UE-28 aumentó 0,9 puntos porcentuales su tasa de empleo, situándose en el cuarto trimestre

---

*Contexto europeo:  
recuperación del empleo*

en un 65,2 por 100. En este contexto, la tasa española creció 1,7 puntos, un resultado que mejoró el europeo, pero no recuperó posiciones. España, con un 56,8 por 100, permaneció entre los cuatro países que estaban por debajo del 60 por 100 y quedó aún a 8,4 puntos de la UE-28, cuando en 2007 era 0,2 puntos mayor.

En el desempleo la tasa española mejoró bastante más rápidamente que la europea (−2,0 y −0,7 puntos, respectivamente). Así, en el cuarto trimestre la tasa de España fue un 23,8 por 100 y la de la UE-28 un 10,1 por 100. La distancia con respecto al resto de países sigue siendo muy visible, con un dato solo superado por Grecia. Hay dieciocho países con tasas de paro en el 10 por 100 o menos y otros seis entre el 10,5 y el 16 por 100.

En toda la Unión Europea la tasa de paro joven sigue siendo preocupantemente mayor que la general, pese a la apreciable reducción recogida en el último periodo: En

2014 se redujo 1,9 puntos, hasta un 21,3 por 100, que es el doble de la tasa general. El dato más elevado (51,8 por 100, también el doble que la del total de edades) siguió siendo el español (junto con el griego), con una reducción entre 2013 y 2014 de -3,1 puntos.

Es igualmente preocupante el peso del paro de muy larga duración, que además va ganando terreno en el total. Este mayor peso indica la presencia en toda Europa, y con mayor fuerza en España, de un grupo numeroso de personas con graves problemas de empleabilidad a quienes la salida de la crisis no ha logrado recuperar aún para el empleo. En España el paro de dos o más años de duración afectaba en 2014 a 1,9 millones de personas, 100.000 más que en 2013.

Pese a ser todavía insuficiente para hablar de recuperación, en 2014 se dio un cambio positivo en España, con el primer aumento del empleo en los últimos siete años. En cuartos trimestres, este aumentó en 433.900 de personas (2,5 por 100), y el paro se redujo en 477.900 (-8,1 por 100). De nuevo descendieron la población activa y la población en edad laboral, pero al menos habría cesado la fuerte bajada de una y otra que se observaba desde finales de 2012; ello explica, probablemente, que el paro no descendiera más rápido pese a haberse afianzado el crecimiento del empleo.

---

*España: primer crecimiento del empleo en siete años*

En 2014 por fin habría terminado el gran ajuste del empleo en la construcción. En la media anual aún se observa cierto retroceso, pero en el cuarto trimestre ya se produjo un incremento interanual, cifrado en 40.000 personas; al final del año prácticamente ya crecían todas las actividades que componen el sector. Al margen de esto, el aumento del empleo en el año se concentró en la hostelería (71.000 ocupados más en media anual sobre un total de 205.000 en el total, lo que supone que generó en torno a uno de cada tres empleos). En general fueron mejores los datos para las ramas de servicios, con ejemplos destacados como sanidad y servicios sociales (50.900 de ocupados más). No obstante, se recogieron descensos en ramas de gran peso en el total: otros servicios, y educación, junto con la de hogares, anotaron las mayores pérdidas. También creció el empleo en la industria manufacturera (1,1 por 100, prácticamente al mismo ritmo que el total). Los mejores resultados se dieron en alimentación (la más importante por volumen de empleo en la industria española), química, automóvil, y cuero y calzado. En total, estas cuatro ramas generaron 69.100 empleos. Pero aún se perdieron 55.500 empleos por las pérdidas recogidas en 16 de los 24 grupos de actividades de la industria.

---

*Fin del ajuste en la construcción y auge de la hostelería*

En 2014 se dio un nuevo descenso de la población activa extranjera. Ello se tradujo en una rápida reducción de los extranjeros parados, pese a la pequeña subida de los ocupados (-13 y 0,2 por 100, respectivamente). En cambio, en los españoles el incremento del empleo (2,8 por 100, lo que supone 429.300 personas ocupadas más que en

---

*Nuevo descenso en la población activa extranjera*

el año anterior) fue el principal factor explicativo para el descenso del paro (-7 por 100). Una vez consolidados los nuevos datos de la *Encuesta de Población Activa* (EPA), parece que la población extranjera ha descendido en los últimos años. Las cifras disponibles indican que en este descenso ha sido tanto o más importante la adquisición de la nacionalidad española como el proceso de salidas de extranjeros.

La tasa de empleo de las mujeres, que había retrocedido mucho menos que la de los hombres durante la crisis y había crecido más rápidamente durante los años de expansión previos a ella, creció 0,9 puntos en 2014, mientras que en los varones creció 1,4 puntos. Esto se dio tanto entre las más jóvenes como en edades más centrales. Tal desfase se da por primera vez en al menos los últimos quince años. Y podría explicarse en parte —como luego se verá— por el comportamiento negativo del sector público. Hay también algunas diferencias en la evolución de las tasas de actividad femeninas respecto de las masculinas que sugieren cierto retraimiento de las mujeres en el mercado de trabajo, pero en conjunto las variaciones no son tan diferentes entre hombres y mujeres como para pensar en un claro efecto de “salida” de mujeres del mercado, es decir, de una menor participación laboral como consecuencia del cambio en la coyuntura.

Además de esas diferencias por sexo, las cifras de 2014 volvieron a mostrar evoluciones distintas según la edad, en este caso siguiendo la tendencia de todos los años anteriores, dado que se mantuvo la desventaja para los jóvenes y, aunque con menos claridad, para los mayores. Dejando aparte a los grupos de 16 a 19 años y de 60 a 64, que presentan problemas de comparabilidad por la baja participación laboral en estas edades, los datos dieron incrementos bajos en las tasas de empleo en los extremos, 0,4 puntos en los jóvenes de 20 a 24, y de 0,5 puntos en los mayores de 55 a 59 años, bastante por debajo de los 1,1 puntos de incremento en el total de edades. Por otro lado, la tasa de paro se redujo más entre los jóvenes, pero siguió siendo mucho más elevada: 48,9 por 100 para el grupo de 20 a 24, casi el triple que en 2007.

---

*Empleo y paro por edad: problemas en los extremos*

La relación entre paro y formación entre los jóvenes apunta un problema de inserción inicial, que explicaría la fuerza del paro en los jóvenes (y la duración, en consonancia con la del propio periodo de crisis). En este trazado, por otra parte, llama la atención que la tasa de paro resulta ser más alta en los niveles formativos de secundaria con contenido profesionalizador a partir de los 35 años. No son circunstancias estrictamente comparables, porque cada grupo generacional tiene su propia “biografía” formativa y laboral, pero los datos sugieren un mayor riesgo de desempleo según crece

su edad para las personas con educación secundaria de carácter profesional, no solo en comparación con las que cursaron educación superior, sino también con las que cursaron secundaria de carácter general. Esto mueve a preguntarse por la relación entre cualificaciones y competencias y el desarrollo y mantenimiento de la empleabilidad. Y subraya el carácter estratégico de la formación a lo largo de la vida para mantener y mejorar la empleabilidad de toda la población activa.

En los mayores el problema asociado al paro es su larga duración, que indica el riesgo de permanecer desempleado de manera crónica, es decir, al margen de un eventual crecimiento sostenido de la economía y del empleo. En 2014 el 53 por 100 de los parados mayores de 45 años llevaban dos o más años buscando empleo, mientras que en el total del paro ese segmento era más bajo, un 42 por 100. Hay un millón de parados de muy larga duración con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años de edad y, a tenor de cómo viene evolucionando este grupo, serán progresivamente más.

El mayor aumento del empleo en 2014 correspondió al asalariado, y en especial en el sector privado, donde se generaron 371.500 empleos (3,3 por 100). Los trabajadores por cuenta propia crecieron un 1,4 por 100 (43.400 personas) y los asalariados del sector público un 0,6 por 100 (18.100). Ese incremento en el sector privado fue mayor, tanto en número como en porcentaje, entre las mujeres; pero descendió el número de asalariadas en el sector público (-12.900, un -0,8 por 100), mientras que aumentó el de varones asalariados en este sector (31.100, un 2,3 por 100). Por primera vez en más de quince años el empleo femenino creció menos que el masculino, y una de las principales causas sería ese descenso de las asalariadas en el sector público.

---

*Situaciones profesionales y estudio de la temporalidad*

El empleo asalariado indefinido aumentó en 2014 en 212.800 personas (2,0 por 100), y el temporal en 176.800 (5,3 por 100). Con estos resultados, como ya ocurrió en 2013, la tasa de temporalidad repuntó, situándose en un 24,2 por 100.

Por primera vez desde el inicio de la crisis, en 2014 creció el empleo a tiempo completo (2,6 por 100). También aumentó el tiempo parcial (2,4 por 100), aunque moderó algo la dinámica que había mostrado en los últimos años. En el empleo asalariado en el sector privado los resultados fueron un 3,2 y un 3,7 por 100, respectivamente.

---

*Aumento en el trabajo a tiempo parcial*

A lo largo de la crisis el empleo a tiempo parcial en España ha crecido con un notable dinamismo. También ha ocurrido esto en la Unión Europea, aunque con una apreciable diferencia: allí el empleo a tiempo completo solo ha disminuido ligeramente, mientras que en España la reducción ha sido más pronunciada. Entre 2008 y 2014 el tiempo parcial creció un 10,2 por 100 en la UE-28 y un 14,7 por 100 en España; en ese mismo periodo el tiempo completo se redujo, respectivamente, un -5,0 y un -19,3 por 100. Así, se habría producido de manera simultánea un descenso en el trabajo a



tiempo completo y un aumento en el trabajo a tiempo parcial. Esto ocurre junto con un fuerte avance en la crisis de la involuntariedad en este tipo de jornada, mayor en España que en la Unión Europea (en 2014, 64 y 29,4 por 100, respectivamente, frente a 33,3 y 22,4 por 100 en ese mismo orden en 2007).

La contratación registrada siguió en 2014 la tendencia creciente iniciada en 2013, pero más pronunciada. Se registraron 16,7 millones de contratos nuevos, 1,9 millones

---

*Las vías de entrada  
al empleo en 2014:  
crecimiento en la  
contratación registrada*

más (un 13,1 por 100 más) que en el año anterior. Creció el número de los indefinidos y el de los temporales, con incrementos relativos menores en los temporales (12,6 por 100) que en los indefinidos (19 por 100, con un dato más elevado aún, 27,3 por 100, para los iniciales). En volumen el incremento fue mayor en los temporales (1,7 millones registrados más que en 2013, frente a 215,4 miles más en los indefinidos), situándose en un 8,1 por 100 el peso de los indefinidos en el total de los contratos. Se vuelve, así, a datos parecidos a los que se recogían cada año hasta la crisis, con importantes aumentos de la contratación temporal y aumentos relevantes en la indefinida.

En términos relativos el dato de crecimiento de los indefinidos iniciales en 2014 fue un 27,3 por 100, claramente superior al dato comparable de 2013, cuando crecieron

---

*Evolución de la  
contratación indefinida:  
el contrato para  
emprendedores*

apenas un 4,5 por 100 y, desde luego, opuesto a las caídas que se dieron en todos los años comprendidos entre 2008 y 2012. Las conversiones, después de las caídas recogidas entre 2010 y 2012, mantuvieron en 2014 el ritmo ascendente iniciado en el año anterior, pero sin grandes diferencias con este. En este panorama, el contrato de emprendedores acu-

muló casi 99.000 registros en 2014, en torno a un 20 por 100 más que en 2013, cuando había crecido un 12 por 100. Se trata de un aumento muy considerable que refleja además una trayectoria creciente, pero son pocos en el total, insuficientes para impulsar decididamente la contratación indefinida y muy por debajo de la anterior modalidad “de fomento”.

Como en el año anterior, el contrato a tiempo parcial creció con fuerza en 2014 (un 12,3 por 100), hasta situarse en 5,9 millones de contratos. A su vez, el contrato a tiempo

---

*Crecen los contratos  
a tiempo completo  
y a tiempo parcial*

completo creció algo más (13,2 por 100), cerrando el acumulado anual en 10,8 millones. En el tiempo parcial se registraron 5,3 millones de temporales y 0,6 millones de indefinidos, esto es, menos de un 10 por 100 de indefinidos.

En la jornada completa se recogieron 10 millones de contratos temporales y 0,8 millones de indefinidos, quedando estos en el total del 7 por 100. El aspecto positivo es que en 2014 los indefinidos crecieron más que los temporales en términos relativos, sobre todo en la jornada completa. Aquí el aumento fue del 21,8 por 100, cuando había venido reduciéndose en todo el periodo de crisis,

incluido 2013 (-0,5 por 100). Pero es evidente que el número de contratos indefinidos a tiempo completo es aún muy bajo, porque los celebrados a tiempo parcial ya se sitúan en el mismo nivel que en 2007, mientras que los primeros son todavía la mitad.

El considerable incremento de los contratos temporales no generó una duración media de los mismos en 2014 sustancialmente más baja que en 2013; la duración media fue de 53,3 días, con unas duraciones aún más bajas en los de obra o servicio, eventual e interinidad, en este último por debajo del mes. Es difícil aproximar con certeza la distribución por duraciones de todos los contratos temporales por el alto peso (39,9 por 100 en 2014) que mantienen los de duración indeterminada, en concreto bajo la modalidad por obra o servicio y bajo la de interinidad. Pero cabe anotar que en el contrato eventual, que supone casi la mitad de todos los temporales, el 42,4 por 100 de los celebrados en 2014 tuvo una vigencia inferior o igual a siete días. El 68,7 por 100 del total de los eventuales tuvo una duración igual o menor a un mes, 2 puntos más que en 2013.

---

*Se detuvo casi por completo el descenso en la duración media de los contratos temporales*

En 2014 se volvió a dar un descenso en el número de salidas del empleo aproximadas a partir de los datos de altas en prestaciones por desempleo, más pronunciado aún que en 2013 (-5,8 por 100, frente a -4,1 por 100 en dicho año). Este dato refleja el cambio en la tendencia del mercado de trabajo, acorde con las cifras indicativas de creación de empleo. En ese contexto, junto con el ya explicado mayor aumento de la contratación temporal y del aumento en el peso de los contratos más cortos, así como por el descenso de los despidos, es lógico que la finalización del contrato temporal arrojara en 2014 un nuevo incremento de su peso como causa de salida del empleo. Supuso el 83,7 por 100 de las altas en prestaciones, 3,2 puntos más que en 2013.

---

*Nuevo descenso en el total de salidas del empleo*

A excepción de 2008 y 2009, donde se produjeron fuertes salidas de empleo por despidos y creció mucho el número de extinciones colectivas, el peso de las finalizaciones de contrato temporal nunca ha dejado de crecer. Ello apunta a un efecto de rotación, entendida aquí como combinación de periodos de empleo y de paro en el año. Que es visible asimismo al comparar las altas iniciales por fin de contrato temporal con las reanudaciones por la misma causa: 971.500 frente a 2.572.900 en 2014.

Ese fenómeno también se trasluce al comparar la reducción (-2 por 100) de las altas en prestaciones por fin de contrato temporal con los buenos datos de descenso en los despidos y en los procedimientos colectivos de extinción de empleo en 2014 (respectivamente, -20,6 y -44,4 por 100, también aproximados por las altas en prestaciones). Atendiendo a la estadística específica de regulación de empleo, además del menor número de extinciones también se produjeron en 2014 fuertes descensos en los afectados por reducción de jornada (-58,3 por 100) y por suspensiones (-60,6 por

100). El número de los afectados por extinciones sin acuerdo previo se redujo de modo apreciable, pero aún sigue siendo bastante mayor en proporción al total (20,6 por 100 en 2014) que los que se observaban en los años anteriores a la reforma de 2012.

---

*Papel de las políticas de empleo*

Las directrices comunitarias se materializaron con la publicación del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2014 y el Informe conjunto de empleo, en el que se

---

*Orientaciones de empleo en el marco del Semestre Europeo*

hacía un balance de las reformas acometidas en los mercados de trabajo por los Estados miembros durante el año anterior. La Comisión volvió a poner el acento en aplicar reformas laborales para aumentar la participación laboral, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad y reducir la segmentación laboral. Estas propuestas orientaron los Programas Nacionales de Reformas (PNR) que los Estados miembros presentaron en abril de 2014, con una valoración positiva de los avances realizados en la mayoría de los casos. Pero consideraba que la recuperación era aún incierta y desigual, y había elevados niveles de desempleo, especialmente entre la población joven, así como de desempleo de larga duración, que hacían necesario concentrar las actuaciones en estos colectivos.

En base a estas orientaciones, el Programa Nacional de Reformas 2014 de España incidía en el ámbito del empleo en la aplicación efectiva de la reforma laboral aprobada en febrero de 2012. Pero también señalaba algunas políticas activas de empleo adoptadas, como las específicamente dirigidas a fomentar el empleo juvenil y de los desempleados de larga duración, así como otras reformas que se pretendían poner en marcha para impulsar la creación de empleo.

Sobre ello, las recomendaciones de la Comisión reconocían el trabajo llevado a cabo en reformas estructurales emprendidas, pero consideraba necesario seguir avanzando en la misma dirección de las políticas emprendidas para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo y para fomentar la empleabilidad de los colectivos con mayores problemas de empleabilidad, al tiempo que se insistía en mejorar la eficacia de las políticas activas y la conexión entre la formación y el empleo.

---

*Novedades en las políticas de empleo en España en 2014: nuevo enfoque de las políticas activas*

En un contexto de recuperación económica, como el actual, las políticas de empleo deben continuar concentrándose en la atención al elevado número de desempleados, pero también ser capaces de sentar las bases para posibilitar la creación de empleo.

La Comisión volvió a poner el acento en aplicar reformas laborales para aumentar la participación laboral, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad y reducir la segmentación laboral. Estas propuestas orientaron los Programas Nacionales de Reformas (PNR) que los Estados miembros presentaron en abril de 2014, con una valoración positiva de los avances realizados en la mayoría de los casos. Pero consideraba que la recuperación era aún incierta y desigual, y había elevados niveles de desempleo, especialmente entre la población joven, así como de desempleo de larga duración, que hacían necesario concentrar las actuaciones en estos colectivos.

El año 2014 ha supuesto el paso del centro de atención de la actividad normativa desarrollada en el ámbito laboral en los últimos años desde los aspectos de la regulación del mercado de trabajo a las políticas de empleo, dando lugar en 2014 a un cúmulo de normas de calado. De todo

ello ha resultado un nuevo modelo de políticas de empleo, cuyo esquema central y desarrollo se ha realizado a lo largo de 2014, si bien la reforma en las políticas de empleo se abordó formalmente en 2011 y ha sido necesario un periodo transitorio que permitiera ir adecuándose a la situación del mercado de trabajo en cada momento.

La clave del nuevo modelo de políticas activas de empleo es la modificación del marco de financiación y gestión, hasta ahora articulado en torno a programas establecidos centralizadamente, hacia otro basado en la evaluación y acorde a las competencias en políticas activas de empleo de las comunidades autónomas. En este nuevo enfoque, la principal novedad es la orientación de las políticas en función de los resultados alcanzados, que llega a condicionar la financiación recibida.

La nueva configuración de las políticas activas de empleo se plasmó en la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (EEAE), a través del Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, que suponía el elemento central de la transición hacia este nuevo enfoque. La Estrategia se configura como el nuevo escenario plurianual para vertebrar las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos bajo un paraguas de objetivos y principios de actuación comunes, compatible con la flexibilidad en los instrumentos para su consecución.

---

*Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y Plan Anual de Política de Empleo 2014*

Una vez aprobada la EEAE, el Consejo de Ministros aprobó el 5 de septiembre de 2014, con cierto retraso a lo que habría sido deseable, el Plan Anual de Política de Empleo para 2014 (PAPE), por el que se concretaban para 2014 los objetivos de la EEAE a alcanzar en todo el territorio, así como los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento. La dotación financiera del PAPE 2014 ascendía a 4.105 millones de euros, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, la aportación del Estado y las aportaciones del Fondo Social Europeo.

El avance en el desarrollo e implantación del nuevo marco estratégico han continuado en 2015, en concreto a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprobó la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, de aplicación a todos los usuarios de los SPE, garantizando la igualdad en el acceso a los mismos. El objetivo es ofrecer servicios más personalizados y promover la realización de itinerarios a partir de un perfil del trabajador y mejorar la empleabilidad, ayudando a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y, a los empleadores, a contratar trabajadores apropiados a sus necesidades.

---

*En 2015, aprobación de la cartera común de servicios y reforma de la formación para el empleo*

Asimismo, en el primer trimestre de 2015 se aprobó la reforma de la formación profesional para el empleo a través del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que supone la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al actualmente

vigente, sin que se alcanzara un acuerdo con los interlocutores sociales, lo que puede restar efectividad a la misma.

La prioridad en la atención a los jóvenes, a tenor de las elevadas cifras de desempleo juvenil en España, ha sido una constante en los últimos años con la puesta en marcha

---

*Se implantó el Sistema Nacional de Garantía Juvenil*

de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016) y los avances en la implantación de la Garantía Juvenil. En 2014 se aprobó el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El SNGJ tiene como objetivo la integración coherente de todas las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de sus beneficiarios. La finalidad última del mismo es que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación y formación, mayores de 16 años y menores de 29, o menores de 30 en caso de personas con discapacidad, pudieran recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Por otro lado, a final de año se aprobó el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el Programa de Activación para el Empleo, dirigido

---

*Programa de activación para los desempleados de larga duración*

específicamente a las personas desempleadas de larga duración. Surgido del Acuerdo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 15 de diciembre de 2014, este programa, de carácter extraordinario y temporal, está vigente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016. Su finalidad es facilitar el retorno al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo, sin perder la necesaria protección social. Por ello, persigue favorecer la vuelta al empleo a través de actuaciones de política activa de empleo y de intermediación laboral, apoyando al desempleado con una ayuda económica de acompañamiento de cuantía igual al 80 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento.

En 2014 se recurrió nuevamente a los estímulos a la contratación para el fomento del empleo, lo que supuso volver a dar mayor peso al sistema de bonificaciones

---

*Nuevos incentivos a la contratación*

a la contratación tras los cambios legislativos en los años anteriores, que habían centrado la política de bonificaciones en determinados colectivos especialmente vulnerables y en la contratación indefinida en el ámbito

del apoyo a emprendedores.

El Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, había establecido la “tarifa plana”, vigente

hasta el 31 de marzo de 2015. Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se aprobaron nuevos incentivos a la contratación en los ya citados Real Decreto-ley 8/2014 y Ley 18/2014, y se extendieron a este colectivo otros beneficios establecidos en algunas normas vigentes. Finalmente, en 2015 con el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, se ha aprobado un nuevo incentivo para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos y que en la práctica viene a sustituir a la reducción que suponía la tarifa plana.

En relación con Europa, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España sigue siendo, en proporción al PIB, el más elevado de todos los Estados miembros. Sin embargo, atendiendo al esfuerzo (entendido como puntos de PIB por punto de tasa de paro) ese gasto se sitúa en un nivel aproximado a la media de la Unión, destacando la menor cuantía destinada a políticas activas. Los recursos presupuestados destinados a políticas de empleo en España durante 2014 fueron de casi 29.000 millones de euros, lo que supuso un descenso importante respecto a 2013. La protección por desempleo siguió absorbiendo el grueso de la dotación presupuestaria, un 87 por 100. No obstante, el volumen de recursos destinado a la protección por desempleo en 2014 registró un descenso (-5,7 por 100). A pesar de la elevada tasa de paro, el incremento gradual del desempleo de larga duración y los menores periodos de percepción de prestaciones han presionado a la baja el gasto en prestaciones. Por su parte, el Avance de liquidación del presupuesto de gasto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) refleja que en 2014 el gasto efectivamente realizado en desempleo fue de 24.963 millones de euros, con un grado de ejecución presupuestaria del 87,9 por 100.

---

*Balance del año en  
políticas de empleo:  
menor gasto en 2014*

En 2014 la política de fomento de empleo generó 215.675 contratos bonificados, un aumento del 8,6 por 100 respecto al año anterior. El 80 por 100 de los contratos bonificados fueron de carácter temporal, principalmente sustituciones por maternidad. De los contratos indefinidos, las conversiones alcanzaron al 24,3 por 100, siendo el 59 por 100 indefinidos iniciales. Destaca la mayor parte de contratos realizados en base a los incentivos existentes con jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años.

---

*Resultados*

Asimismo, se celebraron más de 98.751 contratos de apoyo a emprendedores, un 20 por 100 más que el año anterior y casi un 18,9 por 100 del total de indefinidos iniciales a tiempo completo. Parece que este contrato ha dejado de tener un impacto significativo entre los menores de 30 años respecto al que se registraba inicialmente cuando surgió esta modalidad, dado que cayeron un 31,6 por 100, e igualmente ha ocurrido con los contratos realizados con desempleados beneficiarios de prestaciones, que han caído un 43,6 por 100, y se han realizado, hasta dos terceras partes, con mayores de 45 años.

De los datos correspondientes a 2014 se desprende un ligero aumento del 2,0 por 100 sobre el año anterior, en la utilización de las oportunidades de capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo. Cabe mencionar en este sentido que los cambios producidos en la composición del desempleo, con un peso cada vez mayor del desempleo de larga duración y una menor tasa de cobertura de las prestaciones, limitan el acceso a la capitalización y, por tanto, deberían haber restado impacto a esta opción.

En relación con el programa Prepara, se registraron cerca de 104.544 nuevas incorporaciones, lo que supuso un descenso del 53,9 por 100 respecto a 2013, en la línea ya observada el año anterior y que suponía un claro descenso respecto al auge de la medida en 2012. Por perfiles, cabe señalar el aumento de las mujeres en las nuevas incorporaciones, 51,3 por 100, y el descenso de los más jóvenes entre los nuevos perceptores.

En cuanto a la formación de demanda, se redujo ligeramente el número de empresas participantes, que fueron 471.590, mientras que aumentó ligeramente el número de participantes, hasta los 3,3 millones. Por perfil de participantes, las acciones se han dirigido mayoritariamente a hombres y menores de 45 años.

El diálogo social europeo en 2014 apenas ha tenido presencia y protagonismo, no habiendo dado resultados destacables, ya sea en el ámbito del diálogo social tripartito

---

*Diálogo social en la Unión  
Europea y en España*

o bipartito. Ha seguido, así, la tendencia de declive que viene constatándose desde años atrás, pero agudizada, en parte, por haberse tratado de un año de renovación de la Comisión. Con todo, una vez realizadas las elecciones europeas, la nueva Comisión ha expresado su propósito de reforzar e impulsar el diálogo social en todos los ámbitos, en tanto que lo considera crucial para que la Unión Europea pueda hacer frente a los retos que se le presentan.

En España, el compromiso alcanzado el 18 de marzo de 2014 entre el presidente del Gobierno y los máximos representantes de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME sirvió como impulso para los dos principales acuerdos adoptados en 2014, el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, y el Acuerdo sobre el programa extraordinario de activación para el empleo, consecuencia del primero.

Entre los avances en el marco del diálogo tripartito en este año, cabe destacar los frutos del diálogo social en materia de régimen fiscal de las indemnizaciones por despido en el marco de la reforma fiscal, estableciendo un límite exento en estas indemnizaciones. En el marco de la reforma legal del sistema de liquidación e ingreso de cuotas a la Seguridad Social, destacan los trabajos en el ámbito tripartito para reforzar el derecho a la información mensual sobre la cotización a la Seguridad Social. Del mismo modo, es preciso destacar el acuerdo que se alcanzó sobre la interpretación de normativa en materia de jubilación anticipada a los trabajadores que fueron despedidos de



forma individual antes del 1 de abril de 2013 y mantienen un convenio especial. Continuando en el ámbito de la Seguridad Social, se debatió el Anteproyecto de Ley de Mutuas, que no logró el consenso de los interlocutores sociales y que finalmente fue aprobado por la Ley 35/2014, objeto de dictamen del CES. Asimismo, también se profundizó en el Plan de garantía de viabilidad del FOGASA. Con relación a la formación para el empleo se llegó al compromiso de renovar el Acuerdo tripartito de formación y, a pesar de la falta de consenso por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, finalmente se aprobó el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. Por otro lado, los avances tanto en el ámbito bipartito como en el tripartito, llevaron a la aprobación de la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En cuanto a otras materias objeto de información o consulta, cabe destacar el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyos borradores iniciales fueron sometidos a consultas ante las organizaciones empresariales y sindicales, aunque no su última versión, que sí fue objeto de dictamen del CES.

En el ámbito de la negociación bipartita continuaron las negociaciones para impulsar un nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC), cuya vigencia finalizó en 2014, desembocando aquellas en la firma, el 14 de mayo de 2015, de un Preacuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, cuyo texto debía ser sometido para su ratificación, a la mayor brevedad, a los respectivos órganos de gobierno de las organizaciones firmantes, cuando así lo hubieran dispuesto, y, en su caso, a su firma definitiva.

La crisis económica y financiera ha estado jalonada en España por una profusión de normas laborales y del empleo que, en el periodo de la actual legislatura, se ha materializado en tres ámbitos: las relaciones de trabajo, mediante una reforma en cascada de la legislación laboral; el mercado de trabajo, a través de numerosas medidas de incentivos a la contratación, además de la adopción de un nuevo modelo de políticas activas de empleo, y las políticas de protección frente al desempleo, mediante una serie de ajustes en el nivel de la protección y en los requisitos de acceso.

---

*Marco normativo laboral*

En 2014 y los primeros meses de 2015 ha visto la luz otra batería de normas que se ha focalizado en el polo de incentivos al empleo, tal como se ha descrito anteriormente. También se aprobaron otras normas que completan un panorama legislativo intenso. Entre ellas, cabe destacar la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto), que introdujo determinadas modificaciones que afectaron, en el ámbito de las relaciones laborales, al Estatuto de los Trabajadores, a la Ley Concursal, a la Ley Reguladora de la jurisdicción social, al Real Decreto por el que se regulan las agencias



de colocación y al Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

El Tribunal Constitucional (TC) se pronunció sobre el encaje en el marco constitucional de las medidas contenidas en la reforma laboral de 2012 en dos sentencias, en resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 3/2012: la STC de 16 de julio de 2014 y la STC de 22 de enero de 2015. El TC avaló por mayoría del Pleno la reforma laboral aprobada en 2012 en los aspectos cuestionados, claves de la misma, sin apreciar vulneración de derechos constitucionales por las medidas de modificación impugnadas. El TC ha apreciado que tales medidas tienen cabida en el diseño de los derechos constitucionales invocados, y que, partiendo de que ninguno de estos tiene un carácter absoluto ni ilimitado, las restricciones que algunas de las medidas de la reforma entrañan en el ejercicio de los mismos satisfacen requisitos que resultan exigibles, para cumplir el *test* de constitucionalidad, de obedecer a una justificación legítima de salvaguarda de otros derechos y bienes constitucionales en juego, que identifica fundamentalmente con los objetivos de empleo de la Ley 3/2012.

Por otra parte, en 2014 han visto la luz una serie de conclusiones de órganos en el marco del Consejo de Europa y en el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los que España forma parte, en relación a algunas políticas legislativas adoptadas en los últimos años en el contexto de la crisis. En ellas, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, por un lado, consideró que determinadas normas no se ajustan a la Carta Social Europea, entre ellas la falta de preaviso en la extinción durante el periodo de prueba en el contrato de apoyo a emprendedores. Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, señalaron, en relación a determinadas normas (Ley 3/2012 y Real Decreto-ley 20/2012) la necesidad de que el Gobierno promueva el diálogo social para buscar soluciones compartidas, en la mayor medida posible, en relación con las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de la negociación colectiva, por un lado, y de las políticas de empleo, por otro.

---

*Negociación colectiva:  
desarrollo, principales  
contenidos  
e inaplicaciones  
de convenios*

Las señales positivas que se han conocido a lo largo de 2014 en el contexto económico y del empleo no han tenido un impacto significativo en la dinámica de la negociación colectiva, cuyas principales cifras siguieron en niveles bajos.

Entre enero y diciembre se registraron 1.728 convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que afectaron a 4.756.000 trabajadores y a 723.724 empresas. Con respecto al año anterior, estas cifras suponen un ligero aumento, del 2,18 por 100, en el número de convenios, aunque estos afectan a un número menor de trabajadores (-5,6 por 100). Pese a ese magro repunte en el número de convenios, si se ponen esos datos en una perspectiva más amplia, las

cifras de 2014 siguen estando lejos del volumen de negociación registrado en el mismo periodo (enero-diciembre) en años anteriores.

La reducción del volumen de la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados que reflejan los datos de la Estadística de Convenios Colectivos apunta al contexto de tensiones y dificultades en el que se ha desenvuelto la negociación de los convenios colectivos en estos años, pero también apunta a problemas de conocimiento de la dimensión real de la negociación colectiva vigente, conocimiento para el que la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) presenta crecientes dificultades que deberían ser decididamente abordadas.

Hasta el mes de marzo de 2015 se habían registrado 2.440 convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que afectaban a 5,9 millones de trabajadores y a 928.800 empresas. Comparando con las cifras de 2012, último año para el que hay datos definitivos por haberse cerrado el registro estadístico, ello significa que se había concluido, hasta finales del primer trimestre de 2015, el 55,8 por 100 de la negociación colectiva de 2014 para el 58 por 100 de los trabajadores, que de esa forma tenían pactadas para dicho año las condiciones económicas y otras condiciones laborales.

En 2014 se firmaron 566 convenios colectivos correspondientes a nuevas unidades de negociación, que en 2013 alcanzaron las 661. Dichas cifras parecen indicar un incremento en el ritmo de surgimiento de nuevas unidades negociales con respecto a lo que se podía observar en periodos anteriores. Los convenios firmados por nuevas unidades de negociación en 2014 afectaron a 133.156 trabajadores. De ellos, algo más de una tercera parte, el 35 por 100, pertenecían al ámbito de negociación de empresa y el 58,6 por 100 a nuevas unidades negociales de ámbito de sector.

A finales de 2014 y principios de 2015 recayeron las primeras sentencias del Tribunal Supremo que abordaron en casación determinadas cuestiones de la reforma de la ultraactividad de los convenios colectivos. La STS de 22 de diciembre de 2014 dictaminó que, en caso de no existir convenio superior aplicable, deben mantenerse las condiciones de trabajo contenidas en el convenio que resultaba de aplicación y que ha perdido su vigencia ultraactiva, en ausencia de un convenio superior aplicable, como condiciones contractualizadas desde el inicio del contrato. La STS de 17 de marzo de 2015, por su parte, dictaminó la validez de las cláusulas convencionales pactadas antes de la reforma laboral que preveían el mantenimiento del convenio colectivo vencido y denunciado hasta la entrada en vigor de uno nuevo que lo sustituyese.

El conjunto de los convenios colectivos, con datos aún provisionales, registró un incremento de los salarios pactados del 0,58 por 100, que se compone de un aumento del 0,41 por 100 en la negociación de ámbito de empresa y del 0,60 por 100 en la de ámbito superior. Los convenios de nueva firma incorporaron un incremento global del 0,62 por 100, algo mayor que el correspondiente a las revisiones de convenios, que fue del 0,57 por 100, debido, sobre todo, al aumento del 0,65 por 100 pactado en los convenios de nueva firma de ámbito superior a la empresa. Dentro de los convenios de

nueva firma se apreciaba diferencia entre aquellos pactados con vigencia de un año, en los que el incremento fue del 0,39 por 100, y los pactados con vigencia plurianual, que recogieron un aumento del 0,65 por 100, diferencia que procede de la negociación de ámbito supraempresarial. Los incrementos salariales de 2014 se ajustaron en todos los grandes sectores, con la excepción de la agricultura y ligeramente de la industria, a la referencia del 0,6 por 100 como máximo recogido entre los criterios del II AENC.

Dichas cifras parecen confirmar la senda de moderación en los incrementos salariales pactados colectivamente que se viene dibujando en los últimos años y, en concreto, los incrementos pactados en los dos últimos ejercicios se habrían ido ajustando paulatinamente a los criterios en materia salarial recogidos en el II AENC.

El incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos en 2014, unido a que los precios medidos por el IPC anual se redujeron un 0,2 por 100, se tradujo en una ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados del 0,8 por 100, que contrasta con la pérdida de capacidad adquisitiva de los tres años precedentes.

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2014 registrados hasta marzo de 2015, por tanto aún provisionales, habían pactado una jornada media anual de 1.755,3 horas, equivalentes a 38,4 horas semanales. La duración anual de la jornada pactada por el conjunto de los convenios se diferenciaba entre las 1.707,4 horas recogidas por la negociación de empresa y las 1.759,6 acordadas en la negociación supraempresarial.

Por otra parte, los datos que proporciona la EPA sobre las horas de trabajo efectivas realizadas señalan en 2014, para el total de asalariados, una jornada media en cómputo anual de 1.706,3 horas, equivalentes a 37,3 horas semanales de trabajo efectivo. Asimismo, dichos datos permiten observar una evolución descendente de la jornada efectiva en el conjunto de los asalariados que, en el periodo 2008-2014, se redujo en 45,6 horas en cómputo anual.

En 2014 las inaplicaciones de convenios colectivos depositadas, 2.073, descendieron con respecto al año anterior (-17 por 100), y en mayor medida lo hizo la cifra de trabajadores afectados por ellas, que se redujo en un 58 por 100. Los primeros meses de 2015, por su parte, parecen indicar la continuación de una senda de descenso. Dicha tendencia probablemente guarda relación con factores como la evolución reciente de la actividad económica y con la moderación progresiva de los incrementos salariales pactados en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa.

La conflictividad por huelgas descendió en 2014 tras dos años de aumento, situándose de nuevo en cifras más parecidas a las registradas en los años inmediatamente anteriores a la crisis, 2006 y 2007. Las 777 huelgas llevadas a cabo en 2014 supusieron un 21,7 por 100 menos que en el año anterior. Hubo, asimismo, disminuciones muy significativas en los principales indicadores de participación y se contrajo notablemente la dimensión económica de las huelgas. Las 620.568 jornadas no trabajadas contabilizadas

---

### *Conflictividad laboral*

en 2014 marcaron una reducción del 43,5 por 100 con respecto al año anterior. La mayor caída de la conflictividad por huelgas de 2014 se produjo en la industria, sector que el año anterior había protagonizado precisamente el mayor aumento. Los motivos de las huelgas señalan un cierto aumento del conjunto de las relacionadas con el proceso de negociación colectiva, que fueron 217, un 6,4 por 100 más.

En el ámbito de la solución autónoma de conflictos, en 2014 se tramitaron por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) 387 conflictos, que afectaron a 3,3 millones de trabajadores. La reducción en 150 de los conflictos gestionados por el SIMA (-27 por 100) reflejan también, para este ámbito, la disminución de la conflictividad laboral que ha tenido lugar en 2014 con respecto al año anterior. No obstante, la actividad del SIMA continúa en la tendencia de expansión que ha seguido al V ASAC. Las reclamaciones salariales y las decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo continuaron siendo, por este orden, las materias más frecuentes en volumen de expedientes presentados, si bien ambas registraron importantes descensos en su número con respecto a 2013.

Por su parte, los conflictos colectivos tramitados ante los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico fueron 4.854 y afectaron a 1,8 millones de trabajadores y a 109.974 empresas, experimentando, pues, una clara disminución con respecto a 2013. Los 1.988 conflictos menos tramitados ante los órganos de ámbito autonómico en 2014, una reducción del 29 por 100, fueron reflejo del descenso que se dio en la mayor parte de dichos órganos, y desde luego en todos los que gestionan un mayor volumen de conflictividad.

Asimismo, las conciliaciones individuales presentadas ante los órganos administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (MAC) disminuyeron significativamente en 2014, truncándose la tendencia de aumento de los tres años anteriores. Los 460.609 actos de esta naturaleza intentados ante dichos servicios supusieron 68.458 menos que en 2013, una reducción del 12,9 por 100. Dicha reducción se debió a la bajada tanto de las motivadas en reclamaciones de cantidad, con 32.801 menos (-15,2 por 100), como de las motivadas en despidos, de las que se registraron 24.614 menos (-10 por 100), y las debidas a sanciones y otras causas, que fueron 11.043 menos (-16,1 por 100). También disminuyeron las conciliaciones colectivas, que fueron 629, con una reducción en 124 (-16,5 por 100) respecto de 2013. Por su parte, las mediaciones, aunque descendieron en 19 conflictos, siguieron en cifras elevadas, registrándose 170 procedimientos.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 356.427 asuntos, 2.155 más que en 2013, es decir, un 0,6 por 100 más que en el año anterior. En 2014 se registró un volumen de asuntos judiciales resueltos en línea con el ascenso de la litigiosidad que ha caracterizado a los años de la crisis económica, aumentando ligeramente este año, con respecto al año anterior, principalmente por el incremento de los conflictos colectivos.

---

*Tutela judicial y control administrativo*

Sin embargo, hay que destacar en 2014 que los conflictos individuales disminuyeron un 1,4 por 100 con respecto a 2013.

El número de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hasta finales de diciembre de 2014, según datos provisionales, fue de 1.162.895, lo que representa un volumen de actividad inferior a 2013, un 6,8 por 100 menos. De nuevo, más de la mitad fueron actuaciones en materia de Seguridad Social, 648.119, lo que supone un 4,1 por 100 menos que el año anterior. En materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, se realizaron 306.221 actuaciones, lo que supone un descenso de casi un 10 por 100. En el área de Relaciones Laborales, se registraron 124.382 actuaciones, un descenso de un 9,3 por 100 con respecto al año anterior.

La Comisión Europea planteó en 2014 un nuevo Marco estratégico sobre seguridad y salud en el trabajo, que identifica los principales problemas y retos comunes, y recoge

---

*Prevención de riesgos laborales*

los objetivos y un conjunto de acciones para promover la seguridad y la salud de los trabajadores en la Unión Europea en el periodo 2014-2020 (COM 2014, 332). El Consejo, en consecuencia, ha pedido a los Estados miembros

que revisen o desarrollen y consoliden sus estrategias nacionales a la luz del nuevo Marco estratégico comunitario y las apliquen con arreglo a sus prácticas nacionales y en cooperación y consulta con los interlocutores sociales y demás partes interesadas.

En ese contexto, el 24 de abril de 2015 se aprobó en Consejo de Ministros la nueva estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Estrategia parte de un diagnóstico de situación en el que se analizan las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad y salud en el trabajo, haciendo referencia a los progresos constatados y a los principales puntos débiles, y apunta las prioridades en la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. La misma se articula en torno a objetivos generales y específicos que agrupan las diferentes líneas de actuación en las que se distribuyen las medidas concretas que se deben ir acordando y planificando en tres Planes de Acción bienales en los que se desarrollará.

Con datos de avance, en 2014 se produjeron 1.180.602 accidentes de trabajo y 17.390 enfermedades profesionales. Los accidentes de trabajo totales se incrementaron, pues, un 2,1 por 100 en relación al año anterior, con una población afiliada un 1,6 por 100 superior en media a la correspondiente a 2013, debido al aumento en los leves. Del total de accidentes, 698.024 fueron sin baja y 482.578 dieron lugar a baja del trabajador, un 1,4 y un 3,1 por 100 más que en 2013, respectivamente. De los accidentes con baja, 417.377 tuvieron lugar en la jornada de trabajo, elevándose en un 3,2 por 100 sobre el año anterior, mientras que 65.201 fueron accidentes in itinere, un 2,3 por 100 más que en 2013. Atendiendo a su gravedad, entre los accidentes ocurridos durante la jornada de trabajo se produjo un incremento en 7 de los accidentes mortales, hasta 454. Por

el contrario, los accidentes de carácter grave disminuyeron de nuevo, registrándose 3.234, un 4,6 por 100 menos. Junto a ellos figuran los accidentes ocurridos in itinere, de los cuales también disminuyeron los de carácter grave (-2,5 por 100), pero no así los mortales, que fueron de nuevo 111.

En 2014 el índice de incidencia de los accidentes de trabajo fue de 3.058, marcando un nuevo repunte, del 3,5 por 100, en relación a 2013, en el que a su vez se había producido un aumento sobre 2012 ligeramente menor (3,3 por 100) que truncaba la senda descendente ininterrumpida de los años anteriores. A diferencia de lo ocurrido en 2013, en 2014 el incremento se registró en todos los grandes sectores de producción. Los accidentes de trabajo graves marcaron en 2014 una tasa de incidencia de 23,7, un 3,3 por 100 menos que en 2013, mientras que los accidentes mortales registraron en 2014 un índice de 3,3, esto es, un repunte del 3,12 por 100.

Por otra parte, se comunicaron 17.390 enfermedades profesionales en el año, aumentando de nuevo (2,9 por 100). De ellas, 8.215 dieron lugar a baja del trabajador, con un incremento del 7,6 por 100 sobre 2013, frente al ligero descenso de las que no ocasionaron baja.

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

### 1. Educación

La situación de España en 2014, con respecto a los principales objetivos de la Estrategia de Formación y Educación 2020, muestra que España destaca favorablemente entre los demás países por el avance de la participación en educación infantil, así como por la elevada proporción de jóvenes españoles con educación terciaria. No obstante, pese a su disminución en los últimos años, persiste un elevado abandono escolar temprano (AET), el más alto de la Unión Europea, lo que constituye uno de los principales problemas del sistema educativo. Para dar respuesta a esta situación, entre otros objetivos, la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de calidad educativa (LOMCE), estableció una serie de medidas, algunas de las cuales se han desarrollado en el presente curso. En concreto, los nuevos desarrollos curriculares en educación primaria, ESO, bachillerato y formación profesional básica, en los que se potencia el aprendizaje por competencias. Por otro lado, superar los desequilibrios de la pirámide educativa española, caracterizada por la concentración en los niveles educativos altos y bajos, así como mejorar la transición de la educación al mercado de trabajo de los jóvenes, continúan siendo importantes desafíos.

La educación ha sido una de las partidas presupuestarias que más ha contribuido a los objetivos de consolidación fiscal. En porcentaje del PIB, según los últimos datos

de la Comisión Europea, el gasto público educativo en España en 2012 (4,5 por 100 del PIB) se situaba por debajo de la media europea (5,3 por 100). Ante esta situación, y dada la importancia de la educación, sería necesario reflexionar sobre la relación entre los resultados obtenidos por los estudiantes en las diferentes etapas educativas y el gasto por alumno, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores externos al sistema educativo de tipo socioeconómico, culturales, grupales e individuales, e internos de propio sistema que influyen en tal relación. Además, habría que señalar que no solo es importante el volumen de gasto por alumno, sino también la eficacia en la asignación y gestión de los recursos.

Entre tanto, la demanda de educación financiada a través de fondos públicos aumenta, pues, a excepción del descenso del alumnado de origen extranjero, los efectos de la crisis se reflejan en la mayor concentración del alumnado en la educación pública, y en el incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional. Este último refleja tanto la mencionada ligera reducción del AET como el importante crecimiento del alumnado, que elige estudios postsecundarios de carácter profesional frente a los de tipo general. La promoción de estos estudios ha continuado fomentándose este año a través de medidas como la regulación e implantación de la formación profesional básica y la implantación de la formación profesional dual.

El Sistema Universitario Español (SUE) necesita mejorar los resultados en sus principales misiones: la formación, la investigación y la transferencia del conocimiento. En este sentido hay que señalar que si bien persiste la ausencia de universidades españolas de excelencia entre las cien mejores en los principales rankings internacionales, hay veintiuna universidades españolas entre las doscientas mejores en algún ámbito o disciplina.

Respecto a la mejora de la transición de la educación al mercado de trabajo, tanto de los titulados superiores en formación profesional como de los egresados universitarios, hay que señalar que España, junto a otros países del sur de Europa (Italia, Chipre, Grecia), combina unos niveles bajos de empleo de los graduados en educación terciaria con una alta tasa de sobrecualificación entre los trabajadores con este nivel educativo. Además, estudios recientes muestran un desajuste importante entre el tipo de formación que demanda el mercado de trabajo y la elección formativa realizada por los estudiantes.

Por otro lado, la financiación de la educación universitaria y la mejor manera de apoyar a los estudiantes para que asuman sus costes representan uno de los principales temas de debate en la política educativa universitaria, pues tanto el nivel de los precios públicos de los servicios académicos o tasas, como el nivel y el tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes podrían estar influyendo en el acceso a los estudios universitarios y la permanencia del alumnado en los mismos. La aproximación de las tasas al coste efectivo de las mismas, prevista en las medidas de racionalización del gasto público, está produciendo que España se aleje del modelo mediterrá-



neo de precios más moderados. Sin embargo, según los últimos datos disponibles (curso 2012-13), el esfuerzo en la política de becas y ayudas al estudio en España fue inferior al del curso anterior. Entre los importantes retos que debe alcanzar el SUE figuran, además, la sostenibilidad de la financiación en un contexto de restricción presupuestaria para el desarrollo de las funciones docentes y de investigación, así como potenciar la internacionalización de las universidades españolas y la movilidad de los estudiantes universitarios.

Finalmente, sería necesario aumentar los vínculos entre las universidades y las empresas, pues, a pesar de los avances registrados en los últimos años, continúan en niveles inferiores a los registrados en los países de nuestro entorno, destacando como ámbitos de mejora la cooperación entre las universidades y las empresas en materias de formación, así como la transferencia del conocimiento. Respecto a los instrumentos del sistema español de transferencia tecnológica, estos se encuentran todavía en las fases iniciales de desarrollo. Además, si bien en los años previos a la crisis mostraron un gran dinamismo, en buena medida por el impulso que recibieron de las Administraciones públicas, esta tendencia parece haberse detenido desde 2009 a raíz de la crisis.

Entre las novedades normativas hay que señalar que la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias, coexiste con la homologación y equivalencia para la convalidación de estudios extranjeros, de acuerdo con la nueva estructura de formación universitaria resultante de la reforma de Bolonia, así como con el nuevo acceso a la universidad, producto del desarrollo normativo de la LOMCE.

Por último, hay que señalar que, aunque en España el porcentaje de personas adultas que participa en una acción de formación permanente está por encima de la media europea, sigue siendo necesario elevar el nivel educativo y de competencias, tanto de los jóvenes, por la elevada incidencia del AET y unos bajos rendimientos en las competencias básicas, como de la población adulta mayor de 25 años que presenta las mismas condiciones de bajo nivel formativo. La preocupación por mejorar e incrementar la formación de los ciudadanos a lo largo de la vida, ha motivado la aprobación en España de un Plan estratégico al respecto.

## 2. Vivienda

Dos mil catorce ha sido un año de cambios en el mercado inmobiliario y en el comportamiento residencial. Tras siete años de bajada ininterrumpida de los precios y las compraventas de viviendas, se registró una estabilización de los primeros y un leve incremento de las segundas, al tiempo que mejoró levemente el indicador de accesibilidad a la vivienda en propiedad. Sin embargo, persiste la incertidumbre en cuanto a la evolución futura de la demanda, pues coexisten factores de distinto signo a efectos de su recuperación. Así, mientras, por un lado, la mejora del empleo, el crédito y las condiciones de financiación deberían contribuir a impulsarla, por



otro, el todavía elevado nivel de paro entre los jóvenes, el retroceso de los salarios, la inestabilidad en el empleo y los cambios demográficos apuntarían más bien hacia su estancamiento.

Mientras la propiedad ha retrocedido ligeramente desde el inicio de la crisis, el alquiler como forma de tenencia continuó avanzando, de forma especialmente acusada entre los jóvenes y entre la población con menor nivel de ingresos. La importancia del factor edad respecto al régimen de tenencia se ha agudizado en los años de la crisis, como se desprende del profundo retroceso de los hogares jóvenes en régimen de propiedad: si entre 2007 y 2013 la proporción de hogares encabezados por mayores de 65 años residiendo en propiedad se mantuvo bastante estable (alrededor del 90 por 100), entre los encabezados por menores de 29 años el porcentaje descendió del 58 por 100 al 38,5 por 100. Las personas mayores son las que más a menudo habitan en una propiedad libre de hipoteca y con menor frecuencia registran retrasos en los pagos relacionados con la vivienda. La propiedad en la vejez, junto con la mayor estabilidad de las pensiones con respecto a otros ingresos, resulta proteger a este grupo de los riesgos más extremos de pobreza y exclusión social, permitiéndoles actuar como piezas clave en términos de solidaridad intrafamiliar, pues no en vano las reagrupaciones familiares han ido en aumento desde que comenzó la crisis, mientras un 15 por 100 de los hogares encabezados por menores de 29 años habita una vivienda en régimen de cesión gratuita.

Se ha agudizado también la asociación tradicional en España entre alquiler de vivienda y relativamente baja solvencia económica, pues son especialmente los hogares más afectados por la crisis los que están recurriendo al mercado de alquiler. De hecho, la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos es más frecuente entre los hogares que residen en alquiler, habiendo registrado un importante aumento (del 35,9 por 100 en 2007, al 42,3 por 100 en 2013). Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas, el impago del alquiler y los lanzamientos siguieron presentes en 2014, junto con el problema de los desahucios por ejecuciones hipotecarias.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre vivienda habitual aumentó el 7,4 por 100 a lo largo de 2014. Por ello, recientemente el Real Decreto-ley 1/2015, introduce algunas modificaciones respecto al Código de buenas prácticas para deudores hipotecarios sin recursos, aprobado en 2012, y también respecto a la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales, que establecía la Ley 1/2013.

Los desahucios constituyen una de las manifestaciones más extremas de la necesidad de vivienda a costes asequibles para las personas con bajos ingresos, que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda o que tienen retrasos en los pagos. Se trata de situaciones especialmente acuciantes para grupos en riesgo de vulnerabilidad social, si bien también afectan a segmentos de población socialmente integrados. Numerosas familias con bajos ingresos no consiguen reunir los requisitos

para optar a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. Las situaciones de carencia o precariedad residencial no están siendo adecuadamente amortiguadas en España por las políticas de vivienda social, persistiendo la falta de ajuste de las políticas de vivienda a las necesidades residenciales de la población. Muestra de tal desajuste es la existencia de un parque de viviendas protegidas vacías y la escasez de vivienda social en alquiler, en paralelo al aumento del número de hogares con dificultades para sostener su vivienda.

Finalmente, a pesar de las iniciativas de impulso a la rehabilitación aprobadas el año anterior, el número de viviendas objeto de este tipo de actuaciones ha continuado descendiendo ligeramente en 2014, si bien, tras varios años de descenso, el presupuesto dedicado a la reforma y/o restauración ha experimentado un ligero aumento.

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

Por lo que respecta a la evolución de ciertos parámetros vinculados a la sostenibilidad medioambiental, cabe destacar el positivo cambio de tendencia registrado por algunos indicadores como resultado del descenso de la actividad económica en los últimos años, en paralelo a la adopción de pautas de gestión más sostenible en algunos ámbitos, que es necesario proseguir en el escenario de la recuperación. Así, cabe mencionar la favorable evolución del consumo interno de materiales o la generación de residuos municipales.

Sin embargo, existe un amplio margen de progreso en ámbitos con importantes repercusiones ambientales y socioeconómicas. No hay que olvidar que la población está cada vez más concienciada sobre las repercusiones de algunos de los problemas ambientales en su calidad de vida, entre otras cosas porque, como reconocen las instituciones europeas y españolas, existe una relación causa-efecto en los problemas de salud de origen ambiental.

Entre los ámbitos en los que se debe seguir avanzando destaca la intermodalidad del transporte en España, donde se necesita impulsar un reparto modal que prime las opciones de menor consumo energético y bajas emisiones. Otro tanto ocurre en la agricultura, donde, pese a constatar una evolución hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y la adopción de técnicas de cultivo y uso de nuevas tecnologías, persiste la tendencia al abandono del entorno rural, que redundará en una escasa ordenación forestal, aumentando el riesgo de degradación de suelos y paisajes, y el aumento de combustibilidad de los montes. En el ámbito de la protección de la biodiversidad y los espacios naturales, cabe recordar que en España la superficie protegida alcanzaba en 2013 el 27,8 por 100 sobre la superficie total, aunque únicamente el 3 por 100 de las zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y el 11 por 100 de los lugares de interés comunitario (LIC) disponen de un plan de ordenación aprobado o en proceso de tramitación.

En relación al cambio climático, los registros de emisiones GEI correspondientes a 2013 alcanzaron un 10,1 por 100 sobre las de 1990, superándose el objetivo establecido

del 15 por 100, reducción que se ha dejado sentir desde 2005 en todos los sectores. Tanto la tendencia de los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera como las medidas normativas y políticas adoptadas, perfilan un horizonte esperanzador que debe afianzarse manteniendo el esfuerzo desde todos los agentes de la sociedad española.

La sostenibilidad medioambiental se despliega en numerosos ámbitos, en algunos de los cuales se están registrando avances e iniciativas reseñables en los últimos años. Sin embargo, a corto plazo resulta difícil contrarrestar las consecuencias del modelo de desarrollo de las últimas décadas, basado en la edificación y el consumo de combustibles fósiles, junto a una planificación territorial con frecuencia incompatible con la conservación de la biodiversidad, por lo que siguen siendo necesarios mayores esfuerzos para facilitar el avance hacia los objetivos de sostenibilidad medioambiental que preconiza la Estrategia 2020.

#### 4. Consumo

El descenso de las rentas y las expectativas acerca del futuro de la economía, que no terminan de reorientarse hacia unas actitudes suficientemente optimistas, han lastrado hasta ahora la reactivación del consumo de los hogares, que, sin embargo, en los últimos meses de 2014 y primeros de 2015 podría estar dando muestras de cierta recuperación. Así, en 2014 la Renta Bruta Disponible de los Hogares habría registrado un aumento nominal del 1,4 por 100. No obstante, aún queda un largo recorrido hasta alcanzar los valores de 2009. Por su parte, la última actualización de Encuesta de Presupuestos Familiares (datos de 2013) refleja un paso más en la profundización del deterioro del consumo como indicador de calidad de vida de los hogares, en coherencia con el descenso de la renta media anual en 2013. Entre 2012 y 2013, la renta media de los hogares se habría reducido en casi mil euros (–5,1 por 100), lo que convierte a ese lapso en el segundo de mayor descenso desde el comienzo de la crisis. Ello se tradujo en un descenso del gasto en bienes y servicios cercano a los mil euros por hogar en ese periodo, que se suma a las bajadas de los años anteriores, dando como resultado el volumen de consumo menor desde 2007.

Como consecuencia, las familias dedicaban al gasto en vivienda —condicionado por compromisos de pago muchas veces anteriores a la crisis— una proporción muy superior a la de hace menos de diez años. Al mismo tiempo, el capítulo de la alimentación, pese a su reducción en los últimos años, se ha situado como el segundo grupo de gasto más grueso. Estos dos componentes reflejan la deriva hacia un modelo de supervivencia en el consumo familiar, con un fuerte peso de los gastos esenciales.

Paralelamente, durante 2014 se ha hecho patente la presencia de nuevas formas de consumo, que emergen al calor de la crisis económica, pero que son también la manifestación de la extensión de valores relacionados con la responsabilidad social y ambiental. Así, el consumo colaborativo, una de cuyas vertientes (movilidad con vehículos compartidos) fue motivo de controversia, parece ganar terreno en toda la Unión

Europea y en España. Ello ha propiciado el pronunciamiento de las instituciones sobre la necesidad de regular este sector emergente.

Durante este año siguió abierto el proceso de resolución del conflicto de las participaciones preferentes, con un buen número de sentencias judiciales a favor de los usuarios de productos financieros, pero, sobre todo, de pronunciamientos favorables de los tribunales de arbitraje, que ha sido el método elegido por la mayoría para recuperar sus inversiones.

Por otro lado, la aprobación de la Ley 3/2014, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias ha introducido novedades importantes al conjunto de la normativa en vigor sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, destacando los elementos relacionados con el comercio electrónico y las transacciones hechas a distancia. La nueva regulación se incorpora en un momento de evidente oportunidad, dado el crecimiento experimentado por las operaciones comerciales a través de Internet en los últimos años en España.

## 5. Protección social

El aumento del desempleo de larga duración, la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea, como desafíos que se añaden al reto del envejecimiento y el declive demográfico, han puesto a prueba los sistemas de protección social de los Estados miembros a lo largo de estos años de crisis, especialmente de los que, como España, se han visto más afectados por ella. Pese a que la Estrategia 2020 se proponía sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social, habiendo recibido impulso algunas iniciativas de interés como el paquete de inversión social o el Fondo Europeo para las personas en situación de mayor privación, la Unión Europea no está avanzando en aquella dirección; en 2013 casi uno de cada cuatro europeos se encontraba en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Como subraya el Comité de Protección Social de la Unión Europea en su Informe anual, las políticas sociales no se bastan por sí solas para alcanzar los objetivos de la Estrategia 2020 en materia de pobreza y exclusión social, sino que requieren del soporte de otras políticas públicas en el ámbito económico, laboral, fiscal y educativo, mediante un enfoque integrado y coherente de todas ellas.

Según el Informe 2014 de dicho Comité, España y Grecia encabezaban el grupo de países con una evolución social más preocupante desde el comienzo de la crisis, por registrar un deterioro significativo en quince o más indicadores sociales.

---

*Tendencias en protección social en el marco europeo*

Atendiendo a la evolución del gasto social comparado, en términos de PIB España se situaría en un grupo intermedio de esfuerzo medido de esta manera, si bien con un ritmo de aumento algo superior durante los últimos años, en los que el gasto en

protección social pasó de representar el 20,8 por 100 en 2007 al 25,9 por 100 del PIB en 2012, todavía por debajo de la media europea en ese último año (29,5 por 100 del PIB). La orientación, en cambio, difiere de la de la mayoría de los países, sobre todo en lo que se refiere a la preponderancia del gasto en desempleo y el peso más reducido de otras partidas de las políticas sociales de no escasa importancia para la cohesión social, como las políticas de apoyo a las familias, la vivienda social, la discapacidad y la inclusión social.

En cuanto a la financiación de la protección social, las principales fuentes proceden de las cotizaciones de los empresarios y de las aportaciones públicas, situándose España algo por debajo de la media europea en lo que se refiere a las aportaciones públicas y a las cotizaciones de las personas protegidas.

La aproximación al esfuerzo en protección social a través del gasto debe ser completada con nuevos enfoques metodológicos que permitan la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los sistemas, considerando los objetivos sociales de la Estrategia 2020 y la interacción entre las distintas políticas. El objetivo de impulsar la inversión social auspiciado desde las instituciones europeas se fundamenta en la idea de que el acceso a prestaciones y servicios adecuados, junto con un mayor papel para las medidas preventivas y de activación, debe ayudar a impulsar, movilizar y mantener el potencial de la población, permitiendo cada vez a más personas participar activamente en la sociedad y la economía a cambio de un buen sustento.

En el año 2014, la aplicación de las importantes reformas aprobadas en los últimos años en el ámbito de la sostenibilidad del sistema de pensiones se encontraba en sus

---

#### *Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social*

primeras etapas. Así, fue el segundo año en que las nuevas altas en pensiones se llevaron a cabo con arreglo a la reforma aprobada por la Ley 27/2011, al tiempo que se aplicó por primera vez el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) incorporado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre. Por su parte, la aplicación del factor de sostenibilidad, introducido, asimismo, por esta última Ley, no dará comienzo hasta 2019.

Después del impulso en ese terreno, en 2014 las modificaciones operadas en distintas vertientes del sistema de Seguridad Social, en forma de novedades normativas o iniciativas de otra índole, han proseguido en el intento de aumentar los ingresos del sistema y la eficacia en la gestión.

Al primer objetivo responden una serie de medidas que suponen un aumento de las cuotas sociales, como la ampliación de los conceptos salariales sujetos a cotización, por aplicación del Real Decreto 637/2014, de 25 de julio, que desarrolla reglamentariamente las modificaciones introducidas en el artículo 109 de la LGSS por el Real Decreto-ley 16/2014, en cuanto a considerar como sujetos a cotización determinados conceptos salariales que tradicionalmente venían tratándose como exentos. También se han producido subidas de cotización en el terreno de la aproximación de Regímenes

especiales al Régimen general de la Seguridad Social, y así, a través del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, se produce la equiparación a la cuantía de la base mínima de cotización con la mínima del RETA con la del Régimen General, para los supuestos en que el trabajador autónomo tenga diez o más asalariados. Y unido a lo anterior, no cabe olvidar la contribución al aumento de la recaudación que supuso el mantenimiento durante 2014 del incremento del 5 por 100 de la base máxima de cotización en el Régimen General introducido por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. En este mismo terreno cabe situar los avances por la aplicación del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social 2012-2013.

Paralelamente a lo anterior, como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, la Seguridad Social ha seguido contribuyendo decididamente a sustentar la política de empleo, de modo que la mayor parte de las medidas que se han ido adoptando en este ámbito (garantía juvenil, apoyo a los emprendedores, segunda oportunidad, etc.) se han traducido en estímulos a la contratación, vía reducciones o bonificaciones en las cotizaciones sociales.

En el ámbito de las medidas dirigidas a mejorar la gestión de diversos aspectos del sistema, se aprobó la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de Medidas en materia de liquidación e ingresos de cuotas de la Seguridad Social, sobre cuyo Anteproyecto versó el Dictamen 6/2014 del CES. Esta norma introduce un nuevo sistema de liquidación de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, a efectuar directamente por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social por cada trabajador. Igualmente, se reformaron aspectos concretos del procedimiento de gestión de algunas prestaciones, en particular, la de incapacidad temporal por contingencias comunes, que fue objeto de diversas modificaciones a lo largo del año.

Se afrontó, asimismo, la reforma del régimen regulador de la colaboración de las mutuas con la Seguridad Social en su conjunto, a través de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas. En adelante, estas entidades pasarán a denominarse “mutuas colaboradoras con la Seguridad Social”, abordando la ley diversas modificaciones dirigidas a reforzar la transparencia y la eficiencia en su gestión. Entre otras medidas, se dota de mayores mecanismos de control a la Comisión de Control y Seguimiento de estas entidades; se revisa el régimen retributivo de su personal directivo; se facilita el acceso a la prestación por cese de actividad a los autónomos económicamente dependientes; se modifica nuevamente el procedimiento de gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes y, como ya se ha mencionado en el capítulo II, se establece la exclusión de las mutuas del desempeño de la función de servicios de prevención ajenos que podían desarrollar hasta ahora. El CES tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley que articulaba dicha reforma en su primer dictamen de 2014.

En cuanto a las mejoras de la acción protectora dispensada por el sistema, cabe destacar que la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, vino a consolidar el contenido del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto. Recuérdese que esta norma desarrollaba el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, de 31 de julio de 2013, suscrito por Gobierno e interlocutores sociales para dar respuesta a sucesivas sentencias del Tribunal Europeo y del TC español. La nueva regulación, que flexibiliza la acreditación del requisito del periodo de carencia de quince años para ser beneficiario de una pensión contributiva, y también actúa sobre la forma de cálculo de la cuantía de la pensión, garantiza a estos trabajadores la pensión mínima prevista en los PGE.

En cambio, en 2014 se vio nuevamente pospuesta o suspendida la efectividad de varias previsiones de mejora de la acción protectora contempladas en diversas normas, entre las que cabe mencionar la mejora de las pensiones de viudedad, establecida por la Ley 27/2011 para las personas beneficiarias de rentas más bajas o las mejoras del permiso de paternidad comprometidas en la Ley 9/2009, que volvieron a ser diferidas en el último ejercicio.

Por último, cabe recordar que entre los resultados de la nueva etapa del diálogo social, a la que se ha hecho referencia extensa en el capítulo II, se contemplan una serie de materias en el ámbito de la protección social, que constituye uno de los ocho ejes del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, suscrito el 29 de julio por el Gobierno y los interlocutores sociales. Entre las medidas objeto del diálogo en este ámbito figuraba la elaboración de un mapa completo de prestaciones sociales, la evaluación de las rentas mínimas o básicas de inserción, la protección a los parados de larga duración, la profundización en el Plan de viabilidad del FOGASA, así como avanzar en el ámbito del sistema público de pensiones y la sanidad y servicios sociales.

La Administración de la Seguridad Social mantuvo en 2014 un nivel de déficit muy similar al del año anterior, a pesar de que la economía española volvió a crecer y a crear empleo, por primera vez desde que comenzara la crisis económica y financiera. Así, en términos de Contabilidad Nacional, y según datos provisionales, el déficit alcanzó el 1,06 por 100 del PIB, frente al 1,11 por 100 registrado en 2013, superando ligeramente el objetivo recogido en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, que lo situaba en el 0,93 por 100 del PIB.

---

*Principales magnitudes  
y prestaciones de la  
Seguridad Social*

En lo que respecta al sistema de la Seguridad Social, el déficit en términos de ejecución presupuestaria se cifró en el 1,32 por 100 del PIB, frente al 0,83 por 100 del año anterior, con un saldo negativo de 13.953,75 millones de euros, resultado de un avance de los gastos no financieros del 2,4 por 100, frente a una caída de los ingresos del 1,7 por 100.

El descenso de los ingresos responde al retroceso de las transferencias corrientes, especialmente las procedentes del Estado, por efecto comparación con el importante aumento que registraron el año anterior, cuando el Estado asumió completamente la financiación de los complementos a mínimos e hizo frente al pago de obligaciones pendientes en el ámbito de las prestaciones de carácter no contributivo.

Los ingresos por cotizaciones sociales, que representan más del 80 por 100 del total, y que desde el año 2009 venían cayendo, aumentaron un 1 por 100, alentados fundamentalmente por el avance de las cotizaciones procedentes de las personas ocupadas, en línea con el aumento de la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social. Esta última mostró una mejora progresiva que le permitió alcanzar en el conjunto del año su primera tasa de variación positiva desde que comenzara la crisis económica, del 1,6 por 100. Sin embargo, cabe señalar que prácticamente la mitad del aumento anual de la afiliación se siguió concentrando en los grupos de cotización más bajos (trabajadores mayores de 18 años no cualificados, oficiales de 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, y especialistas) y un 25 por 100 en jornadas a tiempo parcial, lo que, unido a la moderación salarial, se vio reflejado en las bases de cotización y, en consecuencia, en los ingresos del sistema.

Por su parte, los ingresos correspondientes a las cotizaciones procedentes de los desempleados y de bonificaciones por fomento del empleo cayeron un 14 por 100 en 2014, en línea con el descenso del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo.

Los gastos no financieros del sistema se desaceleraron, por su parte, hasta el 2,4 por 100, debido, especialmente, al menor avance del gasto en transferencias corrientes. El gasto en prestaciones contributivas, que representa el 87 por 100 del total, cayó un 2,8 por 100 y un 3,6 por 100 el correspondiente a las pensiones; si bien, dicho descenso se debió a que la partida de complementos a mínimo, que hasta ahora venía contabilizándose dentro del segmento contributivo, ha pasado a incluirse dentro de las transferencias no contributivas.

Aun así, de no haberse producido esta modificación, el crecimiento del gasto en pensiones habría sido del 2,8 por 100, menor al registrado los años anteriores, lo que cabe atribuir fundamentalmente a la menor revalorización de la cuantía de las pensiones, una vez que en 2014 entró en vigor el nuevo IRP, que supuso una revalorización del conjunto de pensiones del sistema del 0,25 por 100, frente al 1 por 100 con carácter general de 2013.

Así, la pensión contributiva media del sistema, que en 2014 ascendía a 871,01 euros mensuales, aumentó un 1,7 por 100, frente al 4,2 por 100 de media registrado a lo largo de la última década. Por su parte, el número de pensiones en vigor se situó en 9.201.080, tras incrementarse un 1,5 por 100 respecto al año anterior, en línea con el avance medio anual registrado a lo largo de la última década.

En lo que respecta al segmento no contributivo, se observa una caída del gasto en pensiones de jubilación e invalidez del 11 por 100, que contrasta con el aumento del



número de beneficiarios en un 0,7 por 100, lo que a su vez supone un cambio respecto a la tendencia descendente registrada durante los últimos años.

En cuanto a los complementos a mínimos, desde el año 2013 se aprecia un estancamiento en el número de pensiones con complemento a mínimo, así como una caída en 2014 del gasto asociado, del 5,2 por 100. Ello puede reflejar los efectos de las medidas adoptadas en los últimos años, como la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones en 2011, la no actualización de las mismas en 2012 y 2013, las modificaciones en los requisitos de acceso y la cuantía de los complementos introducidos en la Ley 27/2011, o la equiparación de la revalorización de las pensiones mínimas con la del resto con la entrada en vigor de la Ley 23/2013.

Como consecuencia de la situación de déficit que atraviesa el sistema desde el año 2012 y las consiguientes tensiones de liquidez acaecidas en determinados momentos del año a la hora de hacer frente al pago de obligaciones relativas a las pensiones contributivas, en 2014 fue preciso acudir nuevamente a la utilización del Fondo de Reserva, por un importe de 15.300 millones de euros.

El desarrollo de la previsión social complementaria en España continúa estancado a pesar del avance de la recuperación de la economía y el empleo. En 2014, con datos

---

#### *Previsión social complementaria*

todavía provisionales, las cuentas de partícipes descendieron por cuarto año consecutivo, al igual que el número de planes de pensiones inscritos. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones durante 2014, al igual que en ejercicios anteriores, se ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución, con aportaciones anuales muy escasas.

En cuanto a los rescates anticipados de planes de pensiones en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, los datos provisionales apuntan a que se habría producido el primer descenso desde que en 2008 se abrió esta posibilidad, observable tanto en número de partícipes como en volumen de las aportaciones recuperadas. Precisamente, en 2014 una de las novedades normativas más destacables en este ámbito consistió en la creación de un nuevo supuesto de rescate en caso de aportaciones con una antigüedad superior a diez años. Otras modificaciones normativas se dirigieron a abaratar las comisiones de los planes y fondos de pensiones.

Dos años después de la reforma del sistema sanitario, 2014 ha sido todavía un año difícil, en el que ha seguido siendo palpable el descenso del presupuesto destinado a atender

---

#### *Protección de la salud y sistema sanitario*

a cada paciente del SNS, magnitud que además muestra importantes diferencias entre las comunidades autónomas —con 1.200 euros de media, la diferencia entre los dos extremos se cifra en 600 euros por persona y año—. Al mismo

tiempo, durante este periodo han aflorado algunas dificultades en la aplicación de aspectos concretos de la reforma que, como el copago en la prestación farmacéutica

hospitalaria, no han llegado a ser efectivos en todo el territorio, habiéndose planteado su revocación en 2015. Entretanto, el sistema sanitario continuó desplegando su actividad en todos los niveles, afrontando el descenso de los recursos con el consiguiente incremento de la presión sobre sus estructuras. En este sentido, la evolución de las listas de espera quirúrgica, como uno de los indicadores más visibles de la saturación, mostró un incremento notable con una tasa de prevalencia que se sitúa ya en 12 por cada 1.000 habitantes. También descendió nuevamente el número de camas hospitalarias, dando continuidad a la tendencia de los últimos años.

En lo que concierne a la atención de urgencias, la reciente publicación del informe del Defensor del Pueblo sobre la situación de este nivel asistencial ha revelado la fuerte presión que de manera creciente experimenta sus servicios en España, llegando a sumar más de veintiséis millones de consultas en 2012, con un 80 por 100 con cargo a financiación pública, en el ámbito hospitalario. De acuerdo con el informe, los últimos años de crisis han visto aumentar su actividad, en parte debido al aumento de las listas de espera.

Desde el punto de vista de la regulación, en 2014 vieron la luz varias normas de alcance estatal, entre las que cabe destacar el Real Decreto 639/2014 de troncalidad, que introduce novedades importantes en el modelo formativo de los médicos especialistas, el Real Decreto 81/2014, para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza, y el Real Decreto 640/2014, por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

A partir de 2010, con el agravamiento de la mala situación económica, comenzó un periodo de ajustes presupuestarios de todas las administraciones implicadas en el funcionamiento del SAAD. Como consecuencia, el sistema no se está desarrollando de acuerdo con las expectativas de los primeros años.

---

#### *Atención a la dependencia*

Más de un millón de personas (el 2,64 por 100 de la población) se encuentran en situación de dependencia en España. Dar cobertura a las necesidades cotidianas de todas ellas es el gran reto al que se enfrenta el Sistema de dependencia, en un contexto demográfico de envejecimiento y de aumento de la demanda de bienestar. Llegando a su fin el año 2014, el número de solicitudes para acceder al SAAD ascendía a 1.594.692, un 1,5 por 100 menos que a finales del año anterior, una tendencia de descenso que ha comenzado hace pocos años a medida que la población con dificultades va solicitando su valoración y el sistema va emitiendo los correspondientes dictámenes. No obstante, es previsible que en los próximos años el ritmo de solicitudes vuelva a crecer como consecuencia de la llegada de las cohortes más numerosas a edades avanzadas. La diferencia entre las solicitudes presentadas y los dictámenes emitidos arroja una cifra importante que se corresponde con la lista de espera para la valoración, situada de manera casi constante en el entorno de las 100.000, pero que en el último año habría descendido hasta los 71.197, lo que podría ser reflejo directo de la reducción del número de solicitudes recibidas.

En cuanto a las prestaciones concedidas, en 2014 se ha asistido a una nueva reducción de su número, que se manifestó en un total de 745.720 personas con prestaciones asignadas en el último mes. Se trata, probablemente, del elemento más revelador de la evolución seguida por el sistema en los últimos años, una evolución poco favorable cuya tendencia al decrecimiento al poco tiempo de haber comenzado a funcionar, evidencia la mala situación económica y quizá la necesidad de redefinir las prioridades del gasto público. Así las cosas, en 2014 el número total de beneficiarios con prestación asignada fue casi igual al alcanzado en 2011, después de dos años de reducción.

Uno de los aspectos más preocupantes del funcionamiento de SAAD es la lista de espera para recibir atención. La notable reducción de esa lista en 2014, que en la actualidad alcanza a un 18,7 por 100 de las 897.182 personas con derecho reconocido, se explica en buena medida por la reducción del número de personas con derecho a la atención por la evolución de la tasa de reposición, a la baja, merced al último retraso en la aplicación del calendario y al mayor rigor en la aplicación del baremo de valoración.

El año se ha saldado con un notable descenso de las prestaciones (tanto económicas como en especie), 32.000 menos que en el año anterior. Y ello debido al descenso del número de prestaciones económicas, que aun así siguen siendo dominantes, y a pesar del leve incremento de las prestaciones de servicios.

La actividad del sistema de protección por desempleo a lo largo de 2014 permite contrastar dos tendencias de muy distinto signo. El sistema alcanzó durante el año a un

*Protección por desempleo* volumen medio de 2.542.977 de beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que significa una disminución de un 11,2 por 100 con respecto al año anterior. Ello refleja, en parte, la progresiva mejora del empleo de la que se ha dado cuenta en el capítulo II de esta Memoria. No en vano las nuevas altas en prestaciones por desempleo contributivas descendieron en media anual el 19,6 por 100, mientras que las de prestaciones del nivel asistencial lo hicieron en un 5,6 por 100. Al mismo tiempo, las incorporaciones al mercado laboral constituyeron la causa del 64,5 por 100 de las bajas de la prestación, correspondiendo la mayor parte a bajas de la prestación contributiva.

Sin embargo, no hay que olvidar que parte de esos mismos datos está reflejando el preocupante retroceso del alcance de la protección que brinda el sistema: la cobertura alcanzó solamente al 58,85 por 100 de las personas desempleadas, lo que supone una caída de casi veinte puntos desde 2010. El agotamiento del derecho a la protección, vinculado fundamentalmente al paro de larga duración, explica también una parte importante del descenso de personas con derecho a prestación contributiva: el 31,5 por 100 de las bajas en la prestación en el año se explicaban por este motivo. En algo más de la mitad de los casos se trataba de beneficiarios de prestaciones contributivas, y el resto eran perceptores de subsidio y de renta activa de inserción. Esta última modalidad de la protección —limitada a ciertos colectivos de especial vulnerabilidad y

particulares dificultades de empleabilidad—, fue la única que continuó viendo aumentar el número de nuevas altas de beneficiarios, que en 2014 superaron las 300.000, lo que supone un incremento del 6,2 por 100 respecto a 2013. Continúa así la tendencia iniciada desde el comienzo de la crisis, a pesar de los nuevos requisitos de acceso a la misma introducidos a partir de 2012.

En 2014 la cuantía media de la prestación contributiva se situó en 27 euros diarios, reflejando una disminución del 3,6 por 100 respecto a 2013, primer año de descenso tras la entrada en vigor de las medidas adoptadas en esa dirección en la mencionada norma.

Una de las consecuencias de la prolongación de las situaciones de paro y de pérdida de alcance y suficiencia del sistema de protección por desempleo es el empeoramiento del riesgo de pobreza monetaria después de transferencias sociales, que afecta al 40 por 100 de las personas desempleadas, así como del riesgo de pobreza y exclusión social, que alcanza al 56,5 por 100 del mismo grupo, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2013.

La gravedad de la situación justificó la aprobación del Programa de Activación para el Empleo, destinado a mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades a los desempleados que hayan agotado sus prestaciones y carezcan de rentas superiores al 75 por 100 del SMI.

El conjunto de políticas sociales y herramientas de protección social descritas a lo largo del capítulo ha permitido paliar algunos de los efectos sociales más negativos de la crisis, en especial durante sus primeros años. Sin embargo, no ha conseguido contrarrestar los efectos del fuerte deterioro de las rentas de la mayoría de la población en este tiempo. A pesar del descenso del umbral de riesgo de pobreza monetaria (que pasó de 8.877 euros/año según la ECV 2009, a 8.114 euros en la ECV 2013), hay más personas en edad activa situadas por debajo del mismo. Únicamente quienes perciben ingresos más estables —los y las pensionistas— han visto disminuir su riesgo de pobreza relativa. El problema de la precariedad de ingresos, que traslada la denominada tasa de riesgo de pobreza monetaria (situada en el 20,4 por 100 para la población en general), se concentra en algunos grupos cuyo peso es importante en el total de la población. Además de la elevada incidencia del riesgo de pobreza monetaria entre las personas desempleadas, prácticamente el 48 por 100 de la población extranjera no comunitaria y el 27 por 100 de los niños y las niñas se ven afectados por esta situación.

---

*Servicios sociales  
y asistencia social*

El riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE), indicador que contempla más factores, además de la situación derivada de los ingresos, también ha aumentado hasta afectar al 27,3 por 100 de la población, según datos de la ECV 2013, lo que se explica fundamentalmente por el empeoramiento de la situación de las personas en edad activa.

En este contexto de persistencia y aumento de las situaciones de necesidad que, en buena medida, forman parte del cometido de actuación de los servicios sociales, estos últimos han afrontado fuertes restricciones presupuestarias, tanto del presupuesto autonómico como de la financiación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales, que han mermado su capacidad de respuesta. Efecto de lo anterior ha sido el desplazamiento de la demanda hacia las entidades del tercer sector de acción social que, habiendo sufrido también los rigores de la reducción de apoyos y subvenciones públicas, afrontan una situación que escapa a sus posibilidades de actuación.

En este contexto, las rentas mínimas de inserción han cobrado especial relevancia. El número total de beneficiarios de esta prestación se ha duplicado desde 2007, alcanzando en 2013 la cifra más alta de la última década; más de 637.000 personas entre titulares de la prestación y sus dependientes. Y ello a pesar del endurecimiento de los requisitos de acceso, sobre todo en lo relativo a la prueba de ingresos.

Con todo, las rentas mínimas de las comunidades autónomas representan una exigua parcela del conjunto de prestaciones de carácter económico supeditadas a la no superación de un nivel determinado de rentas. En conjunto, estas prestaciones de garantía de mínimos son un ámbito de la protección social que ha ido en aumento, habiendo pasado de representar en torno al 1 por 100 en 2007 al 1,5 por 100 del PIB en 2013, donde el mayor peso relativo lo ostentan los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que representan casi el 50 por 100 de este gasto. Cabe recordar al respecto el compromiso adoptado por el Gobierno en el marco del diálogo social de elaborar un mapa de prestaciones, que deberá aportar claridad en el fragmentado marco de ayudas existente y abrir la reflexión sobre la adecuación, alcance y suficiencia de la vertiente asistencial del sistema de protección social español.

# CAPÍTULO I

## PANORAMA ECONÓMICO



## 1. Contexto internacional

La economía mundial experimentó en 2014, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup>, un crecimiento moderado, el mismo que el año anterior, un 3,4 por 100, lo que supone dos décimas de punto menos de lo esperado un año antes por este organismo. Por su parte, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen creció un 3,4 por 100 en 2014, una décima por debajo del nivel alcanzado el año anterior y casi un punto porcentual menos de lo esperado. El comercio mundial creció, por tanto, lo mismo que lo hizo la economía mundial.

### 1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

Este crecimiento de la actividad mundial vino acompañado de amplias divergencias y diversidad de situaciones entre las distintas áreas y países. En esta ocasión, las economías avanzadas crecieron un 1,8 por 100, cuatro décimas más de lo que lo hicieron el año anterior, mientras que las emergentes se desaceleraron respecto a los resultados alcanzados en 2013, y crecieron un 4,6 por 100 frente a un 5,0 por 100 del año anterior.

---

*Crecimiento moderado  
de la economía mundial*

El crecimiento de la economía mundial en 2014 trajo consigo una disminución de seis décimas en la tasa de paro media de las economías avanzadas, que se situó en el 7,3 por 100, con una mayor caída del paro en Estados Unidos que en la Unión Europea.

En efecto, en las economías avanzadas, la evolución más favorable en términos de crecimiento se produjo en Estados Unidos y Reino Unido, mientras que en la Unión Europea en conjunto, aunque superó la etapa recesiva registrada en 2013, su recuperación continuó siendo frágil y se vio afectada por tensiones geopolíticas que afectaron a la confianza de los agentes económicos. En la Unión Europea se observaron también resultados divergentes por Estados miembros, que se expondrán y analizarán más ampliamente en el apartado correspondiente de esta Memoria.

En las mayores economías emergentes se registraron igualmente crecimientos dispares. Así, China continuó su expansión, aunque a un ritmo menor, India registró el

1. Las cifras que ofrece el FMI, que se recogen en este apartado, no siempre coinciden con las oficiales de cada país, y suelen registrar revisiones de todos los años, incluso en ocasiones de cierto calado.



**CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL\***, 2007-2016  
(Tasas de variación interanual en volumen)

| Conceptos                         | 1997-2006 | 2007 | 2008 | 2009  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015(p) | 2016(p) |
|-----------------------------------|-----------|------|------|-------|------|------|------|------|------|---------|---------|
| <b>Producción mundial</b>         | 4,0       | 5,7  | 3,1  | 0,0   | 5,4  | 4,2  | 3,4  | 3,4  | 3,4  | 3,5     | 3,8     |
| Países avanzados                  | 2,8       | 2,8  | 0,2  | -3,4  | 3,1  | 1,7  | 1,2  | 1,4  | 1,8  | 2,4     | 2,4     |
| Países emergentes y en desarrollo | 5,5       | 8,7  | 5,8  | 3,1   | 7,4  | 6,2  | 5,2  | 5,0  | 4,6  | 4,3     | 4,7     |
| <b>Comercio mundial</b>           | 6,8       | 8,3  | 3,0  | -10,6 | 12,6 | 6,8  | 2,8  | 3,5  | 3,4  | 3,7     | 4,7     |
| <b>Importación</b>                |           |      |      |       |      |      |      |      |      |         |         |
| Países avanzados                  | 6,6       | 5,7  | 0,5  | -12,2 | 11,7 | 5,5  | 0,9  | 2,1  | 3,3  | 3,3     | 4,3     |
| Países emergentes y en desarrollo | 8,1       | 15,6 | 9,1  | -7,9  | 14,1 | 9,8  | 6,0  | 5,5  | 3,7  | 3,5     | 5,5     |
| <b>Exportación</b>                |           |      |      |       |      |      |      |      |      |         |         |
| Países avanzados                  | 6,1       | 7,5  | 2,2  | -11,8 | 12,3 | 6,3  | 2,0  | 3,1  | 3,3  | 3,2     | 4,1     |
| Países emergentes y en desarrollo | 8,3       | 9,7  | 4,4  | -7,7  | 13,6 | 7,4  | 4,4  | 4,6  | 3,4  | 5,3     | 5,7     |

\* De bienes y servicios.

(p) Previsión.

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2015.

mayor crecimiento de entre estos países, mientras que Brasil y Rusia sufrieron una fuerte desaceleración.

Diversos acontecimientos marcaron en especial el devenir de la economía mundial en 2014 y en los primeros meses de 2015: el abaratamiento excepcional del precio del petróleo, fuertes movimientos en los tipos de cambio y elevadas tensiones geopolíticas.

El primero de ellos, el relativo al fuerte descenso del precio del petróleo<sup>2</sup>, se produjo, sobre todo, a finales de año, y tuvo su explicación tanto en factores de demanda como de oferta, aunque estos últimos pesaron más. Por el lado de la demanda, esta se redujo debido al menor crecimiento de las economías emergentes y de algunas desarrolladas, pero los precios de las demás materias primas bajaron mucho menos, por lo que los factores de oferta debieron influir considerablemente más en la caída de los precios del petróleo. Entre dichos factores cabe señalar el aumento de la producción en países no pertenecientes a la OPEP, en especial por la creciente producción de petróleo no convencional en Estados Unidos; la recuperación parcial imprevista de la producción en países de la OPEP con graves conflictos, como Irak y Libia; y el cambio de estrategia de los demás países de la OPEP, encabezados por Arabia Saudí, que, ante el descenso de los precios, optaron en esta ocasión por mantener sus niveles de producción y defender su cuota de mercado. Todos estos factores permiten prever que el mantenimiento de menores precios del petróleo puede ser duradero en los próximos meses.

---

*Fuerte descenso del  
precio del petróleo*

Esta reducción de los precios del petróleo ha tenido y tendrá efectos contrapuestos en los resultados de los países que se verán beneficiados o perjudicados según sean exportadores o importadores de petróleo en términos netos, lo que supondrá una redistribución de los ingresos a nivel mundial. En principio, en los países importadores de petróleo como Estados Unidos, Japón, China e India, y en la Unión Europea, el descenso del precio provocará un aumento del ingreso real que estimulará el gasto, mientras que en los países exportadores de petróleo dicho descenso del precio provocará pérdidas de ingresos fiscales y de exportación que no se espera vayan a traducirse en importantes recortes del gasto, dado que la mayoría de ellos disponen de reservas financieras elevadas. Sin embargo, la reducción del precio del petróleo podría tener también efectos negativos sobre los países importadores netos que muestran una inflación excesivamente reducida, y que verían aumentar las presiones a la baja en los precios de sus economías por la vía de un traslado a las expectativas a largo plazo de la inflación, lo que podría provocar una espiral bajista de los precios, que por ahora no se prevé que vaya a ocurrir<sup>3</sup>.

2. Véase el gráfico I-27, Precios del petróleo, 2009-2015, en el apartado de Inflación y precios de esta Memoria.
3. Véase el apartado de Inflación y precios, de este capítulo.

---

### *Movimientos de tipo de cambio*

El segundo de los acontecimientos económicos fue el de la aparición en 2014 de pronunciados movimientos de tipo de cambio, que reflejaron las diferentes posiciones cíclicas, las expectativas sobre el crecimiento y las distintas políticas monetarias aplicadas por las economías avanzadas. El hecho más destacable fue la fuerte apreciación del dólar frente a otras divisas, como el euro y el yen, sobre todo por el anuncio de la Reserva Federal de abandonar, de forma gradual a lo largo de 2015, el límite inferior cero de los tipos de interés en Estados Unidos, mientras que la zona euro va a mantener la relajación de su política monetaria. Esta apreciación del dólar resulta en principio positiva para la zona euro, que verá aumentar su saldo exterior neto, pero, por otro lado, ha provocado que el descenso del precio del petróleo no sea tan pronunciado en los países de la zona euro, dado que este se expresa en dólares. El caso es que el FMI ha manifestado que este realineamiento de las divisas será beneficioso en términos netos para la economía mundial.

---

### *Tensiones geopolíticas*

Finalmente, cabe destacar que en 2014 se produjeron elevadas tensiones de tipo geopolítico en Rusia, Ucrania, algunos países de Oriente Medio y en otros de África, que condicionaron los resultados de la economía mundial, por la vía de su impacto sobre el comercio y su influencia sobre la confianza de los agentes económicos.

#### **1.1.1. Economías avanzadas**

Como se ha adelantado, el crecimiento de la economía estadounidense del 2,4 por 100 fue el más elevado, tras el de Reino Unido y Canadá, de entre las mayores economías

---

### *Estados Unidos*

avanzadas. Este aumento de la actividad fue dos décimas superior al registrado en 2013 y mostró una evolución a lo largo del año que se caracterizó por el fuerte crecimiento que se registró a partir del segundo trimestre, apoyado por la fortaleza de la demanda interna, en concreto del consumo privado, que se constituyó en el motor principal del crecimiento. La aceleración del consumo privado vino motivada, sobre todo, por la continua creación de empleo, que se tradujo en una caída de la tasa de paro media hasta el 6,2 por 100 de la población activa y del 5,7 por 100 a finales de año, cifras desconocidas desde finales de 2007, pero que se producen junto con una alta tasa de inactividad. Al aumento del consumo contribuyeron también el incremento de la renta disponible por el bajo nivel de los precios del petróleo, el afianzamiento de la confianza de los consumidores y el fin del desapalancamiento de los hogares estadounidenses, que volvieron a aumentar sus niveles de deuda. El sector exterior por su parte detrajo dos décimas porcentuales al crecimiento del PIB, debido a un mayor avance de las importaciones que de las exportaciones.

Según el FMI, el nivel notablemente bajo de los precios de la energía, una inflación controlada, la orientación acomodaticia de la política monetaria, las condiciones

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2007-2016

| Indicadores                                 | 1997-2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015(p) | 2016(p) |
|---------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|
| <b>PIB</b>                                  |           |      |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| <b>(variación interanual)</b>               |           |      |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Mundo                                       | 4,0       | 5,7  | 3,1  | 0,0  | 5,4  | 4,2  | 3,4  | 3,4  | 3,4  | 3,5     | 3,8     |
| Países avanzados                            | 2,8       | 2,8  | 0,2  | -3,4 | 3,1  | 1,7  | 1,2  | 1,4  | 1,8  | 2,4     | 2,4     |
| Estados Unidos                              | 3,3       | 1,8  | -0,3 | -2,8 | 2,5  | 1,6  | 2,3  | 2,2  | 2,4  | 3,1     | 3,1     |
| Japón                                       | 0,9       | 2,2  | -1,0 | -5,5 | 4,7  | -0,5 | 1,8  | 1,6  | -0,1 | 1,0     | 1,2     |
| Canadá                                      | 3,4       | 2,0  | 1,2  | -2,7 | 3,4  | 3,0  | 1,9  | 2,0  | 2,5  | 2,2     | 2,0     |
| Unión Europea                               | 2,6       | 3,3  | 0,7  | -4,3 | 2,0  | 1,8  | -0,4 | 0,1  | 1,4  | 1,8     | 1,9     |
| Alemania                                    | 1,5       | 3,4  | 0,8  | -5,6 | 3,9  | 3,7  | 0,6  | 0,2  | 1,6  | 1,6     | 1,7     |
| Francia                                     | 2,4       | 2,4  | 0,2  | -2,9 | 2,0  | 2,1  | 0,3  | 0,3  | 0,4  | 1,2     | 1,5     |
| Italia                                      | 1,5       | 1,5  | -1,0 | -5,5 | 1,7  | 0,6  | -2,8 | -1,7 | -0,4 | 0,5     | 1,1     |
| Reino Unido                                 | 3,1       | 2,6  | -0,3 | -4,3 | 1,9  | 1,6  | 0,7  | 1,7  | 2,6  | 2,7     | 2,3     |
| España                                      | 3,9       | 3,8  | 1,1  | -3,6 | 0,0  | -0,6 | -2,1 | -1,2 | 1,4  | 2,5     | 2,e     |
| Zona euro                                   | 2,3       | 3,0  | 0,5  | -4,5 | 2,0  | 1,6  | -0,8 | -0,5 | 0,9  | 1,5     | 1,6     |
| Países en desarrollo y emergentes           | 5,5       | 8,7  | 5,8  | 3,1  | 7,4  | 6,2  | 5,2  | 5,0  | 4,6  | 4,3     | 4,7     |
| África del Norte y Oriente Medio            | 5,2       | 6,4  | 5,2  | 2,3  | 5,1  | 4,5  | 4,9  | 2,3  | 2,4  | 2,7     | 3,7     |
| África Subsahariana                         | 4,9       | 7,6  | 6,0  | 4,0  | 6,7  | 5,0  | 4,2  | 5,2  | 5,0  | 4,0     | 5,1     |
| Asia                                        | 7,0       | 11,2 | 7,3  | 7,5  | 9,6  | 7,7  | 6,8  | 7,0  | 6,8  | 6,6     | 6,4     |
| China                                       | 9,4       | 14,2 | 9,6  | 9,2  | 10,4 | 9,3  | 7,8  | 7,8  | 7,4  | 6,8     | 6,3     |
| Iberoamérica                                | 3,1       | 5,7  | 3,9  | -1,3 | 6,1  | 4,9  | 3,1  | 2,9  | 1,3  | 0,9     | 2,0     |
| Europa central y oriental                   | 4,1       | 5,5  | 3,1  | -3,0 | 4,8  | 5,4  | 1,3  | 2,9  | 2,8  | 2,9     | 3,2     |
| Rusia                                       | 5,0       | 8,5  | 5,2  | -7,8 | 4,5  | 4,3  | 3,4  | 1,3  | 0,6  | -3,8    | -1,1    |
| <b>Inflación (variación interanual IPC)</b> |           |      |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Países avanzados                            | 2,0       | 2,2  | 3,4  | 0,1  | 1,5  | 2,7  | 2,0  | 1,4  | 1,4  | 0,4     | 1,4     |
| Estados Unidos                              | 2,5       | 2,9  | 3,8  | -0,3 | 1,6  | 3,1  | 2,1  | 1,5  | 1,6  | 0,1     | 1,5     |
| Japón                                       | -0,1      | 0,1  | 1,4  | -1,3 | -0,7 | -0,3 | 0,0  | 0,4  | 2,7  | 0,0     | 0,9     |
| Canadá                                      | 2,1       | 2,1  | 2,4  | 0,3  | 1,8  | 2,9  | 1,5  | 1,0  | 1,9  | 0,9     | 2,0     |
| Unión Europea                               | 3,4       | 2,4  | 3,7  | 0,9  | 2,0  | 3,1  | 2,6  | 1,5  | 0,5  | 0,0     | 1,2     |
| Alemania                                    | 1,4       | 2,3  | 2,7  | 0,2  | 1,2  | 2,5  | 2,1  | 1,6  | 0,8  | 0,2     | 1,3     |
| Francia                                     | 1,6       | 1,6  | 3,2  | 0,1  | 1,7  | 2,3  | 2,2  | 1,0  | 0,6  | 0,1     | 0,8     |
| Italia                                      | 2,3       | 2,0  | 3,5  | 0,8  | 1,6  | 2,9  | 3,3  | 1,3  | 0,2  | 0,0     | 0,8     |
| Reino Unido                                 | 1,5       | 2,3  | 3,6  | 2,2  | 3,3  | 4,5  | 2,8  | 2,6  | 1,5  | 0,1     | 1,7     |
| España                                      | 2,9       | 2,8  | 4,1  | -0,2 | 2,0  | 3,1  | 2,4  | 1,5  | -0,2 | -0,7    | 0,7     |
| Zona euro                                   | 2,0       | 2,2  | 3,3  | 0,3  | 1,6  | 2,7  | 2,5  | 1,3  | 0,4  | 0,1     | 1,0     |
| Países en desarrollo y emergentes           | 8,8       | 6,6  | 9,4  | 5,3  | 5,9  | 7,3  | 6,1  | 5,9  | 5,1  | 5,4     | 4,8     |
| África del Norte y Oriente Medio            | 5,5       | 10,5 | 11,7 | 6,0  | 6,2  | 8,7  | 9,7  | 9,3  | 6,5  | 6,2     | 6,4     |
| África Subsahariana                         | 11,3      | 5,4  | 13,0 | 9,8  | 8,2  | 8,5  | 9,4  | 6,5  | 6,3  | 6,6     | 7,0     |
| Asia                                        | 4,2       | 5,4  | 7,6  | 2,8  | 5,2  | 6,5  | 4,7  | 4,8  | 3,5  | 3,0     | 3,1     |
| China                                       | 0,9       | 4,8  | 5,9  | -0,7 | 3,3  | 5,4  | 2,6  | 2,6  | 2,0  | 1,2     | 1,5     |
| Iberoamérica                                | 10,1      | 5,5  | 8,1  | 6,1  | 6,2  | 6,8  | 6,1  | 7,1  | —    | —       | —       |
| Europa central y oriental                   | 24,2      | 6,0  | 8,0  | 4,8  | 5,6  | 5,4  | 6,0  | 4,3  | 3,8  | 2,7     | 3,7     |
| Rusia                                       | 21,8      | 9,0  | 14,1 | 11,7 | 6,9  | 8,4  | 5,1  | 6,8  | 7,8  | 17,9    | 9,8     |
| <b>Paro (tasa de paro)</b>                  |           |      |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Países avanzados                            | —         | 5,4  | 5,8  | 8,0  | 8,3  | 7,9  | 8,0  | 7,9  | 7,3  | 6,9     | 6,6     |
| Estados Unidos                              | —         | 4,6  | 5,8  | 9,3  | 9,6  | 9,0  | 8,1  | 7,4  | 6,2  | 5,5     | 5,1     |
| Japón                                       | —         | 3,8  | 4,0  | 5,1  | 5,1  | 4,5  | 4,4  | 4,0  | 3,6  | 3,7     | 3,7     |
| Canadá                                      | —         | 6,1  | 6,2  | 8,3  | 8,0  | 7,5  | 7,3  | 7,1  | 6,9  | 7,0     | 6,9     |

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2007-2016 (continuación)

| Indicadores                  | 1997-2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015(p) | 2016(p) |
|------------------------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|
| <b>Paro (tasa de paro)</b>   |           |      |      |      |      |      |      |      |      |         |         |
| Unión Europea <sup>(1)</sup> | —         | 7,2  | 7,1  | 9,0  | 9,7  | 9,7  | 10,5 | 10,9 | 10,2 | 9,6     | 9,2     |
| Alemania                     | —         | 8,4  | 7,3  | 7,5  | 6,9  | 6,0  | 5,5  | 5,3  | 5,0  | 4,9     | 4,8     |
| Francia                      | —         | 8,3  | 7,8  | 9,5  | 9,7  | 9,7  | 10,2 | 10,8 | 10,2 | 10,1    | 9,9     |
| Italia                       | —         | 6,2  | 6,8  | 7,8  | 8,5  | 8,4  | 10,6 | 12,2 | 12,8 | 12,0    | 12,3    |
| Reino Unido                  | —         | 5,4  | 5,6  | 7,5  | 7,8  | 8,0  | 8,0  | 7,6  | 6,2  | 5,4     | 5,4     |
| España                       | —         | 8,3  | 11,3 | 18,0 | 20,1 | 21,6 | 25,0 | 26,4 | 24,5 | 22,6    | 21,1    |
| Zona euro                    | —         | 7,5  | 7,6  | 9,5  | 10,0 | 10,1 | 11,4 | 12,1 | 11,6 | 11,1    | 10,6    |

(p) Previsión.

(1) Datos de Eurostat.

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2015. Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país y suelen experimentar en cada Informe revisiones del cuadro para todos los años, en ocasiones incluso de cierto calado.

financieras favorables, el menor lastre fiscal, el fortalecimiento del balance de los hogares, las empresas y los bancos, y el alza en el mercado de la vivienda auguran el mantenimiento de un fuerte crecimiento, del 3,1 por 100, para 2015, a pesar de la fortaleza del dólar.

De hecho, los primeros meses de 2015 apuntan en esta dirección, al registrar una nueva aceleración del consumo privado, por la continuación de la favorable evolución del mercado laboral, que ha permitido que la tasa de paro se reduzca dos décimas más y se sitúe en el 5,5 por 100, más de un punto porcentual inferior a la registrada un año antes.

En el conjunto de 2014, el PIB de la Unión Europea registró un alza del 1,4 por 100, tras el incremento de tan solo una décima porcentual registrado en 2013. En la zona euro la actividad fue aún más débil, con un aumento del PIB del 0,9 por 100, frente a la caída el 0,5 por 100 registrada el año anterior. El abaratamiento del petróleo, la disminución de los tipos de interés, la depreciación del euro y la orientación fiscal menos restrictiva impulsaron la actividad.

No obstante, la recuperación no alcanzó a todos los Estados miembros y se produjeron nuevamente importantes diferenciales de crecimiento entre unos y otros. Así, de entre las mayores economías, destacó el crecimiento de Reino Unido, del 2,6 por 100, y en menor medida de Alemania y España, con crecimientos respectivos del 1,6 por 100 y del 1,4 por 100. Por el contrario, el crecimiento de Francia se situó por tercer año consecutivo en el 0,4 por 100, e Italia, también por tercer año consecutivo, sufrió una recesión y cayó un 0,4 por 100. La tasa de paro de la Unión Europea se situó en el 10,2 por 100 y en la zona euro en el 11,6 por 100, siete y cuatro décimas menos, respectivamente, que un año antes.

Contrariamente a las previsiones del FMI que auguraban un crecimiento del 1,4 por 100, la variación media del PIB de Japón fue del -0,1 por 100, tras haber registrado un aumento del 1,6 por 100 en 2013. La tasa de desempleo se redujo cuatro décimas y se situó en el 3,6 por 100 de la población activa, y los precios continuaron lejos del objetivo del 2,0 por 100.

### *Japón*

La economía japonesa, en el segundo y tercer trimestre del año, registró un descenso de su actividad, al afectar más de lo esperado la primera de las subidas previstas del impuesto al consumo llevada a cabo en el mes de abril.

La economía comenzó a recuperarse a finales de año de este negativo impacto del aumento del IVA, si bien, en términos interanuales, todavía presentó el mencionado descenso de una décima. Ante la disminución del consumo privado, las exportaciones fueron las responsables, gracias al incremento de la demanda externa estadounidense y la debilidad del yen, de la reactivación del cuarto trimestre. Un mayor gasto fiscal y un nuevo estímulo monetario contribuyeron también a dicha recuperación, que se espera continúe en 2015 y permita alcanzar un crecimiento del PIB del 1,3 por 100.

### **1.1.2. Economías emergentes y en desarrollo**

El ritmo de crecimiento de estas economías se redujo por cuarto año consecutivo, y se situó en el 6,8 por 100, dos décimas menos que el año anterior. Esta moderación del crecimiento en las economías emergentes se produjo por la desaceleración de la economía china, su influencia sobre los precios de las materias primas y las exportaciones de sus principales socios de Asia e Iberoamérica, y por los malos resultados de Rusia.

En efecto, la economía china se desaceleró en 2014 y acabó creciendo de media un 7,4 por 100, el menor crecimiento desde comienzos de los años noventa, esperándose que el crecimiento en 2015 se sitúe en un 6,8 por 100, como resultado de la decisión de sus autoridades de intentar alcanzar un crecimiento más equilibrado y sostenible que subsane las vulnerabilidades generadas por la rápida expansión del crédito y la inversión de los últimos años.

La economía india, por su parte, con una mayor dependencia de las importaciones de petróleo que la economía china, creció un 7,2 por 100, tres décimas más que el año anterior, impulsada por el menor precio del petróleo y el repunte de la inversión.

Rusia, por las sanciones internacionales y financieras impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea por su apoyo a la independencia de Crimea y su posterior incorporación a Rusia, por la caída del precio del petróleo y por la huida de capitales, sufrió un importante freno y creció la mitad de lo esperado, un 0,6 por 100, previniéndose incluso para 2015 que entre en una fuerte recesión, cifrada en el -3,8 por 100.

Iberoamérica, a pesar del considerable crecimiento de Estados Unidos, creció bastante menos de lo esperado debido, sobre todo, a la mencionada caída del precio de las materias primas.

---

*Iberoamérica*

Así, los países de Iberoamérica prolongaron la atonía de su actividad y crecieron en conjunto un 1,3 por 100, menos de la mitad que el año anterior. Brasil y Argentina fueron las economías que menos crecieron, y esta última junto con Venezuela que fue la única que cayó, un 4,0 por 100, registraron además una muy elevada inflación. Las economías exportadoras de materias primas y más expuestas a China, como Chile y Perú, también experimentaron una considerable desaceleración. Por el contrario, de las mayores economías de esta área, México fue el país que más creció, por sus mayores relaciones con Estados Unidos, pero solo un 2,1 por 100.

Los países del Norte de África y de Oriente Medio crecieron de media un 2,6 por 100. Por segundo año consecutivo, y contrariamente a lo habitual, los países importadores de petróleo de esta área crecieron más, un 3,0 por 100, de lo que lo hicieron los exportadores, un 2,4 por 100, tendencia que se espera se repita en 2015, a tenor del abaratamiento del petróleo.

---

*África*

En cuanto a los resultados de los países en desarrollo del África subsahariana, el crecimiento del 5,0 por 100, prácticamente el mismo que el de los dos años precedentes, esconde, como en otros años, importantes diferencias entre los distintos países, en función de que sean exportadores de petróleo, economías de ingreso mediano o países menos adelantados.

Cabe destacar en 2014 las caídas de dos dígitos del producto en países como Guinea, Liberia y Sierra Leona, que fueron los que más gravemente se vieron afectados por la epidemia de ébola desatada en dicho año. Por otro lado, 2015 es el año en el que se deberían alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio pactados en 2000 y que tomaban como referencia el año base de 1990, para cumplir ocho objetivos y veintiuna metas. Aunque la medición de los resultados es muy complicada, dada la falta de fiabilidad de las estadísticas sobre la pobreza mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un balance a mediados de 2014, en el que venía a concluir que se habían realizado sustanciales avances, pero que en el área de África subsahariana, aunque haya incluso progresado más rápidamente que otras, sus resultados se siguen encontrando a la zaga.

### 1.1.3. Perspectivas para el PIB mundial

Las previsiones para 2015 apuntan a la estabilización del crecimiento en tasas moderadas, con un mayor dinamismo en las economías avanzadas, aunque con ritmos diversos, y una desaceleración en las economías emergentes. El resultado esperado será de un crecimiento medio mundial del 3,4 por 100, el mismo que en 2014.

El mayor crecimiento en las economías avanzadas, y en concreto en Estados Unidos y en la Unión Europea, se sustentará en ambos casos en unos precios del petróleo más bajos, en el mantenimiento de unos tipos de interés también bajos y en una

actuación fiscal neutral y, en el caso concreto de la Unión Europea, en un euro depreciado y el consiguiente esperado fortalecimiento de la demanda exterior.

En principio, para el conjunto de las economías emergentes y en desarrollo, el aumento de la demanda externa de las economías avanzadas y el efecto favorable del descenso del precio del petróleo en las economías importadoras de petróleo se verán más que compensados negativamente por la desaceleración de la economía china y el descenso del precio de las materias primas. Además, se prevé que la intensificación del crecimiento de las economías avanzadas y la normalización de la política monetaria en Estados Unidos prevista para 2015 puedan conducir a una reversión más persistente de los sustanciales flujos de capital, que se han dirigido desde el inicio de la crisis hacia los países emergentes en busca de mayor rentabilidad.

## 1.2. COMERCIO MUNDIAL

La Organización Mundial de Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios, ha señalado<sup>4</sup> que el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó un 2,8 por 100, situándose por tercer año consecutivo por debajo del nivel del 3,0 por 100, el ritmo más lento registrado en un trienio en el que hubo expansión del comercio, y lejos del 4,7 por 100 de incremento previsto<sup>5</sup> por este organismo un año antes.

---

*El comercio mundial no repunta*

Las exportaciones mundiales de mercancías en volumen aumentaron más en el segundo semestre que en el primero, un 3,7 por 100 frente a un 1,9 por 100. Las exportaciones de los países emergentes y en desarrollo aumentaron más rápidamente que las de los países avanzados, un 3,3 por 100 frente a un 2,2 por 100.

Las exportaciones asiáticas fueron nuevamente las que más aumentaron, un 4,9 por 100, en línea con el incremento registrado en 2013, seguidas de las de América del Norte, un 4,3 por 100, incremento un punto y medio superior al registrado el año anterior. Por el contrario, las exportaciones en volumen de Iberoamérica cayeron un 2,5 por 100, y las de África y Oriente Medio en conjunto lo hicieron en tan solo una décima porcentual.

Las exportaciones europeas, por su parte, aumentaron un 1,9 por 100, tres décimas más que el año anterior, y las exportaciones extracomunitarias de la Unión Europea se mantuvieron en el primer lugar, por delante de China, de la clasificación de principales exportadores mundiales.

4. OMC, Comunicado 739, de 14 de abril de 2015.

5. La OMC señala en el mencionado comunicado que “sus previsiones sobre el comercio se basan en proyecciones del PIB realizadas por otras organizaciones, y estas proyecciones se han exagerado sistemáticamente desde el inicio de la crisis, por lo que se ha producido un sesgo por exceso en nuestras previsiones sobre el comercio”.



Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo cayeron un 2,0 por 100, mientras que las importaciones se redujeron a su vez en tres décimas porcentuales, con lo que se alcanzó un superávit, por segundo año consecutivo, de 22.500 millones de euros, inferior, no obstante, al registrado el año anterior de 51.700 millones de euros. En la zona euro, las exportaciones fuera de esta área aumentaron un 2,0 por 100 y las importaciones se mantuvieron prácticamente estables y tan solo se incrementaron en una décima. En 2014 se recuperó el comercio intracomunitario y aumentaron los intercambios entre los Estados miembros de la Unión Europea en un 3,2 por 100, cuando el año anterior la mayor atonía de la economía europea se tradujo en una caída de las expediciones, tanto en la Unión Europea como en la zona euro.

En 2014, los mayores socios comerciales de la Unión Europea en el comercio total, suma de exportaciones más importaciones, fueron Estados Unidos y China, seguidos a gran distancia por Rusia y Suiza. La tendencia observada desde el año 2002 hasta 2014 ha experimentado una importante variación. Así, el peso de Estados Unidos en el total de los intercambios de bienes ha mostrado un continuo descenso, al pasar del 24 por 100 de 2002 al 15 por 100 en 2014. Por el contrario, la participación de China se ha doblado en el mismo periodo, desde el 7 por 100 al 14 por 100.

Los tres principales destinos de las exportaciones de la Unión Europea en 2014 fueron Estados Unidos, con el 18 por 100 del total; China, el 10 por 100, y Suiza, el 8 por 100. Los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea dirigieron el 63 por 100 de las exportaciones totales a otros Estados miembros, destacando que Reino Unido, Malta y Grecia fueron los únicos países que exportaron más fuera de la Unión Europea que dentro.

El principal país de origen de las importaciones de la Unión Europea fue China, con el 18 por 100 del total, seguido de Estados Unidos, el 12 por 100, y Rusia, el 11 por

**CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2013-2014**  
(Miles de millones de euros)

| Conceptos                  | 2013    | 2014(p) | % variación |
|----------------------------|---------|---------|-------------|
| <b>Zona euro</b>           |         |         |             |
| Exportaciones extra UE-19  | 1.900,9 | 1.943,5 | 2,0         |
| Importaciones extra UE-19  | 1.749,0 | 1.750,6 | 0,1         |
| Saldo                      | 151,9   | 192,9   | —           |
| Expediciones intraeurozona | 1.622,8 | 1.642,3 | 1,2         |
| <b>Unión Europea</b>       |         |         |             |
| Exportaciones extra UE-28  | 1.736,6 | 1.702,7 | -2,0        |
| Importaciones extra UE-28  | 1.684,9 | 1.680,2 | -0,3        |
| Saldo                      | 51,7    | 22,5    | —           |
| Expediciones intra UE-28   | 2.842,4 | 2.933,7 | 3,2         |

(p) Provisional.

Fuente: Eurostat, Euro-Indicateurs, marzo de 2015.

100. El 63 por 100 de las importaciones totales de la Unión Europea tuvieron por origen la propia Unión Europea, y los dos únicos países que importaron menos del 50 por 100 de otros Estados miembros fueron Grecia y Holanda.

Alemania fue el principal socio comercial para la mayoría de los demás Estados miembros, tanto para las exportaciones como para las importaciones y, según su oficina federal de estadística, alcanzó en 2014 un nuevo saldo comercial récord de 217.000 millones de euros, un 11,3 por 100 superior al de 2013, y superior al máximo anterior registrado en 2007.

La Unión Europea ha frenado sus importaciones desde el inicio de la crisis y ha visto caer sus importaciones en los dos últimos años, lo que ha contribuido a lastimar considerablemente la evolución del comercio mundial, debido a la elevada participación de la Unión Europea en las importaciones mundiales, del 32 por 100 en 2014, incluyendo el comercio intra y extra Unión Europea, y del 15 por 100 excluyéndolo.

El comercio mundial ha crecido con debilidad desde el inicio de la crisis económica y financiera internacional y, contrariamente a lo habitual, su avance ha tendido a aproximarse al del producto mundial. Se han ofrecido diversas explicaciones a la desaceleración del crecimiento del comercio mundial en los últimos años y a la reducción de la elasticidad del comercio mundial con el aumento del PIB. Según el FMI, la combinación de debilidad de la actividad económica y recomposición de la demanda hacia bienes con una menor intensidad de importación podría explicar en torno a la mitad de dicha desaceleración. La menor expansión de las cadenas internacionales de suministro también parece haber contribuido a la desaceleración. De hecho, en los últimos años se están produciendo procesos de relocalización en los servicios, bienes de inversión y bienes de consumo duradero. Un resurgimiento del proteccionismo<sup>6</sup>, sobre todo de barreras no arancelarias, y un menor avance de los procesos de liberalización e integración comercial multilateral también explicarían que la expansión del comercio mundial permanezca por debajo del promedio anual registrado en las últimas décadas.

En efecto, el año 2014 ha sido difícil para el mantenimiento del sistema multilateral de comercio vigente desde la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y la creación de la OMC en 1995. Las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo se bloquearon durante la reunión del Consejo general de la OMC de finales de octubre de 2014, once meses después de la Conferencia ministerial de Bali en la que se habían alcanzado acuerdos parciales que permitían avanzar excepcionalmente, dejando de lado el principio de compromiso único de que “nada está acordado

---

*Estancamiento de la  
Ronda de Doha*

6. Véase Memoria CES 2013, apartado I.1.2, Comercio mundial.

hasta que todo esté acordado”. El detonante de la interrupción de las negociaciones fue el desacuerdo entre Estados Unidos e India, que se encuentra, no obstante, en vías de solución tras la reunión de la cumbre anual del G-20 de mediados de noviembre de 2014.

Precisamente, en el comunicado final de la mencionada reunión, los jefes de Estado y de Gobierno del G-20 se comprometieron a “implementar todos los elementos del paquete de Bali y a definir prontamente el programa de trabajo de la OMC sobre las cuestiones pendientes de la Agenda de Desarrollo de Doha para encaminar nuevamente las negociaciones”, y reconocieron que “las normas de la OMC continúan siendo la columna vertebral del sistema de comercio global”. También se comprometieron a “trabajar para asegurar que los acuerdos bilaterales, regionales y plurilaterales se complementen recíprocamente, sean transparentes y contribuyan a un sistema de comercio multilateral más fuerte bajo las normas de la OMC.

---

*Riesgo de fragmentación  
del sistema multilateral  
de comercio*

A pesar de todo, el caso es que la Ronda de Doha permanece inconclusa, lo que hizo que el director general de la OMC llegase a declarar<sup>7</sup> que, ante el estancamiento de las negociaciones y el acercamiento de algunos miembros a otras opciones no multilaterales, la situación actual del sistema multilateral de comercio era la más grave a la que ha debido enfrentarse la OMC.

A la vez, en 2014 siguieron produciéndose avances y firmas de nuevos acuerdos de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, que ponen en tela de juicio la regla de no discriminación que implica la cláusula de nación más favorecida de la OMC.

De entre ellos, cabe centrarse en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos (ATCI) que se están llevando a cabo desde junio de 2013. Esta integración comercial espera extraer sus máximos beneficios de la armonización regulatoria en los ámbitos del comercio de mercancías y servicios y de las inversiones, más que de la eliminación total de unos aranceles ya de por sí bastante bajos. El objetivo, pues, es crear un área económica integrada sin aranceles para manufacturas y productos agrícolas, con escasas excepciones, y una regulación armonizada que favorezca las inversiones y el comercio de servicios y reduzca las barreras burocráticas que encarecen y dificultan las exportaciones.

La conclusión del acuerdo estaba prevista en principio para 2015, pero la comisaria de comercio declaró en marzo de 2015 que el tratado no estaría listo para finales de año, dada la cantidad de temas que quedan por debatir.

Precisamente, una de las cuestiones que más preocupación suscita entre algunos agentes económicos y sociales que ven con reparos el ATCI es la falta de transparencia

7. En la reunión formal del Comité de negociaciones comerciales de la OMC, de 16 de octubre de 2014.

en las negociaciones y el acceso limitado a la información sobre el acuerdo. También causa preocupación que la mencionada armonización de normas comerciales suponga una rebaja o supresión de los estándares regulatorios europeos, sobre normativas de derechos laborales, consumo y medio ambiente que no están vigentes en Estados Unidos. En concreto, los representantes del sector agrícola manifiestan su preocupación por el riesgo de desaparición del modelo social agrario que impera en Europa, y por la mayor exigencia de los estándares o normas europeas sobre organismos genéticamente modificados y otros productos alimentarios con hormonas.

Por otro lado, el Parlamento Europeo<sup>8</sup> reconoce la especial sensibilidad del sector agrícola, considera que el ATCI no debe entrañar riesgo alguno para la diversidad cultural y lingüística de la Unión, en particular en el sector de los servicios audiovisuales y culturales, y destaca que los servicios financieros deben incluirse en las negociaciones del ATCI, algo de lo que Estados Unidos no es partidario.

Pero el tema que parece suscitar un rechazo más generalizado es el de la cláusula de protección de inversiones, que pretende incorporar el acuerdo y que permitiría a las empresas inversoras transnacionales denunciar ante tribunales arbitrales a los Estados si aplican cambios regulatorios que a su juicio puedan perjudicar sus inversiones.

### 1.3. POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS

El mencionado crecimiento de la economía mundial en 2014 se apoyó, en general, en unas políticas monetarias expansivas y unas políticas fiscales menos restrictivas.

Más en concreto, en las economías avanzadas, las políticas monetarias se orientaron efectivamente a apoyar la actividad económica y elevar las expectativas de inflación. No obstante, dadas las distintas posiciones cíclicas de estas economías, se produjo cierta divergencia en la aplicación de dichas políticas. Así, en la zona euro y en Japón se introdujeron nuevas medidas monetarias expansivas, mientras que en Estados Unidos la política monetaria fue más acomodaticia.

Así, en Estados Unidos continuó la disminución de inyección de liquidez iniciada a finales de 2013 y concluyó a finales de octubre de 2014 el programa de estímulo monetario, consistente en la compra de bonos del tesoro y de activos hipotecarios y otros activos. Coincidiendo con el fin de las compras de activos en 2014, la Reserva Federal Estadounidense (FED) señaló que el proceso de “normalización” de su política monetaria, mediante la elevación del tipo de interés oficial, se iniciará de forma gradual en 2015, cuando se aprecie una mejora adicional en la creación de empleo y en la tasa de paro y se tenga una certeza razonable de que la inflación vuelve a su objetivo a medio plazo del 2,0 por 100. De todos modos se espera que los tipos de interés solo aumenten con lentitud. Por ahora, hasta la fecha de finales de abril de 2015, la FED sigue

8. Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de mayo de 2013, sobre las negociaciones en materia de comercio e inversión entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

manteniendo el tipo objetivo de los Fondos Federales en el rango de entre el 0 y el 0,25 por 100 en el que se encuentra desde diciembre de 2008, a pesar de la solidez de la recuperación del mercado de trabajo respecto a la creación de empleo y disminución de la tasa de paro en 2014, señalada anteriormente en el apartado de Economía internacional de esta Memoria.

Frente a esta situación en Estados Unidos, la mayoría de bancos centrales en las economías avanzadas optaron por implementar mayores estímulos de política monetaria, en un contexto de débil recuperación económica y, sobre todo, de revisiones a la baja en los precios y en las expectativas de inflación. Estas diferencias en la aplicación de las políticas monetarias en las economías avanzadas influyeron en los mencionados<sup>9</sup> elevados movimientos de tipo de cambio que se tradujeron principalmente en una fuerte apreciación del dólar estadounidense frente a otras divisas. La divergencia en la aplicación de políticas monetarias podría intensificarse en 2015, a tenor de la acentuación de las diferencias cíclicas esperadas en las economías avanzadas.

En la economía japonesa, el banco de Japón continuó aplicando a lo largo del año las medidas de estímulo monetario iniciadas en abril de 2013, dado el nuevo estancamiento de la actividad económica y unos precios que se situaron muy por debajo del objetivo del 2,0 por 100. El tipo de interés oficial del dinero se siguió manteniendo en el rango de entre el 0 y el 0,1 por 100, tal como viene ocurriendo desde finales de octubre de 2010; las compras anuales de deuda y otros activos se mantuvieron de forma indefinida e incluso, a finales de octubre de 2014, se decidió incrementar la base monetaria hasta un ritmo anual de 80 billones de yenes y extender las medidas de apoyo a la financiación.

En la Unión Europea<sup>10</sup>, a pesar del repunte global de la actividad, la recuperación continuó siendo frágil y desigual, por lo que se decidió incrementar a lo largo del año la ya de por sí elevada relajación de su política monetaria. Así, el BCE, para elevar las expectativas inflacionarias, incrementó el tono expansivo de la política monetaria y, en dos ocasiones, en los meses de junio y septiembre, redujo el tipo de interés aplicable a las operaciones principales de financiación hasta situarse en el 0,05 por 100 que se mantiene en los primeros meses de 2015 y se espera que se mantenga durante un periodo prolongado de tiempo. Pero más importante para intentar proporcionar la necesaria liquidez a la economía, cumplir con el objetivo de precios y reactivar el crédito, fue la decisión del BCE de poner en marcha dos programas de compra de deuda privada. No obstante, dado que estas medidas no fueron suficientes para lograr alcanzar los mencionados objetivos, posteriormente, en enero de 2015, el BCE decidió por fin extender los programas de compra de activos privados a la compra mensual de

9. Véase el apartado I.1.1, Economía internacional, de esta Memoria.

10. Véase el apartado I.2.2, Política económica y monetaria de la Unión Europea, de esta Memoria.

60.000 millones de euros en bonos públicos que se inició el 9 de marzo y continuará al menos hasta septiembre de 2016 y, en todo caso, hasta que se aprecie un ajuste sostenido en la trayectoria de la inflación consistente con el objetivo de inflación a medio plazo.

En cuanto a las políticas fiscales, estas se mantuvieron en una senda de menor consolidación. De hecho, ante la constatación generalizada de que la recuperación estaba siendo demasiado lenta y desigual, y estaba generando poco empleo, los principales organismos e instituciones internacionales reconocieron que la recuperación se veía frenada por un déficit de demanda y decidieron abogar de forma explícita por la implementación de estrategias fiscales flexibles, teniendo en cuenta las condiciones económicas a corto plazo, al tiempo que se sitúe el nivel de deuda pública en una senda sostenible.

El FMI, ya en 2013, había expresado la necesidad de suavizar el proceso de ajustes presupuestarios y manifestado que para restablecer la confianza y promover un mayor crecimiento se necesitaba un respaldo continuo, y en algunos casos mayor, de la demanda agregada de los países. Pero fue en octubre de 2014 y abril de 2015, con ocasión de la celebración de las Asambleas semestrales del FMI y el Banco Mundial (BM), cuando este organismo internacional hizo un llamamiento directo a los países para que respaldasen la demanda con el fin de neutralizar los efectos negativos que la dilatada debilidad está teniendo sobre el crecimiento de la inversión y el empleo.

El FMI manifestó en la última de dichas Asambleas que un programa exhaustivo de políticas fiscales encaminadas a expandir el producto contribuiría a aumentar de forma sostenida la inversión privada, y que se justificaba también el incremento de la inversión en infraestructuras públicas en aquellas economías con necesidades de infraestructuras claramente definidas y con capacidad económica ociosa para estimular la demanda a corto plazo.

Asimismo, el FMI, respecto a la zona euro, manifestó que una orientación neutra de la política fiscal en general en dicha área logra el equilibrio entre respaldar el crecimiento de la demanda y alentar la sostenibilidad de la deuda, pero que los Estados miembros con margen de maniobra fiscal, especialmente Alemania, deberían adoptar medidas adicionales para fomentar el crecimiento a través de la inversión en infraestructuras y que los países con menor margen de maniobra deberían aprovechar la flexibilidad adicional que proporciona el pacto de estabilidad y crecimiento para poner en práctica políticas fiscales más favorables al crecimiento.

El G-20<sup>11</sup>, en la cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Brisbane, Australia, a mediados de noviembre de 2014, también señaló la necesidad de actuar conjuntamente para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo,

11. El G-20 está compuesto por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia, la Unión Europea y once países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía). A sus reuniones también acuden algunos

y estableció un plan de acción con el objetivo de alcanzar un crecimiento adicional de su PIB del 2,1 por 100 hasta 2018. Dicho plan de acción está compuesto por políticas macroeconómicas para abordar los problemas de demanda a corto plazo y por reformas estructurales para elevar el crecimiento potencial centradas en mejorar la calidad de la inversión pública y privada; fomentar la competencia, impulsar el comercio y aumentar el nivel de empleo.

Paralelamente, los líderes del G-20 respaldaron el programa plurianual dirigido a impulsar la inversión pública y privada denominado Iniciativa Global de Infraestructuras. Esta iniciativa para abordar el déficit global de inversiones e infraestructuras conectaría con el Plan de Inversiones para Europa<sup>12</sup> que la Comisión Europea estableció a finales de noviembre de 2014.

Según el FMI, con la crisis han disminuido las perspectivas de crecimiento potencial a medio plazo, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, lo que va a plantear en el futuro nuevos retos para las políticas económicas.

## 2. Unión Europea

La Unión Europea reflejó a lo largo de 2014 la continuidad de la recuperación económica iniciada el año anterior, que se extendió a la zona euro, donde se registró ya una tasa de crecimiento positiva, cercana al 1 por 100. Las últimas perspectivas económicas de la Comisión confirman dicha recuperación y prevén que dicha mejora continúe en los dos próximos años. La demanda interna ha sido el principal impulsor del crecimiento del PIB. En ello ha influido la recuperación de la confianza de consumidores y empresas, y la menor incertidumbre sobre la evolución económica a medio plazo. Todo ello favorecido, entre otros factores, por el ritmo de crecimiento mundial, el tono expansivo de la política monetaria del BCE, la mejora de las condiciones de financiación o una política fiscal, en general, neutral, a los que se unieron, a final de año, la caída de los precios de la energía y la depreciación del euro.

En este contexto, la política económica de la Unión Europea estuvo orientada por el cambio en el ciclo económico y el trabajo de una nueva Comisión Europea. Entre las actuaciones desarrolladas, destacó la novedad de abordar una política expansiva, tanto de demanda como de oferta, desde el ámbito comunitario con el anuncio de un Plan de Inversiones para Europa. Además, el BCE mantuvo el tono expansivo con la adopción de medidas no convencionales de expansión de la liquidez a lo largo del año y principios de 2015.

países invitados permanentes, como España, y altos representantes de organismos económicos internacionales como el FMI, el BM y la OMC. El G-20 no tiene capacidad ejecutiva y la implementación de sus compromisos constituye un mero ejercicio de voluntarismo en donde los incumplimientos no dan lugar a sanciones.

12. Véase el apartado I.2.2, Política económica y monetaria de la Unión Europea, de esta Memoria.

## 2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La recuperación iniciada en la Unión Europea en el segundo trimestre de 2013 continuó en 2014. El crecimiento del PIB en la región fue del 1,4 por 100, frente al estancamiento del año anterior, lo que ha permitido reforzar las perspectivas sobre la vuelta a una senda de crecimiento sostenido. Por su parte, el crecimiento en la zona euro, que en 2013 todavía reflejaba un escenario de debilidad con una caída del PIB del 0,4 por 100, experimentó un cambio de signo en 2014, con un avance del 0,9 por 100.

---

*Recuperación del crecimiento en la UE-28 y en la Unión Monetaria*

El ritmo de recuperación, sin embargo, fue desigual a lo largo del año. La aceleración del crecimiento que se había previsto para mediados de año no se terminó de materializar como consecuencia de la debilidad de la demanda externa de la zona euro y la incertidumbre sobre la recuperación en algunos Estados miembros, que se reflejó en una desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB entre el segundo y tercer trimestre. Asimismo, el aumento de los riesgos geopolíticos y las perspectivas de la economía mundial en aquel momento se mostraban menos optimistas. Sin embargo, desde el otoño, algunos factores como la caída de los precios del petróleo, la depreciación del euro, el anuncio del BCE sobre la adopción de una expansión cuantitativa, los bajos tipos de interés o las expectativas que generó el anuncio del Plan de Inversiones presentado por la Comisión Europea, influyeron favorablemente sobre el crecimiento. De hecho, el cuarto trimestre ya reflejó una mayor fortaleza en el ritmo de crecimiento de algunas economías como Alemania o España, que se trasladaría al conjunto de la región.

Detrás de esta evolución ha estado la aportación positiva y creciente de la demanda interna (gráfico I-1), que ha sido el principal impulsor del crecimiento del PIB, especialmente el consumo privado, que aportó 0,8 puntos al crecimiento del producto. Y ello porque el crecimiento económico sostenido de la economía mundial, el tono expansivo de la política monetaria con las medidas adoptadas por el BCE durante 2014, la mejora de las condiciones de financiación y unos saldos presupuestarios más saneados junto a una política fiscal, en general, neutral, contribuyeron a generar una mayor confianza de consumidores y empresarios, y menor incertidumbre sobre la evolución económica a medio plazo, que se tradujo en una reactivación del consumo privado y la inversión. A finales de año, el descenso en los precios de la energía y el aumento del empleo se convirtió en un factor fundamental para la recuperación de la renta disponible real de los hogares.

---

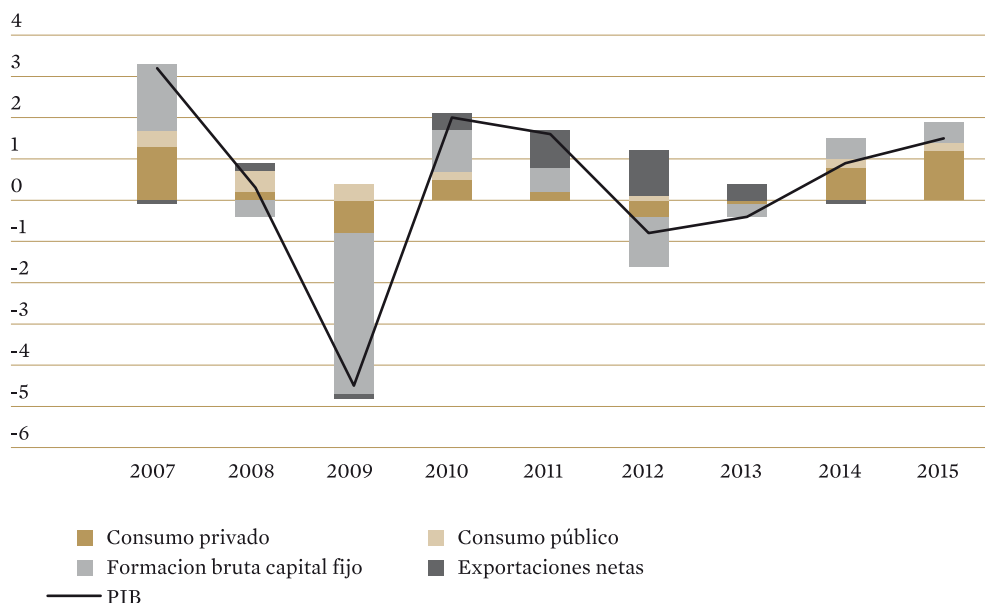
*Especialmente por la fortaleza del consumo privado*

Asimismo, la inversión también empezó a dar signos de recuperación a finales de 2014, después de caídas intensas en los dos años anteriores. El crecimiento de la formación bruta de capital fijo alcanzó el 2,5 por 100, lo cual se tradujo en una contribución positiva al crecimiento del PIB de 0,5 puntos.



GRÁFICO I-1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2007-2015

(En porcentajes)



Los datos de 2014 y 2015 corresponden a las previsiones de primavera de la Comisión de mayo de 2015.  
Fuente: Eurostat.

En conjunto, la demanda interna contribuyó en aproximadamente 0,8 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. Por el contrario, la demanda externa tuvo una aportación ligeramente negativa, del -0,1 por 100, dado que el crecimiento de las exportaciones se vio compensado en casi su totalidad por el crecimiento de las importaciones. Las exportaciones se vieron impulsadas por la depreciación del euro, con un crecimiento del 3,7 por 100 frente al 2,2 por 100 de 2013, mientras que el crecimiento de las importaciones fue también elevado, del 4,2 por 100 frente al 1,4 del año anterior, como consecuencia de la recuperación de la demanda interna.

Este ritmo de crecimiento se prevé que se intensifique en los próximos meses, favorecido por los factores señalados anteriormente, pero también por algunos factores que han resultado decisivos en los primeros meses de 2015. Por una parte, las medidas novedosas de expansión monetaria adoptadas a principios de año por el BCE, relativas al programa de compra de activos y bonos soberanos que está teniendo un efecto significativo sobre los mercados financieros, contribuyendo a mantener los tipos de interés en niveles reducidos y generando expectativas sobre la mejora de las condiciones crediticias y, por otra parte, el anuncio de la Comisión Europea de abordar un Plan de Inversiones (Plan Juncker) con el objetivo de reactivar estas, aspectos que son objeto de análisis más detallado en un apartado posterior.

Esta evolución general en la región muestra, sin embargo, una amplia variedad de ritmos de crecimiento entre países, influido por el grado de avance logrado en el proceso de desapalancamiento de los bancos, del sector público y del sector privado, así como del efecto específico que algunos factores anteriormente señalados tendrán en cada Estado miembro, en función, entre otros, de su mayor o menor dependencia energética, su grado de apertura exterior, las condiciones financieras previas o el ritmo de consolidación presupuestaria. De ahí que persistan diferencias significativas en los registros del PIB en el seno de la Unión y, especialmente, en lo que se refiere al año 2014, desde el máximo del 4,8 por 100 en Irlanda al -2,3 por 100 de Chipre.

---

*Evolución dispar en el ritmo de crecimiento entre Estados miembros*

Gran parte de la mejora experimentada en 2014 se explica por el impulso del crecimiento en algunas economías como Reino Unido (2,8 por 100), Hungría y Polonia con crecimientos en el entorno del 3,5 por 100 o ya en la zona euro, economías como Irlanda (4,8 por 100), Alemania (1,6 por 100) o España (1,4 por 100), destacando en algunos de ellos especialmente el avance experimentado respecto de 2013. Es el caso de Irlanda, cuyo crecimiento en 2013 fue tan solo de un 0,2 por 100; de España, que pasó de registrar una caída del 1,2 por 100 a crecer casi un punto y medio el año siguiente; de Portugal, que pasó del -1,6 por 100 al 0,9 por 100, o Eslovenia, que registró una caída del 1,0 por 100 para crecer el año siguiente un 2,6 por 100.

Resulta particular el caso de Grecia, que registró en 2014 un crecimiento del 0,8 por 100 respecto de la caída de casi cuatro puntos registrada el año anterior.

El aumento de la demanda interna, especialmente el consumo privado, fue el motor del crecimiento en la mayor parte de estas economías, destacando también, en el caso de Alemania e Irlanda, el repunte de la inversión a final de año.

Frente a ello, cabe señalar la debilidad del crecimiento en Francia, que avanzó tan solo una décima más que el año anterior hasta alcanzar el 0,4 por 100 por el impulso del consumo público y en un contexto de progresiva recuperación en la región. Asimismo, Italia mantuvo una tasa de crecimiento negativa, en línea con los años previos, registrando una caída del PIB del 0,4 por 100. Este último, junto con Chipre y Finlandia fueron los países de la zona euro que registraron caídas del PIB en 2014, a los que se les sumó Croacia en la UE-28, registrando una caída del 0,4 por 100 del PIB.

Las previsiones económicas más recientes de la Comisión Europea<sup>13</sup> apoyan la mejora progresiva del entorno económico en Europa y en la zona euro. De esta forma, la recuperación en la UE-28 y el cambio de signo en la zona euro producidos durante 2014, se mantendrá a medio plazo con tasas de

---

*Mejora de las previsiones a medio plazo*

13. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, primavera de 2015.

crecimiento, respectivamente, del 1,8 y 1,5 por 100, para 2015, y del 2,1 y 3,0 por 100, para 2016 (cuadro I-4).

Las previsiones apuntan a que, a excepción de Chipre, todos los Estados miembros registrarán tasas positivas en 2015, lo que dará lugar a un perfil de crecimiento cada vez más equilibrado en la región. Así, la dispersión de las tasas de crecimiento del PIB en el conjunto de la Unión Europea continuará registrando la evolución descendente, ya observada en los años previos, como consecuencia de la progresiva ampliación de la recuperación económica a un número creciente de países.

A pesar de la recuperación económica, los mercados de trabajo reflejaron lentamente dicha mejora. Si bien, ya habían empezado a mostrar señales favorables a finales de 2013, en 2014 fueron más visibles con crecimientos positivos del empleo, del 1,0 y 0,6 por 100, respectivamente, en la UE-28 y en la UEM. No obstante, el ritmo de recuperación económica no bastó para permitir una clara mejora, ya que la tasa de desempleo se mantuvo en niveles elevados, del 10,3 por 100 de la población activa en la Unión Europea, y el 11,6 por 100 en la zona euro. A medio plazo, se espera que continúe esta tendencia impulsada por la recuperación económica. De hecho, las previsiones para 2015 reflejan nuevas caídas de la tasa de paro hasta el 10,0 por 100 en la Unión Europea y el 11,3 por 100 en la zona euro, y un crecimiento más intenso en el ritmo de creación de empleo.

Los peores registros fueron anotados por Grecia (26,5 por 100) y España (24,5 por 100), más del doble de la tasa media de la Unión. Si bien ambas tasas de desempleo son muy elevadas, también es cierto que se han reducido respecto a las cifras de 2013, que constituyeron los niveles máximos alcanzados durante la crisis. Se mantiene así el riesgo de histéresis que afecta al mercado laboral de estos países, en la medida en que cuanto mayor y más prolongado es el desempleo, mayor es también la resistencia al descenso de las tasas de desempleo, incluso ante tasas de crecimiento económico como las registradas ya en 2014.

Los mayores aumentos de la tasa de paro con respecto a 2013 se produjeron en Italia y Chipre, así como en Finlandia, si bien en este último fue inferior al 9,0 por 100. En el lado positivo se sitúa la mayor parte de los Estados miembros, destacando especialmente por su intensidad el descenso de la tasa de desempleo, superior a un punto, en Estonia, Irlanda, Grecia, España, Letonia, Lituania y Portugal, Reino Unido, Hungría y Bulgaria. Asimismo, cabe señalar que el ligero descenso de la tasa de desempleo en Alemania, hasta el 5,0 por 100 en 2014, supuso un nuevo mínimo histórico en la serie.

Por su parte, las bajas tasas de inflación registradas durante 2014 generaron cierta inquietud; si bien, respondían en gran medida a la caída de los precios de las materias primas y su efecto sobre los precios de la energía y los alimentos. La tasa de inflación alcanzó en 2014 el 0,4 por 100 en la zona euro y el 0,6 por 100 en la Unión Europea, frente al 1,4 y 2,5, respectivamente, del año anterior. Algunos países registraron tasas negativas durante el año. Esto supuso alejarse significativamente del

**CUADRO I-4. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2013-2015**  
(En porcentajes)

| Estados miembros | Variación del PIB |            |            |             | Desempleo   |             |            |             | Inflación media* |             |             |             | Déficit público** |             |             |             |
|------------------|-------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|
|                  | 2013              | 2014       | 2015(p)    | 2013        | 2014        | 2015(p)     | 2013       | 2014        | 2013             | 2014        | 2015(p)     | 2013        | 2014              | 2015(p)     | 2013        | 2014        |
| Alemania         | 0,1               | 1,6        | 1,9        | 5,2         | 5,0         | 4,6         | 1,6        | 0,8         | 0,3              | 0,1         | 0,6         | 0,1         | 0,7               | 0,6         | 0,1         | 0,7         |
| Austria          | 0,2               | 0,3        | 0,8        | 5,4         | 5,6         | 5,8         | 2,1        | 1,5         | 0,8              | 1,3         | 0,8         | -1,3        | -2,4              | -2,0        | -1,3        | -2,4        |
| Bélgica          | 0,3               | 1,0        | 1,1        | 8,4         | 8,5         | 8,4         | 1,2        | 0,5         | 0,3              | -2,9        | 0,3         | -2,9        | -3,2              | -2,6        | -2,9        | -3,2        |
| Bulgaria         | 1,1               | 1,7        | 1,0        | 13,0        | 11,4        | 10,4        | 0,4        | -1,6        | -0,5             | -0,9        | -0,5        | -0,9        | -2,8              | -2,9        | -0,9        | -2,8        |
| Chipre           | -5,4              | -2,3       | -0,5       | 15,9        | 16,1        | 16,2        | 0,4        | -0,3        | -0,8             | -4,9        | -0,8        | -4,9        | -8,8              | -1,1        | -4,9        | -8,8        |
| Croacia          | -0,9              | -0,4       | 0,3        | 17,3        | 17,3        | 17,0        | 2,3        | 0,2         | 0,1              | -5,4        | 0,1         | -5,4        | -5,7              | -5,6        | -5,4        | -5,7        |
| Dinamarca        | -0,5              | 1,1        | 1,8        | 7,0         | 6,6         | 6,2         | 0,5        | 0,3         | 0,6              | -1,1        | 0,6         | -1,1        | 1,2               | -1,5        | -1,1        | 1,2         |
| Eslovaquia       | 1,4               | 2,4        | 3,0        | 14,2        | 13,2        | 12,1        | 1,5        | -0,1        | -0,2             | -2,6        | -0,2        | -2,6        | -2,9              | -2,7        | -2,6        | -2,9        |
| Eslovenia        | -1,0              | 2,6        | 2,3        | 10,1        | 9,7         | 9,4         | 0,4        | 0,1         | 0,1              | -14,9       | 0,1         | -14,9       | -4,9              | -2,9        | -14,9       | -4,9        |
| <b>España</b>    | <b>-1,2</b>       | <b>1,4</b> | <b>2,8</b> | <b>26,1</b> | <b>24,5</b> | <b>22,4</b> | <b>1,5</b> | <b>-0,2</b> | <b>-0,6</b>      | <b>-6,8</b> | <b>-0,6</b> | <b>-6,8</b> | <b>-5,8</b>       | <b>-4,5</b> | <b>-6,8</b> | <b>-5,8</b> |
| Estonia          | 1,6               | 2,1        | 2,3        | 8,6         | 7,4         | 6,2         | 3,2        | 0,5         | 0,2              | -0,2        | 0,2         | -0,2        | 0,6               | -0,2        | -0,2        | 0,6         |
| Finlandia        | -1,3              | -0,1       | 0,3        | 8,2         | 8,7         | 9,1         | 2,2        | 1,2         | 0,2              | -3,2        | 0,2         | -3,2        | -3,2              | -3,3        | -3,2        | -3,3        |
| Francia          | 0,3               | 0,4        | 1,1        | 10,3        | 10,3        | 10,3        | 1,0        | 0,6         | 0,0              | -4,1        | 0,0         | -4,1        | -4,0              | -3,8        | -4,1        | -4,0        |
| Grecia           | -3,9              | 0,8        | 0,5        | 27,5        | 26,5        | 25,6        | -0,9       | -1,4        | -1,5             | -12,3       | -1,5        | -12,3       | -3,5              | -2,1        | -12,3       | -3,5        |
| Holanda          | -0,7              | 0,9        | 1,6        | 7,3         | 7,4         | 7,1         | 2,6        | 0,3         | 0,2              | -2,3        | 0,2         | -2,3        | -2,3              | -1,7        | -2,3        | -2,3        |
| Hungría          | 1,5               | 3,6        | 2,8        | 10,2        | 7,7         | 6,8         | 1,7        | 0,0         | 0,0              | -2,5        | 0,0         | -2,5        | -2,6              | -2,5        | -2,5        | -2,6        |
| Irlanda          | 0,2               | 4,8        | 3,6        | 13,1        | 11,3        | 9,6         | 0,5        | 0,3         | 0,4              | -5,8        | 0,4         | -5,8        | -4,1              | -2,8        | -5,8        | -4,1        |
| Italia           | -1,7              | -0,4       | 0,6        | 12,1        | 12,7        | 12,4        | 1,3        | 0,2         | 0,2              | -2,9        | 0,2         | -2,9        | -3,0              | -2,6        | -2,9        | -3,0        |
| Letonia          | 4,2               | 2,4        | 2,3        | 11,9        | 10,8        | 10,4        | 0,0        | 0,7         | 0,7              | -0,7        | 0,7         | -0,7        | -1,4              | -1,4        | -0,7        | -1,4        |
| Lituania         | 3,3               | 2,9        | 2,8        | 11,8        | 10,7        | 9,9         | 1,2        | 0,2         | -0,4             | -2,6        | -0,4        | -2,6        | -0,7              | -1,5        | -2,6        | -0,7        |
| Luxemburgo       | 2,0               | 3,1        | 3,4        | 5,9         | 5,9         | 5,7         | 1,7        | 0,7         | 0,8              | 0,9         | 0,8         | 0,9         | 0,6               | 0,0         | 0,9         | 0,6         |
| Malta            | 2,7               | 3,5        | 3,6        | 6,4         | 5,9         | 5,9         | 1,0        | 0,8         | 1,3              | -2,1        | 1,3         | -2,1        | -2,1              | -1,8        | -2,1        | -2,1        |
| Polonia          | 1,7               | 3,4        | 3,3        | 10,3        | 9,0         | 8,4         | 0,8        | 0,1         | -0,4             | -4,0        | -0,4        | -4,0        | -3,2              | -2,8        | -4,0        | -3,2        |
| Portugal         | -1,6              | 0,9        | 1,6        | 16,4        | 14,1        | 13,4        | 0,4        | -0,2        | 0,2              | -4,8        | 0,2         | -4,8        | -4,5              | -3,1        | -4,8        | -4,5        |
| Rep. Checa       | -0,7              | 2,0        | 2,5        | 7,0         | 6,1         | 5,6         | 1,4        | 0,4         | 0,2              | -1,2        | 0,2         | -1,2        | -2,0              | -2,0        | -1,2        | -2,0        |
| Reino Unido      | 1,7               | 2,8        | 2,6        | 7,6         | 6,1         | 5,4         | 2,6        | 1,5         | 0,4              | -5,7        | 0,4         | -5,7        | -5,7              | -4,5        | -5,7        | -4,5        |
| Rumania          | 3,4               | 2,8        | 2,8        | 7,1         | 6,8         | 6,6         | 3,2        | 1,4         | 0,2              | -2,2        | 0,2         | -2,2        | -1,5              | -1,6        | -2,2        | -1,5        |
| Suecia           | 1,3               | 2,1        | 2,5        | 8,0         | 7,9         | 7,7         | 0,4        | 0,2         | 0,7              | -1,4        | 0,7         | -1,4        | -1,9              | -1,5        | -1,4        | -1,9        |
| <b>Zona euro</b> | <b>-0,4</b>       | <b>0,9</b> | <b>1,5</b> | <b>12,0</b> | <b>11,6</b> | <b>11,0</b> | <b>1,4</b> | <b>0,4</b>  | <b>0,1</b>       | <b>-2,9</b> | <b>0,1</b>  | <b>-2,9</b> | <b>-2,4</b>       | <b>-2,0</b> | <b>-2,9</b> | <b>-2,4</b> |
| <b>UE-28</b>     | <b>0,0</b>        | <b>1,4</b> | <b>1,8</b> | <b>10,9</b> | <b>10,2</b> | <b>9,6</b>  | <b>1,5</b> | <b>0,6</b>  | <b>0,1</b>       | <b>-3,2</b> | <b>0,1</b>  | <b>-3,2</b> | <b>-2,9</b>       | <b>-2,5</b> | <b>-3,2</b> | <b>-2,9</b> |

(p) Previsiones.  
 \* Índice de precios al consumo armonizado o IPC nacional cuando el primero no está disponible.  
 \*\* Capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.  
 Fuente: Comisión Europea. Previsiones económicas de primavera, mayo de 2015.

objetivo de estabilidad de precios fijado por el BCE en el 2 por 100, lo que llevó a este a adoptar algunas medidas no ortodoxas de política monetaria, con el objetivo de expandir su balance e inyectar liquidez al sistema. A corto plazo, se espera que la inflación se mantenga en niveles reducidos en tanto que continúe la caída en los precios de la energía, pero igualmente se espera cierto repunte como consecuencia del impulso de la demanda interna. En este contexto, las previsiones para 2015 sitúan la tasa de inflación en el 0,1 por 100, tanto en la Unión Europea como en la UEM.

En relación al déficit público, y considerando que la estrategia presupuestaria se mantuvo en un tono neutral, los Estados miembros continuaron, con carácter general, la reducción en la necesidad de financiación de las administraciones públicas, que pasó del -3,2 por 100 del PIB en 2013, al -2,9 por 100 en 2014 en la Unión Europea. La evolución en la zona euro fue similar, desde el -2,9 por 100 del PIB en 2013, al -2,4 por 100. Por otro lado, como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, se observa un aumento de la dispersión en las cifras de 2014 con respecto a los dos años anteriores, revelador de los desiguales resultados de los esfuerzos de consolidación presupuestaria en los Estados miembros. En este sentido, cabe destacar que el mayor descenso de la necesidad de financiación en 2014 se produjo en Grecia y Eslovenia, que rebajaron el registro de déficit más de nueve puntos porcentuales, tras el notable aumento que registraron el año anterior. Tras ella, destacan los descensos de países como Dinamarca, República Checa, Holanda o Bélgica. Por el contrario, en sentido negativo cabe señalar el incremento notable del déficit en Chipre (más de 4 puntos) hasta el 8,8 por 100 del PIB.

De cara a 2015, se espera que todos los Estados miembros continúen reduciendo los niveles de déficit público en línea con los esfuerzos de consolidación fiscal. Las previsiones sitúan el déficit público en 2015 para el conjunto de la UEM en el 2,0 por 100 y en el 2,5 por 100 en la UE-28.

En cuanto a la ratio de deuda pública sobre el PIB, se espera que en 2014 (94,2 por 100 en la UEM y 88,6 por 100 en la UE-28) haya tocado techo para empezar a reducirse en los próximos años. Son preocupantes los ratios de algunos Estados miembros, superiores al 100 por 100, como Bélgica, Italia, Chipre y Portugal y, especialmente, Grecia, con una ratio del 177,1 por 100.

## 2.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

El año 2014 ha supuesto un punto de inflexión en el contexto en el que se han venido desarrollando las políticas económicas en el seno de la Unión Europea en los últimos años. Y ello, tanto por los cambios que ha supuesto el inicio de los trabajos de una nueva Comisión Europea como, sobre todo, por el cambio en el ciclo económico, en un proceso de recuperación del crecimiento, que, si bien se mostró incierto durante gran parte del año, ha resultado ser cada vez más sólido en la mayoría de los Estados miembros. Los datos disponibles a principios de 2015 así lo reflejan, si

bien todavía es un ritmo de crecimiento insuficiente, con muchas diferencias entre países y con niveles de desempleo todavía muy elevados.

La evolución de la inflación tuvo un componente principalmente coyuntural, condicionado por la caída de los precios del petróleo, pero el riesgo de que las expectativas de inflación a medio plazo se mantuviesen a la baja, alejándose del objetivo de estabilidad de precios, llevaron al Banco Central Europeo (BCE) a adoptar a lo largo del año distintas medidas de política monetaria no convencionales alejadas de la ortodoxia.

Por otro lado, frente a los años anteriores, en los que la prioridad estaba en articular medidas para afrontar la crisis y sus efectos con políticas dirigidas a corregir los desequilibrios en las finanzas públicas y definir una nueva estructura de gobernanza económica, durante 2014 se suavizaron estas políticas para contribuir, mediante un calendario más dilatado de los ajustes en los déficit públicos, a la recuperación de la economía y el empleo, y ayudar a llevar a la Unión Europea a una senda de crecimiento sostenido y sostenible. Las medidas de consolidación fiscal habían resultado exigentes y restrictivas, lo que había dificultado la vuelta a una senda de recuperación. La materialización de una política más expansiva de demanda a escala europea fue el anuncio por parte de la Comisión Europea de un plan de inversiones europeas para 2015, cuyo análisis y valoración se realiza más detalladamente en un apartado posterior.

En cualquier caso, los signos de mejora deben ser un aliciente para continuar con los esfuerzos realizados en estos años en el marco de la gobernanza y orientados hacia el avance de la unión económica. Más aún cuando existe una diversidad de Estados miembros, cada uno con sus propias características y su propio ritmo de recuperación; y con algunos de ellos, como Grecia, que todavía generan tensiones importantes al conjunto del área, que pueden derivar en un riesgo importante para el proceso de construcción europea<sup>14</sup>.

A finales de 2013 se presentó el Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento para 2014<sup>15</sup>, que daba inicio al cuarto Semestre Europeo, en un contexto de inicio de la recuperación económica. El énfasis pasaba de hacer frente a los urgentes problemas causados por la crisis a *Semestre Europeo* intentar reforzar las condiciones para el crecimiento sostenible y el empleo en una economía postcrisis. Así, la

14. La situación política y económica en Grecia volvió a ser causa de tensiones en la zona euro. La convocatoria de elecciones anticipadas y la victoria de un nuevo partido, que planteaba en su programa algunas medidas que entraban en conflicto con los compromisos adquiridos previamente por Grecia, estaban en el centro de dichas tensiones. Esta situación coincidió en el tiempo con la conclusión de la revisión del segundo programa de asistencia en enero de 2015 y el desembolso de fondos pendientes. Dada la imposibilidad de atender dicha revisión en el plazo previsto se otorgó una ampliación inicial de dos meses que posteriormente se amplió a cuatro meses más, con el objetivo de discutir la revisión del programa por finalizar para poder proceder con los desembolsos pendientes, concluir el programa satisfactoriamente y negociar un marco postprograma que garantice la estabilidad financiera e incluya un nuevo programa de reformas que permita superar definitivamente la crisis en que se encuentra el país.

15. Comisión Europea (2013), Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, COM (2014), 800 final, de 13 de noviembre de 2013.

Comisión abogaba por una estrategia equilibrada orientada hacia el crecimiento y el empleo, centrada en las mismas cinco prioridades que ya se habían identificado el año anterior y para las que, a pesar de los avances conseguidos, se definían ámbitos que requerían una actuación más decisiva en 2014 (recuadro I-1).

**RECUADRO I-1. PRIORIDADES DE LA COMISIÓN PARA 2014**

**1. Proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que favorezca el crecimiento**

- Valoración: se constatan avances considerables.
- Prioridades:
  - Los Estados miembros cuentan con margen de actuación para ralentizar el saneamiento y centrarse en la calidad del gasto público y modernización de la administración.
  - Países con mayor margen de maniobra fiscal deben estimular la inversión y consumo privado.

**2. Restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía**

- Valoración: progresos en el saneamiento del sector financiero y suavización de tensiones de los mercados.
- Prioridades:
  - Adoptar medidas a corto plazo para reducir elevado nivel de deuda privada.
  - Preparar a los bancos para requisitos de capital y pruebas de resistencia.
  - Facilitar el acceso de las empresas a la financiación.

**3. Fomentar el crecimiento y la competitividad actuales y futuros**

- Valoración: importante proceso de reequilibrio.
- Prioridades:
  - Avanzar en liberalización de los mercados de productos y servicios.
  - Modernizar los sistemas de investigación, ajustándose a los objetivos del Espacio Europeo de Investigación.

**4. Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis**

- Valoración: se han adoptado reformas importantes.
- Prioridades:
  - Intensificar el apoyo mediante medidas activas en el mercado de trabajo, sobre todo ayudas activas y formación para desempleados.
  - Modernizar los sistemas educativos.

**5. Modernizar la Administración pública**

- Valoración: mejora de la cooperación entre diferentes niveles.
- Prioridades:
  - Aumentar la oferta de servicios públicos en línea.
  - Reducir la burocracia.

Fuente: Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual*, COM (2013), 800 final, 13 de noviembre de 2013.

En este nuevo Semestre Europeo se aplicaban plenamente las nuevas reglas de coordinación de las políticas presupuestarias en los países de la zona euro, dentro del marco de gobernanza económica que se había reforzado con la aprobación del *two pack* y del que se dio cuenta detallada en la anterior edición de esta Memoria<sup>16</sup>. Así, por primera vez, la Comisión evaluaba los proyectos de planes presupuestarios para 2014 antes de que los presupuestos fuesen aprobados en los respectivos Parlamentos nacionales, ofreciendo una visión general de la política fiscal de la Unión y su adecuación al cumplimiento de las prioridades establecidas y las recomendaciones específicas realizadas para cada país (cuadro I-5).

Por otro lado, 2014 fue el primer año de aplicación del nuevo marco financiero plurianual europeo. Además de los proyectos llevados a cabo conjuntamente en el ámbito de la Unión Europea para impulsar la innovación y las infraestructuras a escala europea, se utilizaría una capacidad de inversión de más de 400.000 millones de euros para potenciar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo a nivel nacional y regional, con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI). Dichos fondos contribuirían a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y se emplearán en apoyo de las reformas señaladas en las recomendaciones específicas por país.

De cara a 2015, la nueva Comisión Europea transmitió un mensaje decidido a los Estados miembros, animándoles a emprender y continuar con las reformas estructurales y proseguir con el saneamiento de las finanzas públicas. De hecho, sus prioridades de política económica quedaron establecidas en tres pilares: reformas estructurales para situar a Europa en una nueva senda de crecimiento, responsabilidad presupuestaria para restablecer la solidez de las finanzas públicas y consolidar la estabilidad financiera e inversiones para reactivar y mantener el crecimiento.

Según la Comisión, muchos países habían realizado los esfuerzos necesarios, pero otros necesitaban acelerar e intensificar dichos esfuerzos. A finales de 2014 y en relación con los desequilibrios macroeconómicos, dieciséis países presentaban algún tipo de desequilibrio.

En marzo de 2014 la Comisión Europea presentó un balance de la Estrategia Europa 2020<sup>17</sup>, en el que se abordaban los retos y las posibilidades de cumplir los objetivos planteados en la Estrategia y que podrían obligar a revisar la misma para el periodo 2015-2020. El objetivo era ayudar a orientar más claramente las prioridades en las que se debían concentrar los esfuerzos de cara a los próximos años y sentar las bases para dicha revisión.

---

*Avances en la Estrategia  
2020*

16. Véase Memoria CES 2013, epígrafe I.2.2.

17. Comisión Europea (2014), *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2014), 130 final, de 5 de marzo de 2014.



CUADRO I-5. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A LOS ESTADOS MIEMBROS CORRESPONDIENTES AL SEMESTRE EUROPEO 2014

| Recomen-<br>daciones<br>/países | Finanzas públicas                |                                                     |                                 | Sector financiero |                                                          | Reformas estructurales       |                      |                                            |                                                         | Mercado laboral y políticas sociales                    |                                                   |                      |                                            |                                                |                             |                                  |
|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
|                                 | Finanzas<br>públicas<br>saneadas | Sistema<br>de salud<br>público<br>y de<br>pensiones | Marco<br>de presu-<br>puestario | Fiscalidad        | Sector<br>bancario y<br>acceso a la<br>finan-<br>ciación | Mercado<br>inmo-<br>biliario | Industrias<br>de red | Compe-<br>tencia en<br>sector<br>servicios | Adminis-<br>tración<br>pública y<br>reglamen-<br>tación | Adminis-<br>tración<br>pública y<br>reglamen-<br>tación | Partici-<br>pación<br>en el<br>mercado<br>laboral | Políticas<br>activas | Meca-<br>nismos de<br>fijación<br>salarios | Segmen-<br>tación<br>del<br>mercado<br>laboral | Educación<br>y<br>formación | Pobreza e<br>inclusión<br>social |
| Alemania                        | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Austria                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Bélgica                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Bulgaria                        | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Dinamarca                       | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Eslovaquia                      | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Eslovenia                       | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| España                          | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Estonia                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Finlandia                       | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Francia                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Holanda                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Hungría                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Italia                          | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Letonia                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Lituania                        | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Luxemburgo                      | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Malta                           | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Polonia                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Rep. Checa                      | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Reino Unido                     | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Rumanía                         | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |
| Suecia                          | X                                | X                                                   | X                               | X                 | X                                                        | X                            | X                    | X                                          | X                                                       | X                                                       | X                                                 | X                    | X                                          | X                                              | X                           | X                                |

Fuente: Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual*, COM (2013), 800 final, 13 de noviembre de 2013, Anexo 1.

Si bien es cierto que algunos de los objetivos podrían alcanzarse sin problema en 2020, otros se habían visto frenados por la crisis, y la posibilidad de alcanzarlos resultaba más difícil (cuadro I-6). Los mayores progresos se han hecho en el ámbito del cambio climático y la energía con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento en el uso de fuentes de energía renovables. También se constataban progresos en relación con la educación. Frente a ello, los progresos habían sido menores, tanto en el ámbito de la inversión en I+D, el empleo y la pobreza y exclusión social.

En cualquier caso, la definición cuantitativa de los objetivos había obligado a la Unión Europea a centrarse en algunos aspectos estructurales, a más largo plazo, que resultaban cruciales para el futuro de la sociedad y la economía de la Unión. A su vez, trasladar dichos objetivos a los Estados miembros había puesto de manifiesto diferencias importantes entre ellos, y así se plasmaba en el grado de avance logrado, con mejores y peores resultados y la agudización de algunas diferencias entre regiones, tanto dentro de los Estados miembros como a nivel de la Unión Europea. Diferencias que se han agudizado con la crisis, que también ha puesto de manifiesto desigualdades crecientes en la distribución de la renta y la riqueza.

El análisis de los progresos realizados hasta la fecha y las posibles hipótesis de evolución hasta 2020 a nivel de la Unión Europea, junto a los datos disponibles a nivel nacional y las tendencias de los resultados nacionales, deben servir para realizar dicha revisión de la Estrategia para los próximos cinco años.

En el contexto de la Estrategia 2020, y como una de las prioridades para su mandato, la Comisión anunció un Plan de trabajo para fomentar el empleo, el crecimiento y la inversión, que en la práctica funcionaría como una hoja de ruta para lograr que Europa se recuperase definitivamente de la crisis.

La iniciativa de política económica en la Unión Europea, de la mano de la nueva Comisión Europea, supuso un cambio fundamental a finales de 2014 con el anuncio de un Plan de Inversiones para Europa<sup>18</sup>. Este Plan, también conocido como “Plan Juncker” es un paquete de medidas dirigido a desbloquear la inversión pública y privada para lograr tres objetivos: 1) imprimir un impulso adicional a la recuperación económica y contrarrestar la caída de las inversiones; 2) dar un paso decisivo para satisfacer las necesidades a largo plazo de la economía europea; y 3) reforzar la dimensión europea del capital físico, humano y tecnológico, así como de las interconexiones que resultan esenciales para el desarrollo del mercado único. El Informe CES 3/2012 y la revisión realizada en el Informe CES 1/2014 ya ponían de manifiesto la necesidad de impulsar desde las instituciones

---

*Fuerte expansión  
de la demanda: Plan de  
Inversiones para  
Europa*

18. Comisión Europea (2014), *Un Plan de Inversiones para Europa*, COM (2014), 903 final, de 26 de noviembre de 2014.

CUADRO I-6. GRADO DE AVANCE EN LOS INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

| Indicadores clave          |                                                                                       | Situación de partida | Avance  |       | Objetivo |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------|-------|----------|
|                            |                                                                                       | 2008                 | 2012    | 2013  | 2020     |
| Empleo                     | Tasa de empleo, total (% de la población de 20-64 años)                               | 70,3                 | 68,4    | 68,4  | 75,0     |
|                            | Tasa de empleo, mujeres (% de la población de 20-64 años)                             | 62,8                 | 62,4    | 62,6  | —        |
|                            | Tasa de empleo, hombres (% de la población de 20-64 años)                             | 77,8                 | 74,5    | 74,3  | —        |
| I+D                        | Gasto en I+D sobre el productor interior bruto (% del PIB)                            | 1,9                  | 2,0     | 2,0   | 3,0      |
| Cambio climático y energía | Emisiones de gas invernadero (índice 1990 = 100)                                      | 90,4                 | 82,1    | —     | 80,0     |
|                            | Ratio de energía renovable en consumo bruto final de energía (%)                      | 10,5                 | 14,1    | —     | 20,0     |
|                            | Consumo de energía primaria (millones de toneladas equivalentes de petróleo)          | 1.689,0              | 1.584,0 | —     | 1.483,0  |
|                            | Consumo de energía final (millones de toneladas equivalentes de petróleo)             | 1.175,0              | 1.103,0 | —     | 1.086,0  |
| Educación                  | Abandono temprano de educación y formación, total (% de la población de 20-64 años)   | 14,7                 | 12,7    | 12,0  | <10,0    |
|                            | Abandono temprano de educación y formación, mujeres (% de la población de 20-64 años) | 12,6                 | 10,9    | 10,2  | —        |
|                            | Abandono temprano de educación y formación, hombres (% de la población de 20-64 años) | 16,6                 | 14,4    | 13,6  | —        |
|                            | Finalización de la educación terciaria, total (% de la población de 30-34 años)       | 31,2                 | 35,9    | 36,9  | 40,0     |
|                            | Finalización de la educación terciaria, mujeres (% de la población de 30-34 años)     | 34,4                 | 40,2    | 41,2  | —        |
|                            | Finalización de la educación terciaria, hombres (% de la población de 30-34 años)     | 28,0                 | 31,7    | 32,7  | —        |
| Pobreza o exclusión social | Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (millones)                           | 116,6                | 123,1   | 121,4 | 96,6     |
|                            | Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (% de la población total)            | 23,8                 | 24,8    | 24,4  | —        |
|                            | Personas en hogares con muy baja intensidad laboral (%)                               | 9,1                  | 10,4    | 10,6  | —        |
|                            | Personas en riesgo de pobreza tras transferencias sociales (%)                        | 16,6                 | 16,9    | 16,6  | —        |
|                            | Personas en privación material severa (%)                                             | 8,5                  | 9,9     | 9,6   | —        |

Fuente: Eurostat.

comunitarias, medidas expansivas de estímulo de la demanda a través de la inversión pública<sup>19</sup>.

El origen de esta propuesta está en las reducidas cifras de inversión registradas en la Unión Europea como consecuencia de la crisis. Desde el máximo alcanzado en 2007, las inversiones habían caído en los últimos seis años un 14 por 100 (más de 400.000 millones de euros), con el consiguiente impacto sobre la caída del PIB. De hecho, mientras que los datos macroeconómicos recientes, en términos de crecimiento del PIB y consumo privado, reflejan la recuperación de la economía europea, los niveles actuales de inversión no se están recuperando al mismo ritmo y todavía

19. Véase CES, Informe sobre Nueva Gobernanza en la Unión Europea y crecimiento, Informe CES 3/2012 e Informe sobre evolución de la Gobernanza Económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012, Informe CES 1/2014.

se sitúan en niveles reducidos. A corto plazo, esto podría suponer un freno a la recuperación económica, mientras que a largo plazo supondría un freno al potencial de crecimiento y la competitividad de la Unión Europea.

Desde la Comisión se señalaba que la falta de inversiones respondía a la situación de incertidumbre y falta de confianza de los inversores en la recuperación económica, a la fragmentación de los mercados financieros, con la consiguiente restricción de la financiación bancaria, y a la insuficiente capacidad de absorción de riesgos para catalizar las inversiones. El limitado margen de maniobra presupuestario había reducido la capacidad del sistema para abordar inversiones y asumir riesgos; de ahí que el objetivo final del plan sea precisamente reforzar la capacidad de absorción de riesgos para poder relanzar la inversión privada.

Así, el Plan de Inversiones persigue la movilización de 315.000 millones de euros en los próximos tres años, a partir de unos recursos iniciales constituidos por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que formarán la dotación inicial del nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Dicha dotación, de 21.000 millones de euros, provendrá de la constitución de una garantía<sup>20</sup> (aval) de 16.000 millones de euros, con cargo al presupuesto comunitario, y el resto será aportado en forma de créditos por el BEI. Esta dotación inicial podrá incrementarse con la participación voluntaria de los Estados miembros<sup>21</sup>, los bancos nacionales de fomento, las autoridades regionales y los inversores privados, lo que hace que este plan sea suficientemente flexible, pero también comprometa a los participantes en el logro de los objetivos. Junto a este nuevo fondo se propone utilizar de forma más eficiente los fondos estructurales y de inversión ya existentes<sup>22</sup>. Pero el objetivo real del plan es que dicha dotación inicial sea capaz de movilizar la financiación privada adicional en sectores y ámbitos específicos, fundamentalmente infraestructuras estratégicas (eficiencia energética, enlaces de transporte, infraestructuras de investigación o hidráulicas), pymes y empresas de mediana capitalización.

Las estimaciones de la Comisión prevén un impacto sobre la economía real, en base al efecto multiplicador de la inversión de 1:15<sup>23</sup>, basado en la experiencia de los

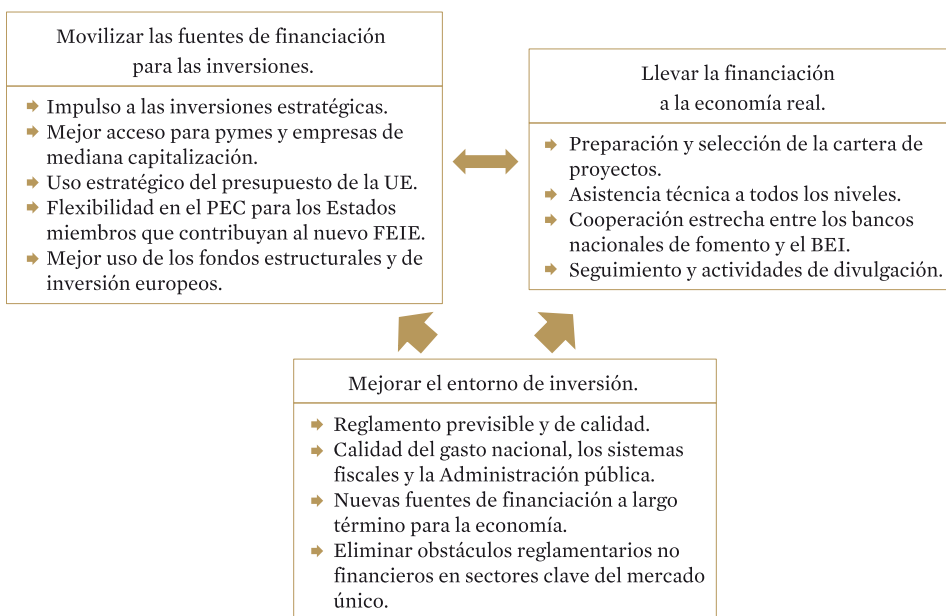
20. La garantía de la Unión Europea estará respaldada por los fondos de la Unión Europea existentes, procedentes de la reserva general del presupuesto de la Unión Europea (2.000 millones de euros), del Mecanismo “Conectar Europa” (3.300 millones de euros) y del Programa Horizonte 2020 (2.700 millones de euros) que ascienden a un importe de 8.000 millones de euros.
21. Las aportaciones de los Estados miembros serán valoradas favorablemente por la Comisión en el cumplimiento de los requisitos de finanzas públicas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Hasta el momento, en abril de 2015, España, Alemania, Francia, Italia y Luxemburgo ya se habían comprometido con realizar aportaciones adicionales al Fondo.
22. Por ejemplo duplicando la utilización de los instrumentos financieros innovadores en el periodo 2014-2020, aumentando el importe de la cofinanciación nacional mínima de los Estados miembros o favoreciendo una mejor utilización de los fondos de la Unión Europea aún disponibles del periodo de programación 2007-2013.
23. Por cada euro inicial de protección de riesgos por parte del Fondo (21.000 millones de euros), el BEI prestaría tres euros a un determinado proyecto en forma de deuda subordinada y la experiencia del

programas de la Unión Europea y el BEI, lo que supondría aproximadamente los 315.000 millones de euros durante los próximos tres años, que supondrá un incremento del PIB de entre 330.000 y 410.000 millones de euros y la creación de entre 1 y 1,3 millones de puestos de trabajo.

El Plan se estructura en tres capítulos (orientación de las actuaciones) distintos que se desarrollarán simultáneamente (recuadro I-2).

El objetivo del Fondo será ofrecer fuentes de financiación adicionales, concentrándose en proyectos que aseguren un valor añadido real, social y económico, para la Unión Europea, pero también que tengan viabilidad y valor económico, y que se puedan poner en marcha a más tardar en los tres próximos años. Ello supone disponer de una reserva de proyectos transparente y creíble que canalice las inversiones. Ya desde finales de 2014 se constituyó un grupo de trabajo para valorar los primeros proyectos presentados<sup>24</sup>.

**RECUADRO I-2. PLAN DE INVERSIONES PARA EUROPA: TRES CAPÍTULO**



Fuente: Comisión Europea.

BEI indica que, por cada euro de deuda subordinada, se catalizan cinco euros en inversión total, los otros cuatro en deuda principal. Así, un euro de protección de riesgos por parte del Fondo genera quince euros de inversión privada en la economía real.

24. Los primeros resultados de dicho grupo identificaron como posibles inversiones un total de dos mil proyectos potenciales en toda Europa por valor de 1,3 billones de euros.

Además, como parte del Plan se ha diseñado una agenda económica dirigida a la eliminación de obstáculos normativos y regulaciones sectoriales específicas que dificultan las inversiones, para lograr una normativa mejor, más sencilla y más previsible a todos los niveles.

Este Plan supone un cambio importante en la definición de las prioridades y la orientación de la política económica de la Unión Europea, tras unos años en los que la actuación comunitaria se ha centrado principalmente en las políticas de consolidación fiscal y reformas estructurales que debían abordar los Estados miembros. La adopción de esta medida supone reconocer, desde las instituciones comunitarias, la necesidad de liderar actuaciones concretas e incorporar en la agenda inversiones paneuropeas, que son indispensables, en particular, para aumentar los niveles de inversión y lograr un crecimiento sostenido, crear empleo y reforzar la competitividad de la economía a medio y largo plazo.

Ahora bien, aunque parece existir un alto grado de consenso sobre la idoneidad de abordar un plan de estas características, cabe albergar ciertas dudas sobre la materialización real y efectividad del mismo, conscientes de que la dinámica legislativa, de procedimientos y de funcionamiento de las instituciones comunitarias suele llevar unos plazos dilatados que ralentizan la puesta en marcha de actuaciones urgentes, que deberían tramitarse por vías más rápidas de lo habitual. El Consejo Europeo del pasado marzo de 2015 aprobó el Plan y actualmente hay un proyecto de reglamento en curso en el seno del Parlamento Europeo.

Además, también existe incertidumbre sobre la distribución de la inversión entre países, los proyectos concretos o los intereses y posiciones que pueda haber en cada uno de ellos y, en definitiva, sobre el impacto final que pueda generar en la práctica y si tendrá el efecto arrastre deseado sobre la financiación privada.

En cualquier caso, esta iniciativa debería ser complementaria con el esfuerzo realizado por los Estados miembros, como se ha señalado en ediciones anteriores de esta Memoria, mediante la adopción de medidas de estímulo del consumo y la inversión que supongan una mayor expansión de la demanda interna en los países superavitarios y con mayor margen de maniobra y capacidad ociosa.

La política monetaria concentró gran parte de las decisiones en el ámbito de la política económica durante 2014. El BCE mantuvo el tono expansivo de la política monetaria con la reducción de los tipos de interés, hasta en dos veces a lo largo del año, pero dentro del escaso margen que le otorgaba el tener unos tipos de interés oficiales en niveles ya mínimos.

---

*Protagonismo del BCE  
con la adopción de  
nuevas medidas de  
expansión monetaria*

Así, tras mantener los tipos de interés inalterables durante la primera mitad del año, en junio el Consejo de Gobierno del BCE decidió reducir en 10 puntos básicos el tipo de interés de las operaciones principales de financiación hasta el 0,15 por 100.

Asimismo, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito se redujo 35 puntos básicos hasta el 0,4 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito, 10 puntos básicos, situándose por primera vez en un valor negativo, del -0,10 por 100<sup>25</sup>. Posteriormente, en septiembre de 2014, el BCE redujo nuevamente en 10 puntos básicos los tipos de interés, tanto de las operaciones principales de financiación como de la facilidad marginal de crédito y de depósito. Los tipos resultantes, que se mantienen actualmente, son del 0,05 por 100 para las operaciones principales de financiación, del 0,30 por 100 para la facilidad de crédito y del -0,20 por 100 para la facilidad de depósito.

En cualquier caso, dados los reducidos tipos de interés ya existentes, ambas reducciones resultaban insuficientes para lograr que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionasen de forma adecuada, proporcionando la liquidez necesaria a la economía y reactivando el crédito, por lo que el BCE se vio obligado a adoptar de forma complementaria nuevas medidas inéditas y no convencionales, de expansión de la liquidez (cuadro I-7).

En junio de 2014 anunció una nueva medida consistente en la realización de operaciones de financiación a más largo plazo, con un objetivo específico definido por el cual se vinculaba el recurso a la financiación del BCE a la concesión de crédito bancario al sector privado no financiero de la zona euro, excluyendo los préstamos para adquisición de vivienda otorgados a hogares. Con esta medida se pretendía mejorar el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria y que la liquidez llegase en forma de crédito a la economía real.

La incertidumbre sobre el ritmo y solidez de la recuperación económica durante el verano de 2014, en un contexto de bajas tasas de inflación, unido a que seguía sin reactivarse el crédito, llevó al BCE a anunciar en septiembre, junto a la segunda reducción de los tipos de interés, la puesta en marcha de dos programas de adquisición de bonos de titulización de activos simples y transparentes, y de bonos garantizados denominados en euros respaldados por préstamos hipotecarios, créditos a pymes y créditos al consumo, con una duración prevista de al menos dos años.

La adopción de estos dos programas también buscaba acentuar el tono acomodaticio de la política monetaria y respaldar la provisión de crédito a la economía, generando efectos positivos en los mercados. Además, se esperaba que la posibilidad de compra de estos activos estimulase las emisiones de los mismos. No obstante, existían dudas sobre la eficacia que pudiera tener un programa de estas características, dado que el mercado de titulizaciones en Europa tiene una dimensión pequeña en comparación con la de otros países, y porque en última instancia dependería de hasta qué punto se pudiera reactivar la capacidad crediticia de las entidades.

25. El tipo de interés negativo se aplicará también al nivel medio de las reservas que sobrepase las reservas mínimas obligatorias y otros depósitos mantenidos con el Eurosistema.

CUADRO I-7. MEDIDAS NO CONVENCIONALES ADOPTADAS POR EL BCE EN 2014 Y 2015

| Denominación                                          | Descripción                                                                | Anuncio | Inicio/<br>Periodicidad                                                           | Fin                       | Cuantía prevista                                    | Mercado                 | Características                                                                                                                                                                                           | Tipo de interés                                           | Volumenes<br>adquiridos<br>(hasta marzo 2015) |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Operaciones a más largo plazo con objetivo específico | TLTRO                                                                      | jun.-14 | 8 operaciones consecutivas cada tres meses, de septiembre de 2014 a junio de 2016 | junio de 2016             | 212.400 mill. euros en las dos primeras operaciones |                         | En las dos primeras TLTRO tomar prestado hasta 7% de los saldos vivos de los préstamos y de la financiación neta concedidos por dicha entidad                                                             | El ti de OPF más un diferencial fijo de 10 puntos básicos |                                               |
|                                                       |                                                                            |         |                                                                                   |                           |                                                     |                         | En las seis restantes TLTRO, los importes pueden ser superiores, en función de que la evolución de los préstamos de las entidades de crédito supere un valor de referencia especificado para cada entidad | Ti OPF                                                    |                                               |
| Compra de bonos de titulización de activos            | ABSPP                                                                      | sep.-14 | dic.-14                                                                           | septiembre 2016 ampliable | 60.000 mill. euros mensuales                        | Primario/<br>secundario | Admitidos en el sistema de activos de garantía del BCE                                                                                                                                                    |                                                           | 56.900 mill. euros                            |
| Compra de bonos garantizados                          | CBPP3                                                                      | sep.-14 | oct.-14                                                                           |                           |                                                     |                         |                                                                                                                                                                                                           |                                                           | 3.700 mill. euros                             |
| Compra deuda pública y privada                        | PSPP                                                                       | ene.-15 | mar.-15                                                                           |                           |                                                     | Secundario              | Vencimientos entre 2-20 años                                                                                                                                                                              |                                                           | 9.700 mill. euros                             |
|                                                       | emitidos por administraciones centrales, agencias e instituciones europeas |         |                                                                                   |                           |                                                     |                         | Compra de activos según la clave de suscripción del capital del BCE y admisión de compras sustitutivas si es insuficiente                                                                                 |                                                           |                                               |
|                                                       |                                                                            |         |                                                                                   |                           |                                                     |                         | Admisión de bonos con rendimientos negativos no inferior al tipo de interés de la facilidad de depósito -0,20%                                                                                            |                                                           |                                               |
|                                                       |                                                                            |         |                                                                                   |                           |                                                     |                         | Límite del 25% para el BCE de cualquier emisión de bonos y hasta un 33% en deuda de un solo emisor                                                                                                        |                                                           |                                               |
|                                                       |                                                                            |         |                                                                                   |                           |                                                     |                         | Calificación crediticia mínima                                                                                                                                                                            |                                                           |                                               |

Fuente: Banco Central Europeo.



En cualquier caso, la puesta en marcha de estas medidas no convencionales, entre junio y septiembre de 2014, no resultaron suficientes para expandir el balance del BCE y contribuir a la recuperación del crédito, ni tampoco para afrontar adecuadamente el riesgo que suponía mantener la inflación en niveles muy bajos durante un periodo de tiempo prolongado.

La demanda de liquidez por parte de las entidades ante estas nuevas medidas no había respondido a las expectativas que se habían creado. Entre las dos primeras operaciones de financiación a más largo plazo, con un objetivo específico, realizadas en septiembre y diciembre de 2014, tan solo se solicitó un 54 por 100 (212.000 millones de euros) de la liquidez ofrecida, mientras que los dos programas de compras de bonos garantizados (iniciado en octubre) y de titulización (iniciado en diciembre) alcanzaron en enero cerca de 40.000 millones de euros.

Por ello, a principios de 2015, el BCE anunció la puesta en marcha a partir de marzo de un nuevo programa masivo de compras de activos públicos y privados. El elemento diferencial de este nuevo programa era la compra, en el mercado secundario, de activos públicos denominados en euros, emitidos por gobiernos y agencias de la zona euro e instituciones europeas, con vencimientos de entre 2 y 30 años<sup>26</sup>. La inyección de liquidez prevista con este nuevo programa es de 60.000 millones de euros al mes, incluyendo los dos programas anteriores de compra de bonos garantizados y de titulización de activos, lo que supondría una inyección de liquidez de 1,1 billones de euros hasta septiembre de 2016, que es la fecha prevista de finalización del programa, aunque se ha señalado la posibilidad de extenderlo si se considera necesario en función de los riesgos existentes para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios y mantener la tasa de inflación en niveles inferiores, aunque próximos, al 2 por 100 a medio plazo.

La puesta en marcha de este programa va más allá de reforzar el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria y mantener el tono acomodaticio de la política monetaria. Es una medida sustancial para aumentar el balance del BCE hasta los niveles alcanzados en 2012, poniendo a disposición del sistema una inyección masiva de liquidez, mucho mayor de lo esperado inicialmente, ante una dinámica de la inflación en tasas muy bajas, alejada del objetivo de estabilidad de precios y expectativas de inflación también a la baja, que podrían alejar al BCE de cumplir su objetivo de estabilidad de precios. A largo plazo, la decisión respaldaría el anclaje de las expectativas de inflación a medio y largo plazo.

Así, esta decisión ha resultado una medida enérgica para apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. Desde finales de 2014, la percepción de que se iba a adoptar alguna medida de esta dimensión, que en la práctica los

26. En el caso de países sujetos a programas de ajuste de la Unión Europea y el FMI, aplicarán criterios de admisibilidad adicionales.

mercados ya habían descontado, y el anuncio efectivo en enero de 2015 por parte del BCE de que se abordaría un programa de inyección masiva de liquidez con compra de deuda pública y privada, supuso un apoyo sustancial a la recuperación de la zona euro, en forma de mejora de las expectativas de crecimiento futuro y, principalmente, con una recuperación de los niveles de confianza.

El anuncio y la puesta en marcha de estas medidas, así como la intención de introducir cierta flexibilidad en las características para facilitar su aplicación en la práctica, han acentuado el tono expansivo en las condiciones de financiación de la economía, han favorecido una corrección de las expectativas de inflación a medio plazo y han propiciado una mayor depreciación del euro. Además, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo, acceso al crédito e indicadores de confianza han reflejado, desde los primeros meses de 2015, el impacto de esta decisión en un contexto de recuperación del crecimiento. Se espera igualmente que, además del impacto directo sobre los precios de los activos adquiridos, se produzca un efecto de recomposición en las carteras que incremente la demanda y el precio de los activos sustitutos, reduciendo los costes de financiación de la economía y favoreciendo el gasto vía efecto riqueza. En cualquier caso, sería importante prestar atención a los riesgos inherentes a la recomposición de la cartera de activos motivados por una intervención pública, a efectos de no incurrir en una posible distorsión de las valoraciones de riesgos.

Si bien existía cierto consenso en la necesidad de una medida de estas dimensiones, con un elevado grado de flexibilidad para ajustarse a situaciones cambiantes, el elemento que más dudas suscita es el sistema de distribución de riesgos definido por el BCE. Del total de activos, el 20 por 100 estará sujeto a un régimen de distribución de riesgos compartidos, siendo un 12 por 100 valores de instituciones europeas y, el 8 por 100 restante, compras del BCE. La asunción de pérdidas será asumible por el Eurosistema, mientras que para el resto de activos los riesgos serán asumidos por cada banco central en función del emisor de los mismos. Esto puede derivar en efectos negativos sobre la fragmentación financiera de la zona euro, considerando además la adopción de numerosas medidas en los últimos años para, precisamente, reducir dicha fragmentación.

En noviembre de 2014 se puso en marcha el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y la asunción por parte del BCE de las funciones como supervisor prudencial en la zona euro. Este es el primer pilar fundamental para avanzar hacia la unión bancaria, que se completará con la implantación del Mecanismo Único de Supervisión (MUR) y del Fondo Único de Resolución. A largo plazo, también está prevista la puesta en marcha de un sistema armonizado de garantía de depósitos.

---

*Avances en la unión  
bancaria: puesta en  
marcha del Mecanismo  
Único de Supervisión*

Avanzar hacia la unión bancaria en la zona euro era la respuesta a los problemas surgidos en la interacción entre riesgo soberano y riesgo bancario, y cuyos máximos efectos se produjeron en 2012 con una crisis sistémica y la fragmentación del sistema financiero en la zona euro<sup>27</sup>. La percepción de un mayor riesgo de crédito en la deuda soberana supone la aparición de un componente de riesgo-país en el coste de financiación del resto de sectores económicos<sup>28</sup>. El hecho de que la regulación y la supervisión fueran competencias nacionales implicaba que, ante una intervención pública, los Gobiernos tendrían que asumir el coste de la reestructuración de las entidades en dificultades, con las implicaciones que esto supusiese sobre sus cuentas públicas y sobre su solvencia, pero también sobre la estabilidad financiera del área. La necesidad de regulación e incluso armonización entre los distintos Estados miembros no resultaba suficiente, y eran necesarios nuevos mecanismos más potentes para limitar los vínculos de retroalimentación negativa entre ambos riesgos y recuperar la integración de los mercados financieros.

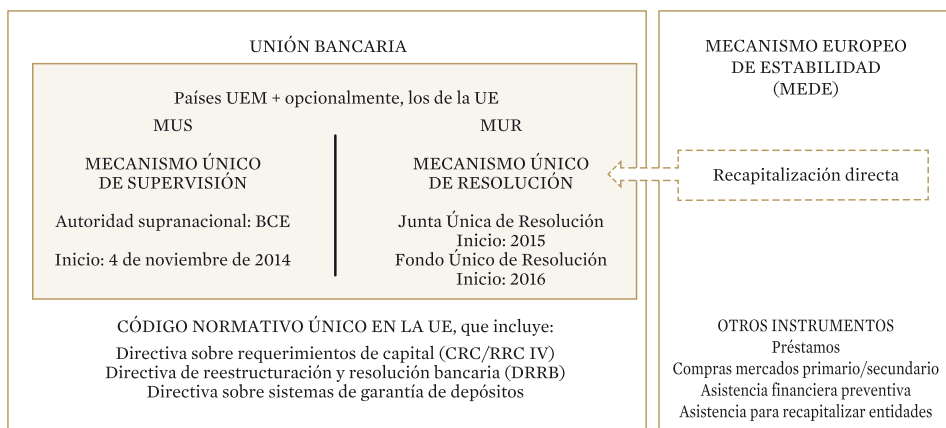
La unión bancaria es la primera etapa de la hoja de ruta aprobada en 2012<sup>29</sup>, a la que deberían seguir el avance hacia la unión fiscal, la unión económica y finalmente alguna forma de unión política, y por la cual se decidió avanzar hacia una verdadera unión económica en la Unión Europea, en un momento decisivo en el que la profundidad y gravedad de la crisis generó muchas dudas sobre la propia viabilidad del proyecto europeo, y se pusieron de manifiesto numerosas debilidades en la estructura institucional y de gobernanza económica en la zona euro. Era necesario que la política de resolución recayera sobre una autoridad única —también con responsabilidad sobre la supervisión prudencial— y que contara con un respaldo financiero común.

En aquel momento, y dada la urgencia de la situación para afrontar la crisis, se planteó un calendario ajustado que permitiera poner en marcha la unión bancaria en los mínimos plazos posibles. El objetivo era dotarse de un marco legal integrado y definir y poner en marcha las instituciones necesarias para asegurar el buen funcionamiento del sector bancario, un mercado financiero plenamente integrado, y ser capaces de prevenir y minimizar los costes de crisis bancarias que pudieran producirse. Ello suponía actuar sobre la regulación y supervisión comunes, el prestamista bancario de última instancia, los sistemas de reestructuración y resolución de crisis, y de sistemas de garantía de depósitos con un mecanismo adecuado de respaldo (recuadro I-3). En mayo de 2014 se finalizó la aprobación de la legislación necesaria para la creación del MUS y del MUR.

27. Véase Memoria CES 2012, epígrafe I.2.3.

28. A. Millaruelo y A. del Río (2014): “La construcción de la unión bancaria en la Unión Europea”, *Boletín Económico*, Banco de España, noviembre de 2014.

29. Consejo Europeo (2012), *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, Informe de los cuatro presidentes, diciembre.

**RECUADRO I-3. AVANCE HACIA LA UNIÓN BANCARIA**


Fuente: Banco de España, "La construcción de la Unión Bancaria en la UE", *Boletín Económico*, noviembre de 2014.

El MUS es un sistema integrado, formado por el BCE y las autoridades nacionales, para la vigilancia de las entidades de crédito de los Estados miembros de la UEM y de las de los restantes países de la Unión Europea que decidan participar en el sistema. Como supervisor prudencial del área, el BCE supervisará directamente 120 entidades, consideradas significativas, mientras que el resto, aproximadamente 3.700, serán supervisadas por las entidades nacionales.

Para la puesta en marcha efectiva del MUS fue necesaria la realización de una evaluación global de los balances de todas las entidades de crédito significativas, con el objetivo de identificar los problemas y riesgos que pudieran existir. El anuncio de que se realizaría dicha evaluación, permitió tomar decisiones a las entidades, ayudándoles a sanear los balances y mejorar su capacidad de resistencia y solidez. La evaluación global consistió en un análisis de la calidad de los activos y una prueba de resistencia prospectiva, detectando un déficit de capital de 25.000 millones de euros en 25 entidades, a las que se les instó para elaborar planes de capital en un plazo breve, disponiendo de nueve meses para cubrir dicho déficit.

Esta evaluación ha reforzado la transparencia del sector bancario y mostrado las áreas en las que las entidades y el sistema necesitan mejorar desde una perspectiva comparativa de entidades de distintos países con distintos modelos de negocio, lo que resulta decisivo para poder abordar una supervisión del sistema en su conjunto.

Ya en 2015 comenzó a funcionar el MUR, que igualmente es un sistema integrado de autoridades nacionales de resolución, liderado por una Junta Única de Resolución,

que será quien actúe como autoridad común de resolución. El objetivo es garantizar que cuando un banco supervisado bajo la estructura del MUS entre en dificultades, la política de resolución sea eficiente. No obstante, el MUR no estará plenamente operativo hasta 2016, en que está prevista la creación del Fondo Único de Resolución, que será el respaldo financiero en el caso de que las entidades de resolución no puedan cubrir las necesidades, y siempre que accionistas y acreedores hayan asumido las pérdidas.

En relación con la unión bancaria, a finales de 2014 se aprobó el acuerdo preliminar que había alcanzado el Eurogrupo sobre la posibilidad de que el MUR contase con un instrumento de recapitalización directa a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que actuaría como instrumento de última instancia bajo determinadas condiciones para entidades de relevancia sistémica viables.

### 2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Para la Unión Europea, 2014 ha sido, desde el punto de vista institucional, un año intenso y complejo. Intenso, ya que se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2014-2019 y hubo relevos en los cargos de presidente del Consejo Europeo y de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y complejo, porque todo ello aconteció en un contexto político e institucional convulso para la Unión, y en un escenario de tímida recuperación de la economía comunitaria, todavía no consolidada y rodeada de incertidumbres<sup>30</sup>.

---

*Nuevo Parlamento Europeo: crece por primera vez, aunque levemente, la participación electoral...*

Las elecciones al Parlamento Europeo, que tuvieron lugar entre el 22 y el 25 de mayo de 2014<sup>31</sup>, se anticipaban complicadas, ya que, por un lado, tradicionalmente habían estado dominadas por la abstención<sup>32</sup>, y tendían a disputarse más en clave nacional que europea, y, por otro, se enmarcaban en un contexto de crisis y de auge de la desafección de los europeos hacia el proyecto europeo y de incremento, en el número y peso, de partidos políticos eurófobos.

La participación de los ciudadanos europeos en estas elecciones fue del 43,1 por 100. Este índice supuso un crecimiento de apenas una décima porcentual, en relación con el registrado en los últimos comicios a la Eurocámara. No obstante, esta cifra de

30. Véase capítulo I, apartado 2.1, de esta Memoria.

31. Estos comicios a la Eurocámara fueron los primeros celebrados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual dispone que el Parlamento Europeo elegirá al presidente de la Comisión sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo, que tendrá en cuenta los resultados de los mismos (mecanismo de elección semiautomática del presidente de la Comisión Europea).

32. El Parlamento Europeo, que comenzó su andadura en 1979 con una participación electoral del 62 por 100, ha ido, pese a acumular cada vez más poderes, desapareciendo progresivamente del foco de atención de los europeos hasta quedarse en una participación del 43 por 100 en las elecciones celebradas en 2009, que se ha repetido prácticamente en 2014, como más adelante se apuntará.

participación pone de relieve que estos comicios continúan estando efectivamente dominados por la abstención debida, entre otros extremos, a la mencionada desafección de los ciudadanos europeos hacia las instituciones comunitarias.

Los resultados de estas elecciones a la Eurocámara vinieron a confirmar efectivamente la mayoría de los pronósticos: el Parlamento Europeo 2014-2019 iba a estar más polarizado que el de la anterior legislatura, ya que los partidos tradicionales proeuropeos perderían terreno en el arco parlamentario en favor de los eurófobos, que aumentarían su representación en el mismo<sup>33</sup>. Así, un total de quince partidos eurófobos procedentes de trece Estados miembros de la Unión consiguieron entrar en la Eurocámara, donde ocuparon alrededor de cien escaños. No obstante, cabe señalar que dichos partidos han ocupado solamente cerca de un 13 por 100 de los 751 escaños del Parlamento Europeo, lo que no supone una gran presencia en el mismo.

---

*... pero la Eurocámara comienza su andadura más polarizada y con un menor peso de los proeuropeos*

Por otro lado, hay que señalar que, el 1 de julio de 2014, el alemán Martin Schulz fue reelegido presidente del Parlamento Europeo, lo que le convirtió así en el primer presidente que repite cargo en la historia de la Eurocámara. Este deberá cesar en el cargo el 1 de enero de 2017.

Durante la octava legislatura del Parlamento Europeo (2014-2019), la Unión se enfrentará a importantes retos o desafíos, tales como consolidar la recuperación económica, crear empleos y recobrar la confianza perdida de los ciudadanos. Ello, sin olvidar avanzar en el proceso de construcción europea, a pesar de la mencionada mayor presencia de partidos eurohostiles en el seno de la Eurocámara. A todo ello deberá colaborar, en función de sus posibilidades, la nueva Eurocámara.

La nueva Comisión Europea, cuyo mandato durará hasta el 31 de octubre de 2019, entró oficialmente en funciones el 1 de noviembre de 2014.

El principio del mandato de la renovada Comisión Europea para el periodo 2014-2019 marcó el final de un largo proceso que se desarrolló en un clima de gran incertidumbre, derivada principalmente de los resultados de los comicios al Parlamento Europeo y de la posterior conformación del mismo, que condicionaba tanto la propia elección del presidente como la composición del Colegio de Comisarios.

---

*Renovada Comisión Europea 2014-2019: hacia la consecución de los retos más importantes de la UE*

Jean Claude Juncker fue elegido presidente de la Comisión Europea, el 15 de julio de 2014, por el Parlamento Europeo<sup>34</sup>, sobre la base de las diez directrices políticas que

33. A este respecto, cabe señalar que las fuerzas antieuropeas se consagraron como la opción más popular o votada en Francia y Reino Unido.

34. Su elección se llevó a cabo mediante el anteriormente citado mecanismo de elección semiautomática del presidente de la Comisión Europea.

él presentó a la Eurocámara ese mismo día (recuadro I-4). Posteriormente, el 23 de octubre, el Consejo Europeo nombró a la Comisión Europea, después de que la Eurocámara diera su aprobación al Colegio de Comisarios.

La nueva Comisión Europea cuenta con un número de miembros igual al número de Estados miembros de la Unión (dicho número incluye al presidente de la Comisión y al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad). La misma posee siete vicepresidentes, seis además del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad. Además, cabe señalar que la renovada Comisión Europea presenta varias novedades de relevancia en cuanto a la conformación o distribución de las carteras (recuadro I-5).

El Consejo Europeo celebrado el 30 de agosto de 2014 designó al primer ministro polaco, Donald Tusk, como nuevo presidente del Consejo Europeo (y de las cumbres

del euro), y a la ministra italiana de Asuntos Exteriores, Federica Mogherini, como nuevo Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El primero vino a sustituir en el cargo a Herman

*Relevos en altos cargos  
institucionales*

Van Rompuy, mientras que la segunda (vicepresidenta de la Comisión) asumió el relevo de Catherine Ashton.

Ambos cargos, durante sus respectivos mandatos y en función de sus competencias, van a tener que enfrentarse a los ya referidos múltiples desafíos que tiene planteados la Unión Europea de cara a los próximos años.

#### RECUADRO I-4. DIRECTRICES POLÍTICAS DE LA COMISIÓN EUROPEA, 2014-2019

1. Un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión.
2. Un mercado único digital conectado.
3. Una Unión de la Energía resistente con una política en materia de cambio climático que mire hacia el futuro.
4. Un mercado interior más justo y más profundo, con una base industrial fortalecida.
5. Una Unión Económica y Monetaria más justa y más profunda.
6. Un acuerdo de libre comercio razonable y equilibrado con Estados Unidos.
7. Un espacio de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua.
8. Hacia una nueva política sobre migración.
9. Un actor más potente en el escenario mundial.
10. Una Unión de cambio democrático.

Fuente: *Un nuevo crecimiento para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*, Jean-Claude Juncker, Estrasburgo, 15 de julio de 2014.

**RECUADRO I-5.** PRINCIPALES NOVEDADES DE LA COMISIÓN EUROPEA RESPECTO DE LA CONFORMACIÓN O DISTRIBUCIÓN DE LAS CARTERAS

- Por primera vez existe un comisario (vicepresidente primero) con la función de tratar de conseguir que haya un programa para legislar mejor. El vicepresidente primero desempeña, asimismo, una labor de control, defendiendo la Carta de los Derechos Fundamentales y el Estado de Derecho en todas las actividades de la Comisión.
- La reconfiguración de la cartera de Mercado Interior, Industria, Iniciativa empresarial y pymes incluye específicamente, por primera vez, a las pequeñas y medianas empresas dentro de ámbito de actuación o competencias.
- La reconfiguración de la cartera de Asuntos Económicos y Financieros, Fiscalidad y Aduanas velará para que las políticas fiscal y aduanera de la Unión sean parte integrante de una Unión Económica y Monetaria profunda y contribuyan al buen funcionamiento del marco de la gobernanza económica general de la Unión.
- Se ha introducido a los consumidores en la cartera de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género. De este modo, la política de los consumidores ya no va a estar repartida entre varias carteras.
- Se crea una cartera específica dedicada a la Migración y a los Asuntos de Interior. Esta, entre otros extremos, va a dar prioridad a la elaboración de una nueva política de migración para abordar así la migración irregular y lograr, al mismo tiempo, que Europa sea un destino atractivo para los extranjeros.
- Se han reestructurado y racionalizado algunas carteras. En este sentido cabe destacar que se han juntado en una sola Medio Ambiente y Asuntos Marítimos y Pesca, con el fin tratar de reflejar la doble lógica del crecimiento “azul” y “verde”: las políticas de conservación del medio ambiente y del medio marítimo también pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de crear empleos, preservar recursos, estimular el crecimiento y fomentar la inversión. Cabe señalar que ello coincidió con la aprobación de la nueva política común de pesca para el periodo 2014-2020. Esa misma lógica se ha aplicado al crear una cartera de Acción por el Clima y Política de Energía, ya que reforzar la proporción de las energías renovables no solamente es una cuestión que debe abordar la política de cambio climático; también es un imperativo de la política industrial, para que así Europa disponga de energía asequible a medio plazo.
- La cartera de Política Europea de Vecindad y Negociaciones para la Ampliación, se centra en reforzar la política de vecindad y en continuar con las negociaciones para la ampliación de la Unión.
- La reconfiguración de la cartera de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capital tratará de garantizar, entre otros extremos, que la Comisión Europea continúe estando vigilante y activa en lo que atañe a la aplicación de las nuevas normas de supervisión y liquidación de entidades bancarias.
- Por otro lado, cabe señalar que la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural va a tener una notable importancia en los próximos años, toda vez que la reforma de la Política Agraria Común (PAC) fue aprobada en 2014.

Fuente: elaboración propia.



Ya en 2015 cabe señalar que durante el Consejo Europeo de primavera, celebrado los días 19 y 20 de marzo, los jefes de Estado y de Gobierno refrendaron la propuesta del presidente del Consejo Europeo de nombrar a Jeppe Tranholm-Mikkelsen próximo secretario general del Consejo para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2020. Posteriormente, el 21 de abril, el Consejo nombró a oficialmente a este<sup>35</sup>.

Durante 2014, que fue un año de transición institucional debido a las mencionadas renovaciones acaecidas en los principales organismos comunitarios, estuvieron vigen-

*Continúan las deficiencias institucionales de la Unión Europea*

tes las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se observaban años atrás, como consecuencia, entre otros extremos, de la insuficiente construcción política e institucional de esta. Dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas sobre

todo con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan, en el ámbito de la Unión, los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutive para hacer frente a los retos que se les presentan<sup>36</sup>. Además, el sistema decisorio comunitario funciona, en cierta medida, desde una lógica intergubernamental. Así, los Estados miembros han venido ostentando, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en lo que respecta a la toma de decisiones comunitarias de relevancia<sup>37</sup>.

En este contexto, cabe señalar que los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el escenario de crisis han provocado también un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea<sup>38</sup>.

35. Jeppe Tranholm-Mikkelsen es el actual representante permanente de Dinamarca ante la Unión Europea, cargo que ocupa desde 2010. Este tomará el relevo del actual secretario general, Uwe Corsepius.

36. Esto es debido, entre otros extremos, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros). En este ámbito cabe, no obstante, señalar que durante los últimos años, concretamente en 2013, en el ámbito comunitario se hizo uso de la fórmula de la cooperación reforzada para adoptar acuerdos con agilidad o fluidez (Tasa Tobin).

A este respecto, cabría simplificar y clarificar los procesos de toma de decisiones comunitarios, modulando progresivamente la regla de la unanimidad en determinados ámbitos y fomentando adecuadamente la fórmula de la cooperación reforzada, entre otros extremos. Sobre esta cuestión, véanse los Informes del CES 3/2012 y 1/2014.

37. En este contexto, cabe señalar que se viene observando durante los últimos años que la Comisión Europea ha perdido peso en la iniciativa legislativa en favor del Consejo de la Unión Europea.

38. Conviene recordar, a este respecto, que esta ha sido una de las demandas de los interlocutores sociales europeos desde que se pusiera en marcha la Estrategia Europa 2020 y los mecanismos posteriores

No obstante, cabe señalar que, ya en 2015, la Unión, en el marco de las negociaciones con Grecia acerca de su programa de rescate, reaccionó a tiempo, antes de que dicho programa finalizara, y acordó con el país heleno, en el mes de febrero, una prórroga del mismo por un periodo de cuatro meses<sup>39</sup>. De no haberse llegado a ese acuerdo con Grecia, dicho Estado miembro se habría declarado en suspensión de pagos, lo que habría conllevado graves perjuicios para la Unión, sobre todo económicos y políticos. Cabe señalar en este contexto que, una vez concluido dicho acuerdo, las negociaciones entre las instituciones comunitarias y Grecia a cuenta de los desembolsos pendientes (sujetos a condicionalidad) del programa griego de rescate continuaron durante varios meses, resultando estas de gran complejidad y rodeadas de un clima de gran incertidumbre.

Finalmente, en este apartado es necesario apuntar que el escaso peso específico que continuó, en general, manifestando durante 2014 la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional (y, en concreto, en el seno del G-20), condicionó un año más, en cierto modo, su respuesta a los desafíos internacionales que se le presentaban.

En la actualidad, los europeos pueden estar perdiendo, en gran medida, la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones<sup>40</sup>, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios implementados en los últimos años para la gestión de la salida de la crisis.

---

*Crece la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión*

La desafección hacia la Unión se encuentra verificada por los resultados que arrojan las encuestas realizadas —durante los últimos años— en este ámbito a los ciudadanos europeos desde instancias comunitarias (Eurobarómetro). En ellas se constata una pérdida notable de confianza de los ciudadanos europeos hacia las principales instituciones comunitarias a partir del comienzo de la crisis económica. Así, el porcentaje de ciudadanos europeos que confían en la Comisión Europea ha descendido del 52 por 100 en 2007, al 35 por 100 en 2013 (último dato disponible). También es destacable el descenso que se ha producido en la confianza de los ciudadanos en el Parlamento Europeo, que apenas alcanza el 40 por 100, frente al 56 por 100 en el periodo previo a la crisis y al Banco Central Europeo, que pasó del 53 por 100 al 34 por 100 en este mismo periodo.

de coordinación económica, como ya pusieron de manifiesto en su Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020 (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint Statement on the Europe 2020 Strategy*, 2010) y, más recientemente, en una propuesta conjunta dirigida expresamente a hacer propuestas en este terreno (BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013).

39. Véase capítulo I, apartado 2.1, de esta Memoria.

40. A este respecto, cabe remitirse a las consideraciones anteriormente realizadas con ocasión del análisis de la participación registrada en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014.

En paralelo a esta pérdida de confianza en las instituciones europeas, se ha producido, además, un aumento de la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia de la Unión. Así, la población que se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en la Unión ha pasado del 32 por 100 en 2007, al 46 por 100 en 2013. Estos datos reflejan que la democracia de la Unión Europea ha sufrido un fuerte declive en estos últimos años de crisis.

Por otra parte, hay que señalar que durante 2014 se produjeron algunos avances en relación con las propuestas que el CES hizo en su Informe 3/2012, *Nueva gobernanza*

---

*Pocos avances en relación con las propuestas del CES sobre “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” contenidas en su Informe 3/2012*

*económica en la Unión Europea y crecimiento*, con el fin de mejorar el funcionamiento del marco político e institucional comunitario y así fortalecer la democracia europea<sup>41</sup>. Así, cabe referirse, como ya se ha señalado, a que como las elecciones de mayo a la Eurocámara fueron las primeras que se celebraron desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, se aplicó en 2014, por primera vez, el mecanismo de elección semiautomática del presidente de la Comisión Europea, recogido en

el artículo 17, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea. Ello ha significado un paso importante en la democratización global de la Unión Europea (ya que supone otorgar un mayor protagonismo al Parlamento Europeo).

También, en este contexto, en 2014 se adoptaron diversas medidas que pretendían aproximar las instituciones comunitarias a los ciudadanos, es decir, a procurar que sean más transparentes y accesibles a estos. Así, la Comisión Europea impulsó, en el mes de noviembre, la transparencia mediante la adopción de dos decisiones que requieren la publicación de información sobre las reuniones celebradas por los comisarios, los miembros de sus gabinetes y los directores generales con organizaciones o personas que trabajan por cuenta propia. En este ámbito de la transparencia, cabe señalar, asimismo, que ya en 2015, a finales del mes de enero, se estrenó una nueva versión del Registro de Transparencia de la Unión Europea, resultado del trabajo conjunto de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo<sup>42</sup>.

En este orden de cosas, es necesario señalar, también, que las anteriormente mencionadas Directrices políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019<sup>43</sup>,

41. Véase Informe CES 3/2012, propuestas sobre “Legitimidad democrática y rendición de cuentas”.

42. El nuevo sistema introducía cambios en la declaración de los recursos humanos adscritos al ejercicio de actividades de presión; requería información adicional sobre la participación en comités, foros, intergrupos y estructuras similares de la Unión, y sobre los actos legislativos tramitados; y extendía, asimismo, el requisito de declarar los costes estimados relacionados con el ejercicio de dichas actividades a todos los inscritos. Cabe recordar en este punto, que el Registro de Transparencia de los grupos de interés se creó en 2011 y funciona sobre la base de un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Una nueva revisión del Registro de Transparencia está prevista para 2017.

43. Concretamente, la décima, titulada “Una Unión de cambio democrático”. En esta se hacía especial hincapié en la necesidad de relanzar el diálogo social en Europa.

presentaban algunas propuestas de actuación que iban en la línea de las realizadas por el CES en el apartado “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” del citado Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento*.

Por otro lado, cabe señalar que la vigente Estrategia Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, no contiene, entre sus iniciativas emblemáticas y directrices integradas, ninguna referida o dirigida a la mejora del funcionamiento del marco político e institucional de la Unión para así fortalecer la democracia europea. Únicamente hay que apuntar que, en este ámbito de la legitimidad democrática y rendición de cuentas, dicha Estrategia contempla, como elementos relevantes para la eficaz o efectiva consecución de sus objetivos, el fortalecimiento del diálogo social comunitario, del papel de los Parlamentos Nacionales, y de la posición del Parlamento Europeo. Dado que dichos extremos representan también demandas del CES, contenidas en su citado Informe 3/2012, cabe en este punto remitirse —para conocer su estado actual—, por un lado, a la actualización de dicho informe en lo que atañe al apartado relativo a la legitimidad democrática y rendición de cuentas, reflejado en la anterior edición de esta Memoria<sup>44</sup>, y, por otro, a lo ya mencionado en el presente ladillo en relación con las elecciones a la Eurocámara y el relanzamiento del diálogo social.

Durante 2014, la acción o política exterior de la Unión puso su foco de atención principalmente en los conflictos abiertos de Ucrania, Libia, Siria e Irak. De entre todos ellos, el de Ucrania fue el conflicto —geopolítico— más preocupante para la Unión Europea, ya que este entrañaba una amenaza para la estabilidad y la gobernanza comunitaria, al tiempo que podía plantear dificultades y desequilibrios en la política europea de cooperación exterior.

---

*La acción y presencia exterior de la Unión Europea: el caso de Ucrania*

Al respecto de dicho conflicto, cabe poner en valor la cohesión que mostró la Unión durante 2014 (y que continúa en 2015), en torno a las sanciones a imponer a Rusia, como consecuencia de la fuerza militar empleada por esta en Ucrania. Este hecho resulta de gran relevancia debido a que, por lo general, los Estados miembros de la Unión suelen estar divididos en política exterior (máxime cuando se trata de imponer sanciones o adoptar una posición de dureza).

Por el contrario, cabe señalar que, en el marco del conflicto de Ucrania, se pusieron de manifiesto recientemente dos de las anteriormente citadas deficiencias institucionales de la Unión Europea: la intergubernamentalidad decisoria que lleva instalada desde hace años en el ámbito comunitario y el escaso peso específico de la Unión, como región, en la escena internacional. Así, con motivo de la cumbre a cuatro bandas

44. Véase capítulo I, apartado 2.3, de la Memoria CES 2013.

celebrada en la ciudad de Minsk (Bielorrusia), el 11 de febrero de 2015, entre los presidentes ruso, ucraniano, alemán y francés, con el objetivo de lograr un acuerdo para un alto el fuego en el este de Ucrania, se evidenció, por un lado, que los Estados miembros (Alemania y Francia, en este caso) tuvieron un mayor protagonismo que las instituciones comunitarias en lo que a la toma de decisiones relevantes para Europa se refiere, ya que no acudió a dicha cumbre el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; y, por otro, que la Unión no ostentó el suficiente peso específico en el escenario de la política exterior o internacional al no acudir a dicha reunión representada precisamente por el ya citado Alto Representante.

### 3. Economía española

La economía española volvió a crecer y a crear empleo en 2014, por primera vez desde que comenzara la crisis económica y financiera, sustentada en la recuperación de la demanda interna. Las actuaciones desarrolladas en el marco de la política monetaria, la suavización del proceso de consolidación fiscal, el impacto de las reformas estructurales acometidas, la mejora de la confianza y de las condiciones financieras y, ya durante la segunda mitad del año, la caída del precio del petróleo y la depreciación del euro frente al dólar fueron factores que favorecieron la paulatina recuperación económica iniciada en el segundo semestre de 2013.

En efecto, en el contexto de un débil crecimiento económico en la zona euro y de un estancamiento de los precios, la orientación de la política monetaria llevada a cabo por el Banco Central Europeo, centrada en la reducción del tipo de interés de referencia principal hasta el mínimo histórico del 0,05 por 100, y el programa de compra de activos —que en enero de 2015 se ampliaría a los valores públicos emitidos por gobiernos, agencias e instituciones europeas—, favoreció el aumento de la liquidez del sistema, la depreciación del euro y el mantenimiento de unos bajos tipos de interés a largo plazo.

Para la economía española, estas medidas se tradujeron en una mejora de la confianza de los inversores, y la consiguiente reducción del tipo de interés de la deuda pública española. Todo ello, unido a los avances en el saneamiento y reestructuración del sector financiero, favorecieron la relajación de las condiciones financieras, con una disminución del coste de la financiación y un ligero aumento de la disponibilidad de crédito nuevo al sector privado, especialmente a hogares y pymes, reduciéndose, asimismo, el diferencial de la deuda española respecto a la referencia alemana. Además, los bajos tipos de interés facilitaron el proceso de desapalancamiento que viene registrando el sector privado a lo largo de la crisis, mientras que la depreciación del euro favoreció la evolución de las exportaciones españolas.

Otro factor de carácter exógeno, que ha contribuido en buena parte a la recuperación de la actividad económica en España, ha sido la caída del precio del petróleo, por

su impacto sobre la renta disponible de los hogares, a través de la caída de los precios de consumo, y la reducción de los costes que ha supuesto para las empresas. Además, dada la elevada dependencia energética de la economía española, el abaratamiento del petróleo ha supuesto un alivio para la factura energética, que ha contribuido a mantener el superávit de la balanza comercial de bienes y servicios, a pesar del fuerte aumento registrado por las importaciones.

Finalmente, en el ámbito interno, el proceso de consolidación fiscal llevado a cabo en los últimos años por el conjunto de Administraciones públicas suavizó su contribución negativa al crecimiento económico, como consecuencia de los efectos de la mejora económica y del empleo, y del menor coste de financiación, así como por la ampliación a 2016 del plazo otorgado a España para la corrección del déficit excesivo.

Persisten, sin embargo, una serie de factores de riesgo e incertidumbres de cara a la consolidación del crecimiento económico y el empleo. Así, aunque se ha avanzado de manera significativa en buena parte de los desequilibrios registrados durante la última fase expansiva de la economía española, la evolución de la actividad sigue estando condicionada por una tasa de desempleo excesivamente elevada, por el proceso de consolidación fiscal y por el desapalancamiento financiero de hogares y empresas no financieras. Además, la ciudadanía sigue mostrando una especial preocupación por el desempleo, que se perfila como el primer problema para los españoles, según el barómetro del CIS<sup>45</sup>, seguido, por este orden, de la corrupción y el fraude, la situación económica y la política.

En el ámbito exterior, el elevado nivel de deuda hace especialmente vulnerable a la economía española frente a posibles cambios en la confianza de los mercados. Además, persiste una serie de incertidumbres en torno a la evolución de determinados conflictos en el ámbito de la geopolítica, o sobre la evolución del precio del petróleo.

### 3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

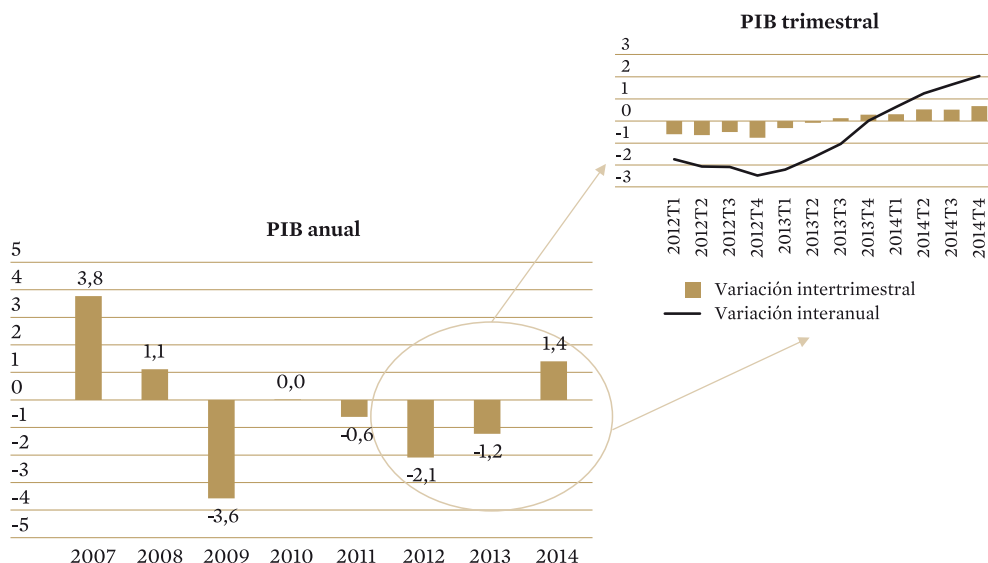
La actividad económica en España, medida a través del Producto Interior Bruto (PIB)<sup>46</sup>, registró en 2014 un crecimiento del 1,4 por 100 en términos reales, frente al retroceso del 1,2 por 100 el año anterior (gráfico I-2). Se trata del primer avance desde que comenzara la crisis en 2008, y responde fundamentalmente a la mejora de las condiciones financieras y al aumento de la confianza de los mercados y de los agentes económicos, en el contexto de las actuaciones de política monetaria implementadas por el BCE, de los avances en el saneamiento del sector financiero, y de las mejores perspectivas sobre la evolución del mercado laboral y de la economía en su conjunto.

45. Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2015. Estudio núm. 3057.

46. En 2014 entró en vigor la nueva Contabilidad Nacional de España, con base 2010, cuyas principales novedades y resultados se detallan en el recuadro I-6.

## GRÁFICO I-2. EVOLUCIÓN DEL PIB, 2007-2014

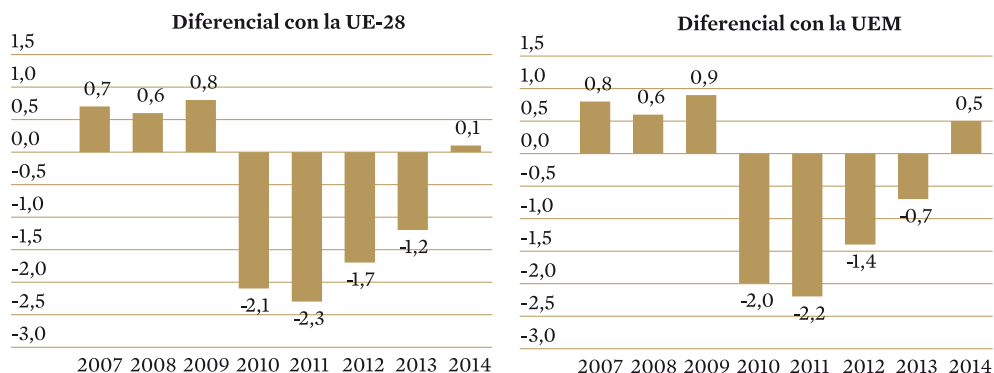
(Tasa de variación, en porcentaje)

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España* y Eurostat.

Otros factores, como la caída del precio del petróleo, la depreciación del euro y la suavización de la política de ajuste fiscal, contribuyeron también a la paulatina recuperación de la tasa de crecimiento del PIB a lo largo del año. Así, tras el estancamiento del cuarto trimestre de 2013, el PIB registró un crecimiento interanual del 0,6 por 100 durante los tres primeros meses de 2014, cerrando el año en el 2,0 por 100, la mayor tasa de variación desde el segundo trimestre de 2008. En términos de tasas intertrimestrales, la actividad también fue ganando impulso a medida que avanzaba el año, encadenando seis trimestres consecutivos de crecimiento.

En el ámbito de la Unión Europea, el avance del PIB fue del 1,3 por 100 en el conjunto de 2014, mientras que la zona euro creció un 0,9 por 100, con lo que el diferencial de crecimiento entre España y ambas áreas volvió a ser favorable para España, después de cuatro años (gráfico I-3). Llama especialmente la atención la diferencia en el crecimiento con los países del euro, de 0,5 puntos porcentuales, habida cuenta de que la mayor parte de los factores que explican la evolución de la economía española en 2014 fueron comunes a ambas zonas, esto es, la política monetaria del BCE y sus efectos en el aumento de la liquidez del sistema, la reducción de los tipos de interés y la depreciación de la moneda común, así como la caída del precio del petróleo. En cualquier caso, junto a estos factores externos habría otros de carácter interno, que se analizan más adelante, que habrían contribuido a explicar los diferentes ritmos de crecimiento.

**GRÁFICO I-3.** DIFERENCIAL DEL CRECIMIENTO DEL PIB DE ESPAÑA FRENTE AL DE LA UE-28 Y LA UEM, 2007-2014  
(Puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

El mayor dinamismo de la economía en España, respecto de la media comunitaria, podría deberse al mayor impacto de la crisis sobre la demanda interna española y, muy especialmente, sobre la inversión y el gasto en consumo privado. Así, mientras que la zona euro acumulaba a finales de 2013 una caída de la formación bruta de capital fijo del 15,5 por 100 respecto a 2007, último año de expansión económica, en España el retroceso era del 37,0 por 100. En el caso del gasto en consumo privado, las caídas acumuladas eran del 1,7 por 100 en la UEM y del 10,8 por 100 en España. En 2014, sin embargo, el gasto en consumo privado creció un 2,5 por 100 en España y un 1,0 por 100 en la zona euro, mientras que los avances de la inversión fueron del 3,4 por 100 y del 0,7 por 100, respectivamente. Por tanto, tras una caída más intensa de la demanda en España, su recuperación estaría siendo, también, de mayor envergadura.

Por otra parte, la depreciación del euro habría favorecido especialmente a la economía española, en el contexto del importante dinamismo que han mantenido las exportaciones de bienes y servicios, incluso durante el periodo de crisis, como consecuencia de la mejora de la competitividad y del esfuerzo realizado por las empresas exportadoras en términos de diversificación geográfica. Además, la caída del precio del petróleo que tuvo lugar en la segunda mitad del año fue también especialmente positiva para la economía española, por su elevada dependencia energética, superior a la media comunitaria.

En 2014 la demanda interna se convirtió nuevamente, después de seis años, en el motor de la economía española, con una aportación al crecimiento del PIB del 2,3 por 100, que contrasta significativamente con los 2,7 puntos negativos del año anterior. Por su parte, la demanda externa pasó a drenar 0,9 puntos al crecimiento económico, debido al avance de las importaciones de bienes y servicios.



Entre los factores que más contribuyeron a la recuperación de la demanda interna destaca la mejora de la confianza de los agentes económicos, ante las mejores perspectivas del mercado de trabajo y de la evolución de la economía en general. No obstante, su evolución siguió estando condicionada por el proceso de desapalancamiento del sector privado, el redimensionamiento de la construcción y la elevada tasa de paro.

El componente que más crece es la formación bruta de capital fijo, un 3,4 por 100, y, dentro de ella, la inversión en bienes de equipo, con un avance del 12,2 por 100 (cuadro I-8). El aumento de la demanda, la mejora en el acceso a la financiación, la acumulación de fondos propios por parte de las empresas durante la crisis y la reducción de costes derivada de la caída del precio del petróleo, propiciaron la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión.

Por su parte, la inversión en construcción suavizó de manera muy significativa el fuerte ajuste que ha venido registrando a lo largo de los años de crisis, con una caída en 2014 del 1,5 por 100, frente al -9,2 por 100 del año anterior. La desaceleración tuvo lugar en todos sus componentes, tanto en vivienda —lo que podría estar reflejando la estabilización del mercado inmobiliario—, como, sobre todo, en otros edificios y construcciones, debido a cierta recuperación de la obra pública.

El gasto en consumo final de los hogares, principal componente de la demanda interna, sorprendió con un crecimiento del 2,4 por 100 en 2014, frente a la caída del 2,3 por 100 el año anterior, alentado por efecto de la mejora de la confianza de los consumidores, ante la evolución del mercado laboral y la baja inflación, y por una ligera recuperación de la renta bruta disponible.

Esta última creció un 1,4 por 100 en 2014 (gráfico I-4), tras dos años consecutivos de caídas, en respuesta fundamentalmente a tres factores: el crecimiento de las rentas de la propiedad percibidas en forma de intereses y dividendos, un ligero avance de la remuneración de los asalariados —aunque no de la remuneración por asalariado, que cae ligeramente como reflejo de la continuidad de la moderación salarial— y el estancamiento de las prestaciones sociales, con un descenso de las prestaciones por desempleo, en línea con el descenso de la tasa de cobertura<sup>47</sup>.

En términos reales, la renta bruta disponible de los hogares se vio beneficiada por una inflación negativa, del 0,2 por 100 en media del año, que fue consecuencia, en gran medida, de la caída del precio de los alimentos sin elaborar, así como de los carburantes y combustibles, tras el descenso, en la segunda mitad del año, del precio del petróleo, que ha pasado de valores superiores a los 112 dólares el barril de Brent en 2012, a 60 dólares a finales de 2014.

En cualquier caso, el comportamiento de la renta disponible no explica por sí solo el notable avance mostrado por el gasto en consumo de los hogares, el cual se habría

47. En 2014 la tasa de cobertura se redujo 3,4 puntos porcentuales, hasta situarse en el 58,9 por 100.

**CUADRO I-8. CUADRO MACROECONÓMICO 2007-2014**

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

| Conceptos                                                    | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>PIB y agregados de la demanda</b>                         |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Producto interior bruto                                      | 3,8       | 1,1       | -3,6      | 0,0       | -0,6      | -2,1      | -1,2      | 1,4       |
| Consumo final                                                | 3,9       | 0,9       | -1,7      | 0,6       | -1,6      | -3,1      | -2,4      | 1,8       |
| Hogares                                                      | 3,2       | -0,7      | -3,7      | 0,2       | -2,0      | -3,0      | -2,3      | 2,4       |
| AAPP                                                         | 6,2       | 5,9       | 4,1       | 1,5       | -0,3      | -3,7      | -2,9      | 0,1       |
| Formación bruta de capital fijo                              | 4,4       | -3,9      | -16,9     | -4,9      | -6,3      | -8,1      | -3,8      | 3,4       |
| Construcción                                                 | 2,0       | -6,1      | -16,5     | -10,1     | -10,6     | -9,3      | -9,2      | -1,5      |
| Viviendas                                                    | 0,9       | -9,7      | -20,6     | -11,6     | -12,8     | -9,0      | -7,6      | -1,8      |
| Otros edificios y construcciones                             | 3,2       | -1,7      | -11,8     | -8,5      | -8,6      | -9,6      | -10,5     | -1,3      |
| Bienes de equipo y activos cultivados                        | 9,2       | -1,9      | -23,5     | 5,1       | 0,8       | -9,0      | 5,6       | 12,2      |
| Productos de la propiedad intelectual                        | 11,9      | 9,8       | 0,5       | 6,2       | 0,5       | -0,2      | -1,3      | 2,5       |
| Exportación de bienes y servicios                            | 8,3       | -0,8      | -11,0     | 9,4       | 7,4       | 1,2       | 4,3       | 4,2       |
| Importación de bienes y servicios                            | 8,6       | -5,6      | -18,3     | 6,9       | -0,8      | -6,3      | -0,5      | 7,6       |
| Demanda nacional <sup>(1)</sup>                              | 4,1       | -0,4      | -6,0      | -0,5      | -2,7      | -4,3      | -2,7      | 2,3       |
| Demanda externa <sup>(1)</sup>                               | -0,3      | 1,5       | 2,4       | 0,5       | 2,1       | 2,2       | 1,5       | -0,9      |
| <b>Precios y costes</b>                                      |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Deflactor del PIB                                            | 3,3       | 2,2       | 0,3       | 0,2       | 0,1       | 0,2       | 0,7       | -0,5      |
| IPC (medio anual)                                            | 2,8       | 4,1       | -0,3      | 1,8       | 3,2       | 2,4       | 1,4       | -0,2      |
| IPC (diciembre)                                              | 4,2       | 1,4       | 0,8       | 3,0       | 2,4       | 2,9       | 0,3       | -1,0      |
| Costes laborales unitarios                                   | 4,2       | 5,9       | 1,6       | -1,6      | -1,1      | -3,0      | -0,4      | -0,4      |
| <b>Mercado de trabajo</b>                                    |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Variación del empleo <sup>(2)</sup>                          | 3,2       | 0,2       | -6,1      | -2,6      | -2,6      | -4,4      | -3,3      | 1,2       |
| Tasa de paro (EPA)                                           | 8,2       | 11,3      | 17,9      | 19,9      | 21,4      | 24,8      | 26,1      | 24,4      |
| Variación de la productividad <sup>(3)</sup>                 | 0,5       | 0,9       | 2,7       | 2,7       | 2,0       | 2,5       | 2,1       | 0,2       |
| <b>Sector exterior (% del PIB)</b>                           |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Saldo comercial (bienes y servicios)                         | -6,0      | -5,1      | -1,2      | -1,3      | -0,2      | 1,6       | 3,4       | 2,4       |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía | -9,3      | -8,8      | -4,0      | -3,5      | -2,8      | 0,2       | 2,1       | 1,2       |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)   | 2,0       | -4,4      | -11,0     | -9,4      | -9,4      | -10,3     | -6,8      | -5,8      |
| <b>Pro memoria</b>                                           |           |           |           |           |           |           |           |           |
| PIB nominal (millones de euros)                              | 1.080.807 | 1.116.207 | 1.079.034 | 1.080.913 | 1.075.147 | 1.055.158 | 1.049.181 | 1.058.469 |

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

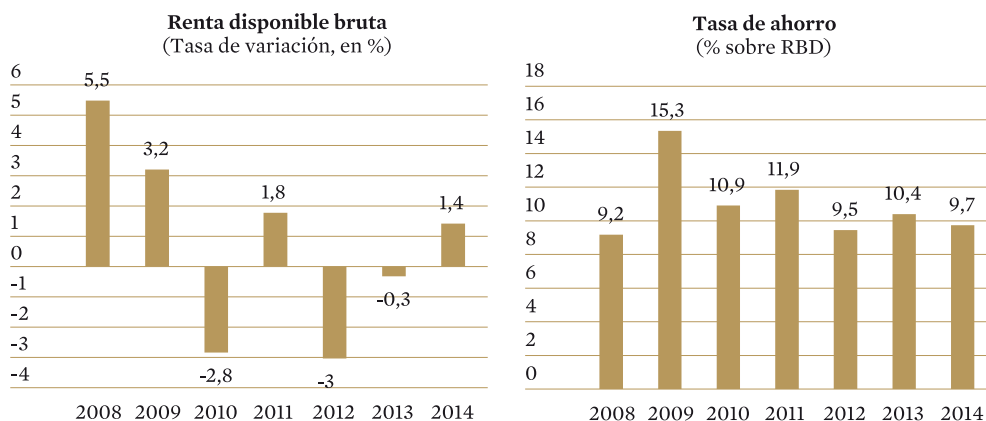
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.

(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).

Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Economía y Competitividad.

sustentado también en ahorro y, en menor medida, en endeudamiento, a tenor del ligero aumento registrado por la concesión de nuevo crédito al consumo. Así, los hogares, que venían posponiendo determinadas compras, especialmente de bienes de consumo duradero, habiendo aumentado en los primeros años de crisis la tasa de ahorro por motivo precaución, en 2014 volvieron a consumir, ante la mejora de la situación económica, registrando la tasa de ahorro una caída, desde el 10,4 por 100 en 2013, al 9,7 por 100 de media en 2014.

GRÁFICO I-4. RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES Y TASA DE AHORRO, 2008-2014



Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales*.

A pesar del menor ahorro, aumentó el *stock* de activos financieros netos de los hogares, debido en buena parte a la revalorización de los activos financieros y a la reducción de los pasivos en el contexto del proceso de desapalancamiento.

En este contexto, no parece que el ritmo de crecimiento observado en el gasto en consumo de los hogares sea sostenible en el corto plazo, al menos hasta que no se consolide la recuperación de la renta bruta disponible, para lo cual se precisa una mejora sustancial del mercado laboral, dado que las rentas salariales suponen en torno al 70 por 100 de la renta bruta disponible de los hogares.

En lo que respecta al gasto en consumo de las Administraciones públicas, se observa también una mejora en 2014, con una tasa de variación del 0,1 por 100, que contrasta con las caídas registradas a lo largo de los tres últimos años. Este comportamiento, unido a la mejora señalada anteriormente en la inversión en obra pública, refleja cierta relajación en las medidas de ajuste fiscal y presupuestario. Por un lado, el aumento de la recaudación impositiva, por efecto de la recuperación de la actividad económica y el empleo, y, por otro lado, la reducción del gasto, tanto en prestaciones sociales —sobre todo por desempleo—, como por unos pagos por intereses de la deuda menores de lo esperado, junto al mayor margen otorgado a España para corregir el déficit excesivo, hasta 2016, habría contribuido a que el déficit público se situara en 2014 en el 5,8 por 100 del PIB, en línea con los nuevos objetivos marcados.

La demanda exterior volvió a drenar crecimiento al PIB en 2014, 0,9 puntos, debido al fuerte repunte registrado por las importaciones de bienes y servicios, del 7,6 por 100, impulsadas por el aumento del consumo, especialmente de bienes duraderos, y la inversión en bienes de equipo; y ello, a pesar de la caída de las importaciones energéticas por el abaratamiento del petróleo. Las exportaciones, por su parte, mantuvieron una tasa de crecimiento muy similar a la del año anterior, el 4,2 por 100, a pesar de la

debilidad de la Unión Europea, principal socio comercial de España, lo que se debió a nuevas mejoras de competitividad precio —por la caída de los precios y de los costes laborales unitarios—, así como al impacto positivo de la depreciación del euro, en el contexto de la mayor diversificación geográfica producida en los últimos años, hacia países no comunitarios.

En términos de la Balanza de Pagos, el saldo positivo de la balanza comercial de bienes y servicios se vio mermado respecto al año anterior, lo que, unido al aumento del déficit de la balanza de rentas, hizo que se redujera de manera significativa el superávit de la balanza por cuenta corriente y, con él, la capacidad de financiación de la economía respecto al resto del mundo, desde el 2,1 por 100 en 2013 al 1,0 por 100 del PIB en 2014. De continuar este deterioro, supondría un riesgo para la recuperación de la economía española, puesto que aumentaría su vulnerabilidad ante posibles episodios de tensiones en los mercados financieros.

Por el lado de la oferta, todos los sectores de actividad crecieron en 2014, salvo la construcción, que cayó un 1,2 por 100, aunque mejoró notablemente su evolución a lo largo del año, alcanzando en el cuarto trimestre un crecimiento del 3,4 por 100. El mayor avance lo mostró el sector primario, con una tasa del 3,3 por 100, mientras que los servicios, con un peso destacado del turismo, y la industria crecieron el 1,6 y el 1,5 por 100, respectivamente.

En línea con el avance de la actividad, la economía española creó empleo en 2014, por primera vez desde que comenzara la crisis. Así, la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, aumentó en 189.125 puestos, un 1,2 por 100 por encima del año anterior, situándose en el conjunto del año en 16.539.975 ocupados. Por su parte, la tasa de paro se redujo 1,7 puntos porcentuales, hasta el 24,4 por 100 de la población activa. No obstante, a pesar de la mejora, la tasa de paro sigue siendo muy elevada y preocupante y cabe recordar que el nivel de empleo se sitúa un 16 por 100 por debajo de 2007, lo que equivale a 3.272.425 ocupados menos.

Finalmente, el comportamiento conjunto del PIB y el empleo dio lugar a un ligero aumento de la productividad aparente por ocupado, del 0,2 por 100, que, unido a una caída de la remuneración por asalariado del 0,2 por 100, hizo que los costes laborales unitarios disminuyeran un 0,4 por 100.

El informe de la Comisión Europea sobre la revisión detallada de los desequilibrios macroeconómicos, presentado en marzo de 2014<sup>48</sup> concluyó que la mejora en la evolución de la economía española le había permitido salir del grupo de Estados miembros con desequilibrios excesivos. No obstante, de acuerdo con el último examen

---

*Examen exhaustivo  
de la Comisión Europea  
a España sobre  
los desequilibrios  
macroeconómicos*

48. COM (2014) 150 final. Resultados de los exámenes exhaustivos realizados de conformidad con el Reglamento UE núm. 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

**RECUADRO I-6. PRINCIPALES CAMBIOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL BASE 2010 Y SU IMPACTO EN LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS**

En septiembre de 2014 entró en vigor el **nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC-2010), que reemplaza al SEC-95**, con el objetivo de adaptar las cuentas nacionales al nuevo entorno económico, a los avances en la investigación metodológica y a las necesidades de los usuarios. Ha sido adoptado mediante el Reglamento (UE) núm. 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

**El SEC-2010 es consistente con el SCN-2008 adoptado por Naciones Unidas en 2009**, con respecto a las definiciones, reglas contables y clasificaciones, por lo que las estimaciones de los agregados macroeconómicos de los países que usan ambos sistemas son totalmente comparables.

La incorporación de esta nueva metodología supone un cambio de base en las operaciones de Contabilidad Nacional de España, que incluye cambios metodológicos y estadísticos con respecto a la base 2008.

Los principales **cambios metodológicos** son:

- Reconocimiento del gasto en I+D como formación bruta de capital. Esta partida es la que tiene un impacto mayor en el PIB nominal (1,17 puntos porcentuales en 2010).
- Reconocimiento del gasto militar como formación bruta de capital (0,17 puntos).
- El resto de cambios metodológicos apenas tiene impacto sobre el PIB (1,55 puntos).

Los **cambios estadísticos** tienen su origen en la utilización y adaptación de nuevas fuentes estadísticas (o cambios en las existentes) y en la aplicación de nuevos métodos y procedimientos de estimación de los agregados contables. Entre estos, destacan:

- La incorporación derivada del nuevo Censo de Población y Viviendas 2011, que afecta a múltiples operaciones de las cuentas nacionales, tanto de forma, cuando se utiliza como fuente básica, como indirectamente, mediante su impacto en las encuestas dirigidas a hogares.
- Los cambios realizados en 2014 en la metodología y el sistema de información de las estadísticas de la Balanza de Pagos, para adecuarse a la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos y Posición Internacional del FMI.

El conjunto de estos cambios estadísticos representa 0,84 puntos porcentuales en el PIB nominal de 2010 con la nueva base 2010.

Además, la **nueva base incorpora estimaciones de las actividades ilegales** (por ejemplo, prostitución, producción y tráfico de drogas y contrabando), buscando una mayor consistencia del sistema y una mejor comparabilidad entre países. Su incorporación incrementa la medición del PIB en un 0,87 por 100 en 2010, representando la prostitución un 0,35 por 100 y el tráfico de drogas, un 0,50 por 100.

**Efectos del cambio de base en las principales variables macroeconómicas:**

1. Revisión al alza de los niveles del PIB nominal desde 1995 hasta 2013, alcanzando un nivel en 2013 superior en un 2,6 por 100 al que daba la base 2008.

**RECUADRO I-6.** PRINCIPALES CAMBIOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL BASE 2010 Y SU IMPACTO EN LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS (*continuación*)

2. Mayor nivel de demanda nacional, sobre todo, por consumo e inversión. Por el lado de la oferta, el sector servicios genera un mayor valor añadido, mientras que desciende el de la construcción.
3. El saldo exterior de la economía española mejora. La capacidad de financiación de la economía en 2013 fue del 2,1 por 100 del PIB, frente al 1,5 por 100 con la base 2008.
4. Los cambios en el crecimiento del PIB real son menores, si bien se aprecia que la crisis ha sido más intensa en 2011 y 2012 que la estimada con la base anterior.
5. Aumento del número de ocupados a tiempo completo equivalente: 18,1 millones en la nueva base en 2010, frente a 17,6 millones con la base anterior.

exhaustivo realizado a España, en virtud del artículo 5 del Reglamento núm. 1166/2011, persisten una serie de desequilibrios macroeconómicos que requieren de medidas decididas y de un seguimiento específico<sup>49</sup>.

Así, la Comisión Europea señala que, aunque el ajuste de la balanza por cuenta corriente ha sido considerable, los niveles de endeudamiento público y privado siguen siendo elevados, y la magnitud de la posición de inversión internacional neta negativa representa un importante riesgo para España, en la medida en que la expone a posibles perturbaciones adversas o a las variaciones de la confianza del mercado. Asimismo, se señala que, pese a la incipiente recuperación del mercado de trabajo, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración siguen siendo los retos más acuciantes. De hecho, la persistencia del desempleo de larga duración estaría contribuyendo al empeoramiento de los indicadores de pobreza, particularmente entre los trabajadores poco cualificados, las personas sin experiencia laboral y la población de más edad.

Las previsiones de la economía española para 2015 apuntan hacia una intensificación de la recuperación iniciada el año anterior, en base al dinamismo de la demanda interna y de las exportaciones. Los principales factores que sustentan dicha recuperación son el carácter expansivo de la política monetaria, a través de los diferentes programas de compras de activos por

---

*Previsiones de  
la economía española  
para 2015*

49. SWD (2015) 28 final. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos [COM (2015), 85 final].

parte del BCE y de los bajos tipos de interés, la relajación de las condiciones financieras, la suavización del proceso de consolidación fiscal, la depreciación del tipo de cambio del euro, la reducción del precio del petróleo y la entrada en vigor, en enero de 2015, de la reforma fiscal que ha supuesto la reducción de la tributación del IRPF y del impuesto sobre sociedades. Todo ello redundaría en una notable mejora de las expectativas y, en última instancia, de la actividad y el empleo.

En este contexto, los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales sitúan el crecimiento del PIB para 2015 entre el 2,5 por 100 apuntado por el FMI, y el 2,9 por 100 previsto por el Gobierno; estimaciones que, en todos los casos, superan el crecimiento previsto de la zona euro, del 1,5 por 100 (cuadro I-9).

La mejora de la demanda interna se sustenta en prácticamente todos sus componentes, destacando especialmente la evolución prevista de la formación bruta de capital fijo, que podría crecer entre el 4,5 y el 6,3 por 100, en base a la mejora de las expectativas y del acceso a la financiación, y por la fortaleza de la demanda final. En el caso concreto de la inversión en construcción, se produce un avance, tanto en el componente de viviendas como en obra pública.

El consumo privado podría crecer por encima del 3,0 por 100, como consecuencia de la mejora de la confianza y del incremento de las rentas reales derivado del aumento del empleo y la rebaja del IRPF, así como del impacto de la bajada de los precios del petróleo sobre el IPC. Por su parte, el consumo público se mantendría

**CUADRO I-9. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2015**

(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

| Indicadores                                                              | Ministerio<br>de Economía | Comisión Europea |           | FMI        |           |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------|-----------|------------|-----------|
|                                                                          | Mayo 2015                 | Mayo 2015        |           | Abril 2015 |           |
|                                                                          | España                    | España           | Zona euro | España     | Zona euro |
| PIB real                                                                 | 2,9                       | 2,8              | 1,5       | 2,5        | 1,5       |
| Consumo privado                                                          | 3,3                       | 3,5              | 1,8       | 3,9        | 1,7       |
| Consumo público                                                          | 0,1                       | 0,4              | 0,6       | 0,3        | 0,7       |
| Formación bruta de capital fijo                                          | 6,3                       | 5,5              | 1,7       | 4,5        | 1,5       |
| Exportaciones de bienes y servicios                                      | 5,4                       | 5,5              | 4,4       | 6,3        | 4,4       |
| Importaciones de bienes y servicios                                      | 6,7                       | 7,2              | 4,6       | 8,7        | 4,3       |
| Deflactor del PIB                                                        | 0,6                       | 0,2              | 0,9       | 0,2        | 1,0       |
| Variación del empleo                                                     | 3,0                       | 2,7              | 0,9       | 2,0        | 0,8       |
| Tasa de paro (% de la población activa)                                  | 22,1                      | 22,4             | 11,0      | 22,6       | 11,1      |
| Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)    | -4,2                      | -4,5             | -2,0      | -4,3       | -2,3      |
| Deuda pública (% del PIB)                                                | 98,9                      | 100,4            | 94,0      | 99,4       | 93,5      |
| Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% del PIB) | 1,7                       | 1,6              | 3,7       | —          | —         |

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad: *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2015-2018*; Comisión Europea: *Previsiones Económicas de Primavera*, mayo de 2015, y FMI: *World Economic Outlook*, abril de 2015.

prácticamente constante, según las previsiones del Gobierno, o se incrementaría ligeramente, hasta el 0,4 por 100, según la Comisión.

En lo que respecta a la demanda externa, las previsiones apuntan a una mejora de las exportaciones que avanzarían a un ritmo de entre el 5,4 y el 6,3 por 100, sustentadas en la mejora de los mercados exteriores, en las ganancias de competitividad precio, y en la depreciación del tipo de cambio del euro. Por su parte, se observa mayor discrepancia en cuanto a la evolución de las importaciones, dado que, mientras que el Gobierno y la Comisión prevén una desaceleración de las mismas, el FMI estima un mayor avance. En cualquier caso, el dinamismo de las importaciones volverá a superar al de las exportaciones, lo que supondrá una nueva aportación negativa del sector exterior al crecimiento del PIB. A pesar de ello, se prevé una mejora en el superávit de la balanza de pagos por cuenta corriente, como consecuencia de la reducción de la factura energética y de cierta mejora en la balanza de rentas por los bajos tipos de interés, lo que, en última instancia, contribuirá a aumentar la capacidad de financiación de la economía española frente al exterior, hasta el 1,6 o 1,7 por 100 del PIB.

Como consecuencia de la evolución económica prevista, el empleo podría crecer en 2015 a un ritmo del 3,0 por 100, según el Gobierno o del 2 por 100, de acuerdo con las previsiones del FMI, mientras que la tasa de paro se reduciría cerca de dos puntos porcentuales, hasta el entorno del 22 por 100; nivel que, en cualquier caso, continúa siendo excesivamente elevado de cara a la consolidación de la recuperación económica.

Las previsiones del Gobierno sitúan el déficit de las Administraciones públicas en el 4,2 por 100 del PIB y en el 4,5 por 100 la Comisión, lo que supondría un ajuste respecto a 2014 del entorno de 1,5 puntos porcentuales, que sería consecuencia fundamentalmente del efecto favorable del ciclo económico y de su repercusión en el aumento del PIB nominal. Por su parte, la deuda pública llegaría a superar el 100 por 100 del PIB, según las previsiones de la Comisión, o se situaría en el entorno del 99 por 100, según el Gobierno.

El elevado nivel de endeudamiento de la economía española, y su dependencia de la financiación exterior, sigue suponiendo un factor de riesgo, dada su vulnerabilidad ante perturbaciones externas; si bien cabe señalar que dicho grado de vulnerabilidad se ha moderado considerablemente a lo largo de los últimos dos años, al igual que el nivel de incertidumbre.

Junto a ello, persisten una serie de factores de riesgo de carácter externo, como son la posibilidad de un agravamiento de las tensiones en el entorno de la zona euro, relacionadas con Grecia, así como de los conflictos geopolíticos del Este de Europa y de Oriente Medio. Además, la posibilidad de que el endurecimiento de las condiciones monetarias y financieras globales sea más intenso de lo previsto inicialmente, podría afectar negativamente a las economías emergentes, con el consiguiente impacto sobre las expectativas de crecimiento de la economía mundial y, por tanto, sobre las



exportaciones españolas. Finalmente, cabe recordar la elevada volatilidad del precio del petróleo y, por tanto, la incertidumbre sobre su evolución a corto plazo, con las consiguientes implicaciones sobre las previsiones económicas.

### 3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS

#### **El Programa Nacional de Reformas 2014**

Como venía siendo habitual en ejercicios anteriores, la política económica puesta en marcha por el Gobierno en 2014 se instrumentalizó principalmente a través del Programa Nacional de Reformas (PNR) para el año 2014. Este documento recoge las medidas que el Gobierno pretendía llevar a cabo durante el año, y que sentarían las bases para el cumplimiento de los objetivos del programa Europa 2020, estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo iniciada en 2010 y con una duración prevista de 10 años. Esta iniciativa encuentra su aplicación y supervisión dentro del Semestre Europeo, ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

En cuanto a su estructura, el PNR 2014 parte del escenario macroeconómico del Gobierno para el periodo 2014-2017 y recoge la cuantificación del impacto en términos de crecimiento y empleo de las principales reformas estructurales que se encontraban en marcha. A continuación, da cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por España en el marco del Semestre Europeo, en particular, de las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo a España en 2013. El penúltimo bloque se refiere a los progresos para alcanzar los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020. Por último, se exponen las medidas cuya puesta en marcha estaba prevista para 2014.

Este último bloque representa el contenido sustancial del programa. Las medidas recogidas en el PNR 2014 se estructuran, como es habitual, en torno a las cinco áreas prioritarias identificadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014 (AGS), llevado a cabo por la Comisión Europea: saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento, restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía, fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura, luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis y modernizar la Administración pública.

El PNR 2014 supone una continuación de la agenda reformadora del Gobierno, ya plasmada en los PNR 2012 y 2013. Pero, además de profundizar en la línea de reformas trazada por sus antecesores, el PNR 2014 parte, como elemento diferencial, de una coyuntura algo más favorable, por lo que constituye uno de sus principales objetivos consolidar el cambio de ciclo que parecía estar iniciándose desde finales de 2013. En definitiva, la agenda económica del Gobierno para el año 2014 mostraba dos grandes líneas de actuación: profundizar en las reformas y favorecer la recuperación económica y la creación de empleo.

A continuación se exponen las principales líneas de actuación recogidas por el programa en torno a cada una de las cinco áreas prioritarias, así como la legislación aprobada durante 2014 para concretar dichas propuestas:

### ***Medidas fiscales***

Por un lado se pretende continuar con el saneamiento fiscal impulsado por los programas de 2012 y 2013. Con ello se busca cumplir con los compromisos de reducción de déficit fijados en el Programa de Estabilidad 2014-2017.

La principal novedad del PNR 2014 con respecto a sus antecesores se encuentra en la reforma tributaria<sup>50</sup> que el Gobierno ha llevado a cabo. Con esta reforma, el Gobierno persigue cuatro grandes objetivos:

1. Modernizar el sistema tributario de acuerdo con las mejores prácticas a nivel internacional.
2. Resolver los problemas actuales del sistema tributario: el sesgo desincentivador del empleo y la baja recaudación. Ello, para garantizar la suficiencia de los ingresos tributarios y aumentar la recaudación, prestando especial atención a la escasez de bases fiscales y a la lucha contra el fraude y sin desincentivar el empleo.
3. Contribuir a la consolidación fiscal y a la creación de empleo.
4. Favorecer el desarrollo económico, garantizar la unidad de mercado y la neutralidad fiscal, y mejorar la competitividad de la economía española.

En cuanto a la legislación aprobada durante 2014 para materializar las iniciativas propuestas en este ámbito, destaca una serie de leyes del 27 de noviembre, que se engloban dentro de la reforma del sistema tributario. La Ley 26/2014 modificaba la legislación vigente en materia de IRPF. Se produce una rebaja generalizada del impuesto que se intensifica en las rentas bajas y medias. Con ello se reduce la brecha fiscal y aumenta la renta disponible en manos de los contribuyentes. Como contrapartida se suprimen ciertos incentivos fiscales, de manera que se pueda seguir cumpliendo con los objetivos de consolidación fiscal asumidos en el programa de estabilidad. La Ley 28/2014 incorpora diversas modificaciones en el ámbito de la imposición indirecta, en concreto en la norma reguladora del IVA y en la de impuestos especiales, con el objeto de adecuarlas, en mayor medida, a la normativa comunitaria, tratando de establecer un marco jurídico más seguro, potenciando la lucha contra el fraude fiscal y, finalmente, flexibilizando y mejorando el marco fiscal de determinadas operaciones. Por su parte, La Ley 27/2014 supone una revisión global del impuesto sobre sociedades.

50. Véase el apartado I.1.3.8, Sector público, de esta Memoria.

### ***Restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía***

Para contribuir en el proceso de mejora del entorno financiero y saneamiento del sector, el Gobierno busca implementar medidas que fomenten la financiación, tanto de origen bancario, como de origen no bancario. En cuanto a las principales iniciativas en este sentido, se sigue potenciando el papel contracíclico del Instituto de Crédito Oficial (ICO), que ve ampliado su importe máximo financiable en 2.000 millones de euros con respecto a 2013. Por otro lado, la Ley de Fomento de la financiación empresarial busca transformar las fuentes de financiación de la economía española para facilitar así el acceso de las pymes a la financiación bancaria y fortalecer las bases de las fuentes de financiación corporativa no bancaria.

Durante el año se aprobaron los Reales Decretos-leyes 4/2014 y 11/2014, del 7 de marzo y 5 de septiembre, respectivamente, que culminarían el 30 de septiembre con la aprobación de la Ley 17/2014. Esta normativa se centró en la refinanciación y reestructuración de la deuda empresarial. El objetivo era tratar de sanear aquellas empresas inviables desde un punto de vista financiero, pero realmente viables desde un punto de vista operativo, con el fin de que la deuda remanente fuera soportable, permitiendo así que siguieran atendiendo sus compromisos en el tráfico económico, generando riqueza y creando puestos de trabajo. La Ley 10/2014, de Ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, aprobada el 26 de junio, vino a responder a la necesidad, puesta de manifiesto por la reciente crisis financiera, de mejorar la calidad de la regulación prudencial de estas entidades. Por último, cabe destacar la Ley 22/2014, de 12 de noviembre, que supuso una revisión del régimen de las entidades de capital-riesgo, cuya finalidad era la de fomentar una mayor captación de fondos y reorientarla hacia la financiación de las empresas de pequeño y mediano tamaño en sus primeras etapas de desarrollo y expansión. Véase también la Ley 18/2014, y el Real Decreto-ley 8/2014, que serán tratados en el apartado siguiente.

### ***Fomentar el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía***

Para crecer en el entorno de la moneda única, donde no es posible devaluar la moneda, el Gobierno consideró prioritario seguir adoptando medidas que garantizaran un funcionamiento flexible de los mercados y que permitiesen un ajuste moderado de los precios. En este sentido destacan tres reformas. La Ley de Desindexación de la economía española pretende abordar los problemas que se desprenden de la indexación. Entre los más importantes, la acumulación de diferenciales de precios con el resto de la UEM, o las posibles distorsiones en el mecanismo de precios. Por su parte, el Plan de Racionalización Normativa tiene por objetivo la evaluación e identificación de la normativa estatal, autonómica y local, que debe ser adaptada para cumplir con las exigencias de la Ley de Garantía de la unidad de mercado (LGUM), aprobada a finales de 2013, y que introdujo un nuevo marco jurídico para la eliminación de obstáculos a la libertad de establecimiento y circulación de operadores en numerosos ámbitos

(transporte, juego, organismos de control...). Por último, se pretende introducir un nuevo modelo de formación para el empleo, basado en los principios de transparencia y control en la gestión de los recursos públicos, concurrencia competitiva y evaluación de la calidad de la formación.

Sin duda, la legislación más importante en este terreno, aprobada durante 2014, se encuentra en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que abordan de manera conjunta un extenso paquete de medidas en materia de crecimiento, competitividad y eficiencia. Esta normativa incluye, además, aspectos relativos a otras áreas del PNR, como son la mejora de las condiciones de financiación de las pymes o la articulación de un Programa de garantías del ICO, que quedarían englobados dentro del bloque segundo, así como la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y otras medidas para favorecer la ocupación, previstos dentro del bloque cuarto sobre desempleo y consecuencias sociales de la crisis. Esta legislación, que entre otras cosas hace hincapié en el fomento de la unidad de mercado, se complementa con otras normas más específicas que se limitan a sectores concretos, como podrían ser la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, o los Reales Decretos-leyes 1/2014 y 13/2014, relativos a infraestructuras y transporte, y al sistema gasista, respectivamente. Cabe destacar, además, la Ley 16/2014, de 30 de septiembre, por la que se regulan las tasas de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

### ***Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis***

Para impulsar la creación de empleo que comenzaba a manifestarse a principios de 2014, el Gobierno planteó una serie de medidas conducentes al fomento de la contratación laboral y de la activación de los desempleados. Entre otras medidas, se pretende promover el contrato a tiempo parcial y la flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo, y fomentar el empleo indefinido a través de una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social. Destacan el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil y la Estrategia española de Activación para el empleo 2014-2016, cuyo objetivo era finalizar la transición hacia un sistema de evaluación y orientación a resultados de las políticas activas de empleo. Se sigue insistiendo también en las medidas dirigidas a favorecer el desarrollo y adecuación del capital humano, y se plantean actuaciones dirigidas a colectivos con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, como los discapacitados, los mayores de 55 años, los jóvenes o los parados de larga duración.

La Ley 1/2014, de 28 de febrero, recoge, en primera instancia, una serie de medidas conducentes a fomentar el crecimiento y la creación de empleo en los sectores del transporte aéreo y ferroviario. Otro de los objetivos prioritarios de la Ley es la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, de manera que se mantenga la equidad con respecto a la situación de los trabajadores a tiempo completo, y se evite a su vez la desincentivación a la cotización de la Seguridad Social. Por su parte, el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, plantea

el establecimiento de una tarifa plana reducida para las cotizaciones sociales en las nuevas contrataciones como método para incentivar la contratación indefinida. Finalmente, cabe destacar el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. No deben olvidarse tampoco la Ley 18/2014 y el Real Decreto-ley 8/2014, que recogen la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y que fueron incluidos en el apartado anterior.

### ***Modernizar la Administración pública***

En 2012 se creó la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), con el objetivo de modernizar y dotar de mayor agilidad y transparencia al sector público español. De las 221 medidas identificadas en el informe CORA, 63 estaban ya finalizadas en el momento de redactar el PNR, y era intención del Gobierno que esta cifra ascendiera al 50 por 100 del total durante 2014. Por otro lado, se pretende seguir avanzando en medidas de regeneración democrática, fortalecimiento de las instituciones y lucha contra la corrupción. Estas medidas abordan la corrupción y la falta de transparencia, primero, con medidas preventivas y, segundo, con iniciativas que cierren espacios a la impunidad, detecten mejor los delitos y castiguen con mayor dureza.

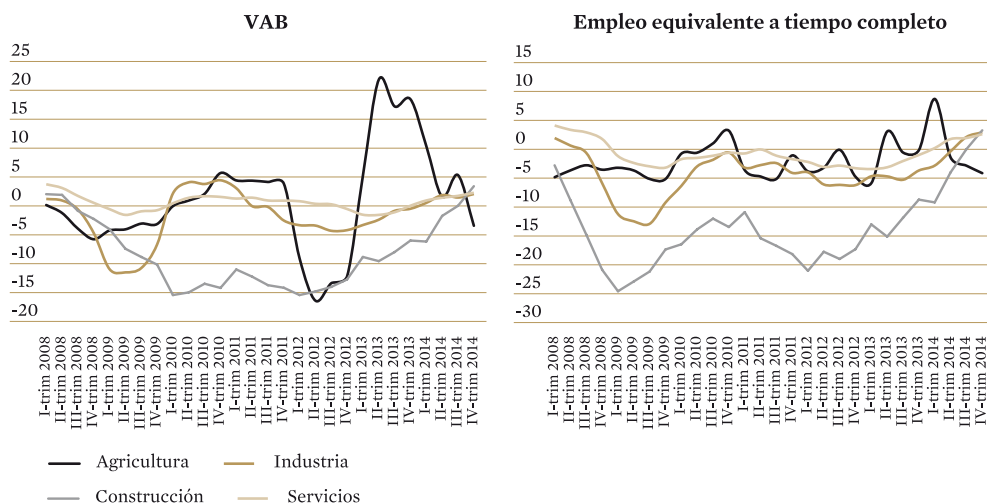
El 4 de abril del pasado año se aprobó el Real Decreto-ley 5/2014, por el que se preveía una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el impulso de la lucha contra el fraude fiscal, y que respondía al proceso de adaptación de las entidades locales hacia el modelo de Administración local incorporado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local. La Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, recogía nuevas medidas normativas que eran necesarias para la ejecución de algunas de las propuestas del Informe CORA, además de introducir algunas modificaciones en la Ley Orgánica del Poder judicial. No obstante, la normativa más relevante dentro de esta área se encuentra en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que adopta las medidas legislativas necesarias para implantar recomendaciones de la CORA, tanto para la reordenación del sector público institucional, como en otros ámbitos de la actividad administrativa. En este texto se materializan algunos de los aspectos destacados en el PNR, como son las modificaciones de la Ley general de Subvenciones y de la Ley del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

### **3.3. SECTORES PRODUCTIVOS**

De acuerdo con las cifras de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE, todos los sectores productivos, salvo la construcción, contribuyeron al avance interanual del PIB en 2014. La industria y los servicios aumentaron su producción en 2014 un 1,5 y un 1,6 por 100, respectivamente. En concreto, la producción industrial creció tras dos años de caídas consecutivas, gracias al avance de las manufacturas, que registraron un

**GRÁFICO I-5. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2008-2014**

(Tasa de variación interanual)

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2010.

crecimiento interanual de su producción del 2,3 por 100 en 2014. El sector servicios, por su parte, aumentó su VAB gracias al empuje de las actividades recreativas, el comercio y las actividades profesionales. El sector primario, por su parte, registró un aumento de su VAB del 3,3 por 100 (gráfico I-5) (cuadro I-10).

Cabe destacar que, a excepción del sector primario, la mejora en los niveles de producción de las ramas de actividad fue ganando intensidad a medida que avanzaba el año, de manera que todas registraron sustanciales mejoras en el cuarto trimestre frente al primero. De hecho, salvo en el caso del sector de la construcción y del sector financiero y de seguros, el resto de ramas de actividad registraron tasas de variación positivas en todos los trimestres del año.

Los 189.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo que se crearon durante 2014 fueron resultado, principalmente, del crecimiento del empleo en el sector servicios, 204.000, aunque también contribuyó la industria con 10.000 puestos de trabajo más. La construcción siguió destruyendo empleo y el sector primario mantuvo el mismo número de puestos de trabajo que en 2013.

**3.3.1. Sector primario**

El sector primario fue, de los grandes componentes de la oferta, el que registró el mayor avance en 2014, un 3,3 por 100, aunque 12,3 puntos porcentuales por debajo del crecimiento de 2013. Desde una perspectiva trimestral, el sector primario comenzó el año con aumentos de su producción de dos dígitos, pero en el último trimestre descendió un 3,4 por 100.

**CUADRO I-10.** VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2012-2014  
(Tasa de variación interanual)

| Período        | Industria   |              |             |             |              | Comercio, repar, transporte y hostelería |                          |                               |                    |                                                        | Servicios   |                                        |  |  |  |
|----------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------|--|--|--|
|                | PIB         | Agricultura  | Total       | Manufact.   | Construcc.   | Total                                    | Información y comunicac. | Act. financieras y de seguros | Act. inmobiliarias | Actividades profesionales admnistrativas, y auxiliares | AAPP        | Act. recreativas, reparaciones y otros |  |  |  |
| I trim. 2012   | -1,7        | -9,1         | -3,3        | -3,7        | -15,4        | 0,8                                      | 2,7                      | -2,1                          | 2,6                | 1,0                                                    | -0,1        | 0,9                                    |  |  |  |
| II trim. 2012  | -2,1        | -16,4        | -3,4        | -4,1        | -14,8        | 0,4                                      | 2,6                      | -2,5                          | 2,0                | 0,2                                                    | -0,1        | 0,2                                    |  |  |  |
| III trim. 2012 | -2,1        | -13,4        | -4,3        | -3,9        | -14,0        | 0,3                                      | 3,5                      | -4,2                          | 2,4                | 0,0                                                    | -0,9        | -0,4                                   |  |  |  |
| IV trim. 2012  | -2,5        | -12,1        | -4,2        | -4,1        | -12,7        | -0,5                                     | 1,6                      | -4,9                          | 2,6                | -3,2                                                   | -1,3        | -1,9                                   |  |  |  |
| <b>2012</b>    | <b>-2,1</b> | <b>-12,8</b> | <b>-3,8</b> | <b>-4,0</b> | <b>-14,3</b> | <b>0,2</b>                               | <b>2,6</b>               | <b>-3,4</b>                   | <b>2,4</b>         | <b>-0,5</b>                                            | <b>-0,6</b> | <b>-0,3</b>                            |  |  |  |
| I trim. 2013   | -2,2        | 5,3          | -3,3        | -2,9        | -8,8         | -1,5                                     | -3,2                     | -6,2                          | 1,7                | -2,4                                                   | -1,9        | -0,3                                   |  |  |  |
| II trim. 2013  | -1,7        | 21,9         | -2,4        | -1,2        | -9,6         | -1,6                                     | -2,9                     | -9,1                          | 1,6                | -2,4                                                   | -1,8        | 1,1                                    |  |  |  |
| III trim. 2013 | -1,0        | 17,2         | -0,9        | -0,6        | -8,0         | -1,1                                     | -3,5                     | -7,9                          | 0,3                | -1,0                                                   | -0,9        | 1,4                                    |  |  |  |
| IV trim. 2013  | 0,0         | 18,4         | -0,5        | 0,4         | -6,0         | 0,0                                      | -1,6                     | -8,2                          | 0,8                | 1,3                                                    | -0,7        | 3,8                                    |  |  |  |
| <b>2013</b>    | <b>-1,2</b> | <b>15,6</b>  | <b>-1,8</b> | <b>-1,1</b> | <b>-8,1</b>  | <b>-1,0</b>                              | <b>-2,8</b>              | <b>-7,8</b>                   | <b>1,1</b>         | <b>-1,1</b>                                            | <b>-1,3</b> | <b>1,5</b>                             |  |  |  |
| I trim. 2014   | 0,6         | 10,3         | 0,5         | 1,5         | -6,2         | 0,9                                      | 1,3                      | -6,5                          | 1,3                | 1,4                                                    | 0,2         | 3,6                                    |  |  |  |
| II trim. 2014  | 1,2         | 1,6          | 1,9         | 2,4         | -1,7         | 1,4                                      | 0,8                      | -5,3                          | 1,9                | 2,0                                                    | 0,6         | 2,4                                    |  |  |  |
| III trim. 2014 | 1,6         | 5,3          | 1,5         | 2,3         | 0,0          | 1,7                                      | 2,0                      | -5,4                          | 2,5                | 2,3                                                    | 0,6         | 2,5                                    |  |  |  |
| IV trim. 2014  | 2,0         | -3,4         | 2,1         | 3,0         | 3,4          | 2,3                                      | 2,4                      | -4,6                          | 2,3                | 4,8                                                    | 0,5         | 3,0                                    |  |  |  |
| <b>2014</b>    | <b>1,4</b>  | <b>3,3</b>   | <b>1,5</b>  | <b>2,3</b>  | <b>-1,2</b>  | <b>1,6</b>                               | <b>1,6</b>               | <b>-5,5</b>                   | <b>2,0</b>         | <b>2,6</b>                                             | <b>0,5</b>  | <b>2,9</b>                             |  |  |  |

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2010.

Aun a pesar del crecimiento del VAB, de media para 2014 el sector mantuvo el mismo número de puestos de trabajo equivalente, sin embargo, en términos interanuales perdió en el cuarto trimestre de 2014 unos 29.000 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente. La ocupación solamente aumentó en el primer trimestre de 2014, el resto de trimestres se destruyó empleo; de este modo, el balance del empleo en el sector primario a finales de 2014, respecto al primer trimestre de 2008 —inicio del periodo de crisis—, era de 120.000 ocupados menos.

### ***Agricultura***

La renta agraria en términos corrientes alcanzó en 2014 los 22.015,4 millones de euros, lo que supone un descenso del 7,5 por 100 respecto al ejercicio anterior (cuadro I-11), y el volumen de trabajo expresado en unidades de trabajo anual (UTA) descendió un 2,1 por 100. El retroceso en el empleo hizo que el impacto del descenso de la producción sobre la productividad fuera inferior, de manera que esta descendería un 5,5 por 100, medida a través de la renta agraria en términos corrientes por UTA.

Las producciones vegetales aumentaron durante 2014 un 3,2 por 100, poniendo de manifiesto las buenas cosechas de patatas, plantas industriales, hortalizas y, sobre todo, de aceite de oliva. La cantidad producida de aceite aumentó un 171,4 por 100 respecto a 2013. Pero lo que caracterizaría al ejercicio 2014 sería el hundimiento de precios para todas las producciones vegetales (salvo la producción residual “Otros”), en parte asociado al veto ruso a las producciones comunitarias, de manera que la bajada para el conjunto de la producción vegetal se situó en un 10,3 por 100. La caída de los precios junto al aumento en la cantidad producida se saldaría un descenso del valor de la producción del 7,4 por 100.

La producción animal, por su parte, aumentó un 2,5 por 100, frente a la caída del ejercicio anterior cuando todas las ramas de producción animal redujeron la cantidad producida. Durante 2014 avanzaron las producciones de aves y cerdos, así como de productos lácteos.

El precio de los consumos intermedios se redujo de media para el sector en un 3,8 por 100, lo que propició un uso más intensivo de aquellos insumos con mayor abaratamiento de precios, en concreto los piensos y los fertilizantes y enmiendas. De manera que los costes de producción agraria cayeron en un 0,1 por 100.

Los piensos, que representan casi la mitad de los consumos intermedios del sector, redujeron su precio un 7,8 por 100, ofreciendo por segundo año consecutivo un alivio para la producción animal. Aun así, los márgenes y la rentabilidad de las explotaciones ganaderas continúan siendo muy ajustados, poniendo en riesgo la supervivencia de las explotaciones. No obstante, en el otro extremo destacó la subida de precios de las semillas y plantones, un 12,4 por 100, siendo el coste de producción que más incrementó en 2014.



**CUADRO I-11. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2013-2014**

(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

| Conceptos                            | 2013            |              | Variación 2013-2014 |              |             | 2014            |              |
|--------------------------------------|-----------------|--------------|---------------------|--------------|-------------|-----------------|--------------|
|                                      | Valor           | Estructura % | Cantidad            | Precio       | Valor       | Valor           | Estructura % |
| <b>A. Producción rama agraria</b>    | <b>44.185,7</b> | <b>100,0</b> | <b>2,8</b>          | <b>-6,8</b>  | <b>-4,1</b> | <b>42.354,0</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Producción vegetal</b>            | <b>26.347,6</b> | <b>59,6</b>  | <b>3,2</b>          | <b>-10,3</b> | <b>-7,4</b> | <b>24.409,4</b> | <b>57,6</b>  |
| Cereales                             | 4.364,6         | 9,9          | -18,4               | -2,2         | -20,1       | 3.486,0         | 8,2          |
| Plantas industriales                 | 946,0           | 2,1          | 4,6                 | -9,4         | -5,3        | 896,3           | 2,1          |
| Plantas forrajeras                   | 1.747,3         | 4,0          | -3,2                | -8,7         | -11,6       | 1.544,1         | 3,6          |
| Hortalizas                           | 7.614,4         | 17,2         | 1,6                 | -7,7         | -6,2        | 7.140,1         | 16,9         |
| Patata                               | 752,1           | 1,7          | 12,3                | -51,5        | -45,5       | 409,9           | 1,0          |
| Frutas                               | 7.630,9         | 17,3         | -2,2                | -7,5         | -9,5        | 6.907,1         | 16,3         |
| Vino y mosto                         | 1.868,5         | 4,2          | -22,3               | -26,1        | -42,6       | 1.072,3         | 2,5          |
| Aceite de oliva                      | 1.186,8         | 2,7          | 171,4               | -16,1        | 127,5       | 2.700,5         | 6,4          |
| Otros                                | 237,0           | 0,5          | 0,0                 | 6,8          | 6,8         | 253,1           | 0,6          |
| <b>Producción animal</b>             | <b>16.032,6</b> | <b>36,3</b>  | <b>2,5</b>          | <b>-1,9</b>  | <b>0,5</b>  | <b>16.115,1</b> | <b>38,0</b>  |
| Carne y ganado                       | 12.117,8        | 27,4         | 2,9                 | -4,3         | -1,5        | 11.930,8        | 28,2         |
| Bovino                               | 2.501,6         | 5,7          | -2,1                | -2,0         | -4,1        | 2.399,9         | 5,7          |
| Porcino                              | 6.096,7         | 13,8         | 3,2                 | -5,8         | -2,8        | 5.923,5         | 14,0         |
| Equino                               | 54,4            | 0,1          | -5,9                | -3,9         | -9,7        | 49,1            | 0,1          |
| Ovino y caprino                      | 859,2           | 1,9          | -4,4                | 3,0          | -1,6        | 845,8           | 2,0          |
| Aves                                 | 2.349,4         | 5,3          | 10,3                | -4,5         | 5,4         | 2.475,5         | 5,8          |
| Otros                                | 256,5           | 0,6          | 1,8                 | -9,2         | -7,6        | 237,0           | 0,6          |
| Productos animales                   | 3.914,8         | 8,9          | 1,3                 | 5,6          | 6,9         | 4.184,3         | 9,9          |
| Leche                                | 2.843,9         | 6,4          | 5,1                 | 6,6          | 12,0        | 3.186,0         | 7,5          |
| Huevos                               | 871,5           | 2,0          | -10,9               | 0,8          | -10,1       | 783,2           | 1,8          |
| Otros                                | 199,4           | 0,5          | 0,0                 | 7,9          | 7,9         | 215,1           | 0,5          |
| Producción de servicios              | 475,4           | 1,1          | 0,2                 | 0,5          | 0,7         | 478,7           | 1,1          |
| Otras producciones                   | 1.330,1         | 3,0          | 0,7                 | 0,9          | 1,6         | 1.350,8         | 3,2          |
| <b>B. Consumos intermedios</b>       | <b>20.665,1</b> | <b>46,8</b>  | <b>2,9</b>          | <b>-3,8</b>  | <b>-0,1</b> | <b>20.646,7</b> | <b>48,7</b>  |
| Semillas y plantones                 | 813,6           | 1,8          | 1,2                 | 12,4         | 13,7        | 924,7           | 2,2          |
| Energía y lubricantes                | 1.955,8         | 4,4          | 0,8                 | 0,4          | 1,2         | 1.979,7         | 4,7          |
| Fertilizantes y enmiendas            | 1.956,1         | 4,4          | 4,5                 | -5,0         | -0,8        | 1.941,2         | 4,6          |
| Productos fitosanitarios             | 844,7           | 1,9          | -0,1                | 0,1          | 0,1         | 845,4           | 2,0          |
| Gastos veterinarios                  | 539,5           | 1,2          | 2,6                 | 0,6          | 3,1         | 556,4           | 1,3          |
| Pensos                               | 10.373,3        | 23,5         | 4,6                 | -7,8         | -3,5        | 10.010,7        | 23,6         |
| Mantenimiento de material            | 1.533,5         | 3,5          | 0,3                 | 0,6          | 0,9         | 1.547,8         | 3,7          |
| Mantenimiento de edificios           | 515,4           | 1,2          | 0,0                 | 0,6          | 0,6         | 518,7           | 1,2          |
| Servicios agrícolas                  | 477,2           | 1,1          | 0,2                 | 0,1          | 0,3         | 478,7           | 1,1          |
| Servicios intermediación financiera  | 305,0           | 0,7          | -6,9                | 0,0          | -6,9        | 283,9           | 0,7          |
| Otros bienes y servicios             | 1.542,0         | 3,5          | 1,4                 | -0,3         | 1,1         | 1.559,5         | 3,7          |
| <b>C = (A-B) Valor añadido bruto</b> | <b>23.329,6</b> | <b>52,8</b>  | <b>2,8</b>          | <b>-9,4</b>  | <b>-7,0</b> | <b>21.707,3</b> | <b>51,3</b>  |
| D. Amortizaciones                    | 5.027,4         | 11,4         | -0,1                | 3,6          | 3,5         | 5.203,5         | 12,3         |
| E. Otras subvenciones                | 5.806,5         | 13,1         |                     |              | 0,7         | 5.849,7         | 13,8         |
| F. Otros impuestos                   | 314,3           | 0,7          |                     |              | 7,6         | 338,1           | 0,8          |
| <b>G = (C-D+E-F) Renta agraria</b>   | <b>23.794,4</b> | <b>53,9</b>  |                     |              | <b>-7,5</b> | <b>22.015,4</b> | <b>52,0</b>  |

Fuente: MAGRAMA, Renta agraria, 2.ª estimación 2014, enero de 2015.

En enero de 2014 se acordó en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural los términos de la aplicación específica de la PAC 2014-2020 en España. La nueva PAC comenzaría su aplicación 2015, año a partir del cual los profesionales del sector agrario tendrán que adaptar la gestión de sus explotaciones con un doble objetivo: minimizar los efectos negativos de la nueva PAC, dotada además en el nuevo periodo de programación de menos que en el anterior, y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen los nuevos reglamentos comunitarios y las normativas nacionales.

---

*Contexto normativo  
comunitario*

La nueva PAC<sup>51</sup> presenta como principales novedades la introducción de la figura del Agricultor activo, condición para acceder al sistema de ayudas; la sustitución del régimen de pagos único por un régimen de pagos básicos, el establecimiento de un régimen de pagos ecológicos o *greening*, el establecimiento de un régimen de pagos para jóvenes agricultores, así como un régimen de pagos acoplados.

Durante 2014 también se avanzaron en las negociaciones sobre el acuerdo comercial entre la Unión Europea y los Estados Unidos conocida como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI). En cuanto al sector agrario, el impacto del Acuerdo resulta preocupante por la posible reducción de barreras no arancelarias, que en este caso se refieren a la mayor exigencia de los estándares o normas europeas; en concreto, sobre el uso de organismos genéticamente modificados, por ejemplo, en la producción cerealística, el uso de hormonas para determinadas producciones cárnicas como el bovino o el porcino, o el uso de pesticidas y aditivos, sobre todo, en la producción frutícola.

Durante 2014 se celebró el año internacional de la agricultura familiar. Aunque no existe aún una definición precisa<sup>52</sup> de lo que se entiende por agricultura familiar, según datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente<sup>53</sup>, el 94 por 100 de las explotaciones tienen como titular una persona física, estas explotaciones ocupan el 70 por 100 de la superficie agrícola utilizada, emplea al 77 por 100 de las unidades de trabajo año (UTA) y produce el 63 por 100 de la Producción Estándar Total en España.

---

*2014, año internacional  
de la agricultura familiar*

La agricultura familiar resulta esencial para la sostenibilidad del medio rural, lo que implica el mejor equilibrio geográfico de la población, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo de actividades vinculadas a la agricultura, mejorando, por tanto, la

51. Para una descripción más exhaustiva de la nueva PAC, véase Memoria CES 2013.

52. la Ley 49/81, del Estatuto de la Explotación Familiar Agraria, definió la explotación familiar, pero desde entonces se han producido muchos cambios, tanto en los sistemas alimentarios como en las estructuras familiares, como, por ejemplo, aumento de la dimensión económica de las explotaciones, cambios en la estructura de trabajo (salarización del sector y subcontratación), verticalización del sistema alimentario y el fortalecimiento del cooperativismo, entre otros.

53. Los datos proceden de un estudio del MAGRAMA que busca mejorar el conocimiento de la estructura de las explotaciones agrarias en España y determinar qué tipo de explotaciones se pueden considerar como familiares.

sostenibilidad social y económica del entorno. Asimismo, la agricultura familiar propicia la producción de alimentos de calidad diferencial, la expansión de la agricultura ecológica y el desarrollo de los mercados locales; cuestiones todas ellas que desde hace años son objetivo primordial de la Unión Europea.

Se plantea la necesidad de aprobar una Ley de la Agricultura familiar que reconozca y defienda este modelo de producción, la creación de un Observatorio de la de la Agricultura Familiar en el seno del MAGRAMA, y que la Política Agraria Común (PAC) se reoriente para apoyar a este modelo.

### **Pesca**

La renta de la producción pesquera en valores corrientes para 2013<sup>54</sup> ascendió a 793,01 millones de euros, lo que supone un retroceso del 1,5 por 100 respecto al año anterior. Durante 2013 la producción pesquera descendió un 1,0 por 100, a causa de la caída de los ingresos de la actividad pesquera en aguas internacionales, un 2,9 por 100. Los ingresos en aguas nacionales aumentaron un 2,0 por 100 en ese ejercicio. La pesca en aguas internacionales fue acompañada por una contención en los consumos intermedios y un descenso de las amortizaciones, aunque ambos insuficientes como para que el balance global resultara positivo en términos de renta, de hecho descendió un 5,8 por 100 en 2013.

En cuanto a la evolución de las exportaciones e importaciones de productos pesqueros la tasa de cobertura alcanzó el 57,1 por 100 en 2014<sup>55</sup>, inferior al nivel de 2013 en más de tres décimas. Por productos, las tasas de cobertura son muy dispares y continúan destacando las coberturas de aquellas rúbricas de mayor vocación exportadora, como la de los peces vivos o la del pescado congelado, 201,0 y 114,0, respectivamente, aunque en ambos casos descendieron frente a las coberturas de 2013.

Por otra parte, de los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2015 aprobados en diciembre de 2014 supuso el aumento de las posibilidades de pesca en 14 de los 39 *stocks* de interés para la flota española. No obstante, se reducen las cuotas en varias especies, sobre todo en el caladero nacional, como la merluza, el gallo, la caballa o el jurel. Por otra parte, en la XIX reunión de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT), celebrada a finales de 2014, se aumentó el TAC del atún rojo en un 20 por 100, lo que supone un incremento de 2.700 toneladas frente al año anterior, de las que 440 corresponden a España.

54. MAGRAMA, *Encuesta Económica de la Pesca*. Las estadísticas relativas a la actividad económica del sector pesquero son publicadas con retraso, de modo que esta Memoria recoge los resultados de un ejercicio anterior al de referencia.

55. Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad, *Datacomex*.

En enero de 2014 se inició la aplicación de la nueva Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea<sup>56</sup>. Esta nueva PPC persigue el doble objetivo de apoyar, por un lado, a las zonas costeras en Europa, creando las condiciones para una flota pesquera europea económicamente viable y sostenible y, por otro lado, de garantizar una gestión sostenible de los recursos maximizando las capturas para los pescadores. Para contribuir a este doble objetivo, se eliminará gradualmente la práctica de los descartes y se definirán obligaciones y plazos bien definidos para permitir a los pescadores adaptarse a la nueva situación. La promoción de una acuicultura sostenible también forma parte de la nueva política.

---

*Desarrollo de la PPC y  
Acuerdo con Marruecos*

En abril de 2014 el Parlamento Europeo aprobó el nuevo Fondo Europeo Marítimo Pesquero que, con una dotación 6.400 millones de euros, regirá la actividad pesquera en la Unión Europea hasta 2020, de los cuales 1.161,6 millones corresponden a España. Aumenta la partida destinada a las medidas de control y vigilancia, y se imponen condiciones más estrictas para la renovación de los motores de los buques; se mantienen las ayudas al desguace hasta 2017.

Casi tres años después la flota española volvió en septiembre de 2014 a faenar en el caladero marroquí. La ratificación del Acuerdo de pesca con Marruecos por parte de las autoridades de ese país supondrá aumentar en un 30 por 100 las posibilidades de pesca del acuerdo anterior, aunque contempla compromisos de descarga en puertos marroquíes y de aumento del número de empleados de esa nacionalidad en los barcos comunitarios.

En el terreno normativo, destacó la aprobación de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado que, entre otros aspectos, trata de apuntalar algunas cuestiones específicas de la política de conservación y protección de los recursos pesqueros y reforzar el marco jurídico para la lucha contra la pesca ilegal. Además, introduce como novedad la posibilidad de que los profesionales del sector puedan desarrollar actividades económicas complementarias a la pesca, incorpora el principio de igualdad de trato y oportunidades a la normativa española, y simplifica y actualiza la tramitación administrativa.

---

*Nuevas normas de  
interés para la pesca*

Asimismo, se aprobó la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación marítima, que significará un avance en la seguridad jurídica del sector, al asegurar la coherencia de las normas españolas con las europeas y los convenios internacionales vigentes, tanto de Derecho público como privado, y se acerca a la realidad actual del transporte marítimo. Entre las novedades más importantes destacan: la distinción entre vehículos

56. Este Consejo contribuyó al debate sobre la nueva PPC a través de la aprobación de un informe de iniciativa propia; CES, *Informe sobre la política pesquera común*, Pleno ordinario de 23 de enero de 2013.

de la navegación, superando el concepto clásico de buque; se define al armador, la naviera y la empresa naviera; se recogen las diferencias entre el contrato de arrendamiento del buque y el de fletamento, y se incorpora el embargo preventivo y la venta forzosa, entre otras.

También durante 2014 se puso en marcha el segundo registro de flotas, el Registro Especial de Empresas de Buques de Pesca mediante la Orden AAA/2406/2013, de 23 de diciembre, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Este instrumento era contemplado por la normativa normas comunitarias, para que las flotas que operasen en caladeros internacionales lejanos a los comunitarios pudieran ser competitivas, frente a las flotas de terceros países que faenaran en esas mismas aguas; en concreto en cuanto a los costes de explotación, principalmente impuestos y cotizaciones sociales. En el caso del nuevo segundo registro español, la normativa contempla una rebaja en el IRPF y solo podrán pertenecer al mismo los buques que faenen en aguas extracomunitarias, que pesquen exclusivamente túnidos o especies afines en esos caladeros y a no menos de 200 millas náuticas desde las líneas de base de los Estados miembros.

### ***Acuicultura***

El año 2014 dejó luces y sombras en el sector acuícola español. En el apartado de las sombras se encuentra la desaparición de los Planes Nacionales de Cultivos Marinos<sup>57</sup>, creados por la Ley 23/1984, de 25 de junio, de Cultivos marinos. A esta desaparición se sumó la de la Fundación Observatorio Español de Acuicultura (Fundación OESA), que pasó a integrarse, desde el 1 de enero de 2015, en la Fundación Biodiversidad, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. No obstante, buena parte de las actividades que hasta la fecha venía desarrollando la Fundación OESA, y que contaban con un amplio respaldo de la comunidad científica y del sector productor, tendrán continuidad a partir de 2015 en la Fundación Biodiversidad.

En el apartado de las luces se encuentra la constatación del salto en términos cuantitativos y cualitativos experimentado por el sector acuícola en el nuevo Reglamento relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca<sup>58</sup>. La acuicultura, recogida en el artículo 6, Prioridades de la Unión, de dicho Reglamento, contará con un importante apoyo en diversas materias claves para su crecimiento.

Enmarcado dentro de este Reglamento y de la nueva PPC se encuentra el Plan Estratégico Plurianual de la Acuicultura Española 2014-2020, que fue aprobado en 2014. Este Plan persigue el relanzamiento de la acuicultura española en términos

57. Esta línea de financiación de la I+D acuícola, gestionada por la Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos (JACUMAR), ha posibilitado la financiación en el periodo 1998-2012, de 37 Planes Nacionales de Cultivos, asimilables a 277 proyectos de I+D, por un montante total superior a los 32 millones de euros.

58. Reglamento (UE) núm. 508/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014.

productivos, económicos y de creación de empleo, en el periodo 2014-2020. Para ello se han definido 37 acciones estratégicas en clave nacional y en torno a 380 acciones autonómicas, que deberán ponerse en marcha en los próximos años, posibilitando que la acuicultura española pueda seguir liderando la acuicultura europea. Los principales retos se encuentran en las líneas estratégicas de simplificación de los procedimientos administrativos y la ordenación coordinada del espacio.

Un año más, la acuicultura siguió siendo el sector de producción de alimentos que más creció en el mundo y pronto superará a la actividad pesquera en el aprovisionamiento de productos pesqueros. Las previsiones realizadas por el Banco Mundial apuntan a que, en 2030, la acuicultura proveerá cerca de dos tercios del consumo mundial de pescado, frente a la estabilización de la pesca de captura.

Mientras, en el año 2012, la acuicultura mundial registró un nuevo récord histórico al alcanzar las 90,4 millones de toneladas, de las que 66,6 correspondieron a peces, moluscos y crustáceos comestibles, y 23,8 a plantas acuáticas. La estimación para 2013 alcanza las 70,5 millones de toneladas de especies comestibles y las 26,1 millones de toneladas de plantas acuáticas, lo que representa el 6,5 por 100 de toda la proteína que se consume en el mundo.

En contraposición con buena parte del planeta y especialmente con el continente asiático, donde la producción de peces cultivados es superior a las capturas salvajes, desde 2008, en Europa, la acuicultura representa apenas el 18 por 100 del total de la producción de peces, y la producción, lejos de aumentar, ha disminuido en algunos países como España, Francia o Italia<sup>59</sup>. Esta situación, unida a la progresiva y continuada reducción de las capturas pesqueras, sitúa a la Unión Europea ante una encrucijada de difícil solución, tal como refleja la creciente dependencia de las importaciones en la Unión Europea.

España es un claro exponente de esta compleja situación, y el sector productor observa con preocupación la llegada al mercado cada año de nuevas especies y productos, cuyas condiciones de crianza difieren sustancialmente de las exigidas a nuestras empresas, en materias cada día más sensibles para los consumidores europeos, como son la protección del medio ambiente, la sanidad y el bienestar animal o las condiciones laborales de los trabajadores.

Esta situación ha desembocado en que en el año 2013 la producción acuícola a talla comercial se situase en 226.311 toneladas, una disminución del 15 por 100 respecto al año 2012. Atendiendo al valor económico de la producción, este se situó en 2013 en 431 millones de euros, frente a los 435 millones de euros facturados en 2012. A pesar de estos malos datos en términos globales, se observaron algunos datos positivos. Así, destacó el sostenido incremento de la crianza de peces marinos, que en

59. Según la FAO, en 2012 se produjeron en la Unión Europea casi 1,26 millones de toneladas, apenas el 1,9 por 100 de la producción acuícola global.

algo más de diez años ha logrado duplicar la producción, y alcanzar en 2013 las 43.732 toneladas, frente a las 22.052 obtenidas en 2002. Este dato cobra, si cabe, mayor importancia en el contexto de crisis económica en el que se produce, circunstancia que ha lastrado de manera importante a las empresas, dificultando el acceso a la financiación y acelerando significativamente el proceso de concentración empresarial, facilitando la entrada de capitales y empresas extranjeras en las empresas acuícolas españolas.

La producción acuícola continental, especialmente de trucha arcoíris, siguió mostrando signos de agotamiento de su modelo productivo y la producción siguió disminuyendo, y alcanzó en 2013 un nuevo mínimo histórico con 16.304 toneladas y un valor económico ligeramente superior a los 46 millones de euros. A esta situación se sumó durante 2014 el veto ruso a los productos españoles, al cual los productores españoles respondieron identificando nuevos mercados internacionales. Otro dato positivo para el sector fue el ligero repunte en términos económicos de la trucha arcoíris, que se comercializó a un precio medio de 2,727 euros/kg en 2013, frente a los 2,492 euros/kg de 2012.

Finalmente, el mejillón redujo en 2013 su producción en casi 40.000 toneladas, un 20 por 100 menos que en 2012. Las causas más importantes fueron la proliferación de episodios de mareas rojas, que en 2013 provocaron algo más de 9.000 días de cierre de las zonas de cultivo en Galicia, la pérdida de competitividad del sector frente a las importaciones, especialmente las provenientes de Chile, para su uso en la industria transformadora y la atomización productiva y asociativa del sector.

### 3.3.2. Industria

El VAB del sector industrial aumentó un 1,5 por 100 de media para 2014, frente a la caída del 1,8 por 100 en el ejercicio anterior. El perfil trimestral del VAB del sector industrial muestra una evidente recuperación a lo largo del año. El ejercicio se inició con un crecimiento interanual del 0,5 por 100 en el primer trimestre y cerró el cuarto trimestre de 2012 con un crecimiento del 2,1 por 100.

Buena parte de los favorables resultados registrados por la industria en 2014 responden a la fuerte recuperación de las manufacturas, cuyo VAB avanzó de media un 2,3 por 100 para el conjunto del año y, en términos interanuales trimestrales, indican una mejora gradual de la producción, ya que se pasó de crecer un 1,5 por 100 en el primer trimestre a cerrar el año con un avance del 3,0 por 100.

Por primera vez desde que se inició la crisis, el sector industrial generó empleo. El número de empleos medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo aumentó de media para el año en un 0,4 por 100 y un 2,9 por 100 en términos interanuales del cuarto trimestre. En ese último periodo el número de empleos en el sector alcanzaría los 2.223.000 frente a los 2.161.000 del cuarto trimestre de 2013.

El Índice de Producción Industrial (IPI) aumentó en 2014 un 1,4 por 100, frente al descenso del 1,7 del ejercicio anterior. Este avance fue resultado del crecimiento continuado del IPI a lo largo de los trimestres (cuadro I-12). Atendiendo al destino económico de los bienes, el empuje de la

producción industrial en 2014 respondió al considerable crecimiento de la producción de bienes intermedios y de bienes de consumo no duraderos; estos dos tipos de producción industrial explican dos terceras partes del comportamiento del índice general.

En el último trimestre del año crecería igualmente la producción de bienes de consumo duraderos, y podría indicar la incipiente recuperación de la demanda de estos bienes que, como se ha comentado, está vinculada a la trayectoria de la renta disponible y de las condiciones crediticias.

La producción de bienes de equipo, que había mostrado signos de recuperación desde mediados de 2013, solo se ha mantenido en valores positivos hasta el segundo trimestre de 2014, desde entonces su IPI volvería a caer.

Tras tres años de caídas consecutivas, la industria manufacturera registró un avance del IPI del 2,2 por 100. De hecho, la mayor parte de las ramas de actividad aumentaron su producción en 2014. La rama de alimentación, con una tasa de crecimiento medio anual del 3,9 por 100, y los vehículos de motor, con un aumento del 8,1 por 100, explicaron conjuntamente dos terceras partes del crecimiento del IPI de las manufacturas en 2014. Además destacan los significativos avances del IPI, todos por encima del 4 por 100, de los sectores de informática, electrónica y óptica, otras industrias manufactureras, el sector químico, el de cauchos y plásticos, el de madera y el metalúrgico. El sector textil consolida el crecimiento iniciado en el ejercicio anterior, superando el fuerte ajuste que han sufrido sus niveles de producción desde antes del inicio de la crisis.

*Mejora de la actividad industrial en la segunda mitad de 2013*

**CUADRO I-12. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2012-2014**  
(Tasa de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

| Conceptos                      | 2012  |       |       |       | 2013  |       |      |      | 2014 |      |      |      | dic. |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                | I     | II    | III   | IV    | I     | II    | III  | IV   | I    | II   | III  | IV   |      |
| Índice general                 | -5,6  | -6,6  | -7,1  | -6,1  | -7,6  | -0,7  | 0,3  | 1,6  | 3,5  | 0,4  | 1,0  | 0,8  | 2,1  |
| Bienes de equipo               | -9,3  | -12,5 | -13,1 | -9,0  | -6,8  | 3,5   | 2,9  | 5,6  | 6,9  | -0,3 | -1,4 | -0,7 | -3,9 |
| Bienes intermedios             | -8,5  | -9,4  | -9,2  | -8,4  | -9,4  | -1,4  | -0,2 | 1,2  | 4,3  | 0,9  | 3,7  | 4,0  | 5,5  |
| Energía                        | 0,4   | 0,9   | 1,4   | 1,0   | -5,9  | -2,7  | -0,9 | -1,0 | -2,1 | 0,7  | -1,8 | -3,0 | 2,1  |
| Bienes de consumo              | -3,5  | -3,3  | -6,4  | -6,0  | -7,5  | -1,8  | 0,0  | 0,8  | 4,3  | 0,2  | 1,9  | 1,3  | 3,6  |
| Bienes de consumo duraderos    | -12,7 | -14,3 | -14,2 | -13,1 | -18,0 | -12,1 | -8,1 | -9,7 | -0,9 | -4,0 | -5,1 | 3,1  | 7,3  |
| Bienes de consumo no duraderos | -2,5  | -2,1  | -5,6  | -5,3  | -6,5  | -0,8  | 0,8  | 1,8  | 4,7  | 0,6  | 2,5  | 1,1  | 3,3  |

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial*.



CUADRO I-13. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2007-2014

(Tasa de variación media interanual, datos originales)

| Actividad                           | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014 | Peso % |
|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|--------|
| Industrias extractivas              | 0,9  | -13,7 | -24,3 | 4,4   | -18,7 | -23,6 | -14,3 | 0,2  | 1,2    |
| Industria manufacturera             | 2,5  | -7,8  | -17,0 | 0,6   | -1,6  | -7,5  | -1,4  | 2,2  | 81,9   |
| Alimentación                        | 2,1  | -1,0  | -0,7  | 2,1   | 0,2   | -3,1  | -0,8  | 3,9  | 12,1   |
| Bebidas                             | 0,3  | 0,8   | -5,0  | -5,8  | -2,1  | -0,5  | -3,0  | 3,8  | 3,3    |
| Tabaco                              | 2,3  | -2,6  | -11,9 | -4,9  | 2,8   | 0,6   | -3,1  | -4,3 | 0,3    |
| Textil                              | -4,5 | -16,9 | -20,9 | 7,1   | -5,4  | -5,0  | 1,1   | 2,4  | 1,1    |
| Confección                          | -1,5 | -8,4  | -19,7 | -10,0 | -7,7  | -7,0  | 3,6   | -6,3 | 1,3    |
| Cuero y calzado                     | -8,9 | -7,5  | -20,2 | 2,1   | 3,0   | -8,6  | -2,9  | 3,1  | 0,8    |
| Madera                              | -3,0 | -21,6 | -25,0 | -7,1  | -5,6  | -16,6 | -3,5  | 4,5  | 1,5    |
| Papel                               | 1,6  | -1,8  | -9,1  | 5,0   | -0,1  | -0,3  | -1,3  | -0,2 | 2,7    |
| Edición                             | 5,2  | -10,9 | -12,6 | 0,7   | -8,2  | -10,3 | -10,2 | -1,4 | 2,3    |
| Coquerías y refino de petróleo      | -1,7 | 4,0   | -10,4 | 0,8   | -0,8  | 6,1   | -0,3  | 1,4  | 1,7    |
| Química                             | 2,3  | -5,3  | -1,9  | 4,8   | 1,1   | -7,0  | -1,2  | 4,6  | 6,0    |
| Productos farmacéuticos             | 7,2  | 7,8   | 0,0   | 9,5   | 0,5   | -0,3  | 2,9   | -1,8 | 3,3    |
| Caucho y plásticos                  | 2,1  | -10,7 | -16,9 | 8,1   | -1,2  | -8,8  | 1,3   | 4,6  | 4,2    |
| Otros minerales no metálicos        | -1,2 | -21,1 | -29,0 | -5,1  | -9,2  | -16,9 | -7,4  | 2,1  | 5,2    |
| Metalurgia                          | 0,7  | -6,6  | -24,4 | 11,5  | 1,1   | -7,4  | -1,6  | 4,2  | 3,8    |
| Productos metálicos                 | 4,4  | -9,6  | -23,3 | -6,4  | -1,9  | -15,5 | -1,5  | -1,1 | 8,8    |
| Informática, electrónica y óptica   | 6,9  | 2,9   | -26,3 | 3,0   | -11,2 | -18,8 | -6,3  | 14,4 | 1,4    |
| Material eléctrico                  | 2,7  | -6,3  | -26,9 | -2,7  | -3,0  | -9,7  | -5,4  | 3,2  | 3,2    |
| Maquinaria y equipo                 | 9,4  | -8,7  | -26,7 | -4,3  | 8,0   | -0,1  | 1,1   | -5,6 | 4,2    |
| Vehículos de motor                  | 3,6  | -14,7 | -28,0 | 12,2  | 4,7   | -11,2 | 6,4   | 8,1  | 6,5    |
| Muebles                             | 4,7  | -19,7 | -30,4 | -8,7  | -9,4  | -15,7 | -14,1 | -1,9 | 1,9    |
| Otro material de transporte         | 7,1  | 5,8   | -12,4 | -11,6 | -10,8 | -2,2  | -9,5  | -0,6 | 2,7    |
| Otras industrias manufactureras     | 0,2  | -7,7  | -16,1 | 5,4   | -3,9  | -1,7  | 6,6   | 4,7  | 1,1    |
| Reparación e instalación maquinaria | -5,5 | 8,8   | -16,8 | -19,2 | -4,9  | -13,2 | -3,8  | -1,7 | 2,3    |
| Suministro energético               | 2,0  | 1,1   | -7,6  | 2,9   | -3,7  | 0,1   | -3,9  | -2,4 | 14,4   |

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial*.

Por su impacto en el índice general, es decir, teniendo en cuenta la tasa de variación y su peso en el IPI general, destacan las caídas de las ramas de la confección, las maquinarias y equipo, los productos farmacéuticos y los productos metálicos.

Los favorables resultados coyunturales registrados por el IPI en 2014, apoyarían la estrategia de que la industria española asuma un papel protagonista en el proceso de recuperación de la economía española, constituyéndose en el motor del cambio necesario de modelo productivo en España.

La importancia de la industria como sector estratégico en España, junto a las experiencias acumuladas durante la crisis, ha exigido reconsiderar el papel de la política industrial como potenciador de un crecimiento económico sostenible de medio o

largo plazo. La industria resulta clave a la hora de propiciar un crecimiento basado en la economía del conocimiento, en la creación de empleo estable y de calidad, y en la competitividad exterior. Para conseguirlo resulta necesario que se desarrollen e implanten medidas concretas en ámbitos como la regulación, los costes energéticos y el cambio climático, la formación, la internacionalización, la financiación, la I+D+i y las pymes<sup>60</sup>.

Como respuesta a esta necesidad de política económica, en julio de 2014 el Gobierno aprobó, con la participación de los interlocutores sociales, la Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial, cuyo objetivo general es fortalecer el sector y hacer a la industria española más competitiva (recuadro I-7).

Buena parte de las medidas incluidas se apoyan en las orientaciones y recomendaciones surgidas del trabajo desarrollado a lo largo de los años por los observatorios sectoriales y, más concretamente, en diversos foros de discusión organizados por la Secretaría General de Industria y de la Pyme en 2014, en los que participaron distintas organizaciones y asociaciones empresariales, organizaciones sindicales, otras entidades y organismos públicos y privados implicados. Estas aportaciones han permitido aunar un conjunto de propuestas específicas que han sido estructuradas en diez líneas de actuación con el fin de favorecer la competitividad del tejido productivo español.

En general, el conjunto de objetivos y medidas incluidas en la Agenda es muy amplio y su recorrido está orientado al medio plazo, aunque se han priorizado algunas actuaciones consideradas urgentes. Se prevé evaluar el impacto de la Agenda anualmente mediante un Informe de seguimiento, que reforzaría el carácter estratégico de la Agenda y permitiría identificar el alcance de las medidas y los resultados.

En efecto, resulta conveniente establecer un sistema de evaluación (*ex ante*, *intermedia* y *ex post*) de los posibles impactos de las medidas, proceso en el que se debe asegurar la participación activa de los interlocutores económicos y sociales. Los informes de seguimiento, junto a dichas evaluaciones, podrían reorientar y concretar las líneas de actuación de política industrial más eficaces para apoyar el cambio de modelo productivo en España. Se trata, en definitiva, de favorecer un marco favorable que permita la expansión sólida del sector industrial, propiciando la inversión en nuevas tecnologías y avanzando hacia modelos más sostenibles y eficientes.

60. Véase Memoria CES 2013.

RECUADRO I-7. AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN ESPAÑA, OBJETIVOS Y PRINCIPALES MEDIDAS

| Objetivos                                                                                         | Líneas de actuación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Estimular la demanda de bienes industriales con efecto multiplicador en la economía            | <div>a) Programas de estímulo a productos con efecto multiplicador:<ul style="list-style-type: none"><li>– Estímulos a sectores con efecto tractor (automóvil, bienes de equipo);</li><li>– Apoyo financiero a sectores industriales estratégicos para la competitividad, y ayudas a la reindustrialización;</li><li>– Apoyo a los sectores de alta tecnología.</li></ul></div> <div>b) Fomento del consumo de productos fabricados en España (<i>made in Spain</i>).</div> |
| 2. Mejorar la competitividad de los factores productivos clave                                    | <div>a) Medidas de reducción de los costes de transporte y logísticos.</div> <div>b) Optimización de costes laborales: cambios en sistemas de clasificación profesional y fomento de la movilidad.</div> <div>c) Evitar estrangulamientos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación. Aplicación de las TIC a medidas de eficiencia energética.</div>                                                                                             |
| 3. Asegurar un suministro energético estable, competitivo y sostenible dentro de la Unión Europea | <div>Impulsar el mercado interior energético de la Unión Europea y completar la reforma española del sector eléctrico, atendiendo a las necesidades de la industria. Apoyar otras fuentes de energía, incluido gas natural no convencional.</div> <div>Fomentar proyectos de eficiencia energética.</div>                                                                                                                                                                   |
| 4. Reforzar la estabilidad y uniformidad del marco regulatorio español                            | <div>a) Desarrollar lo previsto en la Ley de Unidad de mercado y reforzar el papel de la Conferencia Sectorial de Industria y de la Pyme. Exigir evaluaciones de impacto sobre la actividad industrial de normas relacionadas.</div> <div>b) Garantizar la simplificación y estabilidad regulatoria para la industria, coordinar normas de seguridad industrial e impulsar la armonización técnica a nivel europeo.</div>                                                   |

RECUADRO I-7. AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN ESPAÑA, OBJETIVOS Y PRINCIPALES MEDIDAS  
(continuación)

| Objetivos                                                                                         | Líneas de actuación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Incrementar la eficiencia y la orientación al mercado y a los retos de la sociedad de la I+D+i | <div>a) Incrementar la eficiencia de la inversión en I+D+i: reforzar su financiación en la industria; priorizar ayudas a inversión en bienes de equipo; promover proyectos intrasectoriales para introducir productos innovadores; optimizar el uso de los fondos comunitarios; e introducir incentivos a la I+D+i y de mejora de gestión.</div> <div>b) Orientar la I+D+i al mercado y a otros retos sociales: promover la colaboración pública-privada; mejorar la gestión de la propiedad intelectual; apoyar la creación de empresas de base tecnológica y la agrupación de pymes innovadoras.</div>                                                                                                                                                                                                                  |
| 6. Apoyar el crecimiento y la profesionalización de las pymes españolas                           | <div>a) Favorecer el aumento del tamaño de las pymes: revisar el marco normativo para evitar efectos escalón por aumento de tamaño; apoyar a las pymes en los retos de aumentar la dimensión y de atraer profesionales de talento.</div> <div>b) Otras medidas con incidencia en el crecimiento y en la profesionalización:<ul style="list-style-type: none"><li>– Promover la colaboración entre grandes y pequeñas empresas (participación conjunta grandes contratos o contratos en el exterior);</li><li>– Favorecer su acceso a la contratación pública y reducir la morosidad de las Administraciones públicas;</li><li>– Estudiar mecanismos de compensación de deudas con las Administraciones públicas, garantizar supervivencia de pymes viables y establecer programas de segunda oportunidad.</li></ul></div> |
| 7. Adaptar el modelo educativo a las necesidades de las empresas                                  | Reforzar la formación profesional, promover formación dual, aumentar la colaboración de las empresas privadas en la formación (profesional y universitaria), o promover la contratación de investigadores en el ámbito industrial dentro de las empresas de interés.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

**RECUADRO I-7. AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN ESPAÑA, OBJETIVOS Y PRINCIPALES MEDIDAS**  
(continuación)

| Líneas de actuación                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8. Aumentar el peso de la financiación no convencional en las empresas industriales          | <ul style="list-style-type: none"><li>– Apoyar financieramente a las empresas industriales en sus proyectos de inversión, en especial a las pymes.</li><li>– Impulsar el uso de las líneas ICO específicas y de los fondos del BEl, a disposición de las entidades de crédito. Potenciar el sistema de garantías recíprocas y reafianzamiento.</li><li>– Promover el desarrollo de fuentes alternativas de financiación distintas de la bancaria, como los mercados de valores alternativos (MARF en renta fija, MAB en renta variable), el capital riesgo, las redes de inversores privados, el <i>crowdfunding</i> o financiación participativa.</li></ul>          |
| 9. Apoyar la internacionalización de las empresas industriales y diversificación de mercados | <ul style="list-style-type: none"><li>– Puesta en marcha de un Plan de internacionalización a países de alto potencial fuera de la Unión Europea.</li><li>– Facilitar la financiación de operaciones internacionales (riesgos de créditos y seguros) y apoyar obtención de avales para proyectos internacionales.</li><li>– Apoyar empresas industriales que en su internacionalización ejerzan efecto tractor sobre otras a través de la cadena de valor. Conseguir referencias nacionales para los productos facilitando salida al exterior. Reforzar posicionamiento de España como sede de empresas multinacionales. Impulsar la migración cualificada.</li></ul> |
| 10. Orientar la capacidad de influencia de España a la defensa de sus intereses industriales | Mejorar la vigilancia y el control de importaciones y defensa de los productos industriales: asegurar trato simétrico, asegurar cumplimiento normas Unión Europea, fortalecer en los ámbitos supranacionales las reglas que eviten <i>dumping</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, julio de 2014.

### 3.3.3. Energía

El IPI de productos energéticos disminuyó de media en 2014 un 1,6 por 100 frente al 2,6 por 100 de 2013. En términos trimestrales se observa que, tras seguir una trayectoria de mejora durante la primera mitad del ejercicio, la producción industrial de productos energéticos vuelve a retroceder en la segunda mitad, de modo que registró un descenso interanual en el cuarto trimestre del año del 3,0 por 100.

El consumo eléctrico total, que representa algo menos de un cuarto del consumo de energía final en España, descendió un 1,2 por 100, de manera que al finalizar el año 2014 la demanda alcanzó los 243.395 GWh un 96,0 por 100 de la energía eléctrica generada en el ejercicio (253.724 GWh). La energía nuclear lideró en 2014 la generación de electricidad en España, un 20,0 por 100, seguida de la energía eólica y del carbón (gráfico I-6a).

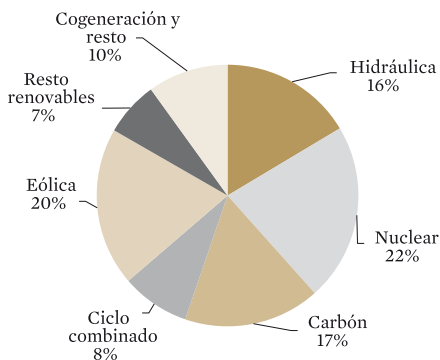
Como resultado, la demanda se cubrió en un 47,0 por 100 por la producción térmica, es decir, nuclear, carbón y ciclo combinado. De las energías renovables, la eólica cubrió el 20,3 por 100 de la demanda, 9 décimas de punto menos que en 2013, y la hidráulica cubrió el 15,5 por 100, 1,3 puntos más que un año antes.

Aunque el saldo de los intercambios internacionales fue nuevamente exportador (gráfico I-6b), 3.543 GWh, resultó inferior al saldo exportador del ejercicio 2013, en más de 3.000 GWh. Este empeoramiento del saldo de los intercambios internacionales respondió al empeoramiento del saldo con Francia y con Portugal.

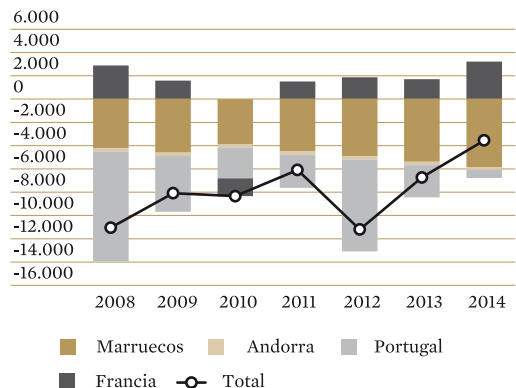
Desde el punto de vista normativo, 2014 sería el primer año de aplicación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico, cuyos objetivos declarados eran “establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema y permitir un nivel de competencia efectiva en el

GRÁFICO I-6. BALANCE ELÉCTRICO EN 2014

#### a) Estructura de la generación eléctrica en 2014



#### b) Saldo de los intercambios internacionales



Fuente: Red Eléctrica Española, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2014*.

sector eléctrico, todo ello dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna” y contemplaba, en su artículo 19, una serie de medidas para acabar con el déficit de tarifa.

Aunque las cifras son provisionales, de acuerdo con la primera liquidación del año 2014 publicada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (la número 12, a la espera de la 14 que se publicará en abril con datos más ajustados), se detectó un desajuste del sector eléctrico (déficit de tarifa) de 2.553 millones de euros, cercano al escenario previsto a principios de 2014 (-2.403,6). La desviación parece responder, sobre todo, a los descensos de la demanda de los consumidores domésticos y de la potencia contratada, lo que ha supuesto unos menores ingresos para el sector.

Asimismo, en 2014 se aprobó el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos como parte del desarrollo normativo del régimen establecido por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico y por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico. A través de la nueva norma se determinará la metodología del régimen retributivo específico, que será de aplicación a las instalaciones de producción a partir de estas tres fuentes de energía.

Por lo que respecta a los hidrocarburos<sup>61</sup>, en concreto al consumo de productos petrolíferos, que representa alrededor de la mitad del consumo de energía final en España, cayó de nuevo, en 2014, un 0,5 por 100, y enlaza siete años consecutivos de descensos. No obstante, la caída se ha ido moderando en términos interanuales a lo largo de los meses, desde que tocara fondo en agosto de 2013 (con un descenso interanual del 11,0 por 100)

El balance global de 2014 responde a la caída en el consumo de gasolinas (un 0,8 por 100) y de “otros productos” (un 13,7 por 100) que superaron los avances en los consumos de: gases licuados del petróleo GLP (4,1 por 100), querosenos (2,7 por 100), gasóleos (0,4 por 100) y fuelóleos (3,7 por 100).

Los precios medios de venta al público, tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción, se moderaron, sobre todo a finales de año, como consecuencia de la caída del precio del petróleo. En comparación con los precios de ambos combustibles en los principales países comunitarios y Portugal, los españoles son los más bajos como resultado del menor peso total de los impuestos sobre dichos combustibles (cuadro I-14).

El consumo de gas natural, que representa alrededor de un sexto del consumo final de energía en España, se redujo en 2014 un 9,1 por 100, con respecto a los

61. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre de 2014.

**CUADRO I-14.** SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2014

(Céntimos de euro/litro; media mensual)

| Conceptos                    | España | Alemania | Francia | Reino Unido | Italia | Portugal | Media UE ponderada | Diferencia UE vs. España |
|------------------------------|--------|----------|---------|-------------|--------|----------|--------------------|--------------------------|
| <b>Gasolina 95 I.O.</b>      |        |          |         |             |        |          |                    |                          |
| PVP                          | 120,2  | 139,8    | 136,9   | 150,1       | 159,2  | 137,8    | 141,2              | 22,9                     |
| IVA                          | 20,9   | 22,3     | 22,8    | 25,0        | 28,7   | 25,8     | 24,6               | 3,6                      |
| IE                           | 46,5   | 65,5     | 61,3    | 73,3        | 73,1   | 58,6     | 62,7               | 17,6                     |
| PAI                          | 52,8   | 52,0     | 52,8    | 51,9        | 57,4   | 53,5     | 53,9               | 1,6                      |
| <b>Gasóleo de automoción</b> |        |          |         |             |        |          |                    |                          |
| PVP                          | 114,9  | 123,8    | 117,8   | 157,1       | 150,0  | 118,1    | 128,7              | 11,0                     |
| IVA                          | 19,9   | 19,9     | 19,6    | 26,2        | 27,1   | 22,1     | 22,3               | 1,5                      |
| IE                           | 37,1   | 47,0     | 44,1    | 73,3        | 62,0   | 36,9     | 47,7               | 8,9                      |
| PAI                          | 57,9   | 57,0     | 54,1    | 57,6        | 61,0   | 59,1     | 58,7               | 0,6                      |

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre de 2014.

304.800 GWh, como consecuencia de la caída del consumo de todos los productos, tanto el consumo convencional, un 9,6 por 100; el gas natural licuado de consumo directo, un 2,9 por 100, y el consumo de gas destinado a la generación eléctrica, un 8,4 por 100. Este último tipo de consumo ha retrocedido durante los años de crisis de manera que a finales de 2014 solo representaba un 16,9 por 100 del total, cuando ocho años antes, en 2007, alcanzaba el 34,5 por 100 del consumo de gas en España. Desde el inicio de la crisis el consumo de gas natural en España ha retrocedido alrededor de un 25 por 100.

### 3.3.4. Construcción

El sector de la construcción se contrajo nuevamente durante la primera mitad de 2014, a partir de entonces, y por primera vez en los últimos siete años, su producción comenzaría a crecer en términos interanuales. De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral, el balance global del año resultaría en un descenso del VAB del 1,2 por 100 en términos interanuales, mejorando en 6,9 puntos el resultado de 2013.

El cambio de signo en la evolución del sector se extendió a la del empleo, la destrucción de puestos de trabajos en términos de empleo equivalente alcanzaría para el conjunto del año el 2,6, lejos de la caída del 12,3 de 2013. Además, tanto en el tercer trimestre como en el cuarto, la evolución interanual fue positiva. Según la Contabilidad Nacional, el primer trimestre de 2014 marcaría el mínimo de ocupación en el sector, que en términos de empleo equivalente llegaría a los 905.000 puestos; mientras que a finales del ejercicio, en el cuarto trimestre, se alcanzarían los 955.000 empleos.

Esta misma evolución fue registrada por el Índice de Producción de la Industria de la Construcción elaborado por el Ministerio de Fomento, de manera que para el

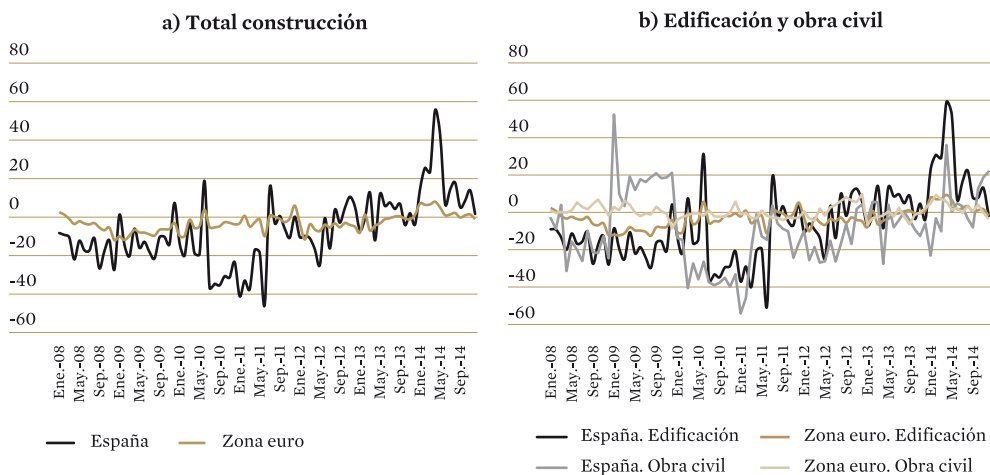


conjunto de la actividad aumentaría un 17,4 por 100 en términos interanuales, principalmente a causa del avance experimentado por la construcción en edificación y el crecimiento de la construcción de obra civil. En términos comparados respecto a la media de la zona euro, la evolución del índice de producción español superó a la del Índice comunitario (gráfico I-7a). Aunque tanto la construcción en edificación como la de obra civil superó con creces a la de la zona euro, la mayor divergencia se dio en el primer tipo de obra (gráfico I-7b).

Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación, que es un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que tras años de caídas interanuales de dos dígitos, la superficie total visada destinada a obra nueva en 2014 solo retrocedió un 1,7 por 100 frente al ejercicio anterior, alcanzando los 10.070.731 metros cuadrados. De hecho, en los trimestres centrales del año la variación interanual de la superficie visada llegó a ser positiva, hecho que no se producía desde el inicio de la crisis. La recuperación se concentró en el sector de edificación residencial, con un aumento del 2,2 por 100 de la superficie visada, llegando a representar el 68,8 por 100 de la superficie total visada en 2014 y ofreciendo ciertas perspectivas halagüeñas para esta actividad en el medio plazo. La edificación no residencial, rama más vinculada a la actividad empresarial, cayó un 9,3 por 100, lo que supone el menor descenso de los últimos siete años.

Otro indicador que apoya el posible cambio de ciclo en el sector de la construcción es el relacionado con el mercado del cemento. Así, en 2014 las ventas interiores y la

**GRÁFICO I-7. ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2008-2014**  
(Tasa de variación anual)



Fuente: Eurostat.

importación de este *input* aumentaron un 0,4 y un 14,3 por 100, respectivamente. A pesar del repunte de la demanda interna de cemento, las exportaciones continuaron creciendo a un elevado ritmo, 22,7 por 100, enlazando tres años de avance consecutivos. Todo ello supondría un aumento del consumo aparente de cemento —ventas totales más importaciones menos exportaciones— del 0,3 por 100.

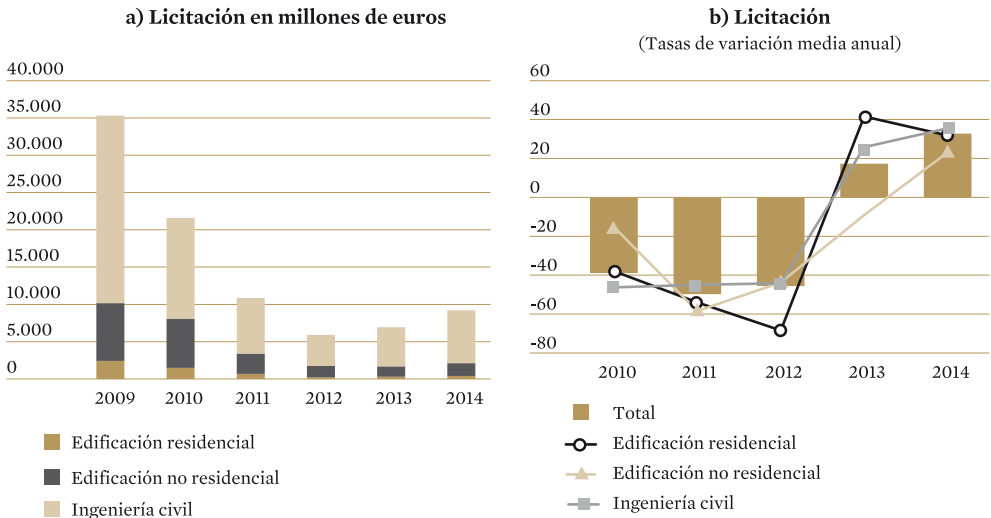
De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, el ejercicio 2014 cerró con un aumento de la licitación oficial del 32,8 por 100, hasta alcanzar los 9.207,7 millones de euros. Las obras públicas de edificación, que representaban una cuarta parte de la obra pública, aumentaron un 24,8 por 100. En cuanto a las obras de ingeniería civil, que representa las otras tres cuartas partes, aumentaron un 35,5 por 100. Los avances en las inversiones en infraestructura de transporte por ferrocarril y carretera, un 46,8 por 100 y un 75,5 por 100, representarían el 99,3 por 100 de la obra civil de 2014.

En 2014, según las estadísticas del Ministerio de Fomento<sup>62</sup>, se habrían finalizado 50.272 viviendas, un 16,6 por 100 menos que en 2013. La mayor parte de las viviendas construidas fueron viviendas libres, el 70 por 100, mientras que las viviendas protegidas alcanzaron las 10.145 unidades (un 35,3 por 100 menos que en 2013).

*La licitación pública  
protagoniza el avance*

*La construcción en  
vivienda continúa  
su ajuste*

GRÁFICO I-8. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2009-2014



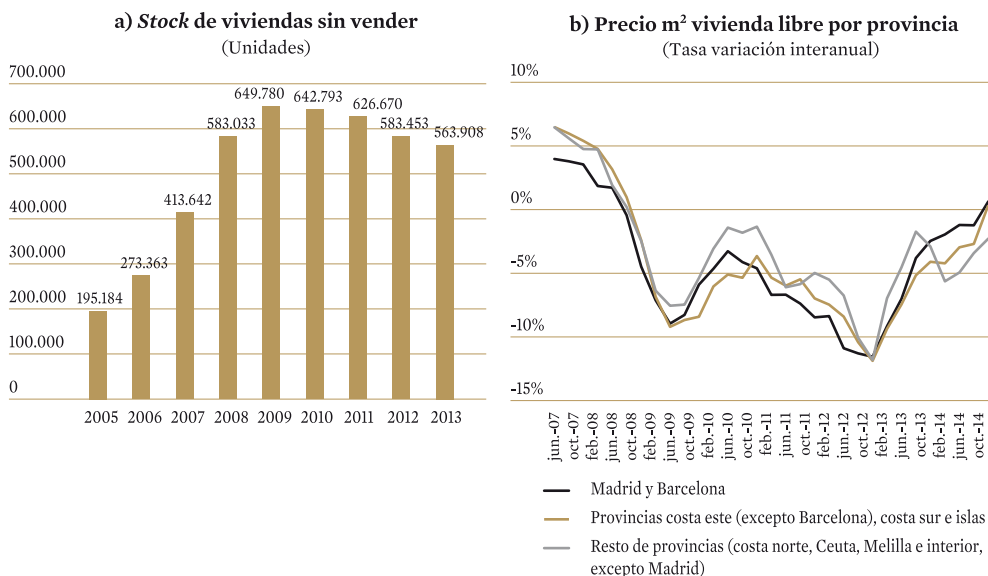
Fuente: Ministerio de Fomento.

62. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*. Certificados de fin de obras del Colegio de Arquitectos Técnicos.

La escasa construcción de vivienda y la concentración de la misma en las zonas más dinámicas son coherentes con el importante *stock* de viviendas sin vender. Las características propias del mercado residencial español, como son su alta segmentación y su componente regional, hacen que resulte difícil reducir ese *stock*, y ello a pesar de la recuperación de la demanda interna y del crecimiento de las nuevas operaciones de crédito destinadas a la compra de la vivienda de los hogares<sup>63</sup>.

La evolución del *stock* de viviendas nuevas sin vender permite, con las debidas cautelas<sup>64</sup>, revelar el recorrido que aún le queda al ajuste de la construcción residencial. La absorción del *stock* acumulado de vivienda nueva, que comenzó en el año 2010, continúa en el año 2013<sup>65</sup>, pero a un ritmo más lento que un año antes. De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, en 2013 el *stock* de vivienda sin vender alcanzó las 563.908 viviendas (gráfico I-9a). En cuanto a la distribución geográfica del *stock*, más de la mitad de las viviendas sin vender se concentra en solo tres comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña, y son principalmente segundas residencias. En 2013 el *stock* acumulado disminuyó en casi todas las comunidades autónomas, aunque destacan los descensos de Extremadura, Cantabria y Navarra, con caídas superiores al 20 por 100.

**GRÁFICO I-9. STOCK DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE**



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

63. Véase apartado 2 del capítulo III de esta Memoria.

64. Cabe recordar que el mercado residencial está notablemente segmentado y tiene un componente regional significativo.

65. Último ejercicio disponible para la serie *stock* de viviendas sin vender del Ministerio de Fomento.

Paradójicamente, desde el inicio de la crisis, la absorción del *stock* acumulado de vivienda nueva ha resultado difícil en un entorno de continuo descenso de los precios, lo que se explicaba por la existencia de expectativas de mayores descensos de precios por parte de los compradores. Sin embargo, a finales de 2014, la trayectoria de los precios de la vivienda parece cambiar (gráfico I-9b), pasando a registrar crecimientos del precio del metro cuadrado de la vivienda libre, tanto en Madrid y Barcelona, como en la provincias de la costa este, costa sur e islas.

En definitiva, la actividad del sector de la construcción en España parece haber dado un giro en 2014. Aunque las cifras son modestas, destaca el avance de la licitación de obra pública y el cambio registrado en el mercado de vivienda, donde se comienzan a registrar aumentos de precios tras siete años de caídas continuadas.

### 3.3.5. Servicios

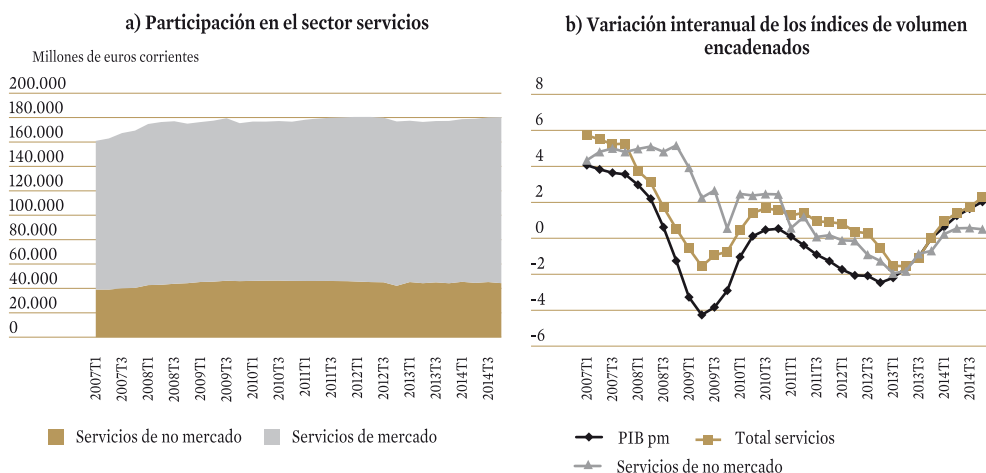
El VAB del sector servicios aumentó un 1,6 por 100 de media para 2014, frente a la caída del 1,0 por 100 en el ejercicio anterior. El perfil trimestral del VAB del sector servicios muestra una evidente recuperación a lo largo del año. El ejercicio se inició con un crecimiento interanual del 0,9 por 100 en el primer trimestre y cerró el cuarto trimestre de 2012 con un crecimiento del 2,3 por 100, contando con la contribución de todas las ramas de actividad, salvo las actividades financieras y de seguros. El ejercicio se saldó con un crecimiento medio del empleo del 1,6 por 100, es decir, con la creación de 204.000 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

Distinguiendo entre servicios de mercado y de no mercado, se observa que a lo largo de 2014, y por primera vez desde el inicio de la crisis, la producción de los servicios de no mercado —que son los servicios de la Administración pública, sanidad y educación— crecen por debajo del PIB (gráfico I-10a), aun a pesar de haber recuperado tasas positivas de crecimiento. Estos servicios llevan reduciendo su peso en el conjunto de la producción del sector servicios desde el tercer trimestre de 2011 (gráfico I-10b).

En cuanto a los servicios de mercado, una descripción más detallada de su trayectoria la ofrecen los indicadores de actividad del sector servicios recogidos por el INE, según los cuales, en 2014, la cifra de negocios de los servicios de mercado aumentó de media un 2,7 por 100, 4,8 puntos por encima del año 2013.

La cifra de negocios de la gran rama de comercio avanzó un 3,2 por 100, 5,1 puntos más que en 2013, y fue resultado del extraordinario crecimiento de la rama de venta y reparación de vehículos y motocicletas, un 11,7 por 100, gracias al impulso que la continuidad el Plan PIVE daría a la venta de vehículos. También la rama de comercio al por mayor avanzó en 2014, un 3,5 por 100, destacando dentro de esta las ventas mayoristas las subramas de artículos de uso doméstico, un 5,7 por 100, y de Equipos para las tecnologías de la información, un 4,4 por 100. El comercio al por menor, por su parte, también creció y lo hizo a un ritmo del 0,5 por 100, que resultó inferior al del resto de la distribución comercial.

GRÁFICO I-10. SERVICIOS DE MERCADO Y DE NO MERCADO, 2007-2014



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2010.

En cuanto al resto de servicios se observa que la cifra de negocios de la rama de transportes creció un 4,3 por 100 en 2014, gracias a los avances del transporte por ferrocarril, el transporte aéreo, los servicios de almacenamiento y actividades anexas, y el transporte de mercancías por carretera.

La cifra de negocios de los servicios de hostelería también aumentó en 2014, un 4,1 por 100, gracias al avance en sus dos subramas, tanto en los servicios de alojamiento como en los de comidas y bebidas.

La última rama que cerró el ejercicio con un avance en su cifra de negocios fue la de actividades administrativas y servicios auxiliares, con un 0,9 por 100. El fuerte crecimiento de la cifra de negocios de la subrama de actividades relacionadas con el empleo, 16,8 por 100, compensaría el descenso de los servicios de limpieza y las actividades administrativas de oficina.

En el otro extremo, con caídas en sus cifras de negocios, se encuentran la rama Información y comunicaciones, que cae un 0,2 por 100 como resultado del retroceso, por sexto año consecutivo, de la subrama de telecomunicaciones, ya que el resto de subramas aumentaron en 2014. Algo parecido sucedió con la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas, que cae un 0,2 por 100, arrastrada por una sola subrama, la de servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, cuando la cifra de negocios del resto de actividades dentro de esta categoría crecieron en 2014.

Las ventas del comercio minorista, sin incluir las ventas de las estaciones de servicios, aumentó por primera vez desde el inicio de la crisis, de manera que, de media para 2014, avanzaron un 0,9 por 100. Todos los productos, salvo “otros bienes”, presentaron tasas positivas de crecimiento de sus ventas respecto

*Recuperación del  
comercio minorista*

**CUADRO I-15. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2010-2014**

(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

| Conceptos                                               | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014 |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|
| Índice general                                          | 0,9   | -1,4  | -6,0  | -2,1  | 2,7  |
| 1. Comercio                                             | 2,2   | -2,4  | -6,0  | -1,9  | 3,2  |
| 1.1. Venta y reparación de vehículos y motocicletas     | 0,3   | -9,5  | -15,9 | -4,7  | 11,7 |
| -Venta de vehículos, motocicletas y repuestos           | 0,4   | -10,3 | -17,3 | -4,5  | 14,1 |
| -Mantenimiento y reparación de vehículos                | -0,5  | -4,7  | -8,1  | -5,5  | 0,0  |
| 1.2. Comercio al por mayor                              | 3,5   | -1,4  | -5,5  | -1,2  | 3,5  |
| -Intermediarios del comercio                            | -4,6  | -0,3  | 1,5   | 1,0   | 1,8  |
| -Materias primas agrarias y de animales vivos           | 1,9   | 7,8   | -4,4  | -0,4  | 2,7  |
| -Productos alimenticios, bebidas y tabaco               | 3,8   | -3,2  | -3,7  | -0,5  | 2,1  |
| -Artículos de uso doméstico                             | 1,8   | -1,4  | -3,8  | 0,1   | 5,7  |
| -Equipos para las tecnologías de la información         | -3,2  | -9,3  | -18,1 | -0,5  | 4,4  |
| -Otra maquinaria, equipos y suministros                 | -3,0  | -2,9  | -7,6  | -7,0  | 1,6  |
| -Combustibles, metales y otros                          | 8,6   | 0,6   | -4,2  | -1,8  | 3,5  |
| -Comercio al por mayor no especializado                 | -4,3  | 2,6   | -4,4  | -3,4  | 3,8  |
| 1.3. Comercio al por menor                              | 0,7   | -1,8  | -4,1  | -2,4  | 0,5  |
| 2. Otros servicios                                      | -1,7  | 0,7   | -6,2  | -2,5  | 2,0  |
| 2.1. Transporte y almacenamiento                        | 2,8   | 2,5   | -3,4  | -0,5  | 4,3  |
| Transporte terrestre                                    | 0,4   | -0,1  | -4,9  | -1,4  | 3,2  |
| -Transporte por ferrocarril                             | 1,2   | 4,0   | -9,1  | 2,0   | 7,3  |
| -Transporte por taxi                                    | 2,8   | 0,3   | -2,0  | -1,6  | 1,6  |
| -Otro transporte terrestre de pasajeros                 | 1,6   | 4,1   | -4,1  | -5,7  | 0,6  |
| -Transporte por carretera y servicios de mudanza        | 0,0   | -1,2  | -4,9  | -0,8  | 3,4  |
| Transporte marítimo                                     | 4,9   | -8,3  | -5,7  | -11,2 | 1,2  |
| Transporte aéreo                                        | 5,9   | 3,1   | -1,1  | -1,2  | 6,2  |
| Almacenamiento y actividades anexas al transporte       | 5,6   | 6,8   | -1,1  | 1,3   | 5,3  |
| Actividades postales y de correos                       | -1,0  | -1,1  | -7,7  | -3,3  | 2,0  |
| 2.2. Hostelería                                         | -1,7  | 0,8   | -6,4  | -0,1  | 4,1  |
| Servicios de alojamiento                                | 2,7   | 7,5   | -4,6  | 2,9   | 5,9  |
| Servicios de comidas y bebidas                          | -3,5  | -2,2  | -6,2  | -1,5  | 3,3  |
| 2.3. Información y comunicaciones                       | -4,7  | -1,6  | -4,8  | -5,2  | -0,2 |
| Edición                                                 | -7,1  | -3,7  | -8,4  | -5,2  | 1,7  |
| Actividades cinematográficas y edición musical          | -12,2 | 3,4   | -7,9  | -9,9  | 6,0  |
| Programación y emisión de radio y televisión            | -5,5  | -3,0  | -5,8  | -0,9  | 4,9  |
| Telecomunicaciones                                      | -5,0  | -5,6  | -8,0  | -7,5  | -6,6 |
| Programación y consultoría informática                  | -1,1  | 5,2   | 2,4   | -1,5  | 5,5  |
| Servicios de información                                | -2,8  | 4,0   | 0,1   | -6,5  | 2,2  |
| 2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas  | -2,9  | 0,9   | -9,1  | -3,7  | -0,2 |
| Asesoría jurídica, contable y consultoría               | -1,6  | 2,5   | -6,1  | -1,3  | 1,0  |
| Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería         | -9,9  | 2,4   | -11,4 | -4,2  | -3,2 |
| Publicidad y estudios de mercado                        | 3,9   | -2,0  | -11,2 | -5,8  | 1,7  |
| Otras actividades profesionales, científicas y técnicas | -1,7  | -5,2  | -6,2  | -7,2  | 1,0  |
| 2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares | -3,1  | 0,3   | -5,2  | -3,3  | 0,9  |
| Actividades relacionadas con el empleo                  | 14,6  | 3,6   | -11,7 | 3,8   | 16,8 |
| Agencias de viaje y operadores turísticos               | -0,8  | -0,4  | -6,8  | -3,2  | 0,3  |
| Actividades de seguridad e investigación                | -3,3  | 0,3   | -3,8  | -1,7  | 2,4  |
| Actividades de limpieza                                 | 2,6   | 1,6   | -4,8  | -1,9  | -0,9 |
| Actividades administrativas de oficina                  | -12,8 | -0,6  | -7,7  | -8,2  | -3,1 |

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios. Datos Brutos. Base 2010. CNAE-09.

a 2013. Destacó el aumento de las ventas de equipo del hogar que, con un 2,3 por 100, constata la fuerte dinámica del consumo de bienes duraderos en 2014, así como de equipo personal, un 2,1 por 100. Las ventas medias de alimentación también crecieron en 2014, un 0,6 por 100.

Atendiendo al modo de distribución, se observa que, por primera vez desde el inicio de la crisis, en 2014 las ventas de las empresas unilocalizadas, las de las pequeñas cadenas de distribución y las grandes superficies cerraron en positivo. También lo hacen las ventas de las grandes cadenas de distribución comercial que corroboran su mayor resistencia al periodo de crisis.

### *Año récord de turistas extranjeros*

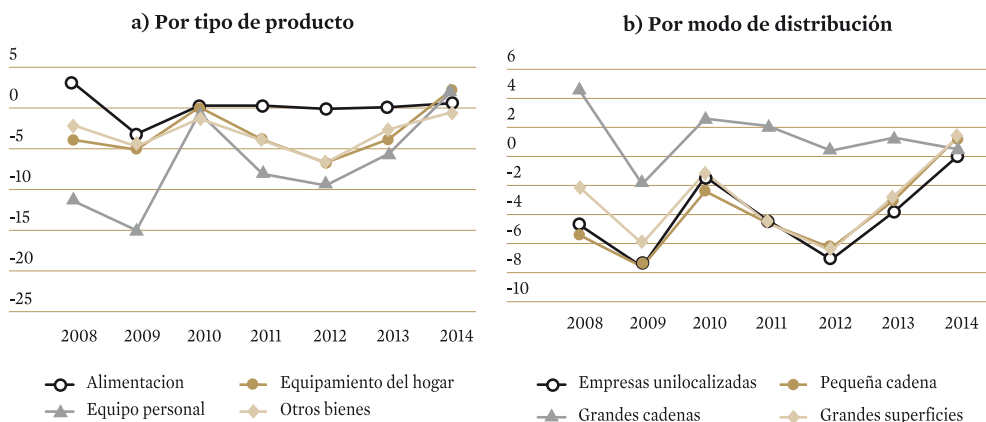
El número de turistas que llegaron a España durante 2014 ascendió a 65,0 millones, un 7,1 por 100 más respecto al ejercicio anterior, de modo que enlazan cuatro años de crecimiento consecutivo y constituye el máximo histórico de la serie de entrada de turistas en España.

La mayor parte del crecimiento en el número de turistas extranjeros provino de Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, que juntos aportaron cerca de 2,8 millones de turistas más, es decir, más de la mitad del aumento de turistas en 2014. Pero se detectan dos nuevas tendencias, por un lado el fuerte crecimiento interanual de turistas procedentes de países lejanos, que aumentó el 18,8 por 100, en concreto de países asiáticos y, por otro, el descenso del número de turistas rusos, un 10,3 por 100, tras el fuerte aumento en 2013. Cataluña, Baleares y Canarias continuaron siendo los destinos preferidos por los turistas extranjeros y avanzaron en su liderazgo.

Los turistas internacionales realizaron un gasto turístico de 63.094 millones de euros, mostrando un avance interanual del 6,5 por 100 respecto a 2013. El gasto

**GRÁFICO I-11. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2014**

(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)



Fuente: INE.

CUADRO I-16. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2010-2014

| Conceptos                                                                | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2013-2014<br>(%) |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| <b>Movimientos Turísticos en Fronteras (IET)</b>                         |             |             |             |             |             |                  |
| Visitantes extranjeros                                                   | 93.744.178  | 99.187.138  | 99.195.473  | 103.230.810 | 107.614.333 | 4,2              |
| Turistas                                                                 | 52.676.973  | 56.176.884  | 57.700.713  | 60.675.489  | 64.995.275  | 7,1              |
| Excursionistas                                                           | 41.067.205  | 43.010.254  | 41.494.760  | 42.555.321  | 42.619.058  | 0,1              |
| <b>Encuesta de Gasto Turístico (IET)</b>                                 |             |             |             |             |             |                  |
| Turistas (mill. euros)                                                   | 48.926      | 52.610      | 55.594      | 59.270      | 63.094      | 6,5              |
| <b>Movimientos Turísticos de los Españoles (IET)</b>                     |             |             |             |             |             |                  |
| Total viajes                                                             | 157.856.547 | 160.754.374 | 148.034.849 | 155.773.216 | 151.397.320 | -2,8             |
| Viajes al extranjero                                                     | 12.379.127  | 13.346.738  | 11.436.005  | 11.245.964  | 11.782.715  | 4,8              |
| Viajes dentro de España                                                  | 145.477.420 | 147.407.636 | 136.598.844 | 144.527.252 | 139.614.605 | -3,4             |
| <b>Encuestas de Ocupación en Establecimientos Turísticos (INE)</b>       |             |             |             |             |             |                  |
| <i>Ocupación hotelera</i>                                                |             |             |             |             |             |                  |
| Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)                         | 81.888.869  | 85.366.980  | 83.164.596  | 83.820.938  | 87.603.807  | 4,5              |
| Pernotaciones (residentes y no residentes)                               | 267.163.480 | 286.761.264 | 281.372.324 | 286.030.154 | 294.430.040 | 2,9              |
| Establecimientos                                                         | 14.837      | 14.997      | 14.974      | 14.821      | 14.722      | -0,7             |
| Grado de ocupación (%)                                                   | 51,0        | 53,0        | 52,0        | 53,0        | 55          | 3,7              |
| <i>Ocupación en acampamentos turísticos</i>                              |             |             |             |             |             |                  |
| Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)                    | 6.115.058   | 6.149.030   | 5.914.945   | 6.057.520   | 6.345.974   | 4,8              |
| Pernotaciones (residentes y no residentes)                               | 30.809.194  | 31.669.636  | 31.331.163  | 31.376.342  | 32.486.472  | 3,5              |
| Establecimientos                                                         | 736         | 738         | 751         | 753         | 746         | -1,0             |
| Grado de ocupación (%)                                                   | 38,9        | 37,0        | 35,0        | 35,5        | 37          | 4,3              |
| <i>Ocupación en apartamentos turísticos</i>                              |             |             |             |             |             |                  |
| Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)                    | 8.149.319   | 8.851.107   | 8.853.190   | 9.285.142   | 9.699.023   | 4,5              |
| Pernotaciones (residentes y no residentes)                               | 59.291.298  | 63.749.113  | 63.091.330  | 64.867.453  | 66.598.651  | 2,7              |
| Establecimientos                                                         | 120.823     | 119.979     | 120.976     | 123.576     | 121.223     | -1,9             |
| Grado de ocupación (%)                                                   | 37,0        | 39,0        | 39,0        | 38,8        | 40          | 3,2              |
| <i>Ocupación en alojamientos de turismo rural</i>                        |             |             |             |             |             |                  |
| Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)                   | 2.647.378   | 2.715.990   | 2.663.221   | 2.509.511   | 2.795.390   | 11,4             |
| Pernotaciones (residentes y no residentes)                               | 7.615.981   | 7.696.368   | 7.505.316   | 6.938.026   | 7.675.808   | 10,6             |
| Establecimientos                                                         | 14.320      | 15.035      | 15.386      | 15.078      | 15.179      | 0,7              |
| Grado de ocupación (%)                                                   | 15,7        | 15,0        | 14,0        | 13,4        | 15          | 11,7             |
| <b>Balanza de pagos (Banco de España)</b>                                |             |             |             |             |             |                  |
| Ingresos por turismo (millones de euros)                                 | 39.621      | 43.026      | 43.521      | 47.109      | 48.928      | 3,9              |
| Pagos por turismo (millones de euros)                                    | 12.663      | 12.349      | 11.911      | 12.359      | 13.565      | 9,8              |
| Saldo por turismo (millones de euros)                                    | 26.958      | 30.677      | 31.610      | 34.750      | 35.363      | 1,8              |
| <b>Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)</b>                  |             |             |             |             |             |                  |
| Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo | 1.932.224   | 948.374     | 1.934.542   | 1.936.225   | 2.001.448   | 3,4              |
| Hostelería y agencias de viaje                                           | 1.330.924   | 1.345.076   | 1.341.699   | 1.344.271   | 1.396.975   | 3,9              |
| Servicios de alojamiento                                                 | 259.187     | 261.132     | 256.550     | 256.540     | 263.687     | 2,8              |
| Servicios de comidas y bebidas                                           | 1.017.574   | 1.031.025   | 1.033.230   | 1.038.158   | 1.082.623   | 4,3              |
| Agencias de viajes / Operadores turísticos                               | 54.163      | 52.919      | 51.919      | 49.573      | 50.665      | 2,2              |

Fuente: Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Ficha de coyuntura anual*, elaborada a partir de datos propios y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.



medio diario avanzó hasta los 110 euros, y el gasto medio por persona se situó en 971 euros. La estancia media se fijó en 8,9 noches.

En 2014 los viajes de los españoles superaron los 151 millones, cifra un 2,8 por 100 inferior a la registrada en 2013. No obstante, solamente disminuyeron los viajes internos, pues los realizados al extranjero crecieron un 4,8 por 100.

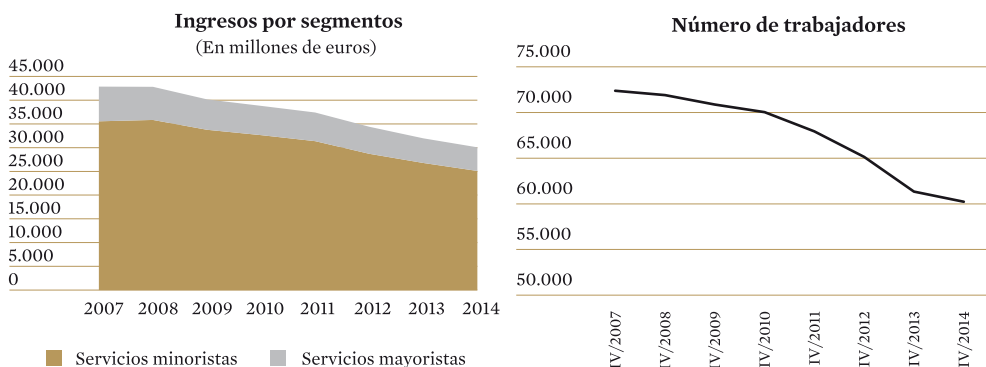
Los ingresos del sector de las telecomunicaciones fueron 30.067,4 millones de euros en 2014<sup>66</sup>, lo que supone un descenso del 5,9 por 100 respecto a 2013, alcanzando el 2,8 por 100 del PIB. La caída de los ingresos respondió, principalmente, al descenso en un 6,3 por 100 de los generados en el tramo minorista del mercado, puesto que representan el 83 por 100 de los ingresos del sector (cuadro I-16). Los resultados en este segmento del mercado estuvieron marcados por la caída de los ingresos de los servicios de telefonía fija y móvil, así como de los servicios de información telefónica, descensos que no pudieron compensarse por el avance de los ingresos generados en la banda ancha fija y la banda ancha móvil.

Además, los ingresos por servicios mayoristas se redujeron un 4,0 por 100 respecto a 2013, fundamentalmente, por la caída de los procedentes de los servicios de interconexión y de alquiler de circuitos, que sobrepasó los avances en los ingresos procedentes de la banda ancha fija y otros servicios mayoristas.

Los desfavorables resultados del sector se acompañaron de una caída en su nivel de empleo, del 1,8 por 100 respecto a 2013, que profundiza el ajuste que se lleva produciendo desde el inicio de la crisis. Desde 2008 el sector ha perdido 11.678 trabajadores, es decir, un 16,2 por 100 menos (gráfico I-12).

La caída de los ingresos se acompañó, sin embargo, de avances en el despliegue de redes y en la velocidad de las conexiones. De manera que, de acuerdo con las cifras

**GRÁFICO I-12. INGRESOS Y EMPLEO EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN 2014**



Fuente: CNMC, *Informe trimestral sobre telecomunicaciones y servicios audiovisuales*, 4Q-2014.

66. Datos no consolidados.

de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en diciembre de 2014, el despliegue de accesos de nueva generación (NGA) alcanzó los 26 millones, de los cuales más de 15 millones correspondieron a fibra hasta el hogar (FTTH)<sup>67</sup>, multiplicando 2,5 veces los accesos instalados un año antes. Además, a finales de 2014, las conexiones de banda ancha fija con una velocidad contratada de 30 Mbps o superior ascendieron a tres millones, un 65,8 por 100 más que a finales de 2013. Estos resultados suponen avances en el cumplimiento de los objetivos para España de la Agenda Digital de la Unión Europea.

La Agenda Digital para Europa, principal instrumento para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, persigue que todos los europeos tengan la posibilidad de acceder a conexiones de banda ancha a una velocidad como mínimo de 30 Mbps, y que, al menos, un 50 por 100 de los hogares europeos estén abonados a conexiones de banda ancha superiores a 100 Mbps antes de 2020. Estos objetivos han quedado incorporados a la Agenda Digital española, aprobada por el Gobierno en febrero de 2013.

En este sentido, destaca la aprobación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES<sup>68</sup>. El fin declarado de la nueva norma es garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital, que requiere, en el contexto de incipiente recuperación y dada la evolución tecnológica, asegurar un marco regulatorio claro y estable que fomente la inversión, proporcione seguridad jurídica y elimine las barreras que han dificultado el despliegue de redes, y un mayor grado de competencia en el mercado.

La Ley presenta como principales objetivos recuperar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, proceder a una simplificación administrativa en términos de licencias y autorizaciones, garantizar la provisión de los servicios bajo condiciones de mercado y criterios de inversor privado, incorporar a la norma la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia como competente en lo relativo a la regulación *ex ante* y resolución de conflictos y, por último, reforzar el control del dominio público radioeléctrico y las potestades de inspección y sanción.

### 3.4. SECTOR FINANCIERO

Aunque forma parte de las actividades del sector servicios, el sector financiero español se trata monográficamente en este apartado por su papel en el desarrollo de la crisis a lo largo de los últimos años y su importancia de cara a consolidar la fase de recuperación.

67. Las redes de acceso de nueva generación (NGA) son redes de acceso cableadas que consisten, total o parcialmente, en elementos ópticos y pueden prestar servicios de acceso de banda ancha con mejores características que los prestados a través de las redes de cobre. La fibra hasta el hogar o FTTH es una red de acceso con líneas de fibra óptica que conecta a los clientes al punto de presencia metropolitana mediante fibra óptica.

68. Dictamen CES 3/2013, sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones. Sesión ordinaria del Pleno de 20 de marzo de 2013.

El ejercicio 2014 puede considerarse un año de transición para el sector financiero español. Tras haber cerrado el programa de asistencia financiera, las entidades financieras españolas se encuentran con el reto de reactivar el crédito y recuperar su rentabilidad. Las perspectivas de mejora económica y el continuado esfuerzo de desapalancamiento del sector privado, por un lado, junto a la caída de la morosidad y la menor dependencia de la financiación del Eurosistema, por otro, ofrecen un punto de partida adecuado a la hora de reactivar el crédito y asegurar, con ello, la financiación en la recuperación económica.

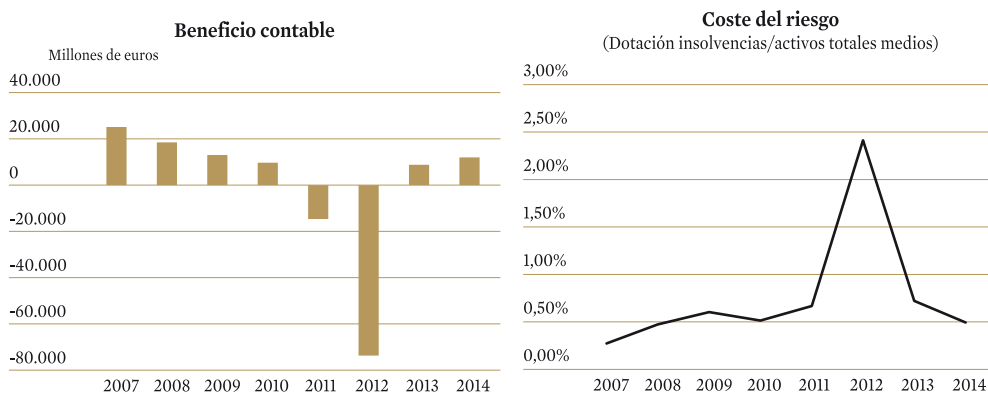
En 2014 el sector volvió a cerrar el ejercicio con resultados positivos, afianzando de ese modo la mejora iniciada en 2013. Los beneficios después de impuestos alcanzaron los 11.962 millones de euros, es decir, un 36,1 por 100 superior al de 2013. Dos años antes, las pérdidas contables llegaron a los 73.706 millones de euros.

### *Resultados de las entidades financieras*

Los favorables resultados de 2014 responden a la conjunción de varios factores, siendo el descenso del coste del riesgo de los créditos el que más ha contribuido a esa mejora. Las menores dotaciones de provisiones por insolvencias durante el ejercicio 2014 frente a 2013 y, sobre todo, frente a 2012, habría sido el resultado de una mejora de las perspectivas económicas, del menor aumento de la morosidad crediticia y de mejoras en su gestión. De este modo, el coste del riesgo, medido como la dotación de las provisiones por insolvencias sobre los activos totales medios, alcanzaría 0,49 por 100 frente al 0,72 por 100 de 2013 y el 2,41 por 100 de 2012.

A los buenos resultados también contribuyeron el crecimiento del margen de intereses, el control de gastos de explotación y algunas operaciones concretas llevadas a cabo por las entidades. Respecto al primero, se observa un avance del margen de intereses del 1,1 por 100 y, aunque suave, al menos supone un cambio de tendencia

**GRÁFICO I-13.** RESULTADO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS, 2007-2014



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

respecto a los dos últimos ejercicios. Este crecimiento respondió principalmente al abaratamiento durante 2014 de la financiación a través de depósitos<sup>69</sup> y a la caída de los tipos de interés.

Por el lado de los activos, el incremento de la competencia en la concesión de créditos a finales de año, que presionaría a la baja los tipos de interés de estas operaciones, habría actuado en sentido contrario.

Asimismo, el control de gastos, prioridad para las entidades desde el inicio de la crisis, continuó durante 2014, aunque más moderadamente. Los gastos de explotación se redujeron un 2,6 por 100 respecto a 2013, destacando una caída de los gastos de personal del 5,2 por 100.

La reducción de capacidad de las entidades, que se ha saldado con el cierre de oficinas y el reajuste de plantillas, ha coadyuvado a ese control de gastos. Los gastos de personal ascendieron en 2014 a 14.328 millones de euros, frente a 17.901 millones en 2008, es decir, un 20,0 por 100 menos. Pero, además, han perdido peso dentro del conjunto de gastos de explotación, ya que en 2008 representaban un 60,7 por 100, mientras que en 2014 alcanzaban el 54,9 por 100, casi seis puntos menos.

Además, algunas entidades obtuvieron resultados positivos por la venta de parte de sus tenencias en cartera, tanto de títulos de renta fija como variable, generando ingresos por operaciones financieras, lo que, aunque repercutió positivamente en los resultados de 2014, habría supuesto desprenderse de unos activos que habrían permitido aumentar los ingresos financieros en ejercicios posteriores. Finalmente, subrayar que los resultados también mejoraron respecto a 2013 por cambios en la normativa de contabilización de gravámenes.

Durante 2014, el volumen de crédito al sector privado continuó cayendo de manera generalizada, tanto el dirigido a las economías domésticas como a la práctica totalidad de las ramas de actividad de las empresas no financieras. Sin embargo, se detecta un cambio de tendencia que podría beneficiar la recuperación económica, como es el aumento del flujo nuevo de crédito en su segmento de créditos inferiores al millón de euros. De hecho, tal como se ha venido señalando en ediciones anteriores de esta Memoria, uno de los principales retos a los que se enfrenta el sector bancario español es la idoneidad de acompañar el desapalancamiento gradual del sector privado de la economía con la recuperación del crédito para relanzar la actividad económica; ambas trayectorias resultan necesarias y son compatibles.

En 2014 el saldo vivo del crédito al sector privado se redujo un 4,7 por 100 como resultado del desapalancamiento tanto de los hogares como, sobre todo, de las empresas no financieras (cuadro I-17).

---

*Descenso de la morosidad*

69. De hecho, las entidades financieras mejoraron su acceso a la financiación, tanto minorista como mayorista, reduciendo su apelación a la liquidez proporcionada por el Eurosistema. No obstante, el recurso al Eurosistema sigue siendo elevado ante la reducida actividad de los mercados interbancarios.

**CUADRO I-17. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2007-2014**

(Tasa de variación interanual de diciembre)

| Años                                                | Hogares     |                         |           |                        |                            |          |         |                |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------------------|-----------|------------------------|----------------------------|----------|---------|----------------|
|                                                     | Total       | Actividades productivas | Total     | Adq. y rehab. vivienda | Bienes de consumo duradero | Resto    | ISFLSH  | Sin clasificar |
| 2007                                                | 16,7        | 20,7                    | 12,7      | 13,6                   | 9,9                        | 9,0      | 6,7     | 3,8            |
| 2008                                                | 6,2         | 7,9                     | 3,8       | 5,1                    | -4,2                       | 0,9      | 0,0     | 20,9           |
| 2009                                                | -1,8        | -1,8                    | -0,7      | -0,1                   | -9,1                       | 0,0      | -9,3    | -31,6          |
| 2010                                                | 0,4         | 1,3                     | -0,1      | 1,3                    | -14,6                      | -2,0     | 10,4    | 575,3          |
| 2011                                                | -3,3        | -4,2                    | -2,4      | -1,0                   | -10,4                      | -8,0     | 14,8    | -90,7          |
| 2012                                                | -10,0       | -14,5                   | -4,8      | -3,6                   | -12,7                      | -9,7     | -0,3    | 10,2           |
| 2013                                                | -9,8        | -13,3                   | -5,4      | -4,5                   | -21,3                      | -5,5     | -9,7    | -37,8          |
| 2014                                                | -4,7        | -6,3                    | -3,5      | -4,1                   | 12,9                       | -4,2     | -5,4    | 28,2           |
| Pro memoria:<br>saldo vivo dic.<br>2014 mill. euros | 1.380.222,3 | 674.081,6               | 690.202,9 | 579.822,9              | 29.252,3                   | 81.127,8 | 5.962,2 | 9.975,5        |

\* ISFLSH: instituciones con fines de lucro al servicio de los hogares.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El saldo vivo del crédito a los hogares, que representa algo más de la mitad del crédito total al sector privado, se redujo en un 3,5 por 100, como resultado del retroceso experimentado por el crédito para adquisición y rehabilitación de vivienda, y ello a pesar del avance experimentado por parte del crédito dedicado a bienes de consumo duradero que aumentó un 12,9 por 100, siendo la única rúbrica por finalidades que aumentó en 2014.

Por su parte, el saldo vivo de crédito de las empresas no financieras se redujo en todas las ramas de actividad principales, aunque a un ritmo más suave que el descenso de 2013. Las mayores caídas se registraron en los sectores de construcción, transporte y comunicaciones, todas ellas por encima del 15,0 por 100. Asimismo, destaca el aumento del crédito de la intermediación financiera no bancaria y la sustancial moderación de los descensos del crédito a la industria y a los servicios. (cuadro I-18).

Por primera vez desde el inicio de la crisis, los créditos dudosos al sector privado redujeron su volumen. La tasa de morosidad total (créditos dudosos sobre crédito total) alcanzó a finales de 2014 el 12,5 por 100, 1,1 puntos porcentuales por debajo de la tasa de 2013, año en que alcanzó su máximo histórico. La caída de la tasa de morosidad se debió, sobre todo, al descenso de la tasa de morosidad de las actividades productivas hasta el 18,5 por 100, casi dos puntos por debajo de 2013, pero todavía muy lejos de los niveles de morosidad de antes de la crisis. Del volumen total de créditos dudosos, el 72,2 por 100 corresponde a las actividades productivas, de ahí el elevado impacto de la mejora de su tasa de morosidad sobre la tasa de morosidad general de los bancos.

**CUADRO I-18.** EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2007-2014  
(Tasa de variación interanual de diciembre)

| Años                             | Total     | Sector primario | Servicios |              |           |          |            |                       |                          |                    |              |
|----------------------------------|-----------|-----------------|-----------|--------------|-----------|----------|------------|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
|                                  |           |                 | Industria | Construcción | Total     | Comercio | Hostelería | Transporte y comunic. | Interm. fin. (no bancos) | Actividades inmob. | Otros socios |
| 2007                             | 20,7      | 9,7             | 18,5      | 14,2         | 23,4      | 16,2     | 14,1       | 9,2                   | 76,9                     | 24,4               | 24,2         |
| 2008                             | 7,9       | 4,0             | 10,3      | -1,0         | 9,8       | 6,6      | 9,4        | 10,3                  | 40,0                     | 4,8                | 15,8         |
| 2009                             | -1,8      | -11,9           | -2,5      | -14,1        | 1,5       | -7,7     | 5,4        | -10,6                 | 81,5                     | 1,6                | -14,4        |
| 2010                             | 1,3       | 0,0             | 0,1       | -12,2        | 4,2       | -1,1     | 6,7        | 10,5                  | 38,5                     | -2,2               | -1,1         |
| 2011                             | -4,2      | -5,8            | -6,0      | -13,9        | -2,2      | -0,8     | -2,5       | -0,3                  | 7,6                      | -5,5               | -4,1         |
| 2012                             | -14,5     | -7,2            | -8,5      | -22,7        | -14,8     | -3,9     | -4,1       | -2,8                  | -14,3                    | -24,9              | -5,8         |
| 2013                             | -13,3     | -8,7            | -11,9     | -21,1        | -12,8     | -5,9     | -8,7       | -11,4                 | -13,6                    | -21,1              | -2,4         |
| 2014                             | -6,3      | -4,1            | -2,8      | -17,3        | -5,9      | -2,3     | -8,5       | -15,9                 | 11,5                     | -15,0              | -3,4         |
| Pro memoria saldo vivo dic. 2014 | 674.081,6 | 17.693,2        | 112.271,1 | 49.753,7     | 494.363,5 | 70.265,6 | 28.082,8   | 34.543,0              | 101.528,8                | 150.328,4          | 109.614,9    |

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

La tasa de morosidad de los hogares también se redujo, pero a un ritmo más suave, alcanzando a finales de 2014 el 6,8 por 100. Dentro del crédito a hogares, la mayor reducción correspondió a los créditos para bienes de consumo duradero, en coherencia con el aumento en el saldo vivo de este tipo de activos. (cuadro I-19).

Todas las ramas de actividad, salvo el comercio y el transporte y comunicaciones, redujeron sus tasas de morosidad. Resulta reseñable el descenso de la morosidad de las actividades inmobiliarias y del sector de la construcción, tanto por su cuantía como porque ambas actividades responden de una gran parte de la morosidad general del sector financiero. No obstante, a pesar de la mejoría todavía todas las ramas de actividad, excepto las actividades financieras no bancarias, mostraban tasas de morosidad de dos dígitos (cuadro I-20).

Como se ha señalado, aunque el saldo agregado del crédito continuó retrocediendo, como resulta lógico dada la necesidad de mayor desapalancamiento de la actividad productiva en España, a lo largo de 2014 aumentaron las concesiones nuevas de algunas carteras de crédito, confirmando en esos segmentos uno de los cambios de tendencia más esperados, puesto que, de consolidarse, podría suponer el final de la restricción crediticia que ha caracterizado a los mercados financieros desde el inicio de la crisis.

Los créditos nuevos aumentaron tanto para los hogares como para las sociedades no financieras, aunque en este último caso solamente en los préstamos inferiores a un millón de euros que, por lo general, corresponden a los préstamos a las pequeñas y medianas empresas. El crecimiento en las concesiones de crédito para las pymes es de especial importancia en España, dada la elevada dependencia de la financiación bancaria de este segmento empresarial y su importancia en términos de empleo y VAB.

**CUADRO I-19.** TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN FINALIDAD, 2007-2014

(Créditos dudosos sobre crédito total)

| Años | Total | Actividades productivas | Hogares |                                       |                            |       |        | Sin clasificar |
|------|-------|-------------------------|---------|---------------------------------------|----------------------------|-------|--------|----------------|
|      |       |                         | Total   | Adquisición y rehabilitación vivienda | Bienes de consumo duradero | Resto | ISFLSH |                |
| 2007 | 0,9   | 0,7                     | 1,1     | 0,7                                   | 3,0                        | 2,4   | 0,8    | 2,0            |
| 2008 | 3,4   | 3,7                     | 3,0     | 2,4                                   | 5,3                        | 5,4   | 0,8    | 5,3            |
| 2009 | 5,1   | 6,2                     | 3,7     | 2,9                                   | 7,6                        | 6,6   | 1,0    | 7,9            |
| 2010 | 5,8   | 7,9                     | 3,2     | 2,4                                   | 6,8                        | 6,6   | 1,8    | 1,1            |
| 2011 | 7,8   | 11,3                    | 3,6     | 2,9                                   | 5,8                        | 7,4   | 2,7    | 9,0            |
| 2012 | 10,4  | 15,5                    | 4,9     | 4,0                                   | 6,1                        | 10,8  | 5,6    | 13,1           |
| 2013 | 13,6  | 20,3                    | 6,9     | 6,0                                   | 6,8                        | 13,5  | 6,0    | 17,3           |
| 2014 | 12,5  | 18,5                    | 6,8     | 5,9                                   | 5,7                        | 13,4  | 4,8    | 9,0            |

\* ISFLSH: instituciones con fines de lucro al servicio de los hogares.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

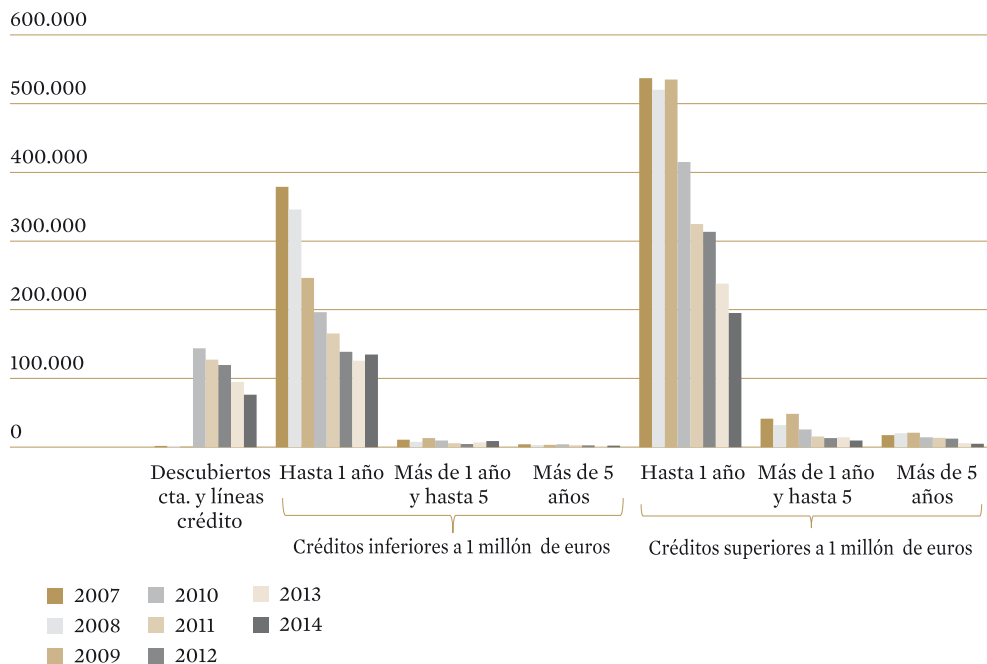
**CUADRO I-20.** TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL  
(Créditos dudosos sobre crédito total)

| Años | Total | Sector<br>primario | Servicios |              |       |          |            |                                |                                              | Otros socios |                              |
|------|-------|--------------------|-----------|--------------|-------|----------|------------|--------------------------------|----------------------------------------------|--------------|------------------------------|
|      |       |                    | Industria | Construcción | Total | Comercio | Hostelería | Transporte y<br>comunicaciones | Intermediarios<br>financieros<br>(no bancos) |              | Actividades<br>inmobiliarias |
| 2007 | 0,7   | 1,3                | 1,0       | 0,7          | 0,7   | 1,3      | 0,8        | 0,6                            | 0,7                                          | 0,5          | 0,6                          |
| 2008 | 3,7   | 2,2                | 2,1       | 4,9          | 3,8   | 2,8      | 2,3        | 1,5                            | 0,5                                          | 6,1          | 1,6                          |
| 2009 | 6,2   | 3,4                | 4,1       | 8,5          | 6,3   | 5,2      | 3,8        | 2,9                            | 0,6                                          | 10,1         | 3,1                          |
| 2010 | 7,9   | 4,3                | 4,4       | 12,1         | 8,0   | 5,8      | 5,3        | 3,3                            | 0,7                                          | 14,0         | 3,9                          |
| 2011 | 11,3  | 6,5                | 5,5       | 18,2         | 11,7  | 7,2      | 8,2        | 4,1                            | 1,3                                          | 21,4         | 5,2                          |
| 2012 | 15,5  | 9,2                | 9,1       | 25,8         | 15,8  | 10,8     | 16,8       | 8,2                            | 1,9                                          | 29,1         | 8,7                          |
| 2013 | 20,3  | 13,6               | 13,1      | 34,3         | 20,5  | 15,1     | 23,2       | 12,3                           | 3,2                                          | 38,0         | 12,9                         |
| 2014 | 18,5  | 12,3               | 12,8      | 32,6         | 18,6  | 15,3     | 20,3       | 15,3                           | 2,4                                          | 36,2         | 12,0                         |

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.



**GRÁFICO I-14. IMPORTE DE LAS NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2007-2014**  
(Millones de euros)



Nota: en los créditos inferiores a un año computan los otorgados a plazos superiores, pero cuyos intereses son revisados anualmente o en periodos inferiores al año.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

No obstante, hay que matizar que parte de los créditos nuevos de 2014 corresponderían a refinanciaciones. Además, y más importante aún, cabe apuntar la fuerte caída en la concesión de descubiertos y líneas de crédito, un 22,5 por 100, que son, junto al resto de créditos a corto plazo, los que financian las operaciones corrientes de las empresas, es decir, el circulante. Esta partida, que experimentó cambios estadísticos en 2010 (hasta entonces solo incluía descubiertos en cuenta), ha disminuido de manera continuada desde 2011 y supone una dificultad para recuperar el ritmo de actividad económica y de los negocios, sobre todo, en el caso de las pequeñas empresas que dependen considerablemente de este tipo de financiación.

En cualquier caso, el cambio de tendencia parece apuntar a que esta vez supone un mayor dinamismo de la actividad crediticia por parte de las entidades financieras españolas. La participación de las entidades financieras españolas en las operaciones programadas de refinanciación a largo plazo (LTRO) del BCE<sup>70</sup> solicitando unos

70. Véase apartado 2.2 de este mismo capítulo.

37.500 millones de euros, habría dotado al sector con una liquidez extra que podría estar siendo canalizada hacia estas nuevas operaciones de crédito.

La evolución del sector bancario español durante 2014 responde a los esfuerzos realizados durante su proceso de reestructuración, que se dio por finalizado en diciembre de 2013<sup>71</sup>. El resultado ha sido la recapitalización y saneamiento de sus balances, el ajuste de su capacidad instalada, con las consiguientes reducciones de plantilla y de oficinas, y la transformación del sector de las cajas de ahorros.

---

*Últimos acontecimientos  
en la reestructuración del  
sector bancario español*

En octubre de 2014 las pruebas llevadas a cabo por parte del BCE sobre la valoración global de la calidad de los activos de la banca española, conocidos como AQR, y las pruebas de esfuerzo aplicadas a la ratio de capital ordinario de nivel 1, el capital de máxima calidad (*Core Equity Tier 1*) bajo el escenario adverso, concluyeron que las entidades financieras españolas se situaban entre las más solventes de la zona euro. Los datos de diciembre de 2014 confirman que el conjunto del sector bancario español opera con niveles de solvencia que superan ampliamente los mínimos exigidos por la regulación. La ratio de capital ordinario de nivel 1 se situó en el 11,8 por 100 para el conjunto del sector, superando ampliamente el mínimo regulatorio del 4,5 por 100, y la ratio de capital total alcanzó el 13,6 por 100, 5,6 puntos por encima del requerimiento normativo.

La profunda transformación del sistema financiero y la mejor posición de la banca española ofrecen una posición sólida para enfrentarse al reto de atender el potencial aumento de la demanda de crédito en un contexto de recuperación económica.

No obstante, todavía quedan pendientes algunas tareas que deberán ser logradas en el medio plazo, como son la privatización completa de los bancos donde existe participación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y la venta de los activos en manos de la SAREB.

En 2014 se produjeron algunos avances en el proceso de privatización, concretamente la adquisición por parte del BBVA de Catalunya Banc y la venta de parte de las participaciones del FROB en Bankia. La SAREB, por su parte, consiguió vender, durante el año, 847 millones de los activos mantenidos en su cartera. Hasta que ambos procesos, la privatización total y la venta de activos de la SAREB, no se den por finalizados, no podrá realizarse una estimación completa de lo que ha supuesto para los contribuyentes el rescate financiero en España.

Los principales cambios normativos a lo largo del año correspondieron a la necesaria adecuación de la legislación española a la normativa comunitaria relacionada fundamentalmente con la armonización de cara a la constitución de la Unión Bancaria, basada en la normativa

---

*Cambios normativos de  
cara a la constitución  
de la Unión Bancaria*

71. Véase apartado 3.5, Sector financiero del capítulo I de la Memoria CES 2013.

financiera común para la constitución de los mecanismos únicos de supervisión y resolución de entidades de crédito de la zona euro con la Unión Bancaria.

Destaca la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, cuyo objetivo principal es la adaptación del ordenamiento jurídico español a los cambios normativos que se imponen en el ámbito internacional y de la Unión Europea, continuando la transposición iniciada por el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre. Se trata de trasponer el Reglamento (UE) núm. 575/2013, de 26 de junio, y la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio, que suponen una alteración sustancial de la normativa aplicable a las entidades de crédito, toda vez que aspectos tales como el régimen de supervisión, los requisitos de capital y el régimen sancionador son ampliamente modificados.

Pero, además de llevar a cabo la transposición de la normativa comunitaria, integra en un único texto de las principales normas de ordenación y disciplina de entidades de crédito de ámbito nacional que hasta ahora habían regulado esta materia de forma dispersa e inconexa, contribuyendo a una mayor seguridad jurídica del ordenamiento financiero español.

Tal como se recoge en su exposición de motivos, esta Ley constituirá, por tanto, el núcleo esencial del régimen jurídico aplicable a las entidades de crédito, sin perjuicio de la existencia de otras normas especiales que regulan aspectos concretos de su actividad o el régimen jurídico particular de un tipo específico de entidad de crédito, como sucede con las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito.

En febrero de 2015 se completa el cambio normativo con la aprobación del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y que además refunde en un único texto las normas con rango reglamentario de ordenación y disciplina de entidades de crédito.

Todo lo expuesto anteriormente lleva a concluir que el principal reto al que se enfrentan las entidades financieras españolas es consolidar la incipiente recuperación del crédito hacia el sector privado de la economía y dotarse de bases sólidas para asegurar el equilibrio adecuado entre rentabilidad y solvencia. El afianzamiento de la recuperación económica resulta esencial para que las entidades financieras expandan el crédito y faciliten la financiación de la actividad productiva.

Se espera que, en el largo plazo, las nuevas normas prudenciales y de supervisión fortalezcan el sistema financiero, aumenten la transparencia y aseguren una mayor competitividad de las entidades españolas. En el corto o medio plazo, supondrán un reto para el sector a la hora de conseguir una rentabilidad adecuada de su negocio, sobre todo en un entorno de bajos tipos de interés y de alta competencia, que presionan a la baja el margen de intereses. De hecho, se observa el riesgo

---

#### *Nuevo modelo de negocio*

proveniente de la actividad de la denominada banca en la sombra que basa su competitividad en el arbitraje de las normas de capital y de las de conducta, por lo que su actividad deberá controlarse en pro de la seguridad jurídica y la estabilidad financiera.

La búsqueda por parte de las entidades financieras españolas de un nuevo modelo de negocio que garantice niveles adecuados de rentabilidad, deberá tomar en cuenta además la mayor integración comunitaria que se desprende de la Unión Bancaria. En este marco se deben afianzar los aspectos más competitivos de la actividad de las entidades españolas.

### 3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

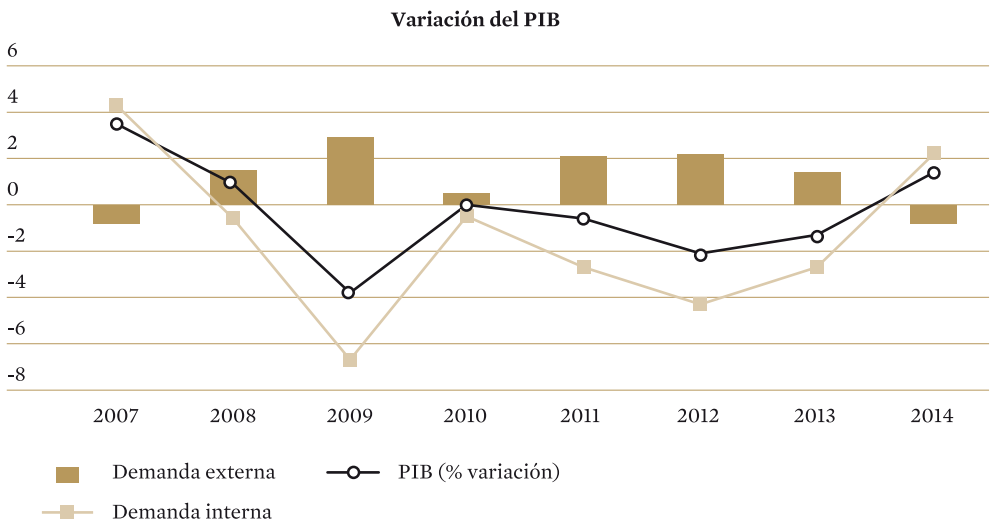
Por el lado de la demanda, el crecimiento de la economía española en 2014 se debió, contrariamente a lo ocurrido entre 2008 y 2013, a la aportación positiva de la demanda interna, dado que la externa contribuyó negativamente. Así, la demanda interna se convirtió en 2014 en el motor de crecimiento de PIB, tras seis años consecutivos en los que la demanda externa había sido la protagonista.

#### 3.5.1. Demanda interna

La demanda interna mostró una tendencia expansiva a lo largo de 2014, al comenzar aportando en el primer trimestre 1,2 puntos porcentuales al crecimiento agregado, para acabar en el último trimestre contribuyendo al mismo con 2,7 puntos, y

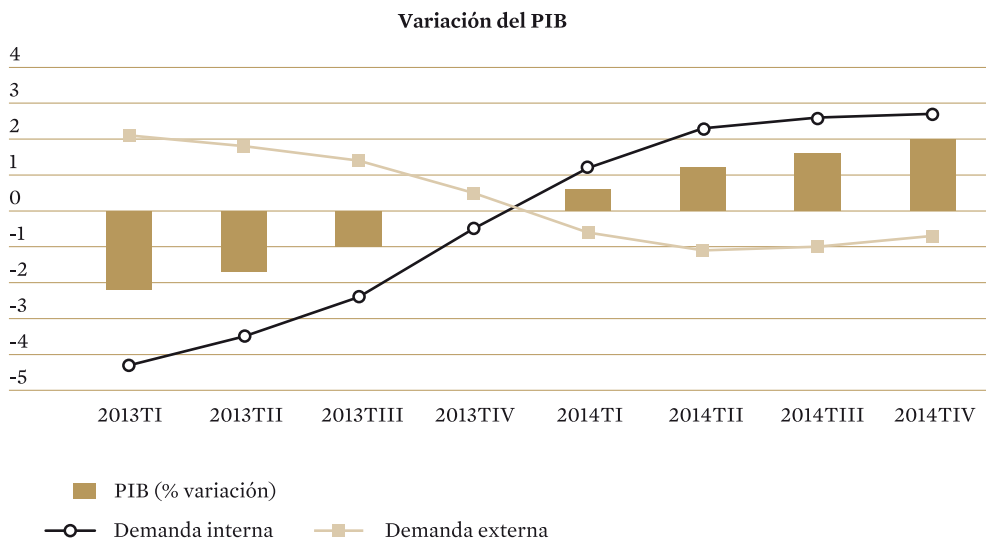
GRÁFICO I-15. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, 2007-2014

(Contribución en puntos porcentuales)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

**GRÁFICO I-16. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, TRIMESTRES 2013-2014**  
(Contribución en puntos porcentuales)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

de media anual con 2,2 puntos. Entre los componentes de la demanda interna se produjo una consolidación del proceso de recuperación del consumo privado y de la inversión en bienes de equipo, mientras que el consumo público creció muy ligeramente, una décima porcentual, rompiendo eso sí la senda de retrocesos en el gasto en consumo final de las Administraciones públicas iniciada en 2011.

### Consumo

De los componentes de la demanda interna en términos de Contabilidad Nacional Trimestral, el gasto en consumo final de los hogares, que representa el 58,0 por 100 del PIB, aumentó en 2014 un 2,4 por 100 de media frente a la caída del 2,3 por 100 registrada el año anterior. Y en el cuarto trimestre llegó incluso a crecer a una tasa interanual del 3,4 por 100, la más alta de los últimos siete años, lo que parece confirmar una nueva fase expansiva del consumo privado tras tres años de caídas.

Esta recuperación parece obedecer al aumento del empleo y la caída de los precios, que repercutieron positivamente en la renta disponible de las economías domésticas y, por tanto, en su capacidad de compra, a la mejora de las condiciones financieras por la bajada de los tipos de interés para el consumo y la adquisición de vivienda, lo que generó una mejora de la confianza de los consumidores, cuyo índice de confianza elaborado por la Comisión Europea experimentó un saldo neto en porcentaje de -8,9 de media, cifra ya incluso mejor que la registrada en 2007, año previo al inicio de la crisis. Cabe destacar que este indicador se ha situado de media

en el primer trimestre de 2015 en un valor de -0,6 y en el mes de marzo incluso en un valor positivo de 1,7, lo que apunta a una nueva mejoría de las expectativas de consumo para 2015.

Los demás indicadores parciales e indirectos del consumo confirman la recuperación de este agregado en el conjunto del año, que se está viendo fortalecido en los primeros meses de 2015 por el descenso de la carga tributaria de las economías domésticas tras la reforma impositiva que entró en vigor a comienzos de año y por la devolución de la cuarta parte de la paga extra de los empleados públicos suprimida en 2012.

---

#### *Indicadores de consumo*

Así, en primer lugar, el indicador sintético de consumo<sup>72</sup> registró un incremento medio del 3,8 por 100, cifra superior al aumento del 1,0 por 100 del año 2013. En el último trimestre del año la tasa de variación interanual se situó en el 4,3 por 100 y, en el primero de 2015, en el 5,1 por 100.

Las ventas totales en las grandes empresas, con datos corregidos de calendario y deflactados, registraron, tras siete años de caídas, un incremento interanual del 2,4 por 100, que en los dos primeros meses de 2015 llegó a ser de media del 5,2 por 100. El crecimiento registrado en 2014 se explica, sobre todo, por el aumento de las exportaciones, de un 5,0 por 100, dado que las ventas interiores aumentaron un 1,7 por 100. En los primeros meses de 2015, sin embargo, ocurre lo contrario, al crecer más las ventas interiores de lo que lo están haciendo las exportaciones.

Más en concreto, el indicador de ventas interiores en las grandes empresas de bienes y servicios de consumo registró por su parte un incremento del 1,9 por 100, que contrasta igualmente con los descensos ocurridos en este indicador en los últimos siete años.

El índice general del comercio al por menor experimentó por su parte un aumento del 1,1 por 100, frente a la caída del 3,9 por 100 registrada el año anterior. Este indicador comenzó el año cayendo todavía, pero acabó en el mes de diciembre creciendo a una tasa interanual del 6,5 por 100. Contrariamente a lo ocurrido en los últimos años, en esta ocasión el componente de no alimentación creció más de lo que lo hizo el componente de alimentación.

Igualmente, el IPI de bienes de consumo corregido de estacionalidad y calendario experimentó un incremento del 1,7 por 100, frente a la caída del 2,2 por 100 del ejercicio anterior. Sin embargo, este indicador ha sufrido en los dos primeros meses de 2015 una caída media del 2,6 por 100.

72. La Subdirección General de Análisis Coyuntural y Previsiones Económicas, del Ministerio de Economía y Competitividad, lo calcula a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: ventas interiores de bienes y servicios de consumo en grandes empresas deflactadas y a población constante, índice de comercio al por menor deflactado, matriculación de automóviles, disponibilidades de consumo, remuneración de asalariados real y confianza de los consumidores.

Finalmente, el indicador de matriculaciones de automóviles proporcionado por la Dirección General de Tráfico (DGT) también reflejó una clara mejoría respecto a los años anteriores, al pasar de un crecimiento del 4,1 por 100 en 2013 a otro del 18,8 por 100 en 2014. En el primer trimestre de 2015 el ritmo de crecimiento es aún mayor y se sitúa en el 34,2 por 100 de media, e incluso en el mes de marzo de dicho año alcanza una tasa récord del 41,5 por 100, apoyada en la nueva convocatoria del plan PIVE (Programa de Incentivos para Vehículos Eficientes), que entró en vigor en dicho mes.

### ***Inversión***

En cuanto a la inversión agregada, medida por la formación bruta de capital fijo, aunque registró cuatro trimestres consecutivos en cifras positivas, y un crecimiento medio en el año del 3,4 por 100, se encuentra todavía lejos de los valores previos al inicio de la crisis. No obstante, si no se tiene en cuenta la inversión en construcción, en valores negativos en los dos primeros trimestres del año y en media anual, cabe destacar que la inversión en bienes de equipo creció en 2014 a un ritmo considerable, del 12,2 por 100, aunque mostrando una desaceleración a lo largo del año desde el incremento interanual del 15,8 por 100 registrado en el primer trimestre.

Este incremento de la inversión se vio alentada por un aumento de la demanda de productos, una mejora del entorno macroeconómico y, como en el caso del consumo privado, por la mejora de las condiciones financieras mostrada por el descenso de los tipos de interés de los créditos bancarios y del coste de otras fuentes de financiación de las empresas.

---

#### *Indicadores de inversión en bienes de equipo*

Los indicadores parciales cualitativos y cuantitativos de la actividad inversora de las empresas mostraron, por lo general, una evolución positiva, pareja a la recogida por los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral.

Así, el indicador de confianza industrial de la industria manufacturera experimentó una nueva mejoría en 2014, al registrar en esta ocasión un saldo neto de las respuestas en porcentaje del -7,1, frente al -13,9 del año anterior. A lo largo del año, los registros del indicador fueron todos negativos, pero comenzó el año en -8,1 y lo acabó en el mes de diciembre en -5,8. Y en los meses transcurridos de 2015 ha llegado a situarse en -0,9.

El indicador sintético de bienes de equipo<sup>73</sup> registró una tasa de variación interanual del 14,9 por 100, frente al incremento del 4,4 por 100 del año anterior. La evolución a lo largo del año de este indicador mostró incrementos de dos dígitos en los cuatro trimestres.

73. Este indicador se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: disponibilidades de bienes de equipo, matriculación de vehículos de carga, nivel de cartera de pedidos de bienes de equipo y de ventas interiores de equipo y software en grandes empresas deflactadas y a población constante.

El IPI de bienes de equipo intensificó su ritmo de crecimiento y aumentó un 1,4 por 100 frente al incremento del 1,2 por 100 registrado el año anterior. Sin embargo, en términos trimestrales anualizados, este indicador comenzó el año creciendo considerablemente para volver a valores negativos en los trimestres centrales y acabar en el cuarto trimestre nuevamente con tasas de variación positivas.

Por su parte, el indicador de disponibilidades interiores de bienes de equipo<sup>74</sup> experimentó en 2014 una variación positiva, por primera vez desde el inicio de la crisis, del 7,2 por 100. La dinámica a lo largo del año mostró, sin embargo, una desaceleración creciente en los primeros tres trimestres, para volver a mayores incrementos en el último.

Los índices de cifra de negocios y de entrada de pedidos en la industria de bienes de equipo mostraron también una sustancial recuperación respecto al año anterior, al crecer, respectivamente, un 5,0 por 100 y un 8,2 por 100. Estos incrementos contrastan ya significativamente con las caídas registradas en este indicador en 2012.

Finalmente, por lo que respecta al indicador de matriculaciones de vehículos de carga proporcionado por la DGT, en 2014 mostró un fuerte crecimiento medio del 26,1 por 100, cuando en 2013 había registrado una caída del 0,4 por 100.

La inversión en construcción se recuperó a medida que avanzaba el año y, aunque registró una caída media del 1,5 por 100, ya desde el tercer trimestre experimentó tasas de variación interanual positivas que parecen confirmar la recuperación de la actividad del sector de la construcción<sup>75</sup>.

---

*Indicadores de inversión  
en construcción*

Todos los indicadores coyunturales vinculados a la construcción muestran de una u otra manera el cambio de signo experimentado en la evolución de este sector a partir de mediados de 2014.

Así, el indicador de confianza de la construcción elaborado por la Comisión Europea registró en 2014 una mejora respecto al año anterior, aunque se mantuvo en valores altamente negativos. Su valor medio fue de -41,4, pero su evolución a lo largo de todo el ejercicio mostró una considerable recuperación relativa, al comenzar el año superando los 50 puntos negativos y acabar en el mes de diciembre en un saldo neto de -25,1.

El indicador sintético de la construcción<sup>76</sup> registró por su parte una tasa de variación interanual positiva del 2,8 por 100, tras haber experimentado caídas en los seis años anteriores. Este indicador, sin embargo, muestra una desaceleración en su crecimiento en el último trimestre de 2014 y en el primero de 2015.

74. Los indicadores de disponibilidades interiores (producción más importaciones menos exportaciones) se obtienen a partir del IPI y el comercio exterior en volumen.

75. Véase el apartado I.3.3.4, Construcción, de esta Memoria.

76. Este indicador se obtiene a partir del siguiente conjunto de indicadores parciales: afiliados en la construcción, consumo de cemento, visados de obra nueva, indicador de confianza de la construcción, importe prestado en hipotecas urbanas y viviendas iniciadas periodificadas.



El consumo aparente de cemento se encuentra muy lejos de las cifras que se registraban en 2007, año previo a la crisis, 4.666.400 toneladas mensuales de media entonces, frente a 898.400 toneladas en 2014. Sin embargo, por primera vez en los últimos siete años el consumo aparente de cemento no ha sido inferior al registrado el año anterior.

Finalmente, el índice de producción de la industria de la construcción, elaborado por Eurostat, había presentado por primera vez desde el inicio de la crisis una variación positiva del 1,4 por 100 en 2013, que se intensificó en 2014 al registrar un incremento del 17,5 por 100.

### 3.5.2. Sector exterior

Según la Contabilidad Nacional Trimestral, la demanda externa neta, tras seis años consecutivos de aportación positiva al crecimiento agregado y ser el único motor de crecimiento de la economía española por el lado de la demanda, restó en 2014 ocho décimas porcentuales a la variación del PIB.

La recuperación de la economía española, en concreto de la demanda interna, ha supuesto un cambio de tendencia y una vuelta a la ampliación del déficit comercial de mercancías por el mayor incremento de las importaciones. A lo largo del año, la aportación de la demanda interna al crecimiento de la economía española se fue acelerando, mientras que el sector exterior contribuyó negativamente a dicho crecimiento, sobre todo, en los trimestres centrales del año. En efecto, en el último trimestre del año 2014 la contribución de la demanda exterior neta al crecimiento del PIB fue menos negativa que la registrada en los dos trimestres anteriores, debido a que, en términos interanuales, las exportaciones aumentaron algo más y las importaciones se desaceleraron en mayor cuantía.

En concreto, en el conjunto del año, las exportaciones de bienes y servicios crecieron en términos reales un 4,2 por 100, cifra similar a la registrada el año anterior, mientras que las importaciones se recuperaron fuertemente y crecieron a un ritmo superior, del 7,6 por 100, frente a la caída de medio punto porcentual registrada en 2013. Las ventas de bienes al exterior registraron una desaceleración, mientras que las exportaciones de servicios, con un menor peso sobre el total, crecieron más de lo que lo hicieron en 2013. En cuanto a las importaciones, las de bienes crecieron por encima de lo que lo hicieron las de servicios.

El sector exterior español, en términos de balanza de pagos, experimentó en 2014, por tercer año consecutivo, un superávit, una capacidad de financiación<sup>77</sup>, de 12.947 millones de euros, que supuso el 1,2 por 100 del PIB. Dicha capacidad de financiación de la economía española frente al exterior, que se analiza con mayor detalle en

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

el siguiente epígrafe de esta Memoria, fue inferior a la registrada el año anterior, pero cabe destacar que se produjo junto con un incremento del PIB de la economía española.

El superávit por cuenta corriente, de 8.491 millones de euros, también fue considerablemente inferior al registrado en 2013 y representó el 0,8 por 100 del PIB. Cabe destacar no obstante que dichos superávits se han producido en esta ocasión en el mencionado contexto de recuperación de la demanda interna, y en concreto del consumo privado y de la inversión, cuando lo habitual es que con una reactivación de la demanda interna se produjese un saldo corriente negativo.

**RECUADRO I-8. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA DE LA BALANZA DE PAGOS EN LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL**

Las modificaciones en la BP se realizan de forma coordinada con todos los Estados miembros de la Unión Europea y es consistente con la entrada en vigor del nuevo SEC-2010 para la Contabilidad Nacional<sup>78</sup> y para las Cuentas Financieras. Además, entra en vigor el nuevo sistema de pagos SEPA (Zona Única de Pagos en Euros), con lo que se pierde uno de los pilares fundamentales de la información, que era la declaración por parte de los bancos de las transacciones con el exterior por cuenta propia o de sus clientes. Estos estándares son obligatorios para los Estados miembros de la Unión Europea, según Reglamento del Consejo y el Parlamento, que ha sido actualizado por Reglamento de la Comisión Europea<sup>79</sup>, y, para los Estados miembros de la zona euro, según la Orientación del BCE relativa a los requerimientos de información en materia de estadísticas exteriores<sup>80</sup>.

**Principales cambios metodológicos**

Se implementa el nuevo manual de la Balanza de Pagos (BP) y la Posición de Inversión Internacional (PII) conocido como (MBP6), y elaborado por el FMI en 2009. El nuevo manual no supone cambios estructurales con el anterior, dado que se trata más bien de una reclasificación entre partidas o de nomenclatura. La novedad más relevante, aunque es poco significativa en el caso español, es que se excluye de la balanza de bienes las importaciones y exportaciones realizadas sin traspaso de propiedad, y exclusivamente para transformación o reparación de los mismos, recogándose por esta actividad solo el importe del servicio de transformación o reparación en la balanza de servicios.

78. Véase capítulo I, apartado 3.1, Situación económica y perspectivas, de esta Memoria.

79. Reglamento UE núm. 555/2012 de la Comisión Europea de 22 de junio de 2012, por el que se modifica el Reglamento CE núm. 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las estadísticas comunitarias sobre balanza de pagos, comercio internacional de servicios e inversiones extranjeras directas, por lo que respecta a la actualización de los requisitos de información y las definiciones.

80. Orientación BCE 2013/25, de 30 de julio de 2013, por la que se modifica la Orientación BCE 2011/23, sobre las exigencias de información estadística del BCE en materia de estadísticas exteriores.

**RECUADRO I-8.** PRINCIPALES CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA DE LA BALANZA DE PAGOS EN LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL (*continuación*)

La mayor homogeneización con las Cuentas Nacionales implica el cambio de nomenclatura de alguna de las principales cuentas de la balanza por cuenta corriente. Así, las rentas y transferencias corrientes se denominan rentas primarias y rentas secundarias. Las primeras engloban a la remuneración de empleados, las rentas de la inversión y otra renta primaria y en las segundas se incluye la partida de transferencias personales, que es más amplia que la de remesas de trabajadores. Además, se incluyen los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI) en la cuenta de servicios y se modifica la clasificación de las inversiones directas por activos y pasivos en lugar del principio direccional.

**Nuevas fuentes estadísticas**

Con la finalización del sistema de declaración de cobros y pagos transfronterizos, se han tenido que introducir nuevas fuentes de información suministradas por el INE, registros administrativos y del propio sistema financiero y del Banco de España.

Una de las nuevas fuentes de información que incorpora la balanza de pagos es la encuesta de Comercio Internacional de Servicios (CIS) y otras operaciones internacionales promovida por el INE, que es la base de la partida de servicios no turísticos. Esta encuesta tiene carácter trimestral.

Para estimar las rentas del trabajo se recurre a estimaciones indirectas que combinan datos de población con datos de retribución media. Para la población, en el caso de los ingresos se utiliza la EPA y, en el caso de los pagos, mayoritariamente, los datos de FRONTUR-EGATUR de entradas de viajeros por motivo de negocio. Para la retribución media se emplea la Contabilidad Nacional.

Las rúbricas de bienes y de turismo no sufren grandes cambios, dado que se sigue utilizando la estadística de aduanas en el caso de la primera y también se sigue aplicando la misma metodología para el turismo, basada fundamentalmente en EGATUR. Tampoco cambia las estimaciones para transferencias corrientes y de capital realizadas con la Unión Europea.

**Información mensual y trimestral**

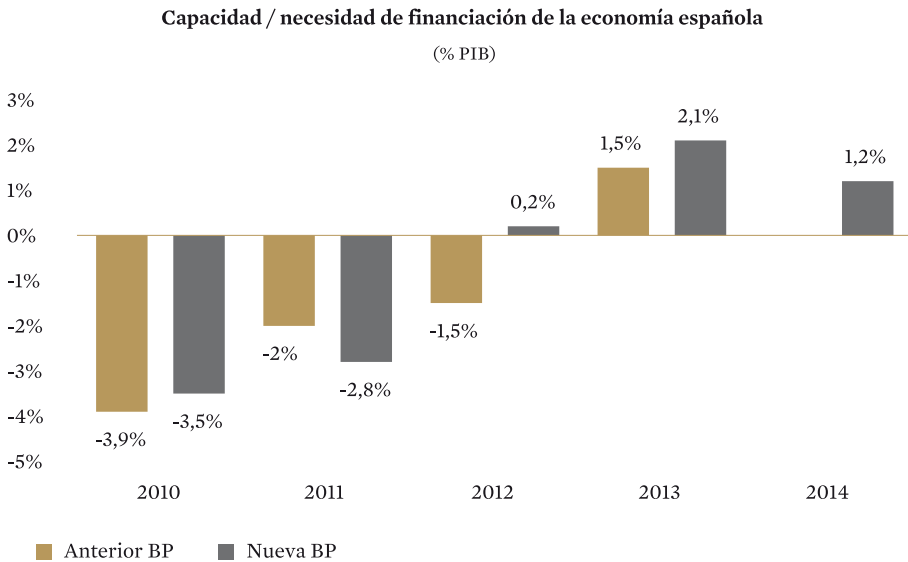
Como en el nuevo sistema buena parte de las fuentes de estimación son trimestrales, se pierde el detalle mensual de la estadística de la BP, pero se ofrece una información más precisa en la serie trimestral, que podrá revisar la serie mensual al tener más y mejor información.

**Impacto de los cambios**

El Banco de España ha publicado la información anual de la balanza de pagos desde 2010 hasta 2014 y, dentro de los cambios, hay que destacar lo siguiente:

Excepto en 2011, se revisa al alza el saldo del sector exterior, sobre todo por la mejora del saldo de servicios y, en consecuencia, desde 2012 la economía española tiene capacidad de financiación.

**RECUADRO I-8.** PRINCIPALES CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA DE LA BALANZA DE PAGOS EN LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL (*continuación*)



La balanza de bienes aumenta su déficit en unas décimas del PIB debido a la exclusión de las exportaciones e importaciones de bienes para su reparación.

La mejora del saldo de servicios es muy relevante. Este aumento se debe tanto al saldo de la rúbrica de turismo como de otros servicios.

En las rentas primarias, cabe señalar que aumenta el saldo positivo de las rentas del trabajo (esta serie se ha revisado totalmente por la incorporación de nuevas fuentes) y el descenso del déficit de las rentas de inversión.

La moderación del superávit de la balanza de bienes y servicios vino acompañada por un mayor superávit de la balanza de servicios, solo de los servicios turísticos en esta ocasión, que no logró compensar el incremento registrado en el déficit de la balanza comercial de bienes. Tanto la balanza de rentas primarias como la de secundarias redujeron su déficit, mientras que la balanza de capital vio por su parte reducirse su superávit.

La elaboración de la balanza de pagos se ha visto sujeta en 2014 a cambios significativos. En efecto, desde mediados de octubre de 2014, el Banco de España publica la nueva balanza de pagos y la posición de inversión internacional, siguiendo la nueva metodología del FMI recogida en el sexto manual (MBP6), que incorpora nuevas fuentes estadísticas que han dado lugar a modificaciones en los resultados alcanzados por el sector exterior español en los últimos cuatro años.

### **Comercio de mercancías**

En términos de aduanas, en el conjunto del año, las exportaciones de bienes aumentaron en volumen un 3,5 por 100, mientras que las importaciones registraron un incremento real del 8,3 por 100. En términos nominales, el aumento de las exportaciones fue considerablemente menor que en 2013, al aumentar un 2,5 por 100 frente al 5,2 por 100 del año anterior, lejos ya de los incrementos de dos dígitos de los años 2010 y 2011. Las importaciones, por su parte, tras las caídas de los dos años anteriores, regresaron a tasas positivas y aumentaron un 5,7 por 100.

Con ello, en el conjunto del año, el saldo comercial de mercancías alcanzó un déficit de 24.471,9 millones de euros, un 53,4 por 100 superior al registrado el año anterior, lo que supone el 2,3 por 100 del PIB. Pero si no se tiene en cuenta el comercio exterior de productos energéticos, ampliamente deficitario e inelástico al precio, dicho déficit se convierte en un superávit de 13.599,3 millones de euros, inferior en cualquier caso al registrado en 2013. La tasa de cobertura total de las importaciones por las exportaciones se situó en el 90,7 por 100, cifra elevada en comparación con las registradas en las últimas tres décadas, aunque casi tres puntos inferior a la alcanzada en 2013 y que supuso un récord en las series estadísticas históricas.

La disparidad mostrada entre los avances reales y nominales de las ventas y compras al exterior fue fruto de la evolución registrada en los precios de las exportaciones, que se redujeron en un 1,0 por 100, y en los precios de las importaciones, que fueron un 2,4 por 100 inferiores.

En 2014 mejoró en conjunto la competitividad precio de las exportaciones españolas. Según los Índices de Tendencia de la Competitividad (ITC)<sup>81</sup> que elabora la Secretaría de Estado de Comercio, la capacidad competitiva de la economía española frente al exterior en términos de precios experimentó una ligera mejoría frente al deterioro sufrido en 2013, debido a una mayor caída de los precios relativos y a un descenso del tipo de cambio efectivo nominal del euro en la segunda mitad del año.

Tomando como referencia los índices de precios de consumo, que incorporan también precios de bienes que no son comercializables en el exterior, el ITC frente al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, los de la zona euro y la UE-28, se produjo en 2014 una ganancia de competitividad, al disminuir el ITC un 0,9 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Ello se debió casi en su totalidad a la caída del 0,8 por 100 registrada en el índice de precios relativos de consumo, dado que el índice de tipo de cambio se redujo en una décima porcentual respecto al registrado en 2013. La ganancia de competitividad fue mayor respecto a la Unión Europea no

---

#### *Competitividad precio de las exportaciones*

81. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.

zona euro (-1,4 por 100) que con la zona euro (-0,7 por 100), al disminuir en mayor medida el índice de precios relativos con los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro y registrar una caída del 0,3 por 100 en el índice de tipo de cambio con los países de la zona no euro; siendo destacable la depreciación sufrida por el euro en el conjunto del año respecto a la libra esterlina del 5,1 por 100.

Sin embargo, frente a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no pertenecientes a la Unión Europea, se produjo una ligera pérdida de competitividad, por la apreciación del euro en los primeros meses del año que no pudo ser compensada con la mejora de la competitividad registrada en la segunda parte del año por la depreciación del euro que se produjo desde finales de mayo y la caída del índice de precios relativos. Así, este ITC aumentó de media interanual un 0,7 por 100, con un incremento del 3,1 por 100 en el índice de tipo de cambio que no fue suficientemente compensado por la caída del 2,3 por 100 registrada en el índice de precios relativos de consumo. Cabe destacar que en el último trimestre del año sí se produjo una fuerte ganancia de competitividad (-5,4 por 100), debido al considerable descenso del índice de tipo de cambio, de un 3,0 por 100, que recoge la mencionada progresiva depreciación del euro, y a la disminución del índice de precios relativos en un 2,5 por 100 por el comportamiento del IPC en estos países que registraron en su mayoría altas tasas de inflación en el cuarto trimestre.

Finalmente, frente a los llamados países BRICS<sup>82</sup>, y a pesar de las ganancias de competitividad registradas en los dos últimos trimestres del año, se observó una ligera pérdida de competitividad en el año, del 0,6 por 100, con una evolución muy dispar del índice de precios relativos y del índice de tipo de cambio. Así, las tasas de inflación muy elevadas registradas en estos países en 2014, salvo en China, explican la ganancia de competitividad de las exportaciones españolas por esta vía, tal como refleja la caída del índice de precios relativos en un 3,8 por 100, mientras que la apreciación del euro en el conjunto del año frente al rublo ruso en un 19,4 por 100; el real brasileño, en un 8,7 por 100; la rupia india, en un 4,4 por 100, y el yuan chino, en un 0,3 por 100, explicaría la pérdida de competitividad mayor, como consecuencia del crecimiento en un 4,6 por 100 del índice de tipo de cambio.

El análisis de la competitividad-precio de las exportaciones españolas mediante el ITC que utiliza únicamente los precios de exportación, muestra la misma tendencia señalada, aunque más pronunciada. En efecto, los datos disponibles hasta el tercer trimestre del año<sup>83</sup> muestran una muy ligera ganancia de competitividad del 0,1 por 100 respecto a la Unión Europea, solo por la ganancia de competitividad frente a la zona

82. Los países BRICS son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

83. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con índices de valor unitario de exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2014, como consecuencia del mayor retraso en la publicación de los índices de valor unitario o, en su caso, de los índices de precios de las exportaciones.

euro y no así con el resto de Estados miembros, y una pérdida de competitividad del 3,4 por 100 frente a los países de la OCDE no pertenecientes a la Unión Europea.

La pérdida de competitividad en 2014 de las exportaciones españolas con los países que no pertenecen a la zona euro se debió, por tanto, al aumento del índice de tipo de cambio, tal como se desprende del hecho de que en el conjunto de 2014 la apreciación del euro fuese, además de la señalada respecto a los países BRICS, del 0,1 por 100 frente al dólar y del 8,3 por 100 frente al yen. Dicha pérdida de competitividad media en 2014 se transformó en ganancia de competitividad en el cuarto trimestre del año, además de por el mantenimiento de la mayor competitividad vía precios, por la ganancia vía tipo de cambio que se produjo a medida que en los últimos meses se iba intensificando la depreciación del euro frente a las monedas de estos países.

---

#### *Competitividad estructural*

La ligera mejoría de la competitividad-precio en 2014 no parece explicar en su totalidad, ni siquiera principalmente, el mantenimiento del dinamismo registrado en las exportaciones españolas.

En efecto, la proyección internacional de los productos depende de factores iguales o más importantes que el precio, lo que hace necesario considerar los factores estructurales de la competitividad. Como se ha señalado en anteriores Memorias, aparecen así otros factores de competitividad distintos del precio, como la composición y calidad del capital humano, el esfuerzo en educación y formación, la dotación y eficiencia de sus infraestructuras, el marco regulatorio al que se enfrentan las empresas, la capacidad de organización y gestión, la integración en cadenas de producción globales o la capacidad innovadora de las empresas en particular, y de la economía en general, que influyen decisivamente sobre los determinantes de la competitividad y que no quedan recogidos adecuadamente en los indicadores de competitividad-precio señalados.

La economía española ha progresado considerablemente en algunos de estos factores<sup>84</sup> en los últimos años, a tenor de los resultados alcanzados por las exportaciones españolas, que han permitido que, una vez más, en 2014 estas creciesen en volumen por encima de lo que lo hizo el comercio mundial de mercancías, lo que, a pesar de la creciente participación de las economías emergentes, ha permitido mantener la cuota exportadora española sobre el total de los intercambios mundiales en el 1,7 por 100.

---

#### *Análisis sectorial*

En 2014 los principales sectores exportadores fueron el de semimanufacturas, con el 24,9 por 100 del total de las exportaciones; el de bienes de equipo, con el 20,1 por 100, y el de alimentos, con el 15,5 por 100.

84. Que se analizan con mayor profundidad en los Informes CES 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*, y 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico*.

De ellos, el de bienes de equipo fue el único que vio reducirse sus exportaciones, en un 2,5 por 100, cuando por el contrario el año anterior fue el sector que más creció. A ello contribuyó la caída del 9,9 por 100 registrada en las ventas exteriores de maquinaria para la industria y del 4,2 por 100 del material de transporte. De hecho, este sector fue el único que de forma apreciable perdió peso sobre el total de las exportaciones.

Las exportaciones del sector de semimanufacturas, que son las que desde el año 2001 tienen un mayor peso sobre el total, aumentaron un 2,1 por 100, más los productos químicos que las semimanufacturas no químicas.

El sector de alimentos, por su parte, aunque aumentó menos que el año anterior, un 3,7 por 100, lo hizo por encima de lo que lo hicieron de media las exportaciones totales. En este sector de las partidas con un peso considerable, destacaron las exportaciones de grasas, aceite animal y vegetal, que aumentaron un 17,6 por 100; las de carne, que lo hicieron en un 8,8 por 100, y las de conservas de verdura o fruta y zumo, un 8,7 por 100.

El sector del automóvil, con un peso sobre el total del 14,8 por 100, incrementó en el año sus exportaciones de forma considerable, un 6,6 por 100. En las ventas exteriores de este sector crecieron más las de automóviles y motos terminados, un 8,7 por 100, que las de componentes, un 2,4 por 100; tasas inferiores en todo caso a las registradas el año anterior. Con ello, la tasa de cobertura de este sector se situó en el 115,9 por 100, y en el 201,1 por 100 en el caso de vehículos terminados, cuando en 2007 las tasas de cobertura respectivas llegaron a situarse tan solo en el 83,3 por 100 y el 98,6 por 100.

El sector de manufacturas de consumo, con un menor peso sobre el total, del 9,3 por 100, fue el que registró el mayor incremento de todos, un 7,1 por 100, destacando la rúbrica de calzado, con un aumento del 16,9 por 100 y, como el año anterior, la rúbrica de textiles, en especial la confección.

Finalmente, las ventas exteriores del sector de bienes de consumo duradero fueron las que registraron la mayor caída, del 4,1 por 100, sobre todo por las menores ventas de electrónica de consumo y de electrodomésticos.

En lo que se refiere a las importaciones de mercancías, el mencionado mayor dinamismo de la demanda interna en 2014 trajo consigo no solo una mayor producción interior, sino también un fuerte incremento de las importaciones.

Así, todos los sectores incrementaron sus compras al exterior, salvo el de productos energéticos. En efecto, el fuerte descenso del precio del petróleo y del gas supuso una caída de las importaciones de este sector en términos nominales del 3,4 por 100, lo que se ha traducido en una importante corrección del elevado déficit exterior energético.

Sin este sector, las importaciones españolas se incrementaron un 8,3 por 100 respecto a 2013. Las compras exteriores de bienes de equipo, con un peso sobre el total



del 20,1 por 100, se incrementaron en la misma medida, un 8,3 por 100, destacando las importaciones de maquinaria para la industria, que crecieron un 11,9 por 100. Las importaciones del sector de alimentos tan solo aumentaron un 1,8 por 100, pero el resto de grandes sectores experimentaron incrementos de dos dígitos. Así, el mayor se produjo en las importaciones del sector del automóvil, un 18,3 por 100, con un aumento del 30,1 por 100 en las compras de vehículos terminados. También se incrementaron de forma considerable las importaciones de bienes de consumo duradero y las de manufacturas de consumo, con aumentos en ambos casos por encima del 12,0 por 100.

El avance registrado en las importaciones del sector de mayor peso, el de bienes de equipo, y en concreto de maquinaria para la industria, apunta a la recuperación mostrada en 2014 por la inversión medida por la formación bruta de capital fijo, fuertemente lastrada durante el periodo de mayor crisis económica, y podría redundar en un incremento de la producción interna por la vía de la internacionalización de los procesos de producción<sup>85</sup>.

En cuanto a la distribución del comercio exterior por zonas geográficas, las exportaciones a la Unión Europea, que representan casi dos tercios del total, y a la zona euro

aumentaron en ambos casos un 3,9 por 100, más de lo que lo hicieron las ventas a destinos extracomunitarios, que prácticamente se estancaron al aumentar un 0,2 por 100.

#### *Análisis geográfico*

Así, contrariamente a lo que venía ocurriendo desde el año

2004, cuando los esfuerzos, tanto de las empresas exportadoras españolas como del Ministerio de Economía y Competitividad a través de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM)<sup>86</sup>, por diversificar geográficamente los mercados de destino, en 2014 aumentó el peso de la Unión Europea como destino de las exportaciones españolas. La ligera recuperación económica de la Unión Europea en su conjunto, y en menor medida de la zona euro, debió contribuir a ello, al igual que la mencionada ligera pérdida de competitividad-precio con los países extracomunitarios.

De los cinco principales clientes, todos ellos europeos, las ventas a Alemania fueron las que más crecieron, un 5,7 por 100, mientras que las dirigidas a Francia, el mayor cliente, apenas aumentaron una décima porcentual, cuando habitualmente en las dos últimas décadas la tendencia era hacia un peso cada vez menor de Alemania como destino de las ventas españolas. El estancamiento, prácticamente, de la economía francesa por tercer año consecutivo, justificaría su escasa demanda exterior, sin embargo,

85. Véase Informe CES 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico*.

86. Estos planes están orientados a reforzar la imagen de productos y empresas españolas en el extranjero y fomentar las relaciones económicas y comerciales con países considerados prioritarios. En 2014 eran 16 los PIDM: Argelia, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán), Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Rusia, Singapur, Sudáfrica y Turquía.

**CUADRO I-21. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2004-2014**  
(Miles de millones de euros y porcentajes)

| Sectores                                | 2014 <sup>(1)</sup> |              |               |              | Tasa de variación |            |            |             | Tasa de cobertura X/M (%) |             |             |             |
|-----------------------------------------|---------------------|--------------|---------------|--------------|-------------------|------------|------------|-------------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                         | Importaciones       |              | Exportaciones |              | 2014/2013         |            | 2014/2013  |             | 2014/2013                 |             | 2014/2013   |             |
|                                         | Valor               | % total      | Valor         | % total      | Saldo             | M          | X          | M           | 2004                      | 2009        | 2014        | 2014        |
| Alimentos                               | 28,4                | 10,7         | 37,2          | 15,5         | 8,8               | 1,8        | 3,7        | -51,2       | 107,2                     | 110,7       | 131,1       | 131,1       |
| Frutas y legumbres                      | 1,9                 | 0,7          | 5,1           | 2,1          | 3,2               | -51,2      | -64,0      | 343,6       | 364,2                     | 364,2       | 273,8       | 273,8       |
| Pesca                                   | 5,1                 | 1,9          | 2,9           | 1,2          | -2,2              | 7,6        | 1,6        | 48,6        | 52,7                      | 52,7        | 57,1        | 57,1        |
| Productos energéticos                   | 55,4                | 20,9         | 17,3          | 7,2          | -38,1             | -3,4       | 6,0        | 23,8        | 21,4                      | 21,4        | 31,3        | 31,3        |
| Materias primas                         | 9,5                 | 3,6          | 5,8           | 2,4          | -3,7              | 0,1        | -2,6       | 39,8        | 51,1                      | 51,1        | 61,2        | 61,2        |
| Semimanufacturas                        | 57,6                | 21,8         | 59,7          | 24,9         | 2,1               | 2,9        | 2,1        | 74,4        | 86,6                      | 86,6        | 103,8       | 103,8       |
| Semimanufacturas no químicas            | 17,9                | 6,8          | 25,6          | 10,7         | 7,7               | 4,3        | 1,5        | 88,7        | 125,3                     | 125,3       | 143,2       | 143,2       |
| Hierro y acero                          | 6,8                 | 2,6          | 8,2           | 3,4          | 1,4               | 5,7        | 0,1        | 69,9        | 112,3                     | 112,3       | 120,2       | 120,2       |
| Productos químicos                      | 39,7                | 15,0         | 34,1          | 14,2         | -5,6              | 2,3        | 2,5        | 64,7        | 69,7                      | 69,7        | 86,0        | 86,0        |
| Plásticos                               | 8,1                 | 3,1          | 3,6           | 1,5          | -4,5              | -0,7       | 5,1        | 75,1        | 86,4                      | 86,4        | 43,9        | 43,9        |
| Medicamentos                            | 1,9                 | 0,7          | 0,9           | 0,4          | -1,0              | -4,3       | -1,7       | 59,2        | 64,4                      | 64,4        | 49,3        | 49,3        |
| Bienes de equipo                        | 47,0                | 17,8         | 48,3          | 20,1         | 1,3               | 8,3        | -2,5       | 61,6        | 76,5                      | 76,5        | 102,7       | 102,7       |
| Maquinaria para la industria            | 12,7                | 4,8          | 12,7          | 5,3          | 0,0               | 11,9       | -9,9       | 52,8        | 83,0                      | 83,0        | 99,9        | 99,9        |
| Equipos de oficina y telecomunicaciones | 10,8                | 4,1          | 2,5           | 1,0          | -8,3              | 7,1        | 8,1        | 31,2        | 24,5                      | 24,5        | 23,0        | 23,0        |
| Material de transporte                  | 4,5                 | 1,7          | 12,6          | 5,3          | 8,1               | 8,8        | -4,2       | 122,6       | 209,1                     | 209,1       | 277,0       | 277,0       |
| Sector automóvil                        | 30,7                | 11,6         | 35,6          | 14,8         | 4,9               | 18,3       | 6,6        | 92,0        | 120,9                     | 120,9       | 115,9       | 115,9       |
| Automóviles y motos                     | 12,2                | 4,6          | 24,4          | 10,2         | 12,2              | 30,1       | 8,7        | 118,4       | 189,8                     | 189,8       | 201,1       | 201,1       |
| Componentes del automóvil               | 18,6                | 7,0          | 11,2          | 4,7          | -7,4              | 11,6       | 2,4        | 62,1        | 64,9                      | 64,9        | 60,1        | 60,1        |
| Bienes de consumo duradero              | 6,3                 | 2,4          | 3,4           | 1,4          | -2,9              | 12,0       | -4,1       | 71,9        | 50,8                      | 50,8        | 54,4        | 54,4        |
| Electrónica de consumo                  | 1,6                 | 0,6          | 0,3           | 0,1          | -1,3              | 8,4        | -2,7       | 65,6        | 38,8                      | 38,8        | 19,2        | 19,2        |
| Muebles                                 | 2,3                 | 0,9          | 1,7           | 0,7          | -0,6              | 14,4       | 5,9        | 77,4        | 63,5                      | 63,5        | 75,0        | 75,0        |
| Manufacturas de consumo                 | 29,0                | 11,0         | 22,2          | 9,3          | -6,8              | 12,2       | 7,1        | 68,6        | 65,2                      | 65,2        | 76,6        | 76,6        |
| Textiles                                | 16,8                | 6,4          | 13,0          | 5,4          | -3,8              | 12,3       | 7,5        | 63,3        | 64,9                      | 64,9        | 77,3        | 77,3        |
| Confección                              | 12,9                | 4,9          | 9,4           | 3,9          | -3,5              | 13,0       | 8,7        | 50,0        | 57,8                      | 57,8        | 73,2        | 73,2        |
| Calzado                                 | 2,5                 | 0,9          | 2,8           | 1,2          | 0,3               | 15,1       | 16,9       | 150,5       | 101,8                     | 101,8       | 110,5       | 110,5       |
| Juguetes                                | 1,7                 | 0,6          | 0,8           | 0,3          | -0,9              | 12,9       | 9,9        | 53,4        | 40,3                      | 40,3        | 48,6        | 48,6        |
| Otras mercancías                        | 0,7                 | 0,3          | 10,5          | 4,4          | 9,8               | -21,3      | -12,1      | 132,6       | 606,4                     | 606,4       | 1462,0      | 1462,0      |
| <b>Total</b>                            | <b>264,5</b>        | <b>100,0</b> | <b>240,0</b>  | <b>100,0</b> | <b>-24,5</b>      | <b>4,8</b> | <b>1,8</b> | <b>70,5</b> | <b>77,6</b>               | <b>77,6</b> | <b>90,7</b> | <b>90,7</b> |

(1) Provisional.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduana.

Italia, en recesión los últimos tres años, supuso un avance considerable, del 5,1 por 100, en las exportaciones españolas a este país.

Fuera de la Unión Europea aumentaron las exportaciones dirigidas a América del Norte y a Asia, un 22,0 por 100 y un 6,4 por 100, respectivamente. En efecto, destacó sobremanera el aumento de un 22,6 por 100 de las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, que es el sexto mayor cliente, y con el que, debido también al reducido aumento de tres décimas de las importaciones procedentes de este país, se alcanzó por primera vez un saldo comercial positivo. Igualmente, cabe destacar el avance, en un 18,4 por 100, de las exportaciones a Japón, a pesar de su nueva caída en recesión.

Por el contrario, las exportaciones al resto de áreas se redujeron fuertemente. Así, las dirigidas a Iberoamérica cayeron un 6,7 por 100, destacando, de entre los países con mayor peso relativo, la fuerte caída del 13,3 por 100 de las ventas a Brasil y, por el lado positivo, el incremento en un 8,9 por 100 de las dirigidas a México.

Por lo que respecta a las importaciones, las procedentes de la Unión Europea, el 53,3 por 100 del total, aumentaron un 9,4 por 100, considerablemente más de lo que lo hicieron las compras a países no pertenecientes a la Unión Europea, que aumentaron un 1,8 por 100. Como resultado, el saldo comercial con la Unión Europea siguió siendo superavitario por cuarto año consecutivo, pero en menor medida que el año anterior.

Las importaciones de los principales proveedores, Alemania y Francia, registraron aumentos respectivos del 15,3 por 100 y del 6,4 por 100. Destacaron finalmente, fuera de la Unión Europea, los incrementos en las importaciones procedentes de Marruecos, 16,3 por 100, y de China, 13,8 por 100.

### ***Turismo y otros servicios***

La balanza de servicios acumuló un superávit superior en un 0,8 por 100 al del año anterior, como consecuencia de un incremento del saldo de la rúbrica de turismo y viajes del 1,7 por 100 que compensó la caída del 2,2 por 100 del saldo positivo de otros servicios.

Los ingresos por turismo mostraron una vez más un elevado dinamismo, al crecer un 4,2 por 100, pero los pagos por turismo de los españoles en el extranjero aumentaron más, un 10,5 por 100. Con ello, se alcanzó un superávit de 35.402 millones de euros, que supone el 3,3 por 100 del PIB y logra cubrir el déficit comercial de la balanza de bienes en un 165,1 por 100.

Así, en 2014 se alcanzó un nuevo récord, tanto en ingresos como en número de entradas de turistas. Así, España recibió 65,0 millones de turistas internacionales, un 7,1 por 100 más que en 2013, con una tendencia, no obstante, a desacelerarse a lo largo del año. Los tres principales países emisores de turistas hacia España, Reino Unido, Francia y Alemania, aumentaron sus llegadas independientemente de su situación económica. De hecho, Francia, con su economía prácticamente estancada, fue

**CUADRO I-22. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2014**

(Miles de millones de euros)

| Áreas y países           | Exportaciones |                  |              | Importaciones |                  |              | Saldo        |
|--------------------------|---------------|------------------|--------------|---------------|------------------|--------------|--------------|
|                          | Valor         | % sobre el total | % variación  | Valor         | % sobre el total | % variación  |              |
| <b>Europa</b>            | <b>167,6</b>  | <b>69,8</b>      | <b>2,8</b>   | <b>158,5</b>  | <b>59,9</b>      | <b>7,7</b>   | <b>9,1</b>   |
| Unión Europea            | 152,3         | 63,4             | 3,9          | 141,1         | 53,3             | 9,4          | 11,2         |
| Zona euro                | 119,4         | 49,7             | 3,9          | 113,2         | 42,8             | 9,1          | 6,2          |
| Francia                  | 37,6          | 15,7             | 0,1          | 29,0          | 11,0             | 6,4          | 8,6          |
| Alemania                 | 24,9          | 10,4             | 5,7          | 32,0          | 12,1             | 15,3         | -7,1         |
| Portugal                 | 18,0          | 7,5              | 3,0          | 10,0          | 3,8              | 2,0          | 8,0          |
| Italia                   | 17,2          | 7,2              | 5,1          | 15,5          | 5,9              | 6,5          | 1,7          |
| Resto Unión Europea      | 32,9          | 13,7             | 3,6          | 27,8          | 10,5             | 10,6         | 5,1          |
| Reino Unido              | 16,5          | 6,9              | 4,3          | 11,1          | 4,2              | 12,3         | 5,5          |
| <b>América del Norte</b> | <b>12,0</b>   | <b>5,0</b>       | <b>22,0</b>  | <b>11,3</b>   | <b>4,3</b>       | <b>0,1</b>   | <b>0,7</b>   |
| Estados Unidos           | 10,6          | 4,4              | 22,6         | 10,3          | 3,9              | 0,9          | 0,3          |
| Canadá                   | 1,3           | 0,6              | 18,6         | 1,0           | 0,4              | -7,2         | 0,3          |
| <b>Iberoamérica</b>      | <b>14,0</b>   | <b>5,8</b>       | <b>-6,7</b>  | <b>17,4</b>   | <b>6,6</b>       | <b>-4,1</b>  | <b>-3,4</b>  |
| México                   | 3,5           | 1,5              | 8,9          | 5,1           | 1,9              | -6,9         | -1,6         |
| Brasil                   | 3,2           | 1,3              | -13,3        | 3,0           | 1,1              | -5,7         | 0,1          |
| Argentina                | 1,3           | 0,5              | -2,5         | 1,3           | 0,5              | -12,4        | 0,0          |
| Chile                    | 1,1           | 0,5              | -11,1        | 1,6           | 0,6              | 0,9          | -0,5         |
| <b>Asia</b>              | <b>15,3</b>   | <b>6,4</b>       | <b>16,3</b>  | <b>38,9</b>   | <b>14,7</b>      | <b>14,1</b>  | <b>-23,7</b> |
| China                    | 4,1           | 1,7              | 3,5          | 19,8          | 7,5              | 13,8         | -15,7        |
| Japón                    | 2,6           | 1,1              | 18,4         | 2,6           | 1,0              | 9,9          | 0,0          |
| <b>Oriente Medio</b>     | <b>7,4</b>    | <b>3,1</b>       | <b>-3,5</b>  | <b>8,5</b>    | <b>3,2</b>       | <b>-12,4</b> | <b>-1,1</b>  |
| Arabia Saudí             | 2,3           | 0,9              | -4,2         | 5,3           | 2,0              | -10,2        | -3,0         |
| Emiratos Árabes Unidos   | 1,7           | 0,7              | -17,9        | 0,2           | 0,1              | -41,0        | 1,4          |
| <b>África</b>            | <b>16,3</b>   | <b>6,8</b>       | <b>-1,0</b>  | <b>28,1</b>   | <b>10,6</b>      | <b>-0,3</b>  | <b>-11,8</b> |
| Marruecos                | 5,8           | 2,4              | 5,9          | 4,1           | 1,5              | 16,3         | 1,8          |
| Argelia                  | 3,7           | 1,5              | -4,1         | 9,1           | 3,4              | -1,2         | -5,4         |
| Sudáfrica                | 1,2           | 0,5              | -12,1        | 0,7           | 0,3              | -2,9         | 0,5          |
| <b>Oceanía</b>           | <b>1,8</b>    | <b>0,8</b>       | <b>-33,2</b> | <b>0,9</b>    | <b>0,3</b>       | <b>32,5</b>  | <b>0,9</b>   |
| Australia                | 1,4           | 0,6              | -41,6        | 0,6           | 0,2              | 59,8         | 0,8          |
| <b>Otros</b>             | <b>5,3</b>    | <b>2,2</b>       | <b>-13,6</b> | <b>0,1</b>    | <b>0,0</b>       | <b>-</b>     | <b>5,2</b>   |
| <b>Total mundial</b>     | <b>240,0</b>  | <b>100,0</b>     | <b>2,5</b>   | <b>264,5</b>  | <b>100,0</b>     | <b>5,7</b>   | <b>-24,5</b> |

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

de entre estos tres países el que mostró el mayor crecimiento en la llegada de turistas, un 11,3 por 100. Y más aún fue el crecimiento, de un 11,9 por 100, registrado en el número de turistas procedentes de Italia, que continuó en recesión económica. El mantenimiento de la inestabilidad social en algunos destinos mediterráneos competidores en el segmento de sol y playa debió contribuir a ello. Por el contrario, los precios en el sector, medidos por el IPC de la rúbrica de turismo y hostelería en diciembre, fueron de los que más aumentaron, un 1,0 por 100 frente a la caída también del 1,0 por 100 registrada en el índice general.

Por su parte, los pagos por turismo, muy inferiores a los ingresos, se recuperaron fuertemente en 2014, al continuar con la senda iniciada a partir de mediados de 2013, que coincidió con la salida de la economía española de la recesión.

El superávit de los servicios no turísticos, registrado por quinto año consecutivo, se redujo en esta ocasión. En efecto, los ingresos aumentaron más que el año anterior, un 4,6 por 100, pero los pagos, que habían caído el año anterior, registraron un incremento mayor, del 7,1 por 100.

### ***Rentas primarias y secundarias y balanza de capital***

Como se ha adelantado, con los cambios de reclasificación entre partidas que ha supuesto la adopción del MBP6, la antigua balanza de rentas pasa a formar parte de la nueva categoría de renta primaria, que incluye las rentas del trabajo, las de la inversión y algunos flujos antes considerados transferencias corrientes, y la nueva categoría de renta secundaria incluye básicamente las antiguas transferencias corrientes.

Así, en 2014, con datos provisionales, el déficit de rentas primarias se redujo un 18,4 por 100, como consecuencia de un incremento en los ingresos del 2,3 por 100 y una caída en los pagos del 0,8 por 100. La partida con un mayor peso en la balanza de rentas primarias, las correspondientes a las rentas de la inversión, experimentó un incremento en los ingresos procedentes de inversiones españolas en el exterior del 2,6 por 100, por el aumento registrado en las inversiones de otros sectores residentes, mientras que las inversiones de mayor cuantía, las de las instituciones financieras monetarias, cayeron cinco décimas porcentuales. Por lo que se refiere a los pagos correspondientes a las inversiones extranjeras en España, estos cayeron un 0,8 por 100, por la disminución del 23,6 por 100 en las rentas pagadas por las instituciones financieras monetarias, y pese al aumento del 16,3 por 100 de los intereses pagados por las Administraciones públicas y el aumento del 1,8 por 100 de los intereses y dividendos pagados por otros sectores residentes.

La nueva balanza de rentas secundarias generó en el año un déficit inferior en un 3,8 por 100 al del ejercicio anterior, resultado de un incremento de los ingresos del 2,4 por 100 y una contracción de 1,2 por 100 de los pagos.

Finalmente, la balanza de capital vio reducir su superávit en un 34,8 por 100, con una caída de los ingresos del 41,4 por 100 y una disminución 61,1 por 100 en los pagos. De los ingresos, los de mayor peso son los que tienen por origen las transferencias públicas procedentes de los fondos estructurales de la Unión Europea y dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural y medio ambiente. En 2014 destacó el retroceso de los fondos recibidos del Fondo de Cohesión y, sobre todo, de los correspondientes al Feder, partida esta última que supone tres cuartas partes del total. Cabe recordar una vez más que esta evolución de los ingresos se enmarca dentro del habitual carácter plurianual de estos fondos cuya cuantía varía sustancialmente de un año a otro.

### 3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

La economía española registró de nuevo capacidad de financiación, pero esta vez del 1,2 frente al 2,1 por 100 del ejercicio anterior (cuadro I-23). La menor capacidad de financiación respecto a 2013 responde al avance de la formación bruta de capital que representó en 2014 el 19,5 por 100 del PIB, 0,5 puntos por encima del nivel de 2013, revelando principalmente la mayor inversión de las empresas y la estabilización de la inversión de las administraciones públicas, que venía retrocediendo desde el primer trimestre de 2010.

*Posición financiera  
interna*

También se redujo el ahorro nacional bruto como porcentaje del PIB, lo que contribuyó a que la capacidad de financiación fuera inferior a la de 2013. El descenso en el ahorro nacional bruto fue resultado del retroceso tanto de la tasa de ahorro de las empresas no financieras como de la de los hogares.

Los hogares mantuvieron su capacidad de financiación en 2014. En un marco de menor tasa de ahorro, que de media para 2014 alcanzó un 9,8 por 100 de su renta bruta disponible, y de crecimiento de la formación bruta de capital, que aumentó por primera vez desde el inicio de la crisis y a un ritmo medio del 2,4 por 100, la capacidad de financiación de los hogares se mantuvo gracias al aumento de la renta bruta disponible, que avanzó un 1,4 por 100, frente a la caída del 0,3 por 100 de 2013.

Por su parte, la inversión empresarial aumentó de media en 2014 un 6,8 por 100 frente al descenso del 0,4 por 100 de 2013. El avance de la formación bruta de capital podría indicar una mejora de las expectativas empresariales, así como la relajación de las condiciones de acceso a la financiación de las operaciones de inversión. Esto supuso un descenso en la capacidad de financiación de las empresas, ya que el aumento de la inversión se acompañó de una caída del ahorro bruto, de manera que la tasa de ahorro empresarial alcanzaría el 14,3 por 100 frente al 15,5 de 2013.

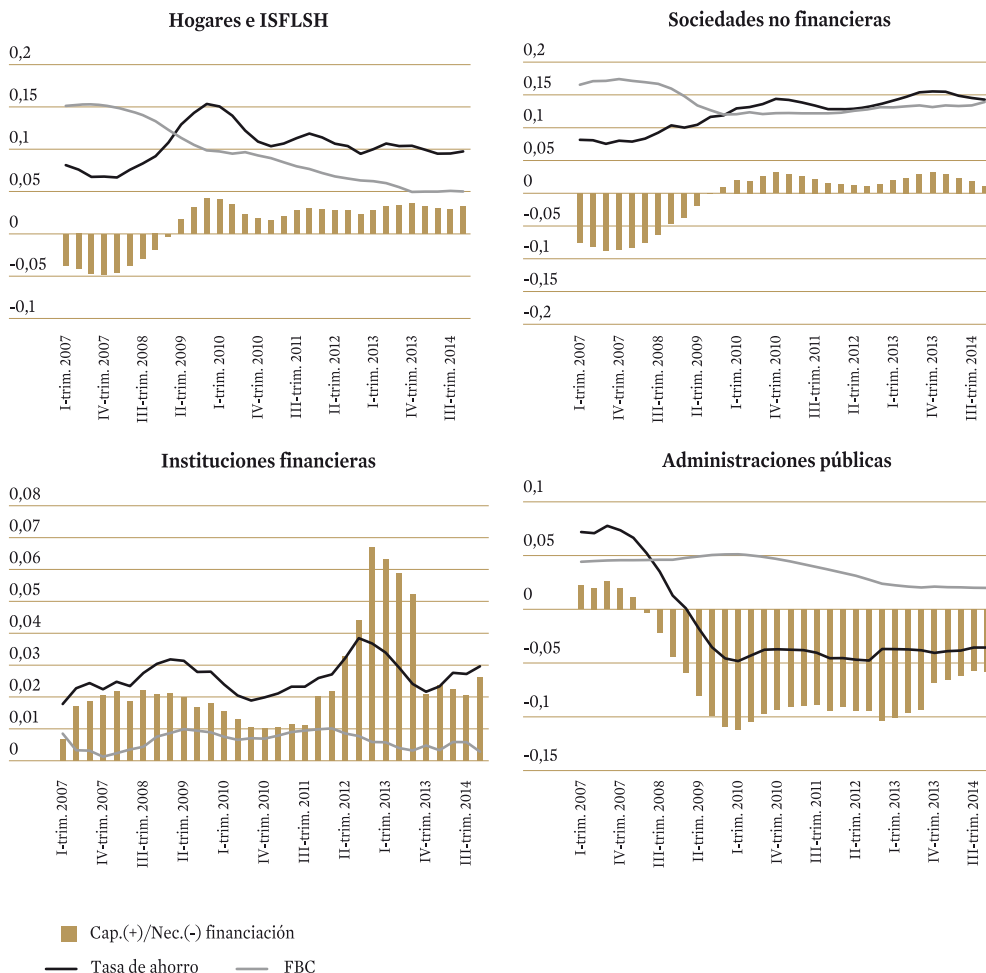
Las políticas de ajuste continuaron a lo largo del año, pero suavizadas respecto a 2013. La formación bruta de capital de las Administraciones públicas descendió un 4,5 por 100 en 2014, frente a la caída del 11,9 por 100 de 2013. A pesar del menor nivel de inversión del sector público, la necesidad de financiación continuó siendo elevada, pero su senda es decreciente; la necesidad de financiación se situó en 5,8 por 100 de media para 2014, frente a la de 2013, un 6,8, y lejos de la de 2012, cuando llegó al 10,3 por 100.

**CUADRO I-23.** CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2012-2014  
(Porcentaje sobre el PIB)

| Conceptos                                   | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------------|------|------|------|
| Ahorro nacional bruto                       | 19,8 | 20,4 | 20,1 |
| Formación bruta de capital                  | 20,2 | 19,0 | 19,5 |
| Capacidad (+)/Necesidad (-) de financiación | 0,2  | 2,1  | 1,2  |

El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.  
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*.

**GRÁFICO I-17. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2007-2014**  
(Porcentaje sobre el PIB)

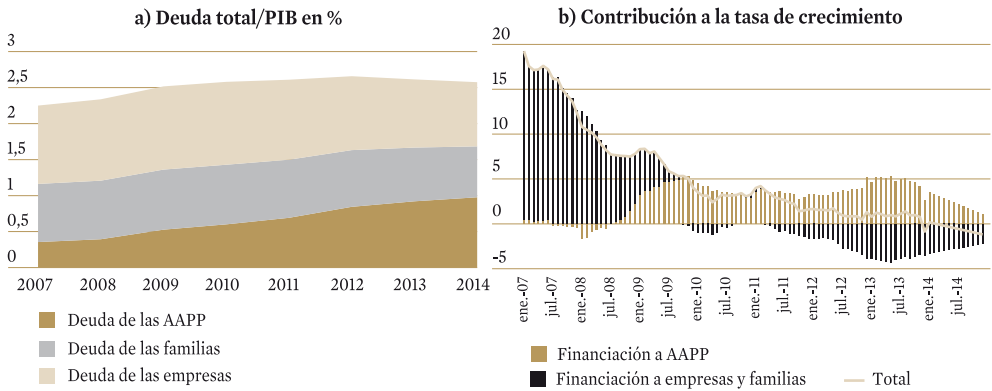


Nota: Cap.(+)/Nec.(-) de financiación medidos en eje derecho.  
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

La deuda total acumulada por la economía española en 2014 supuso el 257,5 por 100 del PIB, 6 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, con lo que parece consolidarse la senda de descenso de la deuda total de la economía española iniciada en 2013. Este resultado responde exclusivamente al proceso de desapalancamiento del sector privado y al avance del PIB en 2014, mientras el endeudamiento de las Administraciones públicas continuó en alza.

*Cambio en la evolución del endeudamiento de la economía*

GRÁFICO I-18. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2007-2014



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral* y Banco de España.

De todas formas, el peso sobre el PIB de la deuda privada, cifrado en el 159,8 por 100, siguió siendo superior al experimentado por el de la deuda pública, que llegó a alcanzar el 97,7 por 100.

Del total de la deuda privada en 2014, el 55,7 por 100 correspondía a las empresas, y el restante 44,2 por 100, a las familias. Las primeras han reducido su endeudamiento en un 25,2 por 100 desde 2008, mientras que las segundas lo han hecho en un 17,6 por 100 desde ese mismo año. El factor que más ha incidido en este proceso de desapalancamiento ha sido la contracción crediticia aplicada a lo largo de los años de crisis por parte de las entidades financieras españolas, tanto sobre los hogares como sobre las empresas.

Durante 2014 las rentabilidades de los títulos de renta fija pública y privada descendieron, como también lo hicieron las primas de riesgo. Gracias a la mayor liquidez de los mercados financieros, a las medidas de política monetaria implementadas por el BCE y al creciente atractivo de los títulos españoles por las favorables perspectivas de crecimiento de la economía, se registró una normalización de los mercados de deuda acompañada de un descenso de los tipos de interés.

Se observa una caída notable de los tipos de interés de la deuda pública, sobre todo de la de largo plazo. De modo que las obligaciones a diez años que iniciaron el año con tipos superiores al 3,0 por 100 cerrarían el ejercicio con tipos inferiores al 2 por 100, concretamente, 1,84 por 100, es decir, 230 puntos básicos menos que a finales de 2013. Esta mejora en los precios de la financiación se extendió a los títulos de deuda privada (cuadro I-24).

*Los mercados de renta fija*



**CUADRO I-24. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA**

(Promedio mensual de datos diarios en porcentaje)

| Conceptos                   | Dic. 11 | Dic. 12 | Dic. 13 | Dic. 14 | Mar. 14 | Jun. 14 | Sep. 14 | Dic. 14 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Letras del Tesoro</b>    |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 3 meses                     | 2,20    | 1,14    | 0,54    | 0,13    | 0,26    | 0,14    | 0,05    | 0,13    |
| 6 meses                     | 3,47    | 1,68    | 0,70    | 0,26    | 0,41    | 0,20    | 0,10    | 0,26    |
| 12 meses                    | 3,27    | 2,23    | 0,91    | 0,34    | 0,56    | 0,42    | 0,17    | 0,34    |
| <b>Bonos y obligaciones</b> |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 3 años                      | 4,01    | 3,40    | 2,00    | 0,66    | 1,26    | 0,85    | 0,52    | 0,66    |
| 5 años                      | 4,65    | 4,22    | 2,68    | 1,00    | 1,96    | 1,36    | 0,94    | 1,00    |
| 10 años                     | 5,50    | 5,33    | 4,14    | 1,84    | 3,31    | 2,71    | 2,20    | 1,84    |
| Conceptos                   | Dic. 11 | Dic. 12 | Dic. 13 | Dic. 14 | Mar. 14 | Jun. 14 | Sep. 14 | Dic. 14 |
| <b>Pagarés de empresa</b>   |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 3 meses                     | 2,74    | 2,83    | 1,09    | 0,43    | 1,01    | 0,93    | 0,83    | 0,43    |
| 6 meses                     | 3,52    | 3,58    | 1,36    | 0,93    | 1,34    | 1,23    | 1,25    | 0,93    |
| 12 meses                    | 3,77    | 3,80    | 1,59    | 0,95    | 1,34    | 1,32    | 0,99    | 0,95    |
| <b>Renta fija privada</b>   |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 3 años                      | 5,43    | 4,19    | 2,63    | 0,86    | 1,78    | 1,40    | 0,96    | 0,86    |
| 5 años                      | 5,91    | 4,66    | 2,84    | 1,73    | 2,18    | 1,90    | 1,80    | 1,73    |
| 10 años                     | 8,06    | 6,79    | 4,46    | 2,60    | 3,66    | 3,07    | 2,77    | 2,60    |

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín IV Trimestre*, 2014.

A pesar del abaratamiento de los tipos, el volumen de deuda emitido en 2014 descendió en un 29,0 por 100<sup>87</sup> respecto al ejercicio anterior. Una gran parte de ese descenso respondió a la caída de las emisiones de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y a las menores emisiones del sector financiero español. Con la tendencia opuesta destacó el aumento de las emisiones de bonos de titulización debido, en parte, al plan de compras de activos establecido por el Banco Central Europeo<sup>88</sup>.

La recuperación de la confianza de los inversores en los títulos de deuda españoles y, por tanto, el retorno de la inversión extranjera, facilitaron la reducción de la prima de riesgo, principalmente frente a los títulos alemanes.

Para el conjunto de 2014, el Ibex 35 se revalorizó solamente un 0,1 por 100, frente al avance del 21,4 por 100 de 2013, como resultado de un año con grandes diferencias entre su primera mitad y la segunda. En el primer semestre del año, la elevada liquidez de los mercados financieros y las favorables perspectivas económicas animaron a los inversores de renta

---

*Mercados de renta variable: IBEX 35*

87. CNMV, *Boletín IV Trimestre*, 2014.

88. Véase apartado 2.2, Política económica y monetaria, dentro de este mismo capítulo.

variable, lo que se tradujo en importantes revalorizaciones, e hizo que el Ibex 35 avanzara un 10,1 por 100 y que aumentaran los volúmenes de contratación.

Sin embargo, la evolución de los mercados bursátiles, concretamente del Ibex 35, en el segundo semestre de 2014 puso en evidencia la elevada sensibilidad que los mercados de renta variable tienen ante cambios geopolíticos internacionales, en este caso por el futuro político de Grecia y por el descenso del precio del petróleo, que en algunos países productores dificultaría la recuperación.

A principios de 2014 se aprobó el Real Decreto-ley 4/2014, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, con el objetivo de garantizar la supervivencia de sociedades que han acumulado una carga financiera excesiva, pero que son viables desde un punto de vista operativo, mediante un sistema ordenado y equilibrado de acuerdos con los acreedores y un abanico más amplio de fórmulas de refinanciación. Se contemplan cambios en la Ley Concursal y en la normativa del Banco de España sobre créditos refinanciados.

---

*Medidas para favorecer  
la financiación  
empresarial*

En este sentido, en los primeros meses de 2015 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. El objetivo de la segunda oportunidad es la conciliación de intereses entre acreedores y deudores mediante unos procedimientos con garantías que permitirán afrontar el pago de las deudas de forma ordenada. Para el caso de la actividad empresarial, con la segunda oportunidad se trata de garantizar que un fracaso en los negocios no impida a un empresario comenzar de nuevo un proyecto, por tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer.

Asimismo, también en los primeros meses de 2015 se aprobó la Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial, cuyo objetivo es flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación de las empresas, y especialmente de las pymes, a través de recuperar la concesión del crédito bancario orientado a actividades solventes y de fomentar otras vías de financiación no bancaria. Sus principales novedades son el establecimiento de un sistema de preaviso e información por parte de las entidades de crédito antes de restringir la financiación a la pyme; la mejora del funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca y de la Compañía Española de Reafianzamiento CERSA; el diseño de un régimen específico para los establecimientos financieros de crédito; la adaptación de la regulación de las titulizaciones; la mejora del régimen español de emisión de obligaciones; la potenciación del Mercado Alternativo Bursátil; y la presentación de una propuesta de regulación del denominado *crowdfunding*<sup>89</sup>.

89. Los sistemas de *crowdfunding* son plataformas electrónicas que contactan directamente inversores y proyectos, con el objetivo de impulsar la financiación directa de proyectos empresariales en sus fases iniciales de desarrollo. Su regulación trataría de proteger a los inversores.

Por último, destacó la aprobación de la Ley 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se Regulan las entidades de capital-riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de inversión colectiva. La nueva norma persigue impulsar esta fórmula con la finalidad de mejorar la financiación empresarial, además de incorporar la normativa comunitaria respecto a los fondos de inversión alternativa.

En términos de balanza de pagos, y como ya se ha señalado en esta Memoria en el epígrafe correspondiente al sector exterior, la economía española registró capacidad de financiación en 2014 por tercer año consecutivo, lo que contrasta con la elevada necesidad de financiación que registró la economía española, tanto en periodos de expansión como de recesión. Cabe destacar que este saldo positivo de la suma de las balanzas por cuenta corriente y de capital, de 12.947 millones de euros, aunque inferior al registrado en 2013, se ha producido en esta ocasión junto con un incremento del PIB.

Los flujos financieros con el resto del mundo registraron salidas netas de capital, frente a las importantes entradas registradas un año antes. En concreto, la balanza financiera, excluidos los activos del Banco de España, originó salidas netas de capital extranjero por valor de 8.200 millones de euros, frente a unas entradas netas de

#### CUADRO I-25. BALANZA FINANCIERA, 2013-2014

(Miles de millones de euros)

| Conceptos                                 | 2013                               |                                    |                    | 2014                               |                                    |                    |
|-------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
|                                           | Variación<br>neta activos<br>(VNA) | Variación<br>neta pasivos<br>(VNP) | Saldo<br>(VNA-VNP) | Variación<br>neta activos<br>(VNA) | Variación<br>neta pasivos<br>(VNP) | Saldo<br>(VNA-VNP) |
| Cuenta financiera <sup>(1)</sup>          | —                                  | —                                  | 40,6               | —                                  | —                                  | 32,6               |
| Excluido Banco de España                  | —                                  | —                                  | -73,6              | —                                  | —                                  | 8,2                |
| Inversiones directas                      | 19,5                               | 31,4                               | -12,0              | 23,1                               | 17,3                               | 5,9                |
| Inversiones de cartera                    | -6,3                               | 28,6                               | -34,9              | 51,4                               | 43,4                               | 8,1                |
| Otras inversiones <sup>(2)</sup>          | -55,9                              | -28,0                              | -27,8              | 0,4                                | 7,7                                | -7,3               |
| Derivados financieros                     | —                                  | —                                  | 1,0                | —                                  | —                                  | 1,6                |
| Banco de España                           | —                                  | —                                  | 114,2              | —                                  | —                                  | 24,3               |
| Reservas                                  | —                                  | —                                  | 0,5                | —                                  | —                                  | 3,9                |
| Posición neta BE frente<br>al Eurosistema | —                                  | —                                  | 123,7              | —                                  | —                                  | 23,8               |
| Otros                                     | —                                  | —                                  | -10,0              | —                                  | —                                  | -3,4               |
| Errores y omisiones <sup>(3)</sup>        | —                                  | —                                  | 18,6               | —                                  | —                                  | 19,6               |

(1) En el total de la cuenta financiera, así como en los saldos de todas sus partidas, un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos netos frente al exterior, es decir, una salida (entrada) de financiación.

(2) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(3) Un signo positivo indica que se están infravalorando ingresos y/o sobrevalorando pagos, lo que equivale a decir, en la cuenta financiera, que se infravaloran los pasivos y/o sobrevaloran los activos. Un signo negativo indica lo contrario.

Fuente: Banco de España.

73.598 millones de euros el año anterior. Todas las operaciones, corrientes, de capital y financieras, generaron un aumento de 24.335 millones de euros de los activos netos del Banco de España, cifra que incluye aumentos de 3.891 millones en las reservas y de 23.819 millones en la posición neta del Banco de España frente al Euro-sistema, principal contrapartida de todas las operaciones con no residentes, mientras que los otros activos netos del Banco de España cayeron por valor de 3.375 millones de euros.

En 2014 el saldo de la variación neta de activos y de pasivos de las inversiones directas originó salidas netas por valor de 5.900 millones de euros, frente a las entradas netas de capital extranjero por valor de 12.000 millones de euros registradas en 2013. Las inversiones en cartera, por su parte, contabilizaron unas salidas netas de 8.100 millones de euros, frente a unas entradas de 34.900 millones registradas el año anterior.

Los flujos de inversión exterior directa también se pueden analizar con los datos de inversiones en participaciones de capital que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio e Inversiones, elaborados con una metodología distinta de la que utiliza el Banco de España.

---

*Caída de la inversión  
extranjera directa en  
España...*

Así, en un contexto en 2014 de caída de la inversión directa en el mundo del 8,0 por 100, del 13,9 por 100 en los países avanzados y del 79,5 por 100 en la Unión Europea, la inversión directa en España procedente del extranjero se vio también frenada, así como la inversión española directa en el exterior.

En 2014 la inversión extranjera directa neta en España también se redujo, en un 9,0 por 100. Sin embargo, la inversión productiva neta, que es la que excluye la dirigida a Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVEs<sup>90</sup>) que tienen una escasa participación en la actividad y el empleo, mostró una evolución positiva y se incrementó en un 18,8 por 100. Por otro lado, cabe destacar que persistió un gran predominio de la inversión extranjera directa en sociedades no cotizadas, un 97,5 por 100 del total, frente a las cotizadas en bolsa, un 2,5 por 100.

La constitución de sociedades y la compra de acciones de nueva emisión (ampliaciones), es decir, las nuevas aportaciones, conocidas internacionalmente como *Greenfield*, y que tienen un mayor impacto sobre la producción y el empleo que la compra de acciones ya existentes, totalizaron 14.174 millones de euros y representaron el 80,4 por 100 del total de la inversión productiva bruta de 2014. Esta inversión de nueva producción se incrementó en un 11,0 por 100 respecto al año anterior, contrariamente a lo que

90. Las ETVEs son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. Las ETVEs son sociedades instrumentales cuya existencia obedece a estrategias de optimización fiscal dentro de un mismo grupo empresarial y en muchos casos sus inversiones carecen de efectos económicos directos.

había ocurrido hasta el primer semestre del año, en el que se había registrado una caída respecto al mismo periodo de 2013.

La inversión extranjera directa en España, por origen geográfico último<sup>91</sup>, excluidas las ITVEs, tuvo su origen principal en Estados Unidos, con el 19,9 por 100 del total y el que registró el mayor incremento; Luxemburgo, con el 14,1 por 100; Reino Unido, con el 9,5 por 100, y Francia, con el 9,0 por 100. Un grupo de países significativos vieron reducir sus inversiones respecto al año anterior: Alemania, un 71,2 por 100; Holanda, un 41,8 por 100, y también Reino Unido y Francia, aunque en menor medida, en torno a un 12,0 por 100 de reducción.

En cuanto a la distribución por sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) y excluidas las ETVEs, seis sectores concentraron el 75,8 por 100 del total de la inversión productiva: el comercio al por mayor y menor (18,2 por 100); las actividades inmobiliarias (17,5 por 100 del total); las actividades financieras y de seguros (14,8 por 100); la industria manufacturera (11,7 por 100), que sigue registrando menores inversiones que el año precedente por ser un sector especialmente afectado por la crisis; el sector de la construcción (7,9 por 100), que registró por su parte también una caída, pero muy inferior a la que registraba hasta el primer semestre de 2014, y el suministro de energía (5,7 por 100).

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, la inversión neta sufrió una caída del 67,7 por 100, por la influencia de la fuerte contracción de la inversión de las ETVEs que cayeron un 98,5 por 100. Sin las ETVEs, la inversión neta total productiva también cayó, un 48,5 por 100, mostrando una evolución dispar la dirigida a sociedades no cotizadas y las que tuvieron por destino sociedades cotizadas. Así, la inversión productiva neta en sociedades

---

*... y de la inversión  
española en el exterior*

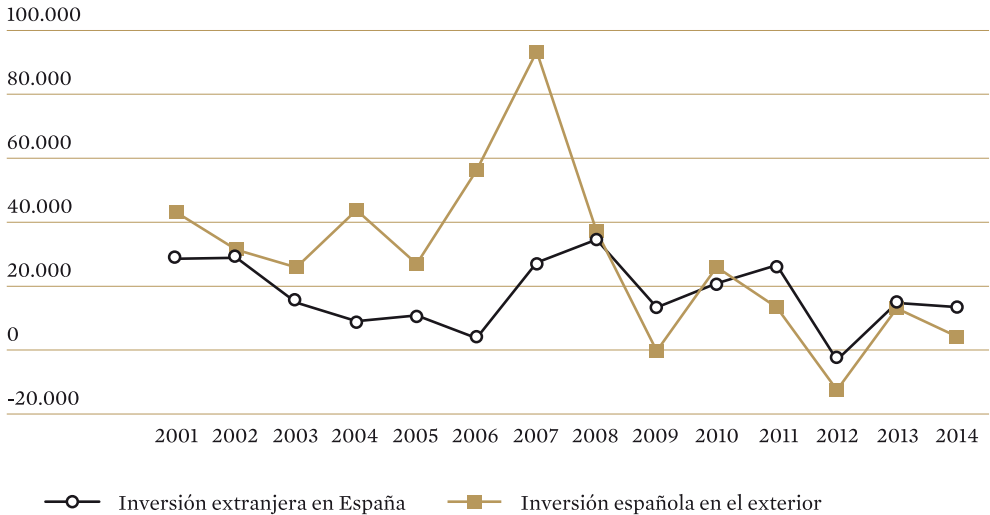
no cotizadas registró un incremento del 14,6 por 100, mientras que la inversión en sociedades cotizadas registró importantes desinversiones que se tradujeron en una inversión neta negativa y en una caída en tasa de variación interanual del 1.829,3 por 100.

La distribución geográfica<sup>92</sup> de la inversión española en el exterior, excluidas las ETVEs, mostró una concentración superior a la mitad del total en solo cuatro países: Irlanda, con el 19,6 por 100; Brasil, el 17,1 por 100; Estados Unidos, el 11,8 por 100, y las Islas Caimán, con el 8,4 por 100. Este último país, según la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, se constituye como país interpuesto utilizado por grupos españoles para canalizar sus inversiones a otros destinos en que puedan desarrollar actividades productivas.

91. El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen último de las inversiones, obviando los países de tránsito.

92. En este caso la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aquel en el que está domiciliada la empresa extranjera receptora inmediata, aunque no siempre sea el destino final de la misma, dado que los datos sobre el destino final no son todavía operativos.

**GRÁFICO I-19. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2001-2014**  
(Millones de euros)



Fuente: *Registro de Inversiones Exteriores*.

Finalmente, la distribución sectorial de la inversión española directa en el exterior excluidas las ETVEs mostró una elevada concentración, del 63,6 por 100 del total, en dos sectores, el financiero y de seguros, que aumentó un 43,6 por 100, y el sector de industrias extractivas, que registró un aumento excepcional, del 494,1 por 100, debido al fuerte incremento de la inversión en la extracción de crudo de petróleo. Otros sectores que registraron fuertes incrementos de inversión española fueron la hostelería y la educación, aunque su peso relativo sobre el total de las inversiones es muy reducido.

### 3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

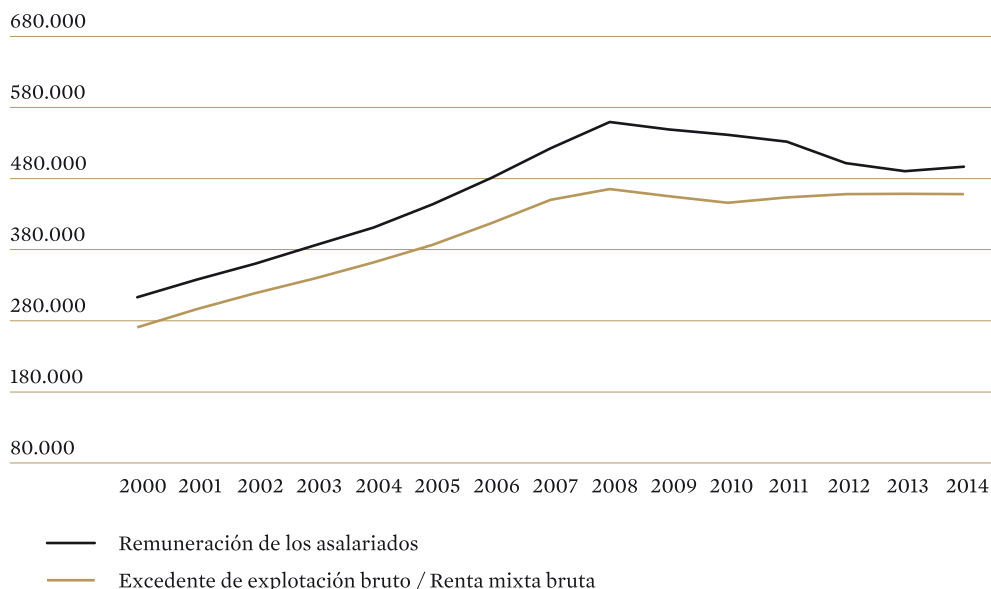
En 2014, con un aumento del PIB nominal del 0,9 por 100 y un incremento de la ocupación del 1,2 por 100<sup>93</sup>, se produjo un aumento de la remuneración de asalariados<sup>94</sup> del 1,3 por 100, lo que rompe la tendencia descendente iniciada en 2009. Por su parte, el excedente bruto/rentas mixtas<sup>95</sup>, que había registrado tasas positivas de aumento desde 2011, sufrió un leve retroceso en 2014, del 0,1 por 100 (gráfico I-20).

93. Empleo equivalente a tiempo completo.

94. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

95. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras

**GRÁFICO I-20.** EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2007-2014  
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

El aumento de masa salarial en 2014 respondió al cambio de tendencia en relación con el empleo asalariado, que aumentó un 1,6 por 100 en equivalencia a tiempo completo y que más que compensó la caída del 0,2 por 100 de la remuneración media por asalariado. Según la Contabilidad Nacional Trimestral, en las ramas de actividad donde se observa un aumento del empleo asalariado, que son la mayoría, se redujo la remuneración media por asalariado, con la excepción de la industria y las actividades profesionales, las únicas ramas que registraron aumentos simultáneos del empleo y la remuneración media (cuadro I-26). Respecto a las tres actividades donde se siguió destruyendo empleo en 2014, en la construcción y las actividades financieras se registró un repunte de la remuneración media, mientras que en información y comunicaciones la remuneración media también se redujo.

En términos de distribución funcional de la renta, estas dinámicas han dado lugar a un aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en 2014 (del 46,7 por 100 al 46,9 por 100), en contra del excedente bruto de explotación/renta mixta bruta, que pasa del 43,7 por 100 al 43,3 por 100. Por su parte, el peso de los impuestos

rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las *rentas mixtas* se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

**CUADRO I-26. EMPLEO ASALARIADO Y REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2014**  
(Tasa de variación anual)

| <b>Rama de actividad</b>                              | <b>Empleo asalariado ETC</b> | <b>Remuneración por asalariado</b> |
|-------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca          | 4,1                          | -0,1                               |
| Actividades artísticas, recreativas y otros servicios | 3,9                          | -0,2                               |
| Actividades inmobiliarias                             | 3,2                          | -4,3                               |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas     | 2,9                          | 0,2                                |
| Comercio, transporte y hostelería                     | 2,2                          | -0,1                               |
| Administración pública, sanidad y educación           | 1,6                          | -0,6                               |
| Industria                                             | 0,4                          | 1,4                                |
| Información y comunicaciones                          | -0,2                         | -0,5                               |
| Actividades financieras y de seguros                  | -2,7                         | 1,1                                |
| Construcción                                          | -2,9                         | 0,1                                |
| <b>Total</b>                                          | <b>1,6</b>                   | <b>-0,2</b>                        |

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

indirectos netos sobre el PIB aumentó dos décimas (del 9,6 por 100 al 9,8 por 100). Con todo, la participación de la remuneración de asalariados sigue siendo 1,4 puntos de PIB inferior al dato de 2007, previo a la crisis, mientras que la del excedente/rentas mixtas ha ganado 1,9 puntos desde entonces (gráfico I-21).

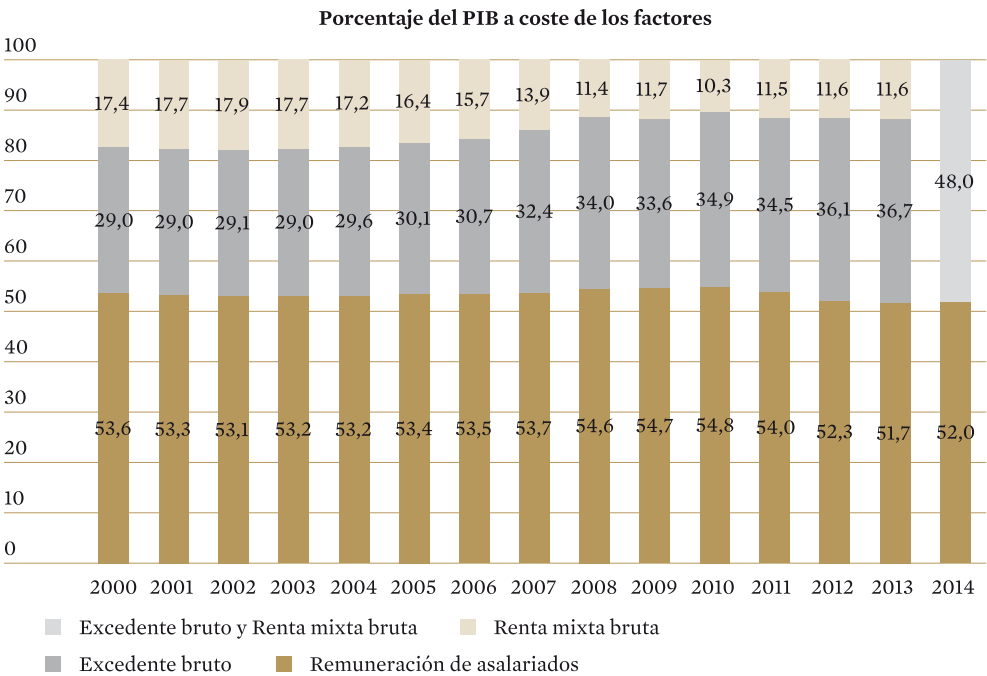
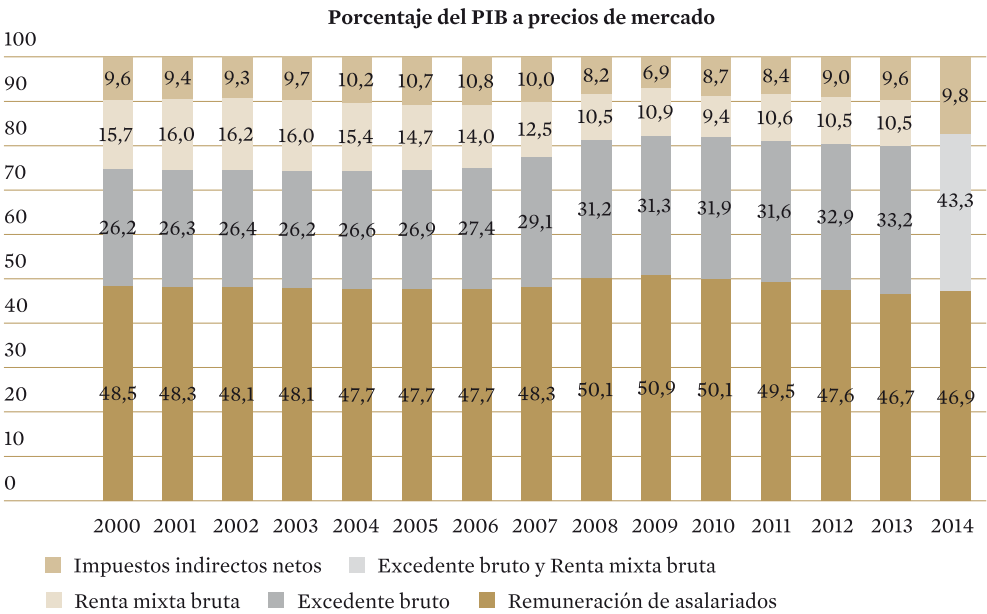
La evolución relativa de las rentas del trabajo y el capital en los últimos años resulta más clara si se descuentan los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores (PIBcf). Así, en 2014 parece revertirse la tendencia observada desde 2010 a la pronunciada disminución del peso de la remuneración de asalariados, como consecuencia de la intensa caída del empleo y la moderación de salarios, ya que dicho agregado recupera 0,36 puntos de PIB.

No obstante, la aportación de los diferentes sectores institucionales a este resultado es dispar. Al aumento de la participación salarial contribuyen únicamente las sociedades no financieras y el sector de hogares y ESFL, que más que compensan la aportación negativa de las Administraciones públicas y las instituciones financieras. Del mismo modo, el importante aumento del excedente bruto/renta mixta bruta de las instituciones financieras contrasta abiertamente con la contribución negativa de las sociedades no financieras y los hogares e ISFL, moderando con ello la pérdida de peso en el PIB del agregado (gráfico I-22).

El comportamiento de la participación salarial en la renta en España contrasta con la zona euro, donde el ajuste del empleo a raíz de la crisis fue moderado y permitió que la participación salarial comenzara a recuperarse de manera sostenida ya desde de 2011, lo que explica que, aun con el repunte de 2014, el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIBcf se sitúe en España todavía 2,2 puntos de PIB por debajo de la media de la zona euro (gráfico I-23).

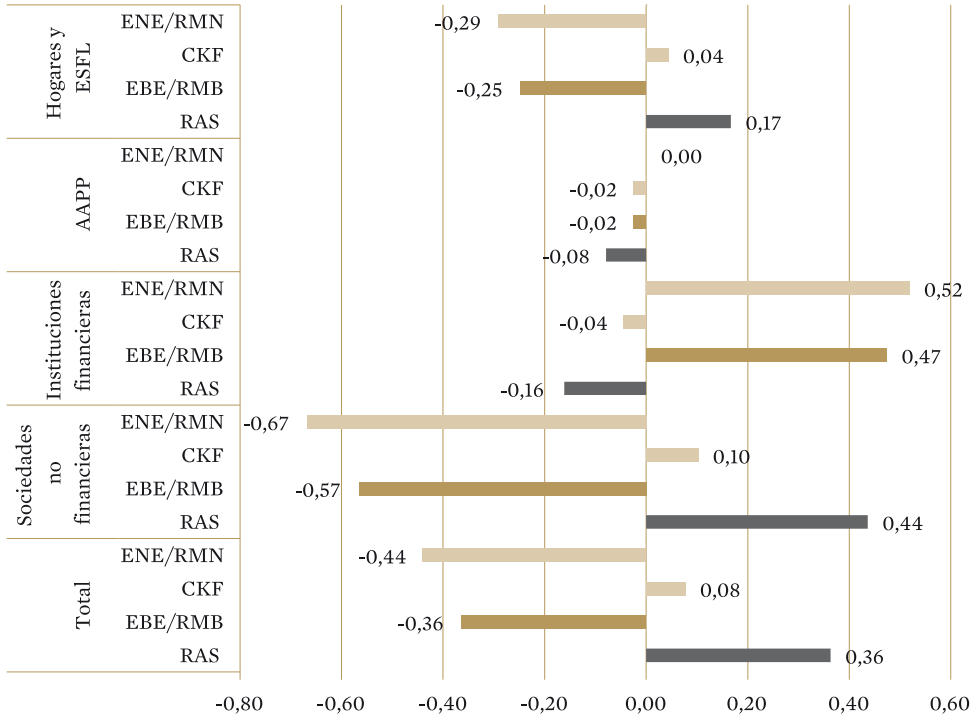


GRÁFICO I-21. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA, 2000-2014



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

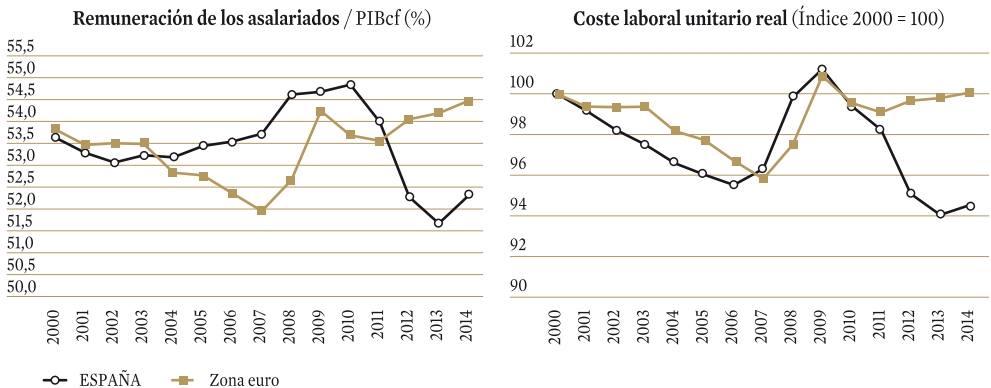
**GRÁFICO I-22.** CONTRIBUCIÓN DE CADA SECTOR INSTITUCIONAL A LA VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL EN EL PIB DE 2014  
(Puntos de PIBcf)



RAS: Remuneración de Asalariados; EBE/RMB: Excedente Bruto de Explotación/Renta Mixta Bruta; CKF: Consumo de Capital Fijo; ENE/RMN: Excedente Neto de Explotación/Renta Mixta Neta.

Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales*.

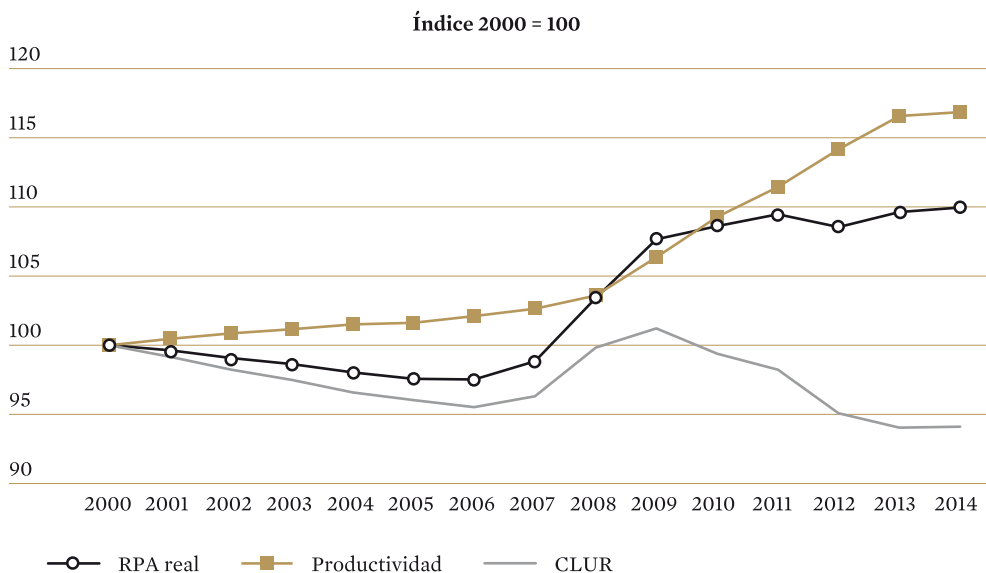
**GRÁFICO I-23.** DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2014



Fuente: Comisión Europea. *Base de datos AMECO*.

Por otro lado, para aproximarse a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado)<sup>96</sup>, se observa que dicha proporción en España se ha venido reduciendo sistemáticamente hasta 2006<sup>97</sup>, que presenta tasas positivas de 2007 a 2009, y que vuelve a caer de manera notable hasta 2013, repuntando ligeramente en 2014. Esta evolución del CLUR se asemeja bastante a la pauta observada en la zona euro hasta 2010, con un descenso sistemático en la etapa expansiva y un repunte en los primeros años de crisis. Sin embargo, a partir de 2011 el indicador se estabiliza en la zona euro en niveles similares a los registrados a mediados de los 2000, mientras que en España el CLUR vuelve a caer de manera pronunciada hasta 2013, situándose, incluso tras el repunte de 2014, en niveles claramente inferiores a los del periodo de expansión anterior (gráfico I-24).

**GRÁFICO I-24.** PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2000-2014



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

96. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{núm. de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{Núm. de asalariados}}{\text{Núm. de ocupados}}$$

= Coste laboral unitario real × Tasa de asalarización

97. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se produjo a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (véanse Memorias CES anteriores).

En España, durante el periodo 2000-2006, la productividad aparente experimentó incrementos modestos, pero positivos, todos los años, mientras que la remuneración por asalariado real se redujo sistemáticamente durante el mismo periodo, en el que se generó abundante empleo de bajos salarios y se pactaron incrementos salariales muy moderados, con el consiguiente aumento sostenido del margen unitario. En cambio, de 2007 a 2009, la recuperación de la productividad aparente, por efecto de la drástica disminución del empleo, fue acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración real, debido a que la destrucción del empleo se concentró en los segmentos de bajos salarios (efecto composición) y a la inercia temporal de la negociación colectiva salarial, con el consiguiente repunte del CLUR (gráfico I-24).

En cambio, el notable descenso del CLUR registrado de 2010 a 2013, y el consiguiente aumento de los márgenes unitarios (y por tanto, del peso del excedente bruto sobre el PIB), responde a dos tipos de factores. Por un lado, se debe a la importante moderación del crecimiento de remuneración por asalariado real que se registra en los cuatro últimos años, que acusa la rebaja de salarios de los empleados públicos, que representan aproximadamente una quinta parte del total de asalariados<sup>98</sup>, el estancamiento salarial experimentado en el sector privado en el contexto de los sucesivos pactos colectivos de contención de rentas<sup>99</sup> y la extensión de la destrucción de empleo a segmentos, sectores y colectivos mejor remunerados (efecto composición). Por otro lado, se explica por las elevadas tasas de aumento pasivo de la productividad, es decir, porque se producían incrementos de la misma basados, no en el aumento de PIB real, que se reduce un 3,9 por 100 en el cuatrienio, sino en la importante caída del empleo registrada en el mismo periodo (del -9,9 por 100). En definitiva, la discrepancia creciente entre la trayectoria de la remuneración media real, que tendía al estancamiento, y la productividad aparente, que aumentaba considerablemente, explica el notable aumento del peso de las rentas del capital en el PIB durante ese periodo.

En 2014, la remuneración por asalariado real siguió la pauta de los años anteriores, y se mantuvo prácticamente estancada. En cambio, la productividad aparente detuvo su pronunciado crecimiento porque el aumento de la ocupación (1,2 por 100) en 2014 fue muy similar al aumento del PIB real (1,4 por 100), por lo que el CLUR en 2014 apenas difiere del de 2013, rompiéndose la tendencia a la reducción del mismo iniciada en 2009. Con un CLUR prácticamente igual al de 2013 (0,1 por 100 de aumento), el incremento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en

98. Rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que se aprobó mediante Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y se hizo efectiva a partir de junio de 2010, le siguió la congelación de los salarios públicos desde 2011 y la eliminación de la paga extra de Navidad de 2012, aprobada mediante Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

99. Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, de 9 de febrero de 2010, y II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, de 25 de enero de 2012, suscritos ambos por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

2014 se explica fundamentalmente por el aumento del empleo asalariado y de la tasa de asalarización, que pasa del 85,5 al 85,8 por 100, rompiéndose la tendencia decreciente de los dos años anteriores.

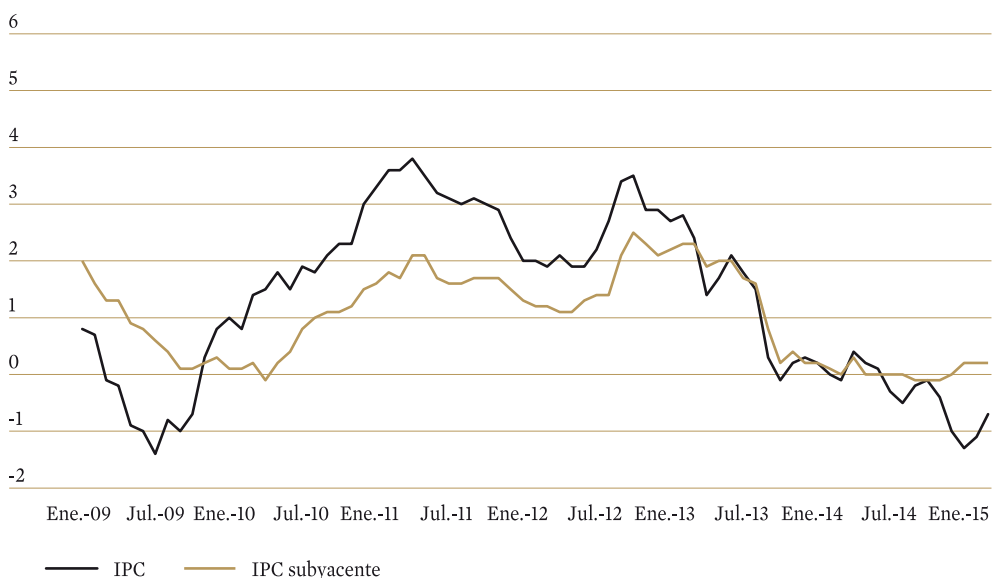
### 3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del IPC, continuó durante 2014 la senda de desaceleración, iniciada a finales de 2012 y acentuada desde el verano de 2013, con tasas de variación cercanas a 0 y tasas de variación negativas en los últimos seis meses (gráfico I-25). La tasa de variación interanual en diciembre se situó en el -1,0 por 100, 1,3 puntos porcentuales inferior a la registrada un año antes, siendo la primera vez que se registraba una tasa interanual negativa al cierre de año desde el inicio de la serie histórica en 1961. De media en el año, la tasa interanual del índice general se situó en el -0,2 por 100 frente al 1,4 por 100 de 2013, lo que supuso algo más de un punto y medio porcentual por debajo.

La caída del precio del petróleo, que está siendo más acusada y duradera de lo esperado inicialmente, y su impacto sobre los precios energéticos son los principales responsables de la evolución de la inflación y particularmente de que se haya situado en valores negativos de forma consecutiva durante los últimos meses. Además, se espera que esta tendencia continúe a corto plazo, en tanto que se mantenga la evolución de los precios del petróleo.

**GRÁFICO I-25.** INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2009-2015

(Tasa de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

Por su parte, el deflactor del PIB, que permite analizar la inflación debida al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos en el país, registró variaciones negativas en torno a medio punto en todos los trimestres de 2014, frente a la variación positiva de 0,7 por 100 de media registrada en 2013, confirmando la situación de deflación técnica.

La evolución a la baja de los precios en España se produjo en un contexto de incertidumbre sobre la recuperación, aunque los datos del segundo semestre han sido más positivos en crecimiento, pero manteniendo tasas de desempleo muy elevadas.

---

*Dinámica de evolución  
de precios en tasas  
negativas*

En la UEM, la caída de los precios también ha coincidido con la incertidumbre sobre una recuperación sostenida, ya que si bien alguna de las grandes economías había registrado tasas de variación positivas a principios de año, a mediados de año se observó cierta debilidad. Todo ello, además, con un mínimo crecimiento del empleo, lo que dio lugar a reavivar la preocupación por mantener bajas tasas de inflación durante un periodo prolongado, que se extiende de forma lógica a la economía española<sup>100</sup>.

Esta evolución no es ajena a la experimentada en otras economías desarrolladas. De hecho, a nivel global las principales economías, ya en fase de recuperación económica, también han registrado tasas de inflación reducidas.

Este episodio de bajas tasas de inflación, e incluso negativas en Europa, es el segundo que tiene lugar desde el inicio de la crisis. En el segundo semestre de 2008 y durante el primer semestre de 2009, la inflación interanual en términos del IAPC disminuyó rápidamente en la zona euro, principalmente por la fuerte caída de los precios del petróleo y otras materias primas y el efecto base resultante de los aumentos de precios que se habían producido previamente en estos mismos componentes. En aquel momento de rápida desinflación, también hubo voces que alertaron sobre las reducidas tasas de inflación, asociado a perturbaciones transitorias por el lado de la oferta y a la intensa caída de la demanda interna.

Distintos factores, tanto de oferta como de demanda, estarían detrás del proceso de desinflación actual registrado en la UEM. Por el lado de la oferta, al igual que en 2009, la evolución a la baja de los precios ha estado condicionada por el contexto exterior, con la reducción de los precios de las materias primas, especialmente la intensa caída del precio del petróleo desde mediados de 2014, y la evolución del tipo de cambio. Pero también por factores internos a la zona euro asociados al proceso

100. La desinflación —desaceleración de la tasa de crecimiento del nivel general de precios— es un proceso de descenso de las tasas de inflación, incluso alcanzando tasas negativas, que por lo general suele ser transitoria y responder a factores temporales, como los efectos base derivados de incrementos acusados en el precio de las materias primas. En cambio, la deflación consiste en una caída persistente, y que se retroalimenta negativamente, de una extensa variedad de precios. En sentido estricto, y según la definición del FMI, la deflación aparece cuando la tasa de inflación interanual ha sido negativa durante dos trimestres.

de reformas en muchos Estados miembros y el exceso de capacidad instalada. Por el lado de la demanda, la debilidad de la demanda interna y del mercado de trabajo ha presionado a la baja los precios de los bienes intermedios y finales. Estos factores reflejados en el comportamiento de la inflación subyacente son los que están detrás de que la inflación se sitúe en niveles reducidos.

En este contexto se puso de manifiesto la importancia que podría tener la debilidad de la demanda interna en la aparición de tasas de inflación negativas, que podría dar lugar a una espiral deflacionista en las caídas de precios y que estas fuesen a su vez un freno para las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, a través de expectativas de inflación cada vez menores. Sin embargo, los datos más recientes sobre la evolución de la demanda interna en las principales economías de la zona euro y España apuntan a la recuperación de la misma, lo que alejaría la presión sobre los precios por esta vía.

El comportamiento de los precios en España en términos de la tasa de variación del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) ha seguido la misma senda de evolución que el IPC. Del mismo modo, la evolución de los precios en la UEM desde mediados de 2013 también ha registrado una tendencia de reducción, aunque el descenso de los precios en España ha sido más intenso, lo que ha hecho que el diferencial de inflación haya sido favorable para España desde entonces.

---

*Diferencial favorable  
frente a la UEM*

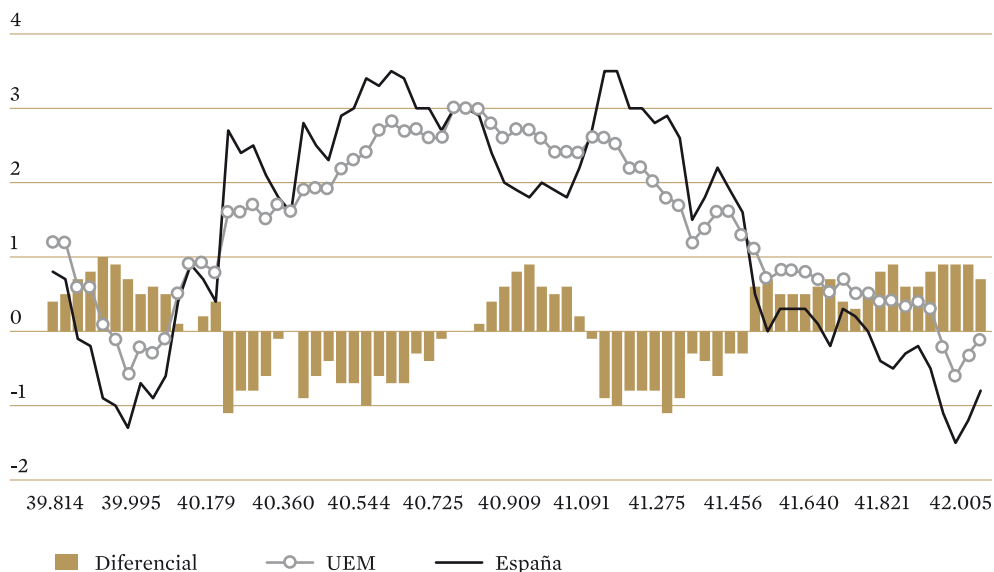
De hecho, en términos de tasa media anual, el IAPC en España se situó en 2014 en  $-0,2$  por 100 frente al  $0,4$  por 100 de la UEM; en el caso de España más de un punto y medio porcentual por debajo de la tasa media registrada en el año anterior que fue del  $1,5$  por 100, mientras que en la UEM fue del  $1,3$  por 100.

La inflación en la zona euro, medida por la tasa interanual del IAPC se ha venido reduciendo de forma importante, desde el  $3,0$  por 100 registrado a finales de 2011 hasta alcanzar una tasa de variación negativa del  $-0,2$  por 100 en diciembre de 2014 (gráfico I-26). Casi tres años de reducción continuada de los precios y por debajo de las expectativas existentes para la evolución de los precios en el área euro. Por su parte, la evolución del IAPC para España ha situado la tasa de variación interanual en diciembre en el  $-1,1$  por 100, resultando un diferencial favorable de casi un punto porcentual con la zona euro y con sus principales competidores, Francia y Alemania. En sentido estricto, este diferencial favorable puede considerarse un dato positivo, por la consiguiente ganancia nominal de competitividad respecto a la zona euro y su posible impacto sobre las exportaciones que ello supone<sup>101</sup>.

El diferencial de inflación subyacente —excluidos los componentes más volátiles—, respecto a la zona euro, siguió una evolución similar a la señalada para el IAPC general,

101. Véase capítulo I, apartado 3.5.2, Sector exterior, de esta Memoria.

**GRÁFICO I-26. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2009-2015**  
(En puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

al registrar un diferencial con la zona euro favorable a España en nueve décimas en tasa interanual a final de año. El IAPC subyacente para la UEM en diciembre fue del 0,7 por 100, frente al -0,2 por 100 de España, mientras que en media para el conjunto del año el IAPC subyacente de la zona euro fue del 0,9 por 100 frente al -0,1 por 100 de España.

Este comportamiento de la inflación subyacente responde a los factores anteriormente señalados, provocando que la inflación se sitúe en niveles reducidos de forma sostenida, como respuesta de la mayor sensibilidad de los precios a las necesidades de ajuste de la economía.

No cabe duda de que la caída del precio del petróleo, más acusada y duradera de lo previsto, y su impacto sobre los precios energéticos son los principales responsables de que la inflación se haya situado en valores negativos desde mediados de 2014 y de que dicha caída se mantenga en un contexto de recuperación del crecimiento, ya que se espera que los precios del petróleo sigan en niveles bajos los próximos meses.

Así, durante 2014, ha sido la evolución del precio del petróleo la que más ha condicionado el comportamiento del IPC. Desde junio de 2014 el precio del barril de petróleo Brent inició una trayectoria de intensa caída hasta situarse a final de año

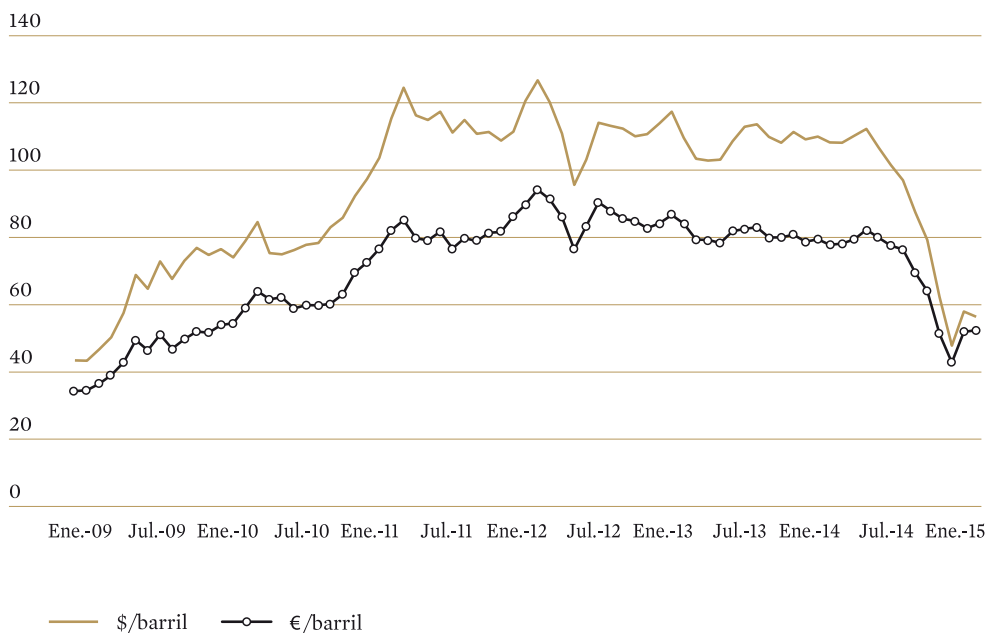
*Deflación técnica en respuesta a la fuerte caída en los precios de la energía*



en 62,3 dólares por barril (gráfico I-27). De media, el precio del barril se situó en 2014 en 99,4 dólares por barril, un 10,3 por 100 menos que la media del año anterior y, respecto a diciembre del año anterior, esta reducción supuso una caída del 44,0 por 100 en el precio del petróleo en dólares y del 36,5 por 100 del precio en euros. La menor caída del precio en euros está condicionada por la depreciación del euro frente al dólar desde mediados de año, lo que ha provocado que el impacto sobre el IPC de dicha reducción de precios sea menor. Si bien el año 2015 comenzó con una nueva disminución del precio hasta situarlo en 47,8 dólares por barril, volviendo a los niveles alcanzados a finales de 2008 y principios de 2009, los últimos datos disponibles para febrero reflejan un mínimo repunte a la espera de confirmar la evolución futura.

Este comportamiento de los precios del petróleo ha tenido su reflejo en el componente de carburantes y combustibles y, en consecuencia, en los precios de los productos energéticos. Durante 2014 los precios de los carburantes y combustibles cayeron en media un 2,6 por 100, con variaciones negativas en todos los meses, excepto mayo y junio, hasta llegar a la mayor caída del 11,8 por 100 registrada en diciembre. Esta caída contrasta con el aumento medio del 10,6 por 100 de 2013. Por su parte, el precio de los productos energéticos también se redujo a lo largo del año, aunque, en menor medida, alcanzando a final de año una variación del -8,5 por 100.

GRÁFICO I-27. PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2009-2015



Fuente: Banco de España y BCE.

Si bien la evolución del precio del petróleo ha determinado en gran medida la evolución del IPC durante 2014, también hay que señalar la presencia de algunos factores específicos en la economía española que han influido sobre dicha evolución. Así, junto a los factores transitorios de origen externo señalados —aumento de los precios de la energía y evolución del tipo de cambio—, hay que considerar que desde el último trimestre de 2013 la evolución de los precios ya había registrado importantes descensos, como consecuencia del fin del efecto base provocado por el aumento de algunos precios regulados y de impuestos que se había producido a mediados de 2012<sup>102</sup>.

En 2014 la inflación continuó desacelerándose, lo que apunta a la existencia de factores, tanto por el lado de la demanda, como la alta tasa de paro, como por el lado de la oferta, con la moderación de los costes salariales y de los márgenes, y el exceso de capacidad productiva.

En este sentido, la inflación subyacente que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, se mantuvo estable en torno a cero a lo largo del año, que además fue su tasa media anual, e incluso registró tasas de variación negativas del -0,1 por 100 en septiembre, octubre y noviembre, para acabar el año de nuevo en cero, reflejando la importancia de los factores de demanda y oferta anteriormente señalados.

La influencia de los condicionantes antes indicados tuvo su reflejo, además de en el índice general y subyacente, en los precios de algunos grupos de consumo y rúbricas representativos del comportamiento del IPC en 2014.

---

*La inflación subyacente en niveles históricamente bajos*

---

*Grupos y rúbricas del IPC*

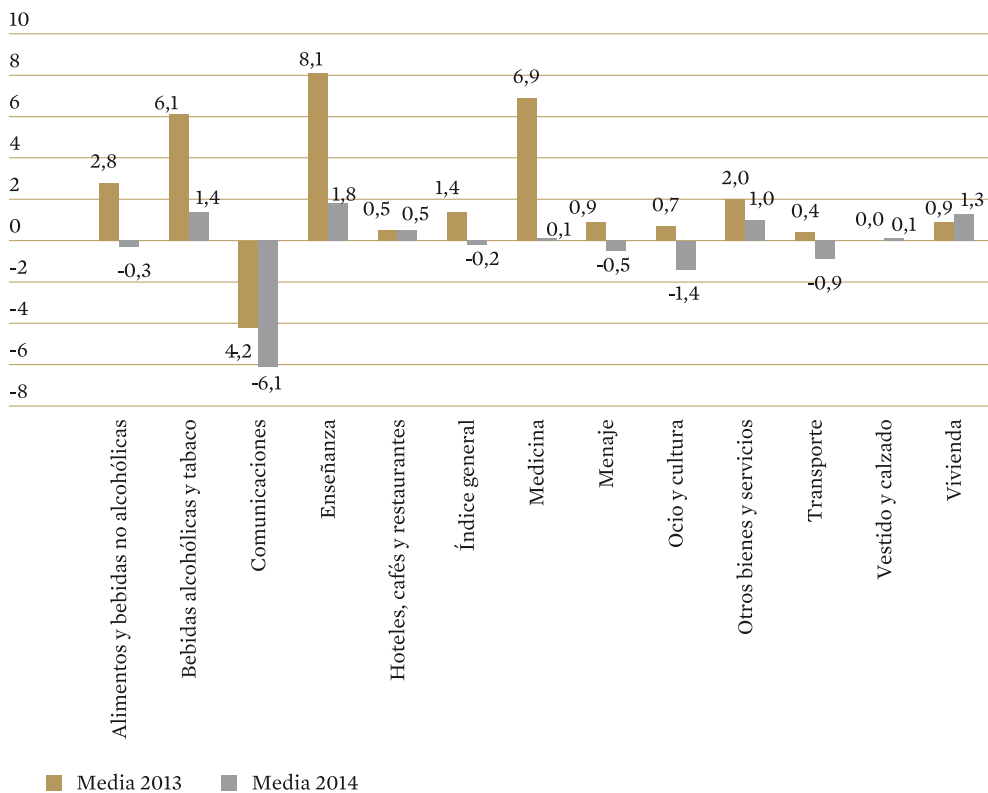
Por componentes del IPC (gráfico I-28), las partidas que registraron una mayor desaceleración respecto a 2013 fueron las de enseñanza y medicina, en respuesta a los aumentos que habían sufrido estos componentes a raíz de decisiones de aumento de tasas tomadas en 2012 y cuyo efecto se diluyó en 2014, seguidos de bebidas alcohólicas y tabaco, y alimentos y bebidas no alcohólicas.

El componente de comunicaciones se mantuvo en tasas negativas del -6,1 por 100, siguiendo la evolución registrada en 2013. El componente de hoteles, cafés y restaurantes registró una evolución media igual a la de 2013. Por el contrario, la evolución media de los componentes de vestido y calzado y vivienda aumentó ligeramente respecto al año anterior.

102. Entre julio y octubre de 2012 se adoptaron algunas decisiones que afectaban a los precios y condicionaban de forma importante la evolución del IPC. Era el caso del cambio en las normas del copago farmacéutico, la restricción de medicamentos excluidos de prestación farmacéutica por el Sistema Nacional de Salud o la subida de las tasas universitarias. El aumento del IVA recogido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establecía una subida de los tipos de gravamen a partir de septiembre de 2012, cuyos efectos se reflejaron en la evolución de los precios a lo largo de los 12 meses siguientes. Véase Memoria CES 2013.

GRÁFICO I-28. COMPONENTES DEL IPC, 2013-2014

(Tasa media anual)



Fuente: INE.

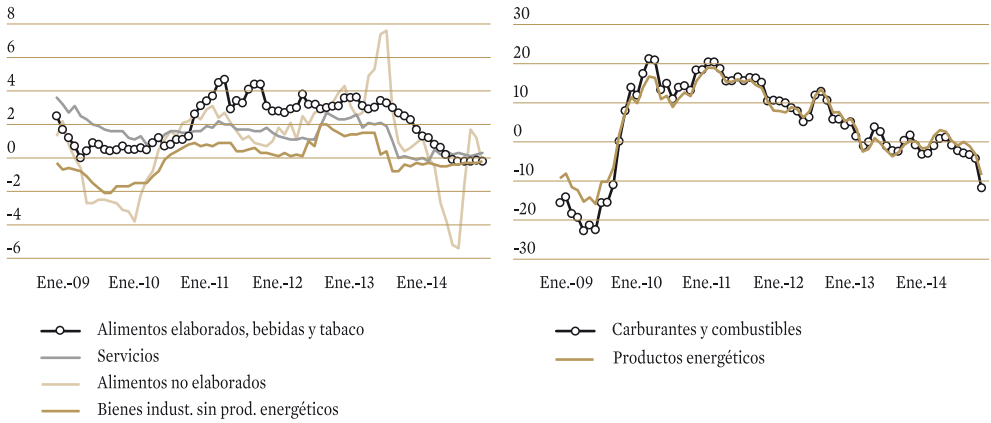
Atendiendo a los grupos especiales (gráfico I-29), se puede destacar que los precios de los productos más volátiles, como es el caso de los alimentos no elaborados, registraron una reducción de media a lo largo del año del -1,2 por 100, con una variación mínima del -5,4 por 100 en agosto, mientras que los de carburantes y combustibles registraron de media en el año una variación del -2,6 por 100, que se acentuó a finales de año, alcanzando una variación interanual en diciembre del -11,8 por 100. El IPC de los bienes industriales no energéticos mantuvo una evolución negativa a lo largo del año del -0,9 por 100.

Por su parte, los precios de los alimentos elaborados y los servicios registraron incrementos positivos de media a lo largo de 2014, del 0,2 por 100 en ambos casos. De forma conjunta, el grupo de alimentos elaborados, bebidas y tabaco, experimentó, en términos de media anual, un crecimiento mayor, del 0,4 por 100.

Las rúbricas que más vieron incrementar sus precios fueron, en general, las que componen el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas (cuadro I-27). El mayor

**GRÁFICO I-29. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2011-2014**

(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE.

**CUADRO I-27. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2014**

(Tasas de variación interanual media)

| <b>Las que más subieron</b>                     |     | <b>Las que más bajaron</b>  |       |
|-------------------------------------------------|-----|-----------------------------|-------|
| 1. Frutas en conserva y frutos secos            | 5,5 | 1. Patatas y sus preparados | -11,8 |
| 2. Transporte público interurbano               | 3,1 | 2. Azúcar                   | -9,3  |
| 3. Pescado fresco y congelado                   | 3   | 3. Aceites y grasas         | -8,5  |
| 4. Crustáceos, moluscos y preparados de pescado | 2,9 | 4. Comunicaciones           | -6,1  |
| 5. Leche                                        | 2,7 | 5. Objetos recreativos      | -4,7  |

Fuente: INE.

aumento, del 5,5 por 100, se registró en la rúbrica de frutas en conserva y frutos secos. Además, de las cinco rúbricas cuyos precios en tasa media aumentaron en el año, todas forman parte de este grupo, a excepción del transporte público interurbano, que aumentó un 3,1 por 100. En este grupo también se incluyen algunas de las rúbricas que experimentaron mayores reducciones de precio en el año, como las patatas y sus derivados (-11,9 por 100), el azúcar (-9,3 por 100) o la rúbrica de aceite y grasas (-8,5 por 100). Asimismo, comunicaciones y objetos recreativos también están entre las cinco rúbricas que experimentaron mayores bajadas de precios.

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado como un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar posibles tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, registró caídas continuadas durante 2014, a excepción de junio, alcanzando dos valores mínimos, en febrero y diciembre, del -3,1 y -3,7 por 100, respectivamente. En media anual, la caída

*El IPRI en valores negativos*

fue del -1,3 por 100. Desde 2011 la evolución de los precios industriales ha mantenido una tendencia de desaceleración continuada, alcanzando tasas negativas ya en 2013, que se ha acentuado en 2014 al estar fuertemente influida por la evolución de los precios de la energía.

De hecho, el componente energético es el que más contribuyó a la evolución del índice general, al representar algo más de una cuarta parte del total del índice general y caer en diciembre hasta el -13,4 por 100, si bien en media anual la caída se limitó hasta el -3,1 por 100.

Por su parte, el IPRI de bienes intermedios, que representa aproximadamente una tercera parte del índice general, continuó a principios de 2014 con la senda de desaceleración registrada ya en 2013 y, si bien moderó su tendencia con reducciones cada vez menores, cerró el año con una caída del 0,8 por 100. En cambio, el IPRI de bienes de equipo experimentó, frente a 2013, crecimientos moderados pero positivos, de forma continua, alcanzando en diciembre un crecimiento del 0,7 por 100. Finalmente, el IPRI de bienes de consumo reflejó un comportamiento favorable con tasas de crecimiento crecientes a lo largo del año, que situó la tasa de variación en diciembre en el 0,4 por 100, si bien durante gran parte del año registró variaciones negativas. Dicha evolución estuvo fuertemente influida por el comportamiento de los precios de los bienes de consumo no duraderos, que registraron una evolución en tasas similares. En cambio, el IPRI de los bienes de consumo duraderos registró un mejor comportamiento en 2014, con tasas de variación crecientes después de las caídas registradas el año anterior, hasta alcanzar en diciembre una variación positiva del 0,9 por 100.

---

*Previsiones de inflación  
negativa para 2015*

El dato más reciente, correspondiente al IPC de marzo de 2015, sitúa la inflación en el -0,7 por 100, lo que supone continuar en tasas muy reducidas presionadas por la evolución de los precios del petróleo, aunque se aprecia un ligero cambio de tendencia.

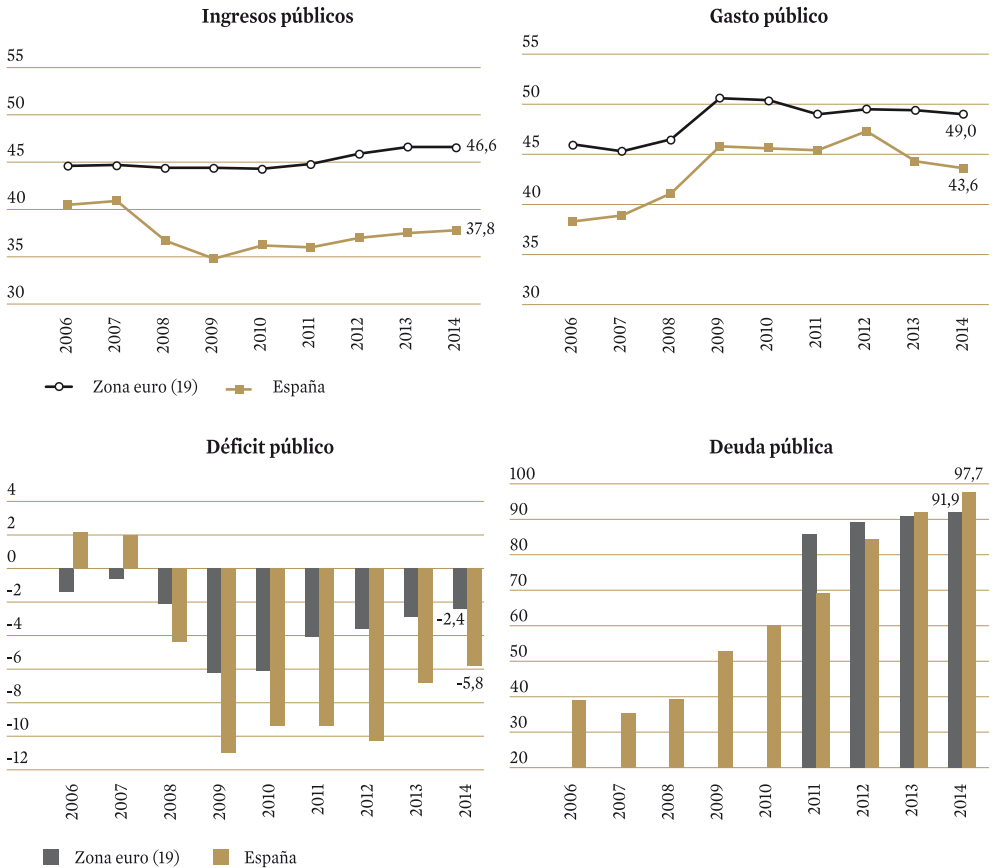
Dadas las perspectivas sobre la evolución de los precios del petróleo, que se prevé se mantengan en niveles bajos al menos durante el primer semestre de 2015, se espera que la inflación siga en niveles reducidos e incluso negativos los próximos meses, y que el efecto base de la caída de los precios del petróleo desde mediados de 2014 se vaya diluyendo conforme avance el año.

### 3.9. SECTOR PÚBLICO

En comparación con el promedio de los países de la zona euro, el sector público español sigue manteniendo una dimensión muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gastos en relación al PIB.

Por otro lado, en 2014 la ratio de déficit público español más que duplicó la media de la zona euro y el peso de la deuda pública se situó, por segundo año consecutivo, también por encima del promedio (gráfico I-30).

**GRÁFICO I-30. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2006-2014**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

A continuación se analizarán en detalle las cuentas cerradas de las Administraciones públicas en 2014, la reforma tributaria aprobada en 2014 y la estrategia de ajuste fiscal a medio plazo contenida en el Programa de Estabilidad 2015-2018.

### 3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2014

En 2014 aumentaron los ingresos (1,6 por 100) y también se redujo el gasto público (-0,7 por 100), lo que se tradujo en un descenso del déficit que, sin tener en cuenta las ayudas a la banca<sup>103</sup>, se cifra en algo menos de 6.000 millones de euros. Este descenso del

103. Las ayudas a la banca, cuando se conceden, se consideran operaciones financieras (variación de activos financieros) y no computan, por tanto, como gasto ni afectan al déficit. Pero cuando estas ayudas pasan a ser consideradas irrecuperables (pérdidas), se dan de baja en el balance financiero y se contabilizan como gasto, concretamente como transferencias de capital, aumentando en ese momento el déficit.

déficit, unido al aumento del PIB derivado de los cambios metodológicos introducidos por el SEC-2010, permitió que la ratio se situara en el 5,7 por 100 del PIB, en línea con los objetivos acordados con la Comisión Europea (cuadro I-28).

La reducción del déficit de las Administraciones públicas se debe, en buena medida, al renovado dinamismo mostrado por los ingresos públicos que, tras años de estancamiento, se han visto impulsados ahora por una recuperación de la actividad económica y, con ella, de las bases fiscales, en combinación con una estructura fiscal de tipos muy altos, resultado de las sucesivas subidas impositivas adoptadas desde el inicio de la crisis. No obstante, la reducción del gasto público, muy concentrada en los gastos de capital, también contribuyó, aunque menos, a la reducción del déficit público.

Como queda reflejado en el cuadro I-29, el ajuste fiscal recayó en su totalidad en la Administración central, que compensó con creces el aumento del déficit de las comunidades autónomas. Por su parte, los saldos fiscales de la Seguridad Social y las corporaciones locales se mantuvieron inalterados en 2014, deficitario en el primer caso y superavitario en el segundo.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas, solo Canarias, Navarra y País Vasco no superaron el 1 por 100 de déficit, cumpliendo el objetivo marcado. De las restantes, la mitad lograron reducir su saldo deficitario, pero no lo suficiente como para cumplir con el objetivo acordado, mientras que en el resto (Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Madrid y La Rioja) el déficit público aumentó (gráfico I-31).

Por otro lado, la necesidad de financiar los saldos deficitarios de las distintas Administraciones, así como de realizar otras operaciones financieras, como las ayudas a la banca a través del FROB, el pago a proveedores y el apoyo a la liquidez de las Administraciones territoriales, la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad o el pago del déficit de la tarifa eléctrica, elevó el peso de la deuda pública sobre el PIB en 5,6 puntos, hasta el 97,7 por 100. Aunque la mayor parte de la deuda se concentra en la Administración central, que es la que, a su vez, experimenta el mayor repunte, también se produjo un sensible aumento de la deuda de las comunidades autónomas, de 2,4 puntos de PIB en términos agregados. En cambio, las corporaciones locales vieron disminuida su deuda en 0,4 puntos de PIB, gracias, un año más, al saldo superavitario de sus cuentas públicas.

Todas las comunidades han registrado aumentos de deuda pública en 2014, pero sobresale el incremento registrado en Andalucía, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha, Cataluña y Valencia, las comunidades que, por otro lado, son las que tienen un mayor *stock* de deuda acumulada en términos del PIB regional respectivo (gráfico I-31).

En cuanto a las corporaciones locales, se produjeron descensos de la deuda pública generalizados, en algunos casos muy notables, tanto en los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, como en las diputaciones, los consejos y

CUADRO I-28. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS A LA BANCA, 2010-2014

| Rúbrica                                  | 2010      |       |           | 2011    |           |         | 2012      |       |           | 2013    |           |         | 2014    |       |         | Variación 14/13 |   |
|------------------------------------------|-----------|-------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|-------|-----------|---------|-----------|---------|---------|-------|---------|-----------------|---|
|                                          | Mill. €   | % PIB | Mill. €   | Mill. € | % PIB     | Mill. € | Mill. €   | % PIB | Mill. €   | Mill. € | % PIB     | Mill. € | Mill. € | % PIB | Mill. € | Mill. €         | % |
| 1 Ingresos no financieros                | 391.661   | 36,2  | 387.353   | 36,0    | 390.385   | 37,0    | 393.468   | 37,5  | 399.733   | 37,8    | 399.733   | 37,8    | 6.265   | 1,6   |         |                 |   |
| 2 Gastos no financieros                  | 493.106   | 45,6  | 488.618   | 45,4    | 499.288   | 47,3    | 464.759   | 44,3  | 461.474   | 43,6    | 461.474   | 43,6    | -3.285  | -0,7  |         |                 |   |
| 3 Ayudas a la banca                      | 392       | 0,0   | 5.137     | 0,5     | 390.68    | 3,7     | 4.897     | 0,5   | 1.204     | 0,1     | 1.204     | 0,1     | -3.693  | -75,4 |         |                 |   |
| 4 = 2 - 3 Gastos no financieros ajustado | 492.714   | 45,6  | 483.481   | 45,0    | 460.220   | 43,6    | 459.862   | 43,8  | 460.270   | 43,5    | 460.270   | 43,5    | 408     | 0,1   |         |                 |   |
| 5 = 1 - 2 Déficit                        | -101.445  | -9,4  | -101.265  | -9,4    | -108.903  | -10,3   | -71.291   | -6,8  | -61.741   | -5,8    | -61.741   | -5,8    | 9.550   | -13,4 |         |                 |   |
| 6 = 1 - 4 Déficit ajustado               | -101.053  | -9,3  | -96.128   | -8,9    | -69.835   | -6,6    | -66.394   | -6,3  | -60.537   | -5,7    | -60.537   | -5,7    | 5.857   | -8,8  |         |                 |   |
| PIB nominal                              | 1.080.913 | 100,0 | 1.075.147 | 100,0   | 1.055.158 | 100,0   | 1.049.181 | 100,0 | 1.058.469 | 100,0   | 1.058.469 | 100,0   | 9.288   | 0,9   |         |                 |   |

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



**CUADRO I-29. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2014**  
(En porcentaje del PIB)

| Conceptos                                | 2007        | 2008        | 2009         | 2010        | 2011        | 2012         | 2013        | 2014        |
|------------------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Déficit (-) superávit (+) público</b> | <b>2,0</b>  | <b>-4,4</b> | <b>-11,0</b> | <b>-9,4</b> | <b>-9,4</b> | <b>-10,3</b> | <b>-6,8</b> | <b>-5,8</b> |
| Administración central                   | 1,3         | -2,9        | -9,1         | -4,8        | -3,4        | -7,8         | -4,7        | -3,7        |
| Seguridad Social                         | 1,3         | 0,7         | 0,7          | -0,2        | -0,1        | -1,0         | -1,1        | -1,1        |
| Comunidades autónomas                    | -0,2        | -1,7        | -2,0         | -3,7        | -5,1        | -1,8         | -1,5        | -1,7        |
| Entidades locales                        | -0,3        | -0,5        | -0,5         | -0,7        | -0,8        | 0,3          | 0,5         | 0,5         |
| <b>Deuda pública consolidada</b>         | <b>35,5</b> | <b>39,4</b> | <b>52,7</b>  | <b>60,1</b> | <b>69,2</b> | <b>84,4</b>  | <b>92,1</b> | <b>97,7</b> |
| Administración central                   | 29,5        | 33,0        | 45,2         | 51,0        | 58,1        | 72,2         | 79,9        | 84,6        |
| Seguridad Social                         | 1,6         | 1,5         | 1,6          | 1,6         | 1,6         | 1,6          | 1,6         | 1,6         |
| Comunidades autónomas                    | 5,7         | 6,6         | 8,6          | 11,4        | 13,5        | 17,9         | 20,0        | 22,4        |
| Entidades locales                        | 2,7         | 2,8         | 3,2          | 3,3         | 3,4         | 4,2          | 4,0         | 3,6         |

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España.

cabildos insulares y las ciudades autónomas. En particular, todas las capitales de provincia con más de 500.000 habitantes vieron reducir su deuda, salvo Sevilla, aunque en valores absolutos sigue destacando el elevado endeudamiento de Madrid, que explica el 15,5 por 100 de toda la deuda local (cuadro I-30).

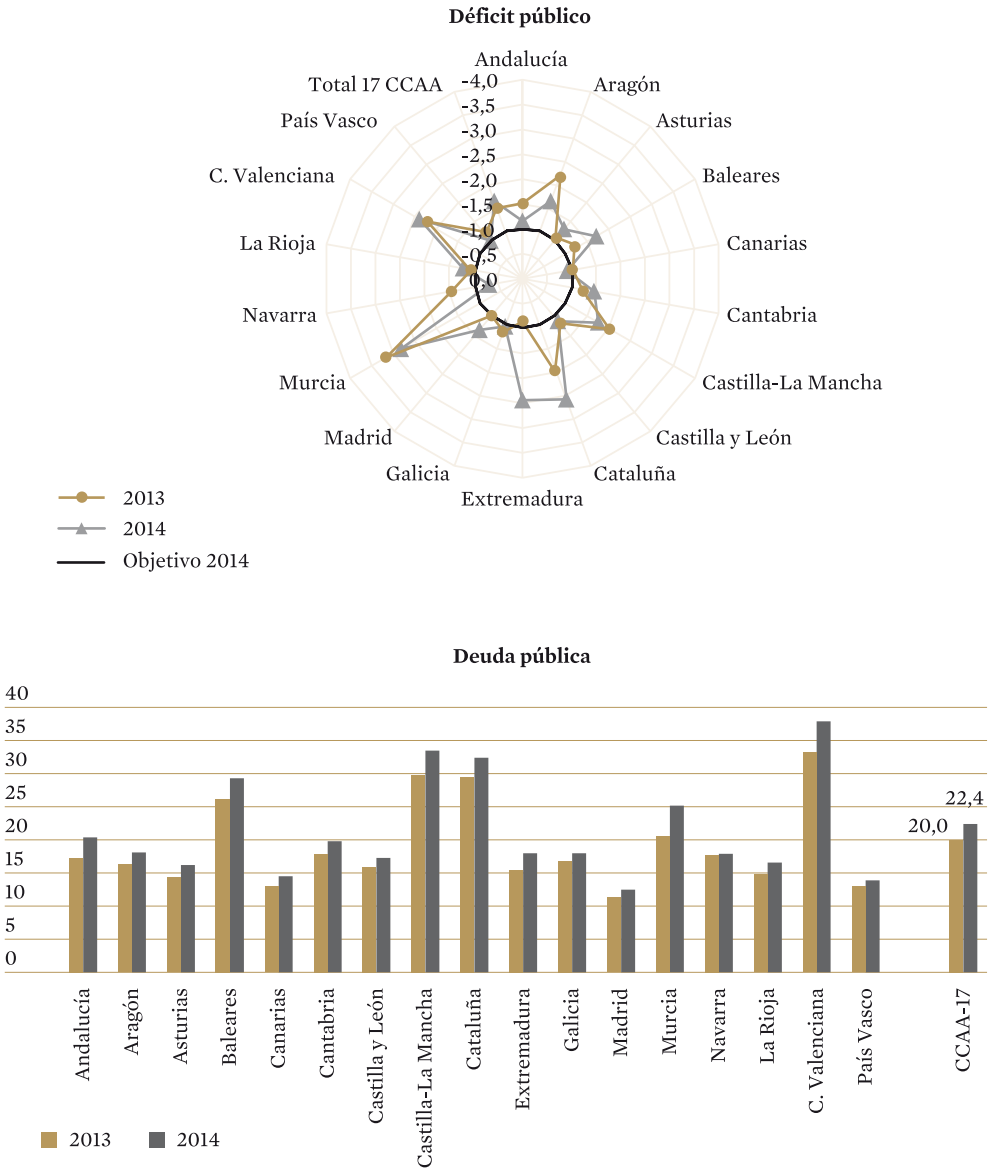
Comenzando por el lado del gasto público, responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100, en 2014 se produjo una disminución agregada del 0,7 por 100, reduciendo su participación en el PIB del 44,3 al 43,8 por 100 (cuadro I-31), si bien hay que tener en cuenta que, si se descuentan las ayudas a la banca, que en 2014 fueron menores que en 2013, el gasto público habría aumentado un 0,1 por 100, por lo que más bien habría que hablar de congelación del gasto en términos homogéneos.

La mayoría de las partidas se redujeron, destacando, un año más, los recortes en formación bruta de capital fijo (-4,5 por 100), consumos intermedios (-1,5 por 100), muy ligados a la prestación de servicios públicos autonómicos y locales, transferencias sociales en especie suministradas por el mercado (-0,7 por 100), que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), y otras transferencias (-2,3 por 100), debido a las menores aportaciones a la Unión Europea.

Por su parte, el gasto en remuneración de los asalariados del sector público se reduce ligeramente por efecto de la congelación, un año más, de los salarios públicos, de la prohibición de la reposición de efectivos con carácter general<sup>104</sup>, y de la reducción

104. La tasa de reposición de efectivos se fijó en cero con carácter general, y en el 10 por 100 para sectores considerados prioritarios, como prevención del fraude fiscal y laboral, sanidad y educación, entre otros.

**GRÁFICO I-31. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2013-2014**  
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

CUADRO I-30. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2013-2014

| Tipo de corporación local                                          | 2013          | Mill. €       | Var. %       | 2014         |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
|                                                                    | Mill. €       |               |              | % total      |
| <b>1. Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales</b> | <b>34.843</b> | <b>31.811</b> | <b>-8,7</b>  | <b>82,9</b>  |
| Capitales de provincia                                             | 15.832        | 14.229        | -10,1        | 37,1         |
| Barcelona                                                          | 1.110         | 978           | -11,9        | 2,5          |
| Madrid                                                             | 7.036         | 5.936         | -15,6        | 15,5         |
| Málaga                                                             | 701           | 638           | -9,0         | 1,7          |
| Sevilla                                                            | 439           | 443           | 0,9          | 1,2          |
| Valencia                                                           | 872           | 804           | -7,8         | 2,1          |
| Zaragoza                                                           | 861           | 817           | -5,1         | 2,1          |
| Resto capitales de provincia                                       | 4.813         | 4.612         | -4,2         | 12,0         |
| Resto                                                              | 19.011        | 17.582        | -7,5         | 45,8         |
| <b>2. Diputaciones, consejos y cabildos insulares</b>              | <b>6.924</b>  | <b>6.230</b>  | <b>-10,0</b> | <b>16,2</b>  |
| Diputaciones de régimen común                                      | 2.865         | 2.315         | -19,2        | 6,0          |
| Diputaciones forales del País Vasco                                | 3.261         | 3.232         | -0,9         | 8,4          |
| Consejos y cabildos insulares                                      | 798           | 683           | -14,4        | 1,8          |
| <b>3. Ciudades autónomas</b>                                       | <b>348</b>    | <b>323</b>    | <b>-7,2</b>  | <b>0,8</b>   |
| <b>Total</b>                                                       | <b>42.115</b> | <b>38.363</b> | <b>-8,9</b>  | <b>100,0</b> |

Fuente: Banco de España. Boletín Estadístico de marzo de 2015.

del empleo público<sup>105</sup>. Y algo parecido sucede con el gasto en prestaciones sociales, que aumenta solo ligeramente (0,1 por 100), porque el moderado aumento del gasto en pensiones, que se produce por el efecto sustitución, el aumento del número de beneficiarios y la revalorización anual del 0,25 por 100, es casi compensado por el importante descenso del gasto en desempleo, que obedece, más que a la reducción de los trabajadores en paro, que también, al agotamiento del derecho de cobro de prestaciones de una parte creciente de este colectivo, es decir, de la disminución de la tasa de cobertura del sistema<sup>106</sup>.

Respecto a las partidas que aumentan claramente, destacan las subvenciones a la producción (5,3 por 100), que incluyen el extracoste del sector eléctrico por importe de 881 millones de euros, y los intereses de la deuda (1,0 por 100), reflejo del pronunciado aumento del endeudamiento público.

En cuanto a las transferencias de capital, se reducen un 21,1 por 100, porque incluyen las ayudas a la banca que, como ya se ha mencionado, en 2014 fueron mucho menos cuantiosas que en 2013. Descontadas las ayudas a la banca, esta partida se incrementa un 29,3 por 100 debido en exclusiva a la inclusión de devoluciones del conocido

105. Según el último Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas (MINHAP), de enero a julio de 2014, el número de empleados públicos se redujo en 28.492 personas. Según la EPA, en 2014 el número de ocupados en el sector público se redujo en 11.500 personas (medias anuales).

106. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión, véase epígrafe 5.9 del capítulo III.

CUADRO I-31. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2013-2014

| Conceptos                                        | 2013             |              | 2014             |              | Variación     |              |
|--------------------------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|---------------|--------------|
|                                                  | Mill. €          | % PIB        | Mill. €          | % PIB        | Mill. €       | %            |
| <b>Ingresos no financieros</b>                   | <b>393.468</b>   | <b>37,5</b>  | <b>399.733</b>   | <b>37,8</b>  | <b>6.265</b>  | <b>1,6</b>   |
| <b>Ingresos corrientes</b>                       | <b>389.625</b>   | <b>37,1</b>  | <b>394.141</b>   | <b>37,2</b>  | <b>4.516</b>  | <b>1,2</b>   |
| Impuestos sobre la renta                         | 100.872          | 9,6          | 101.748          | 9,6          | 876           | 0,9          |
| Impuestos sobre la producción <sup>(1)</sup>     | 115.357          | 11,0         | 118.431          | 11,2         | 3.074         | 2,7          |
| Otros impuestos corrientes                       | 4.184            | 0,4          | 3.863            | 0,4          | -321          | -7,7         |
| Cotizaciones sociales <sup>(2)</sup>             | 128.172          | 12,2         | 129.924          | 12,3         | 1.752         | 1,4          |
| Cobros por bienes y servicios <sup>(3)</sup>     | 22.492           | 2,1          | 22.907           | 2,2          | 415           | 1,8          |
| Rentas de la propiedad <sup>(4)</sup>            | 10.662           | 1,0          | 9.566            | 0,9          | -1.096        | -10,3        |
| Transferencias recibidas <sup>(5)</sup>          | 7.886            | 0,8          | 7.702            | 0,7          | -184          | -2,3         |
| <b>Ingresos de capital</b>                       | <b>3.843</b>     | <b>0,4</b>   | <b>5.592</b>     | <b>0,5</b>   | <b>1.749</b>  | <b>45,5</b>  |
| Impuestos sobre el capital                       | 5.085            | 0,5          | 5.591            | 0,5          | 506           | 10,0         |
| Transferencias de capital <sup>(6)</sup>         | 5.289            | 0,5          | 4.261            | 0,4          | -1.028        | -19,4        |
| Ajuste por recaudación incierta                  | -6.531           | -0,6         | -4.260           | -0,4         | 2.271         | -34,8        |
| <b>Gastos no financieros</b>                     | <b>464.759</b>   | <b>44,3</b>  | <b>461.474</b>   | <b>43,6</b>  | <b>-3.285</b> | <b>-0,7</b>  |
| <b>Gastos corrientes</b>                         | <b>432.090</b>   | <b>41,2</b>  | <b>431.724</b>   | <b>40,8</b>  | <b>-366</b>   | <b>-0,1</b>  |
| Remuneración de asalariados                      | 114.537          | 10,9         | 114.521          | 10,8         | -16           | 0,0          |
| Consumos intermedios                             | 55.927           | 5,3          | 55.107           | 5,2          | -820          | -1,5         |
| Impuestos sobre la producción                    | 384              | 0,0          | 372              | 0,0          | -12           | -3,1         |
| Transferencias sociales en especie               | 28.030           | 2,7          | 27.830           | 2,6          | -200          | -0,7         |
| Prestaciones sociales                            | 170.600          | 16,3         | 170.806          | 16,1         | 206           | 0,1          |
| Subvenciones a la producción                     | 10.427           | 1,0          | 10.980           | 1,0          | 553           | 5,3          |
| Otras transferencias <sup>(7)</sup>              | 17.976           | 1,7          | 17.565           | 1,7          | -411          | -2,3         |
| Intereses y otras rentas de la propiedad         | 34.209           | 3,3          | 34.543           | 3,3          | 334           | 1,0          |
| <b>Gastos de capital</b>                         | <b>32.669</b>    | <b>3,1</b>   | <b>29.750</b>    | <b>2,8</b>   | <b>-2.919</b> | <b>-8,9</b>  |
| Formación bruta de capital fijo <sup>(8)</sup>   | 22.138           | 2,1          | 21.131           | 2,0          | -1.007        | -4,5         |
| Transferencias de capital                        | 10.163           | 1,0          | 8.015            | 0,8          | -2.148        | -21,1        |
| Adquisición neta activos no financieros no prod. | 368              | 0,0          | 604              | 0,1          | 236           | 64,1         |
| <b>Capacidad (+) necesidad (-) financiación</b>  | <b>-71.291</b>   | <b>-6,8</b>  | <b>-61.741</b>   | <b>-5,8</b>  | <b>9.550</b>  | <b>-13,4</b> |
| <b>Pro Memoria: PIB nominal</b>                  | <b>1.049.181</b> | <b>100,0</b> | <b>1.058.469</b> | <b>100,0</b> | <b>9.288</b>  | <b>0,9</b>   |

Nota: En términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.

(1) Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción.

(2) Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas.

(3) Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por otra producción de no mercado.

(4) Incluye intereses, rentas de sociedades y otras rentas de la propiedad.

(5) Incluye cooperación internacional corriente, indemnizaciones de seguro no vida y otras transferencias corrientes.

(6) Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.

(7) Incluye cooperación internacional corriente, recursos propios de la Unión Europea (IVA y RNB), otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

como “céntimo sanitario” por importe de 1.699 millones de euros, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de febrero de 2014, que establece que el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos vulnera el ordenamiento comunitario, y que obliga a la devolución de los importes solicitados a medida que estos se vayan produciendo.

En lo que atañe a la evolución de los ingresos no financieros, de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales, en 2014 se produjo un aumento del 1,6 por 100, aunque la evolución de las diferentes fuentes de ingresos fue desigual. Así, destaca el aumento de los ingresos por impuestos sobre la producción (2,7 por 100), impulsados por la recaudación del IVA en un contexto de aumento del consumo, que más que compensa el descenso de los impuestos especiales. También se produjo un moderado aumento de las cotizaciones sociales (1,4 por 100), que se produce por el incremento del número de cotizantes y de las bases máximas de cotización, y a pesar de la introducción de la tarifa reducida en contratos indefinidos de nueva creación, así como del descenso de las cotizaciones por desempleo por la caída de la tasa de cobertura<sup>107</sup>. Asimismo se produce un aumento de los ingresos sobre la renta (0,9 por 100), pero de menor entidad, porque el aumento de la recaudación por IRPF se produce en paralelo a la caída de los ingresos del impuesto de sociedades. En cambio, se producen importantes reducciones, tanto de los ingresos de la propiedad (-10,3 por 100), por la caída de los beneficios del Banco de España, como de las transferencias de capital recibidas (-19,4 por 100), por la notable reducción de las ayudas FEDER.

A continuación se comentará la evolución de las principales figuras tributarias a partir de la información desagregada de recaudación, en términos de caja, que ofrece la AEAT y que revela, en primer lugar, que en 2014, tras seis años de caídas consecutivas, aumentaron las bases imponibles de los principales impuestos. Este es el principal motivo del aumento de la recaudación impositiva y, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, el efecto de los cambios normativos con efecto en 2014 es marginal, y se cifra tan solo en 125 millones de euros (cuadro I-32).

La recaudación por IRPF aumentó en 2014 un 3,9 por 100 por el aumento de las rentas brutas de las familias y, dentro de estas, por el intenso crecimiento de las ganancias patrimoniales (40 por 100), el aumento de los beneficios de los empresarios individuales (4 por 100) y el repunte de la masa de pensiones y salarial (el aumento del empleo compensa la caída de salarios y la menor cobertura del desempleo) que aumenta un 1,1 por 100 conjuntamente. En contraste, las rentas del capital mobiliario se redujeron un 18 por 100 debido principalmente a la evolución negativa de los intereses de las cuentas bancarias.

Por su parte, la recaudación del impuesto sobre sociedades, en la misma dinámica que el año anterior, se redujo de manera notable, un 6,2 por 100 por 100, a pesar de que los beneficios empresariales crecieron un 14,2 por 100, cuatro puntos por encima del aumento registrado en 2013. Tasa similares se encuentran en la información declarada por las grandes empresas y grupos en el tercer pago fraccionado, de donde se deduce un incremento de los beneficios del 12,8 por 100, una tasa que se eleva al 17

107. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social, véase el epígrafe 5.3 del capítulo III.

**CUADRO I-32.** EFECTO RECAUDATORIO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN 2014\*

| Medida                                                   | Impuesto | Mill. €      |
|----------------------------------------------------------|----------|--------------|
| Subida retención actividades profesionales               | IRPF     | -609         |
| Eliminación paga extra en AAPP                           | IRPF     | 676          |
| Gravamen sobre premios de loterías                       | IRPF     | 118          |
| Medidas sobre la cuota de IRPF                           | IRPF     | 154          |
| Gravamen especial de dividendos                          | IS       | -9           |
| Gravamen revalorización de activos                       | IS       | -380         |
| Medidas sobre la cuota del IS                            | IS       | -888         |
| Aumento tipo IVA de la vivienda                          | IVA      | 288          |
| Régimen de caja en el IVA                                | IVA      | -65          |
| Subida tipos tabaco                                      | IIEE     | 191          |
| Subida tipos alcohol                                     | IIEE     | 52           |
| Hidrocarburos                                            | IIEE     | 113          |
| Carbón utilizado en la producción eléctrica              | IIEE     | 83           |
| Electricidad para grandes consumidores industriales      | IIEE     | -38          |
| Fiscalidad medioambiental                                | IIEE     | 408          |
| Impuesto sobre gases fluorados                           | IIEE     | 31           |
| 1. Aumento recaudatorio por cambios normativos           |          | 125          |
| 2. Aumento recaudatorio total                            |          | 6.140        |
| En tasa de variación                                     |          | 3,64         |
| <b>Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)</b> |          | <b>6.015</b> |
| <b>En tasa de variación</b>                              |          | <b>3,56</b>  |

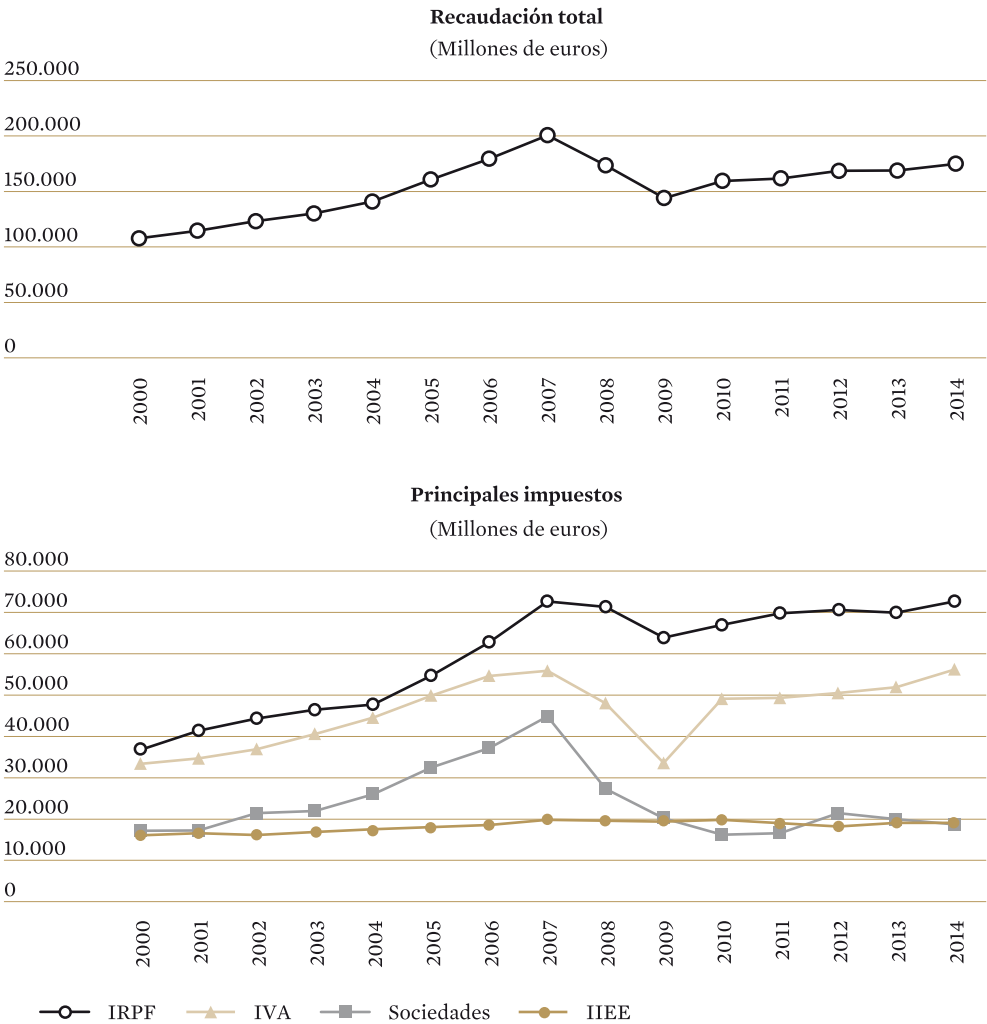
\* Incluye solo los principales impuestos estatales (IRPF, sociedades, IVA e IIEE) antes de descontar la participación de las AATT.  
Fuente: AEAT, *Informe mensual de recaudación tributaria*, diciembre de 2014.

por 100 en el caso de los grupos y que supera el 30 por 100 en los principales grupos del sector financiero.

Este resultado recaudatorio peor de lo esperado responde, como se explica en la actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, a la acumulación de bases imponibles negativas y deducciones en cuota pendientes de aplicar generadas en los periodos de peores resultados o, en otros términos, al aumento del *stock* de créditos fiscales de las empresas durante la crisis, que da lugar a que, al liquidar el impuesto, su cuota a ingresar se reduzca o anule. Además, aunque en menor grado, algunas de las medidas adoptadas en 2012, como el aumento de los pagos fraccionados y límites a la amortización de activos, tenían un efecto coyuntural sobre la recaudación y solo implicaban un adelanto de los cobros por parte de la Administración tributaria, circunstancia que, una vez liquidado el impuesto en los ejercicios siguientes, se traducen en menores ingresos.

En este sentido, observando la evolución de la recaudación de los principales tributos en los últimos años (gráfico I-32), el único impuesto que no ha recuperado los niveles de recaudación previos a la crisis es el impuesto de sociedades, por los motivos mencionados, lo que conlleva, en comparación con el dato de 2007, una pérdida recaudatoria de 26.110 millones de euros, equivalente al 2,5 por 100 del PIB.

GRÁFICO I-32. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2000-2014



| Impuesto             | Tasas de variación (%) |            |            |            |             |             |             |              |              |             |            |            |            |            |
|----------------------|------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
|                      | 2001                   | 2002       | 2003       | 2004       | 2005        | 2006        | 2007        | 2008         | 2009         | 2010        | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       |
| IRPF                 | 12,5                   | 7,2        | 4,8        | 2,7        | 14,7        | 14,8        | 15,6        | -1,8         | -10,5        | 4,9         | 4,2        | 1,3        | -0,9       | 3,9        |
| Sociedades           | 0,0                    | 24,5       | 2,3        | 18,7       | 24,9        | 14,5        | 20,5        | -39,1        | -26,1        | -19,8       | 2,5        | 16,6       | -7,0       | -6,2       |
| IVA                  | 3,8                    | 6,5        | 9,9        | 9,7        | 12,0        | 9,6         | 2,2         | -14,0        | -30,1        | 46,2        | 0,4        | -1,5       | 2,9        | 8,2        |
| Impuestos especiales | 3,2                    | -2,6       | 4,4        | 3,9        | 2,9         | 3,2         | 6,4         | -1,1         | -1,1         | 2,4         | -4,2       | -1,4       | 4,7        | 0,2        |
| Resto*               | 8,5                    | -8,8       | 1,7        | 16,4       | 9,9         | 9,1         | 24,5        | -5,0         | -2,2         | 5,8         | -5,5       | -5,8       | 1,4        | 4,9        |
| <b>Total</b>         | <b>6,3</b>             | <b>7,5</b> | <b>5,7</b> | <b>8,2</b> | <b>14,1</b> | <b>11,6</b> | <b>11,9</b> | <b>-13,6</b> | <b>-17,0</b> | <b>10,8</b> | <b>1,4</b> | <b>1,4</b> | <b>0,2</b> | <b>3,6</b> |

Nota: los ingresos están computados en términos de caja.

\* Incluye recaudación del impuesto de la renta de no residentes, impuesto del patrimonio, resto de impuestos directos; impuesto sobre primas de seguros; impuesto sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto impuestos indirectos.

Fuente: AEAT, *Informes de Recaudación Tributaria*.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación del IVA en términos de caja creció un 8,2 por 100 en 2014, gracias al aumento, por primera vez en seis años, del gasto final sujeto a IVA, que aumentó un 5,6 por 100 impulsado por la recuperación del consumo de las familias y, en menor medida, por el aumento del gasto en vivienda y del gasto de las Administraciones públicas. En cambio, la recaudación por impuestos especiales aumentó tan solo un 0,2 por 100, fundamentalmente porque las devoluciones impuestas por la Unión Europea del “céntimo sanitario”, que se incluyen en los datos del impuesto sobre hidrocarburos, compensaron el aumento recaudatorio derivado de los consumos específicos, fundamentalmente tabaco y gasolinas y gasóleo.

### 3.9.2. La reforma tributaria de 2014

En noviembre de 2014 se aprobó la reforma del sistema tributario de ámbito estatal, apoyándose en buena medida en el denominado *Informe Lagares* presentado en febrero<sup>108</sup>. La reforma afecta de manera sustancial a los principales impuestos directos: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y al impuesto de sociedades. Además, se introducen algunos cambios de menos trascendencia en el impuesto sobre la renta de no residentes, el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto general indirecto canario y los impuestos especiales<sup>109</sup>. La reforma, que se pretende completar con la próxima modificación de la Ley general Tributaria, entraña, según estimaciones del Gobierno, un coste recaudatorio de 9.000 millones de euros.

A continuación se relacionan de manera sintética las principales modificaciones introducidas en los diferentes elementos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (cuadro I-33) y del impuesto de sociedades (cuadro I-34).

### 3.9.3. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, la estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal, pero ahora en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo, que se sustenta, a su vez, en el mantenimiento de factores externos actualmente favorables al ciclo, como un euro depreciado, bajos precios del petróleo y condiciones monetarias muy favorables, lo que introduce cierta dosis de

108. Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, febrero 2014.

109. Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y el texto refundido del impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre sociedades.

Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor añadido; la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias; la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.



CUADRO I-33. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IRPF\*

| Renta gravable                        | Exenciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                       | <i>Indemnizaciones por despido:</i> se establece un límite a la exención de 180.000 euros<br><i>Dividendos:</i> se suprime la exención de los 1.500 euros anuales.<br><i>Planes de ahorro a largo plazo:</i> nueva exención de los rendimientos de capital mobiliario procedentes de los seguros de vida, depósitos y contratos financieros si se mantienen durante 5 años.<br><i>Becas de estudios o investigación de fundaciones bancarias:</i> se declaran exentas.<br><i>Retribuciones en especie:</i> se modifica el tratamiento de las primas de seguros colectivos, de las entregas de acciones o participaciones de la empresa a los trabajadores, de las cesiones de vivienda propiedad del pagador, y de la utilización de automóviles eficientes energéticamente.<br><i>Rentas irregulares:</i> se rebaja la reducción del 40 al 30%; se exige que se imputen en un único periodo impositivo, salvo para las indemnizaciones por despido que se perciban de forma fraccionada, y se elimina la especialidad de las <i>stock options</i> .<br><i>Reducción general por rendimientos del trabajo:</i> se reduce a 2.000 euros anuales, ampliable en el caso de las rentas muy bajas, trabajadores discapacitados y movilidad geográfica. |
| Rendimiento del trabajo               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                       | <i>Primas de emisión de valores no cotizados:</i> se consideran rendimientos del capital mobiliario.<br><i>Rentas irregulares:</i> se rebaja la reducción del 40 al 30% y se exige que se imputen en un único periodo impositivo, con el límite de 3.000.000 de euros que opera para los rendimientos del trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Rendimiento del capital mobiliario    | <i>Reducción por arrendamiento de vivienda a jóvenes:</i> del 100% se pasa a aplicar la reducción general del 60%.<br><i>Rentas irregulares:</i> se rebaja la reducción del 40 al 30% y se exige que se imputen en un único periodo impositivo, con el límite de 3.000.000 de euros que opera para los rendimientos del trabajo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Rendimiento de actividades económicas | <i>Retribuciones por prestaciones de servicios de carácter profesional de los socios de la empresa:</i> de no darse de alta en la Seguridad Social como autónomos se considerarán rendimientos del trabajo.<br><i>Estimación directa:</i> se incrementa al 100% la deducibilidad de las cantidades abonadas por contratos de seguros y se introduce el límite de 2.000 euros para gastos de difícil justificación.<br><i>Estimación objetiva:</i> se endurece el requisito de ingresos y se excluye de su aplicación a determinadas actividades.<br><i>Rentas irregulares:</i> se rebaja la reducción del 40 al 30% y se exige que se imputen en un único periodo impositivo, con el límite de 3.000.000 de euros que opera para los rendimientos del trabajo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Ganancias y pérdidas patrimoniales    | <i>Reducciones de capital con devolución de aportaciones en sociedades no cotizadas y cantidades percibidas por la transmisión de derechos de suscripción procedentes de valores cotizados:</i> se consideran ganancias patrimoniales.<br><i>Venta de elementos patrimoniales adquiridos antes del 31 de diciembre de 1994:</i> se limita a la aplicación de los coeficientes de abatimiento a las ganancias inferiores a 400.000 euros.<br><i>Venta de inmuebles:</i> se suprimen los coeficientes de corrección monetaria.<br><i>Renta vitalicia:</i> se eximen de gravamen las ganancias patrimoniales de mayores de 65 años que se destinen a constituir una renta vitalicia, con el límite de 240.000 euros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Integración y compensación de rentas  | <i>Ganancias patrimoniales generadas en menos de un año:</i> se integran en la base imponible del ahorro.<br><i>Compensación de rendimientos del ahorro con ganancias y pérdidas patrimoniales:</i> se permite a partir de 2018 con el límite del 25% de los saldos positivos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

CUADRO I-33. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IRPF\* (continuación)

|                      |                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Base liquidable      | Reducciones                | <i>Aportaciones a planes de pensiones:</i> se rebaja la reducción a 8.000 euros para todos los contribuyentes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Cuota íntegra        | Gravamen general           | <i>Aportaciones a partidos políticos:</i> se suprime y pasa a deducción en la cuota.<br><i>Tramos:</i> se reducen de 7 a 5.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                      | Gravamen del ahorro        | <i>Tipos:</i> se reducen en dos años, pasando el mínimo del 24,75 al 19% y el máximo del 52 al 45%.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                      | Mínimo personal y familiar | <i>Tipos:</i> se reducen en dos años, pasando el mínimo del 21 al 19% y el máximo del 27 al 23%.<br>Elevación generalizada de las cuantías.                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Cuota líquida        | Deducciones en la cuota    | <i>Mínimo por descendientes:</i> se permite su aplicación cuando el descendiente no conviva pero dependa del contribuyente.<br><i>Cuenta ahorro-empresa:</i> se suprime.<br><i>Alquiler de vivienda habitual:</i> se suprime para nuevos contratos.                                                                                                                                                                   |
|                      |                            | <i>Donativos a ESFL:</i> aumenta del 25 al 30% en general y, si el contribuyente lleva al menos 3 años donando a la misma entidad, la deducción se eleva al 75% de los primeros 150 euros y 35% por el exceso.                                                                                                                                                                                                        |
|                      | Cuota diferencial          | Impuestos negativos<br>Tres nuevas deducciones de 1.200 euros, con posibilidad de cobro anticipado, para trabajadores por descendientes con discapacidad, por ascendientes con discapacidad y por familia numerosa.                                                                                                                                                                                                   |
| Regímenes especiales | Obligación de declarar     | Se eleva el umbral de renta mínimo de 11.200 a 12.000 euros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                      |                            | <i>Transparencia fiscal internacional:</i> se modifica en línea con el IS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                      |                            | <i>Desplazados a territorio español:</i> se excluye a los deportistas profesionales, se eliminan condiciones y se incorporan especialidades.<br><i>Exit tax:</i> nuevo impuesto en caso de pérdida de residencia fiscal en territorio español de contribuyentes de elevado patrimonio mobiliario.<br><i>Entidades en régimen de atribución de rentas:</i> determinadas sociedades civiles pasan a tributar por el IS. |

\* Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.  
Fuente: elaboración propia.

CUADRO I-34. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IMPUESTO DE SOCIEDADES\*

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hecho imponible        | Se incorpora la definición de “actividad económica”.<br>Se introduce el concepto de “entidad patrimonial”, cuando la actividad principal consiste en la gestión de patrimonio mobiliario e inmobiliario.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Contribuyentes         | Se incorporan al IS las sociedades civiles con objeto mercantil, antes en el IRPF en atribución de rentas.<br>Se exime expresamente a las Agencias estatales y al Consejo internacional de Supervisión Pública y se declara la exención parcial de los par-<br>tidos políticos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Base imponible         | Se actualiza el principio de devengo de acuerdo con la normativa contable.<br>Se aclara el criterio de operaciones a plazos cuando llegado el vencimiento no se realiza el pago.<br>Se introduce el diferimiento en la integración en la base imponible de las rentas negativas generadas en la transmisión de activos, cuando la<br>venta se realiza en el ámbito de un grupo de sociedades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Amortización           | Se simplifican las tablas de amortización.<br>Se elimina el límite de 1 año para la amortización del inmovilizado intangible con vida útil definida.<br>Se introduce nuevo supuesto de libertad de amortización para elementos del inmovilizado material nuevos de valor inferior a 300 euros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Gastos deducibles      | <i>Deterioro del valor de activos:</i> se generaliza la no deducibilidad (valores de deuda, inmovilizado material, inversiones inmobiliarias e inmo-<br>vilizado intangible, incluido el fondo de comercio), salvo las existencias y los créditos pendientes de cobro.<br>Se extiende la no deducibilidad a los instrumentos financieros que representan participaciones en el capital de entidades, aunque contable-<br>mente tengan la consideración de pasivo, y a los préstamos participativos entre entidades del mismo grupo.<br><i>Atenciones a clientes:</i> se limita la deducibilidad al 1% de la cifra de negocio<br><i>Operaciones híbridas:</i> no deducibilidad de los gastos que determinen para la otra parte un ingreso exento o gravado a menos del 10%, cuan-<br>do la operación se realiza entre partes vinculadas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Operaciones vinculadas | Limitación adicional a la deducibilidad de los gastos financieros ligados a la adquisición de participaciones en entidades, cuando posterior-<br>mente se incorporen al grupo.<br>Se simplifican las obligaciones documentales de las entidades o grupos con cifra de negocios inferior a 45 millones de euros.<br><i>Perímetro de vinculación socio-sociedad:</i> se restringe al 25% de participación y se eliminan tres supuestos de vinculación: una entidad y los<br>socios de otra perteneciente al mismo grupo, una entidad no residente y sus establecimientos permanentes en territorio español, dos enti-<br>dades del mismo grupo de sociedades cooperativas.<br><i>Valoración de las operaciones:</i> se admite cualquier método que respete el principio de libre competencia, se establecen reglas especiales y re-<br>quisitos para las operaciones de socios con las sociedades profesionales y se amplían los efectos de los acuerdos previos de valoración de la<br>Agencia Tributaria.<br>Se excluye la posibilidad de tasación pericial contradictoria en el procedimiento de comprobación y se suavizan las sanciones. |

**CUADRO I-34. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL IMPUESTO DE SOCIEDADES\* (continuación)**

| Base liquidable             | Reducciones                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                                     | <i>Reserva de capitalización:</i> se excluye de tributación la parte del beneficio que se constituya en reserva indisponible durante al menos cinco años, con un máximo del 10% de la base imponible, sin que se exija reinversión.                                                                                                  |
|                             | <b>Compensación de BI negativas</b> | Aplicabilidad sin límite temporal con el tope del 70 por 100 de la base imponible, salvo para las entidades de nueva creación durante los tres primeros ejercicios en que se generen bases imponibles positivas, que podrán compensar hasta el 100%.                                                                                 |
|                             |                                     | Se impide la aplicación a las entidades que adquieran sociedades inactivas o cuasi-inactivas con bases imponibles negativas.                                                                                                                                                                                                         |
|                             | <b>Doble imposición</b>             | <i>Se establece un régimen de exención general</i> para participaciones significativas (5% o 20 millones de euros), tanto en el ámbito interno como internacional (en este caso se exige que la empresa extranjera haya estado sujeta por un impuesto análogo no inferior al 10% o tenga con-venio para evitar la doble imposición). |
|                             |                                     | Se reduce del 30 al 25% (salvo las entidades de crédito).                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Cuota íntegra</b>        | <b>Gravamen general</b>             | <i>Pymes y micropymes:</i> se fija en el 25% desapareciendo la especialidad.                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                             | <b>Gravámenes especiales</b>        | <i>Hidrocarburos:</i> pasa del 35 al 30%.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                             |                                     | <i>Entidades de nueva creación:</i> 15% con independencia del tamaño, durante los dos primeros años con beneficios.                                                                                                                                                                                                                  |
|                             |                                     | <i>Inversión y reinversión de beneficios:</i> se eliminan al permitirse la reserva de capitalización exenta.                                                                                                                                                                                                                         |
|                             |                                     | <i>Inversiones medioambientales:</i> se elimina.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Cuota líquida</b>        | <b>Deducciones en la cuota</b>      | <i>Sector cinematográfico y artes escénicas:</i> mejora la deducción por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales, y se introducen dos nuevas: una para los espectáculos en vivo y otra para las grandes producciones internacionales por los gastos realizados en territorio español.                    |
|                             |                                     | <i>Actividades de I+D+i:</i> se mejora permitiendo la monetización de hasta 5 millones de euros cuando este gasto supere el 10% de la cifra de negocio.                                                                                                                                                                              |
|                             |                                     | <i>Empresas de reducida dimensión:</i> se permite la constitución de una reserva de nivelación de bases imponibles negativas de hasta el 10% de la base imponible.                                                                                                                                                                   |
| <b>Regímenes especiales</b> |                                     | <i>Régimen de consolidación fiscal:</i> el grupo fiscal se configura como una única entidad, se exige la posesión de la mayoría de los derechos de voto de las entidades incluidas en el perímetro de consolidación y se permite la incorporación de entidades indirectamente participadas.                                          |
|                             |                                     | <i>Régimen de las operaciones de reestructuración:</i> desaparece la opción para su aplicación y se establece expresamente la subrogación de la entidad adquirente en las bases imponibles negativas generadas por una rama de actividad.                                                                                            |

\* Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre sociedades.  
Fuente: elaboración propia.

riesgo respecto al cumplimiento de los objetivos presupuestarios, como ha expresado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal<sup>110</sup>.

En este marco relativamente optimista, la meta presupuestaria del Gobierno es lograr una rebaja del déficit de 5,5 puntos de PIB en cuatro años, desde el 5,8 por 100 registrado en 2014 hasta el 0,3 por 100 proyectado para 2018, mediante una fuerte contracción del gasto público en términos de PIB (5,2 puntos), y un ligero aumento de los ingresos públicos (0,3 puntos de PIB).

Por su parte, se espera que el peso de la deuda pública siga aumentando en 2015, para comenzar a descender en los años sucesivos hasta situarse en el 93,2 por 100 en 2018, 4,5 puntos de PIB por debajo de la cota actual (cuadro I-35).

Por el lado de los ingresos, el ligero aumento de la presión fiscal en los próximos cuatro años se explica porque se cree que las bases fiscales (consumo, renta personal y beneficio empresarial) tendrán un comportamiento procíclico, es decir, que crecerán más que la demanda nacional, compensando con ello la pérdida recaudatoria derivada de la reciente rebaja del IRPF y del impuesto de sociedades, que se cifra en 9.000 millones de euros, un planteamiento sobre el que la Comisión Europea ha expresado sus dudas<sup>111</sup>. En todo caso, la presión fiscal se mantendría situada en uno de los niveles más bajos de la Unión Europea.

Por el lado del gasto, el importante descenso en términos de PIB se lograría al quedar el crecimiento nominal del gasto sensiblemente por debajo del crecimiento del PIB. El ajuste del gasto afectará a todas las políticas públicas, pero, de manera destacada, a protección social y sanidad, lo que nos alejará aún más de los estándares de gasto social de nuestros principales socios europeos (cuadro I-36)<sup>112</sup>.

#### CUADRO I-35. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS AAPP, 2015-2018

(En porcentaje del PIB)

| Concepto                                           | 2007 | 2008 | 2009  | 2010 | 2011 | 2012  | 2013 | 2014 | 2015(e) | 2016(e) | 2017(e) | 2018(e) |
|----------------------------------------------------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| Ingresos públicos                                  | 40,9 | 36,7 | 34,8  | 36,2 | 36,0 | 37,0  | 37,5 | 37,8 | 37,8    | 37,8    | 38,0    | 38,1    |
| Gastos públicos                                    | 38,9 | 41,1 | 45,8  | 45,6 | 45,4 | 47,3  | 44,3 | 43,6 | 42,0    | 40,6    | 39,5    | 38,4    |
| Déficit (-) o superávit (+) público*               | 2,0  | -4,4 | -11,0 | -9,4 | -9,4 | -10,3 | -6,8 | -5,8 | -4,2    | -2,8    | -1,4    | -0,3    |
| Administración central*                            | 1,3  | -2,9 | -9,1  | -4,8 | -3,4 | -7,8  | -4,7 | -3,7 | -2,9    | -2,2    | -1,1    | -0,2    |
| Seguridad Social                                   | 1,3  | 0,7  | 0,7   | -0,2 | -0,1 | -1,0  | -1,1 | -1,1 | -0,6    | -0,3    | -0,2    | -0,1    |
| Comunidades autónomas                              | -0,2 | -1,7 | -2,0  | -3,7 | -5,1 | -1,8  | -1,5 | -1,7 | -0,7    | -0,3    | -0,1    | 0,0     |
| Corporaciones locales                              | -0,3 | -0,5 | -0,5  | -0,7 | -0,8 | 0,3   | 0,5  | 0,5  | 0,0     | 0,0     | 0,0     | 0,0     |
| Deuda pública                                      | 35,5 | 39,4 | 52,7  | 60,1 | 69,2 | 84,4  | 92,1 | 97,7 | 98,9    | 98,5    | 96,5    | 93,2    |
| Variación del PIB real                             | 3,8  | 1,1  | -3,6  | 0,0  | -0,6 | -2,1  | -1,2 | 1,4  | 2,9     | 2,9     | 3,0     | 3,0     |
| Variación del empleo equivalente a tiempo completo | 3,2  | 0,2  | -6,1  | -2,6 | -2,6 | -4,4  | -3,3 | 1,2  | 3,0     | 3,0     | 2,9     | 2,9     |

Fuente: MINHAP y Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, 30 de abril de 2015.

110. AIREF. Informes sobre el proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018, mayo 2015.

111. Comisión Europea. Previsiones económicas de primavera 2015.

112. Para un análisis de las principales políticas sociales, véase el capítulo III de esta Memoria.

**CUADRO I-36. PROYECCIONES DE AJUSTE FISCAL POR FUNCIONES, 2012-2017**

(Gasto público en porcentaje del PIB)

| <b>Política</b>                                 | <b>2013</b> | <b>2018</b> | <b>Variación</b> |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|------------------|
| Servicios generales (con intereses de la deuda) | 6,9         | 5,5         | -1,4             |
| Defensa                                         | 0,9         | 0,8         | -0,1             |
| Orden público y Seguridad                       | 2,0         | 1,7         | -0,3             |
| Asuntos económicos (sin ayudas a la banca)      | 4,0         | 3,7         | -0,3             |
| Protección del medio ambiente                   | 0,8         | 0,7         | -0,1             |
| Vivienda y servicios comunitarios               | 0,5         | 0,4         | -0,1             |
| Salud                                           | 6,0         | 5,3         | -0,7             |
| Actividades recreativas, cultura y religión     | 1,1         | 1,0         | -0,1             |
| Educación                                       | 4,0         | 3,7         | -0,3             |
| Protección social                               | 17,6        | 15,7        | -1,9             |
| <b>Gasto total</b>                              | <b>43,8</b> | <b>38,4</b> | <b>-5,4</b>      |

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad. Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, 30 de abril de 2015.

**3.10. ECONOMÍA REGIONAL**

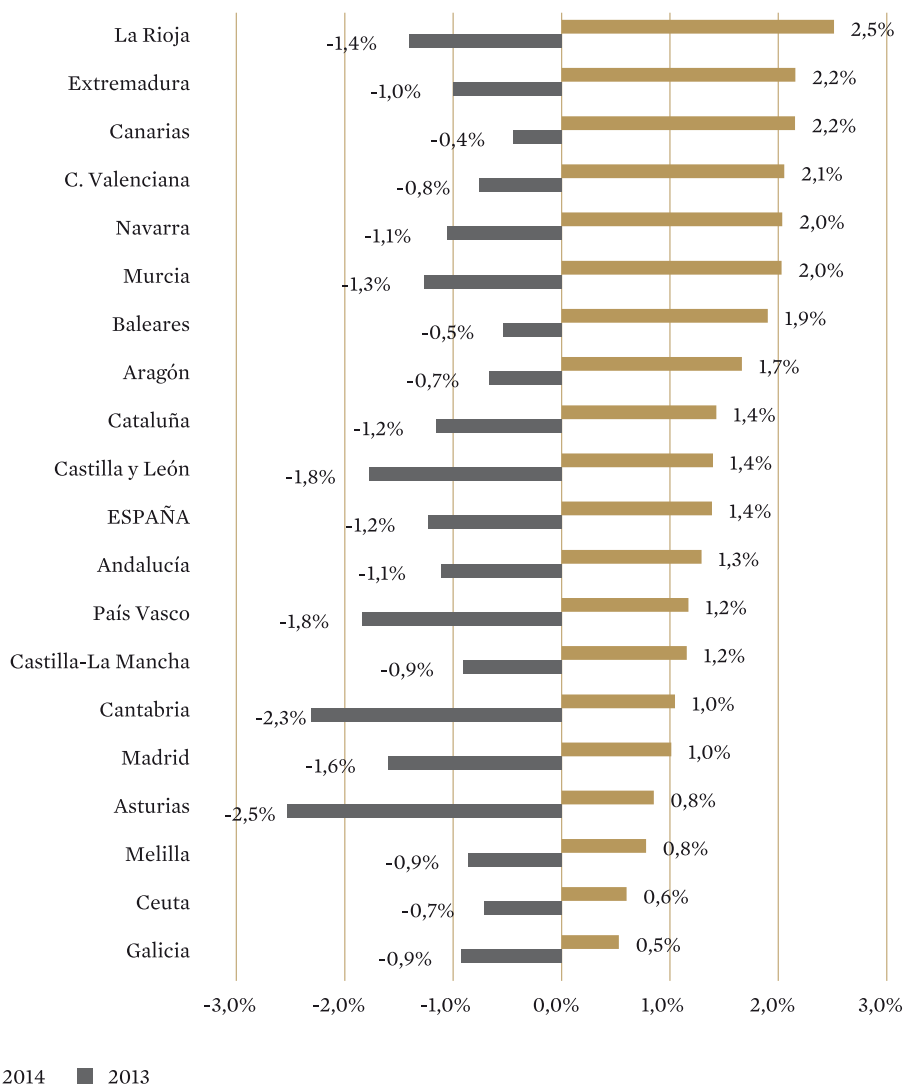
La recuperación de la economía española en 2014 se hizo patente en el conjunto de comunidades autónomas, que pasaron a registrar tasas de variación del PIB positivas, aunque con diferencias notables entre territorios. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, frente a un crecimiento medio de la economía española del 1,4 por 100, ocho regiones crecieron por encima, destacando La Rioja, con una tasa de variación del PIB del 2,5 por 100, seguida de Extremadura y Canarias, con el 2,2 por 100 (gráfico I-33). Dos comunidades autónomas, Cataluña y Castilla y León, registraron el mismo nivel que la media, mientras que nueve se situaron por debajo, correspondiendo las menores tasas a Galicia y Ceuta, con el 0,5 por 100 y el 0,6 por 100, respectivamente, y Melilla y Asturias, con el 0,8 por 100 en ambos casos.

La especialización productiva constituye el principal factor explicativo de las desigualdades territoriales en términos de crecimiento económico. De hecho, durante los últimos años de crisis se ha constatado que las regiones que han mostrado una mayor resistencia al deterioro económico han sido aquellas cuya estructura sectorial se centraba en sectores de alto valor añadido. Es el caso de Madrid, por la relevancia de determinados servicios avanzados, de Navarra, País Vasco, Cataluña o Aragón, por su especialización industrial, o de los archipiélagos canario y balear, además de Cataluña, por la relevancia del sector turístico. Por el contrario, las comunidades autónomas que más sufrieron la crisis fueron, en términos generales, las que estuvieron más expuestas a la *burbuja inmobiliaria* y, por tanto, contaban con unas estructuras productivas centradas en gran medida en la construcción y en determinadas ramas de servicios. Entre estas se situarían Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Baleares o Andalucía.

En lo que respecta a 2014, la mejora generalizada de la actividad regional se explicaría en gran medida por el buen comportamiento de la industria y de los servicios,

## GRÁFICO I-33. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2013 Y 2014

(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

especialmente del comercio, transporte y hostelería, así como de las actividades inmobiliarias, siendo, por tanto, las regiones con una especialización productiva más centrada en estas actividades las que habrían notado en mayor medida la recuperación económica (cuadro I-37).

En el caso de La Rioja, el dinamismo de su economía se explica principalmente por el buen comportamiento de la industria; actividad que en esta región representa el 27,9 por 100 del PIB, frente al 16,0 por 100 de media en España. Así, frente a una tasa de

**CUADRO I-37. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2014**  
(Tasa de variación interanual y peso sobre el total, en porcentaje)

| Comunidades autónomas | Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca |                |                 | Industria      |                 |                | Construcción    |                |                 | Comercio, reparación vehículos, transporte y almacenamiento, hostelería |                 |                | Información y comunicaciones |                |
|-----------------------|----------------------------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|------------------------------|----------------|
|                       | Estructura 2014                              | Var. 2014/2013 | Estructura 2014 | Var. 2014/2013 | Estructura 2014 | Var. 2014/2013 | Estructura 2014 | Var. 2014/2013 | Estructura 2014 | Var. 2014/2013                                                          | Estructura 2014 | Var. 2014/2013 | Estructura 2014              | Var. 2014/2013 |
|                       |                                              |                |                 |                |                 |                |                 |                |                 |                                                                         |                 |                |                              |                |
| Andalucía             | 4,5                                          | -0,7           | 11,7            | 2,0            | 5,7             | -0,7           | 21,4            | 3,2            | 2,1             | 0,6                                                                     |                 |                |                              |                |
| Aragón                | 4,8                                          | 4,0            | 21,4            | 3,6            | 5,4             | -0,4           | 19,0            | 2,2            | 2,4             | 2,1                                                                     |                 |                |                              |                |
| Asturias              | 1,3                                          | 2,1            | 19,6            | -0,3           | 5,9             | -1,2           | 20,3            | 2,3            | 2,5             | 1,1                                                                     |                 |                |                              |                |
| Baleares              | 0,4                                          | 1,3            | 6,8             | 0,6            | 5,2             | 0,7            | 32,9            | 2,4            | 2,2             | 1,8                                                                     |                 |                |                              |                |
| Comunidad Valenciana  | 2,0                                          | 7,6            | 17,1            | 3,4            | 5,8             | -0,6           | 22,6            | 3,2            | 2,1             | 0,9                                                                     |                 |                |                              |                |
| Canarias              | 1,5                                          | 4,1            | 7,9             | 0,8            | 4,3             | -1,6           | 31,2            | 4,1            | 2,3             | 0,3                                                                     |                 |                |                              |                |
| Cantabria             | 1,5                                          | 4,0            | 20,4            | -0,1           | 6,2             | -1,8           | 19,7            | 2,6            | 2,0             | 0,8                                                                     |                 |                |                              |                |
| Castilla-La Mancha    | 6,8                                          | 3,1            | 20,7            | 1,1            | 6,1             | -2,0           | 17,3            | 2,3            | 1,7             | 0,5                                                                     |                 |                |                              |                |
| Castilla y León       | 4,3                                          | 2,7            | 20,3            | 4,6            | 5,4             | -1,1           | 18,8            | 1,8            | 1,7             | 0,5                                                                     |                 |                |                              |                |
| Cataluña              | 1,0                                          | 4,4            | 19,0            | 1,9            | 4,4             | -1,3           | 23,2            | 2,7            | 3,5             | 2,2                                                                     |                 |                |                              |                |
| Extremadura           | 5,9                                          | 9,5            | 13,0            | 2,5            | 6,6             | 0,5            | 16,5            | 2,9            | 1,7             | 0,8                                                                     |                 |                |                              |                |
| Galicia               | 4,5                                          | 5,7            | 18,2            | -1,6           | 6,3             | -2,6           | 21,1            | 1,8            | 2,2             | 1,2                                                                     |                 |                |                              |                |
| Madrid                | 0,1                                          | 4,5            | 9,9             | -1,3           | 4,0             | -0,9           | 22,2            | 2,6            | 9,0             | 1,9                                                                     |                 |                |                              |                |
| Murcia                | 4,0                                          | 7,0            | 16,5            | 1,2            | 5,8             | 1,0            | 22,4            | 4,2            | 1,7             | 0,3                                                                     |                 |                |                              |                |
| Navarra               | 3,2                                          | 4,0            | 28,9            | 3,6            | 4,8             | -3,5           | 17,1            | 2,7            | 1,8             | 0,5                                                                     |                 |                |                              |                |
| País Vasco            | 0,7                                          | 4,5            | 24,7            | 0,3            | 5,4             | -3,5           | 19,0            | 3,3            | 2,7             | 1,9                                                                     |                 |                |                              |                |
| La Rioja              | 4,4                                          | 1,7            | 27,9            | 4,5            | 5,3             | -1,1           | 17,7            | 3,7            | 1,6             | 1,9                                                                     |                 |                |                              |                |
| Ceuta                 | 0,2                                          | 6,4            | 4,6             | 0,2            | 4,3             | -1,3           | 18,6            | 2,7            | 0,9             | 2,4                                                                     |                 |                |                              |                |
| Melilla               | 0,1                                          | 5,0            | 4,8             | 0,3            | 4,6             | -1,7           | 17,9            | 3,5            | 0,6             | 2,4                                                                     |                 |                |                              |                |
| <b>España</b>         | <b>2,3</b>                                   | <b>3,3</b>     | <b>16,0</b>     | <b>1,5</b>     | <b>5,1</b>      | <b>-1,2</b>    | <b>21,9</b>     | <b>2,8</b>     | <b>3,6</b>      | <b>1,6</b>                                                              |                 |                |                              |                |



**CUADRO 1-37. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2014 (continuación)**  
(Tasa de variación interanual y peso sobre el total, en porcentaje)

| Comunidades<br>autónomas | Actividades financieras<br>y de seguros |             |             | Actividades inmobiliarias |            |             | Actividades profesionales,<br>científicas y técnicas<br>actividades administrativas<br>y servicios auxiliares |            |            | Administración<br>pública y defensa,<br>Seguridad Social<br>obligatoria, educación,<br>actividades sanitarias y<br>servicios sociales |            |            | Actividades artísticas,<br>recreativas<br>y entretenimiento,<br>reparación artículos<br>uso doméstico y otros |            |            |
|--------------------------|-----------------------------------------|-------------|-------------|---------------------------|------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
|                          | Estructura<br>2014                      | Var.        |             | Estructura<br>2014        | Var.       |             | Estructura<br>2014                                                                                            | Var.       |            | Estructura<br>2014                                                                                                                    | Var.       |            | Estructura<br>2014                                                                                            | Var.       |            |
|                          |                                         | 2014/2013   | 2014/2013   |                           | 2014/2013  | 2014/2013   |                                                                                                               | 2014/2013  | 2014/2013  |                                                                                                                                       | 2014/2013  | 2014/2013  |                                                                                                               | 2014/2013  | 2014/2013  |
| Andalucía                | 3,1                                     | -6,2        | 13,3        | 2,4                       | 3,7        | 20,3        | 0,0                                                                                                           | 2,4        | 3,7        | 20,3                                                                                                                                  | 0,0        | 4,2        | 2,4                                                                                                           | 3,2        | 2,1        |
| Aragón                   | 3,2                                     | -7,8        | 9,8         | 1,8                       | 3,6        | 17,4        | 0,1                                                                                                           | 3,2        | 3,6        | 17,4                                                                                                                                  | 0,1        | 3,8        | 1,6                                                                                                           | 3,8        | 1,6        |
| Asturias                 | 3,2                                     | -0,7        | 10,6        | 1,8                       | 2,9        | 18,1        | 0,2                                                                                                           | 4,2        | 2,9        | 18,1                                                                                                                                  | 0,2        | 4,4        | 2,8                                                                                                           | 4,4        | 2,8        |
| Baleares                 | 3,0                                     | -5,1        | 15,4        | 2,8                       | 4,2        | 14,5        | 1,6                                                                                                           | 2,2        | 4,2        | 14,5                                                                                                                                  | 1,6        | 4,2        | 3,5                                                                                                           | 4,2        | 3,5        |
| Comunidad Valenciana     | 3,3                                     | -7,5        | 12,9        | 1,8                       | 5,0        | 16,3        | 1,5                                                                                                           | 3,2        | 5,0        | 16,3                                                                                                                                  | 1,5        | 4,2        | 4,0                                                                                                           | 4,2        | 4,0        |
| Canarias                 | 2,5                                     | -7,0        | 13,0        | 2,6                       | 5,8        | 18,7        | 1,0                                                                                                           | 3,1        | 5,8        | 18,7                                                                                                                                  | 1,0        | 4,3        | 1,3                                                                                                           | 4,3        | 1,3        |
| Cantabria                | 3,1                                     | -2,6        | 11,9        | 1,9                       | 3,2        | 19,5        | 0,7                                                                                                           | 3,1        | 4,7        | 17,4                                                                                                                                  | 1,3        | 3,3        | 3,8                                                                                                           | 3,3        | 3,8        |
| Castilla-La Mancha       | 3,0                                     | -4,6        | 9,6         | 1,6                       | 3,2        | 20,3        | -0,8                                                                                                          | 2,3        | 3,2        | 20,3                                                                                                                                  | -0,8       | 3,4        | 1,7                                                                                                           | 3,4        | 1,7        |
| Castilla y León          | 3,4                                     | -4,4        | 9,1         | 1,7                       | 4,4        | 13,6        | 0,5                                                                                                           | 2,6        | 4,4        | 13,6                                                                                                                                  | 0,5        | 3,9        | 2,7                                                                                                           | 3,9        | 2,7        |
| Cataluña                 | 3,4                                     | -7,0        | 12,0        | 1,6                       | 7,2        | 26,3        | 1,4                                                                                                           | 2,2        | 7,2        | 26,3                                                                                                                                  | 1,4        | 3,7        | 2,5                                                                                                           | 3,7        | 2,5        |
| Extremadura              | 3,4                                     | -4,9        | 10,6        | 2,3                       | 3,6        | 18,3        | 0,8                                                                                                           | 3,7        | 3,6        | 18,3                                                                                                                                  | 0,8        | 3,6        | 1,7                                                                                                           | 3,6        | 1,7        |
| Galicia                  | 3,1                                     | -6,7        | 9,1         | 2,1                       | 4,9        | 14,6        | 0,0                                                                                                           | 1,9        | 4,9        | 14,6                                                                                                                                  | 0,0        | 4,5        | 3,5                                                                                                           | 4,5        | 3,5        |
| Madrid                   | 5,1                                     | -3,9        | 9,6         | 2,1                       | 12,1       | 19,1        | 0,0                                                                                                           | 3,3        | 12,1       | 19,1                                                                                                                                  | 0,0        | 3,5        | 3,0                                                                                                           | 3,5        | 3,0        |
| Murcia                   | 3,0                                     | -4,0        | 10,9        | 2,8                       | 4,3        | 17,1        | 1,2                                                                                                           | 3,5        | 4,3        | 17,1                                                                                                                                  | 1,2        | 3,5        | 1,4                                                                                                           | 3,5        | 1,4        |
| Navarra                  | 2,7                                     | -4,4        | 7,3         | 2,0                       | 4,9        | 16,4        | 1,2                                                                                                           | 3,5        | 4,9        | 16,4                                                                                                                                  | 1,2        | 3,6        | 3,3                                                                                                           | 3,6        | 3,3        |
| País Vasco               | 3,1                                     | -4,5        | 8,9         | 1,7                       | 6,6        | 15,9        | 1,6                                                                                                           | 2,5        | 6,6        | 15,9                                                                                                                                  | 1,6        | 2,9        | 1,5                                                                                                           | 2,9        | 1,5        |
| La Rioja                 | 3,2                                     | -3,3        | 8,6         | 1,4                       | 3,7        | 45,9        | -0,4                                                                                                          | 2,6        | 3,7        | 45,9                                                                                                                                  | -0,4       | 3,0        | 3,6                                                                                                           | 3,0        | 3,6        |
| Ceuta                    | 2,0                                     | -5,5        | 8,6         | 2,7                       | 3,2        | 46,0        | -0,2                                                                                                          | 2,8        | 3,2        | 46,0                                                                                                                                  | -0,2       | 3,0        | 3,5                                                                                                           | 3,0        | 3,5        |
| Melilla                  | 2,1                                     | -4,7        | 8,8         | 2,2                       | 3,3        | 17,0        | 0,5                                                                                                           | 2,6        | 3,3        | 17,0                                                                                                                                  | 0,5        | 4,0        | 2,9                                                                                                           | 4,0        | 2,9        |
| <b>España</b>            | <b>3,5</b>                              | <b>-5,5</b> | <b>11,1</b> | <b>2,0</b>                | <b>6,7</b> | <b>17,0</b> | <b>0,5</b>                                                                                                    | <b>2,6</b> | <b>6,7</b> | <b>17,0</b>                                                                                                                           | <b>0,5</b> | <b>4,0</b> | <b>2,9</b>                                                                                                    | <b>4,0</b> | <b>2,9</b> |

Fuente: INE, Contabilidad Regional de España.

crecimiento promedio del 1,5 por 100, el VAB industrial en La Rioja se incrementa un 4,5 por 100. Junto a ello, las otras actividades de mayor relevancia dentro de su economía, como el comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y hostelería; y los servicios de no mercado (Administración pública y defensa, Seguridad Social obligatoria, educación, actividades sanitarias y servicios sociales), muestran también avances superiores a la media española.

En la siguiente región donde más crece el PIB en 2014, Extremadura, los servicios de no mercado, que suponen el 26,3 por 100 de su PIB, son los principales artífices de la recuperación, con un avance del 1,4 por 100, frente al 0,5 por 100 de media en España. Es probable que en economías como la extremeña, con un elevado peso del sector público, el aumento del déficit en 2014 contribuyera a la mejora del PIB, si bien, cabe recordar que esta región ha sido una de las que mayor esfuerzo presupuestario ha venido realizando a lo largo de los últimos años.

Junto a los servicios de no mercado, se observa también en Extremadura una evolución especialmente favorable del sector primario y de las actividades inmobiliarias, al tiempo que esta región, junto a Murcia y Baleares, son las únicas que muestran un avance de la construcción en 2014.

En el caso de Canarias, la favorable evolución de la actividad económica responde al buen comportamiento del turismo, como muestra la rama de servicios de comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y hostelería que, con un peso del 31,2 por 100 sobre el PIB del archipiélago, registra en 2014 una tasa de crecimiento del 4,1 por 100, frente al 2,8 por 100 de media en España. Las siguientes actividades de mayor peso en la economía canaria: los servicios de no mercado y las actividades inmobiliarias, se incrementan también por encima del promedio.

Por su parte, las regiones donde menos crece la actividad económica en 2014 muestran en términos generales un peor comportamiento de la industria y de los servicios señalados. Así, en el caso de Galicia y Asturias, con estructuras productivas parecidas, las actividades de mayor relevancia, el comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y hostelería, los servicios de no mercado, y la industria, registran tasas de variación interanual inferiores a la media española. Además, el VAB de la industria cae en ambos territorios, lo que únicamente sucede en otras dos regiones, Madrid y Cantabria. Finalmente, el tenue crecimiento mostrado por las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla responde a la caída de los servicios de no mercado, en la medida en que dicha actividad supone el 46 por 100 del PIB de ambos territorios.

Otro de los factores que ha venido explicando el comportamiento de las economías regionales a lo largo de los últimos años, especialmente en 2012 y 2013, ha sido la intensidad del proceso de consolidación fiscal realizado por las Administraciones públicas territoriales, con el fin de alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria. En

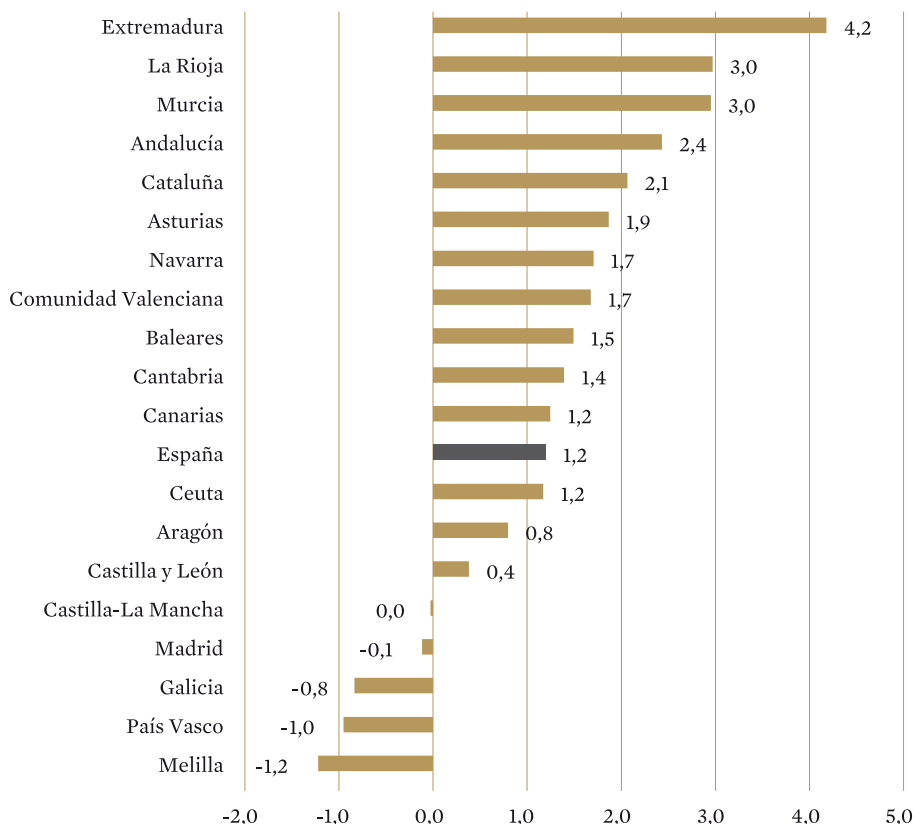
2014 dicho proceso se suavizó, lo que habría contribuido a la recuperación generalizada de la actividad económica regional<sup>113</sup>.

De acuerdo con la evolución descrita por la economía regional, las comunidades que muestran un mejor comportamiento del empleo en 2014, según los datos anuales de la EPA<sup>114</sup>, son Extremadura, con un avance interanual de la ocupación del 4,2 por 100, y La Rioja, con el 3,0 por 100 (gráfico I-34). Por el contrario, dos de las regiones que menos crecen, Galicia y Melilla, son, junto a País Vasco y Madrid, los únicos territorios donde siguió cayendo el empleo.

*La evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional*

Por primera vez desde el inicio de la crisis en el año 2008, todas las regiones vieron incrementado su nivel de PIB per cápita en 2014, debido tanto al mayor dinamismo económico, como a la caída generalizada de la población (salvo en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

GRÁFICO I-34. OCUPADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2014



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

113. Para un análisis más detallado, véase el epígrafe 3.9 del capítulo I de esta Memoria.

114. Para un análisis más detallado del empleo en 2014, véase capítulo II.1.1 de esta Memoria.

Frente a un incremento medio del PIB per cápita del 1,2 por 100 en el conjunto del territorio, los mayores avances se produjeron en La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña, Extremadura y Castilla León, con incrementos por encima del 1,5 por 100. En el lado opuesto se situaron Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia, con tasas de variación inferiores al 0,5 por 100 (cuadro I-38).

Madrid es la comunidad autónoma que muestra un mayor nivel de PIB per cápita, con 31.004 euros, superando en un 36,1 por 100 la media española de 22.780 euros. Le siguen el País Vasco (29.683 euros), Navarra (28.124 euros) y Cataluña (26.996 euros). Por su parte, los niveles más bajos se concentran en Extremadura (15.752 euros), Andalucía (16.884 euros) y Melilla (16.941 euros), con cuantías que, en ningún caso, alcanzan el 75 por 100 del promedio.

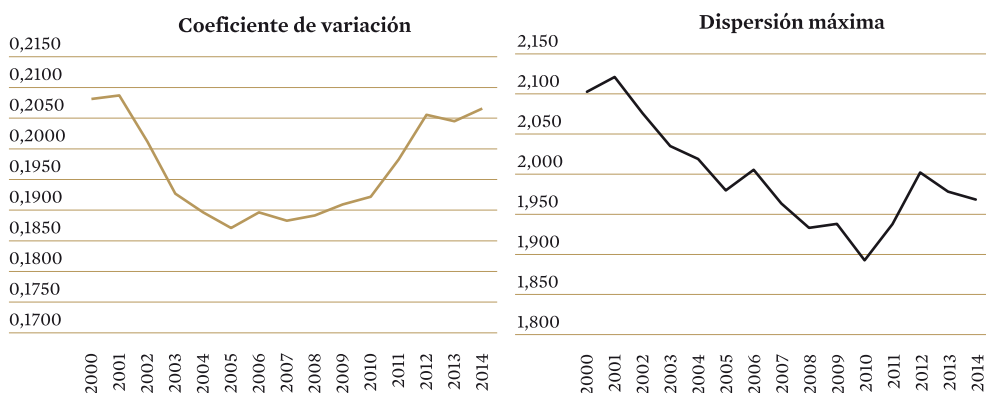
La posición que ocupan las regiones españolas respecto de la media prácticamente no ha variado a lo largo de los últimos años, al menos en lo que respecta a los rangos superior e inferior de la clasificación. Además, entre los años 2007 y 2012 se ha producido un empeoramiento relativo de la mayor parte de los territorios menos desarrollados respecto de la media, frente a cierta mejora de los más desarrollados, que ha derivado en un proceso de divergencia en renta per cápita, de

CUADRO I-38. PIB PER CÁPITA REGIONAL

| Comunidades autónomas | 2013          |               | 2014                                         |
|-----------------------|---------------|---------------|----------------------------------------------|
|                       | Euros         | Euros         | Índice España = 100<br>Tasa de variación (%) |
| Andalucía             | 16.845        | 16.884        | 74,1<br>0,2                                  |
| Aragón                | 24.698        | 24.957        | 109,6<br>1,0                                 |
| Asturias              | 20.037        | 20.334        | 89,3<br>1,5                                  |
| Baleares              | 23.624        | 23.931        | 105,1<br>1,3                                 |
| Canarias              | 19.311        | 19.581        | 86,0<br>1,4                                  |
| Cantabria             | 20.659        | 20.855        | 91,5<br>0,9                                  |
| Castilla y León       | 21.395        | 21.727        | 95,4<br>1,6                                  |
| Castilla-La Mancha    | 18.279        | 18.307        | 80,4<br>0,2                                  |
| Cataluña              | 26.509        | 26.996        | 118,5<br>1,8                                 |
| Comunidad Valenciana  | 19.704        | 20.073        | 88,1<br>1,9                                  |
| Extremadura           | 15.500        | 15.752        | 69,1<br>1,6                                  |
| Galicia               | 19.893        | 19.954        | 87,6<br>0,3                                  |
| Madrid                | 30.661        | 31.004        | 136,1<br>1,1                                 |
| Murcia                | 18.392        | 18.529        | 81,3<br>0,7                                  |
| Navarra               | 27.795        | 28.124        | 123,5<br>1,2                                 |
| País Vasco            | 29.303        | 29.683        | 130,3<br>1,3                                 |
| La Rioja              | 24.414        | 24.998        | 109,7<br>2,4                                 |
| Ceuta                 | 18.439        | 18.550        | 81,4<br>0,6                                  |
| Melilla               | 16.826        | 16.941        | 74,4<br>0,7                                  |
| <b>España</b>         | <b>22.518</b> | <b>22.780</b> | <b>100,0</b><br><b>1,2</b>                   |

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España.

GRÁFICO I-35. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2000-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Contabilidad Regional de España del INE*.

acuerdo con la evolución mostrada por el coeficiente de variación<sup>115</sup> (gráfico I-35). En 2013, sin embargo, los niveles de PIB per cápita convergen ligeramente, mientras que en 2014 vuelve a aumentar la dispersión, aunque en menor medida que en los años anteriores, alcanzando este último año un nivel que supera en un 10 por 100 el registro de 2007.

Si en lugar del coeficiente de variación se utiliza el indicador de dispersión máxima<sup>116</sup>, el mayor deterioro en términos de convergencia tiene lugar en los años 2011 y 2012, produciéndose a partir de 2013 una leve mejora. En la medida en que este indicador mide la dispersión existente entre los niveles de PIB per cápita máximo y mínimo, posiciones que ocupan Madrid y Extremadura, la mejora del indicador a lo largo de los dos últimos años responde al mayor avance mostrado por el PIB per cápita extremeño respecto al de Madrid, si bien, cabe recordar que este último prácticamente duplica al primero.

### ***Las comunidades autónomas en el ámbito de la política de cohesión de la Unión Europea***

En octubre de 2014 España firmó, con la Comisión Europea, el Acuerdo de Asociación para España 2014-2020<sup>117</sup>, que abarca cuatro Fondos Estructurales y de Inversión

115. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

116. Ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

117. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Dirección General de Fondos Comunitarios. *Acuerdo de Asociación para España 2014-2020*.

Europeos (FEIE): el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)<sup>118</sup>.

El objetivo de los Fondos EIE es promover la competitividad y la convergencia de todos los territorios, siendo un instrumento esencial para hacer frente a los principales retos de desarrollo de España y en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Cada fondo da prioridad a los temas contemplados en las recomendaciones específicas del Consejo para España, las identificadas en el Programa Nacional de Reformas y en el informe *Position Paper de la Comisión*<sup>119</sup>.

El Acuerdo señala, como principal reto para España, la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad, y promover el empleo, en un marco de consolidación fiscal y de restricción del crédito. Para ello, sitúa entre las prioridades de gasto la investigación y la innovación, el apoyo a las pymes, la calidad de la enseñanza y la formación, unos mercados de trabajo integradores que fomenten la calidad del empleo y la cohesión social y se traduzcan en considerables incrementos de la productividad, la integración de los objetivos en materia de cambio climático y la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y que utilice eficazmente los recursos.

En lo referente a la nueva política de cohesión de la Unión Europea 2014-2020<sup>120</sup>, que abarca los fondos FEDER y FSE, el presupuesto destinado a España asciende a aproximadamente, 28.600 millones de euros, donde se incluyen una dotación específica de 943,5 millones de euros dirigida a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil y otra de 643 millones para la cooperación territorial.

El desarrollo de esta política en España se va a realizar a través de 45 Programas Operativos, que fueron presentados también en 2014, cuya asignación presupuestaria se desglosa en el cuadro I-39. Estos programas son los siguientes:

- 3 PO nacionales cofinanciados por el FEDER: Iniciativa PYME, Crecimiento inteligente y Crecimiento sostenible.
- 19 PO regionales del FEDER (uno para cada región).
- 4 PO nacionales cofinanciados por el FSE: Empleo, Educación y formación, Empleo juvenil, Inclusión social, Asistencia técnica.
- Y 19 PO regionales del FSE (uno para cada región).

118. El Consejo Económico y Social de España colaboró en la preparación del Acuerdo de Asociación, a través de la elaboración, a petición de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del Informe 2/2013, sobre el Acuerdo de Asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020.

119. Informe de Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el periodo 2014-2020, octubre de 2012.

120. Para un análisis más detallado del nuevo periodo de programación de la política de cohesión de la Unión Europea, véase Memorias CES 2012 y 2013.

**CUADRO I-39.** ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS,  
POR TIPO DE FONDO, PARA EL PERIODO 2014-2020  
(Euros)

| Programas operativos    | FEDER                 | Programas operativos          | FSE                  |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------|
| Andalucía               | 2.908.321.617         | Andalucía                     | 954.578.400          |
| Aragón                  | 119.947.338           | Aragón                        | 78.857.871           |
| Asturias                | 253.544.256           | Asturias                      | 86.996.940           |
| Baleares                | 134.938.629           | Baleares                      | 40.891.341           |
| Canarias                | 997.694.789           | Canarias                      | 162.423.811          |
| Cantabria               | 52.657.054            | Cantabria                     | 22.602.882           |
| Castilla-La Mancha      | 535.649.953           | Castilla-La Mancha            | 189.444.499          |
| Castilla y León         | 314.403.219           | Castilla y León               | 98.706.192           |
| Cataluña                | 808.433.501           | Cataluña                      | 304.742.845          |
| Ceuta                   | 37.868.911            | Ceuta                         | 10.321.885           |
| Comunidad Valenciana    | 568.024.839           | Comunidad Valenciana          | 177.408.383          |
| Extremadura             | 679.333.821           | Extremadura                   | 265.240.339          |
| Galicia                 | 883.369.307           | Galicia                       | 313.142.972          |
| Madrid                  | 249.844.457           | Madrid                        | 333.834.460          |
| Melilla                 | 48.914.687            | Melilla                       | 7.504.194            |
| Murcia                  | 296.405.883           | Murcia                        | 90.938.861           |
| Navarra                 | 43.373.208            | Navarra                       | 19.658.360           |
| País Vasco              | 176.449.979           | País Vasco                    | 54.119.021           |
| La Rioja                | 33.806.516            | La Rioja                      | 10.953.877           |
| Crecimiento inteligente | 3.939.184.811         | Empleo juvenil                | 1.417.121.502        |
| Crecimiento sostenible  | 5.526.680.403         | Empleo, educación y formación | 2.130.030.502        |
| Iniciativa PYME         | 800.036.600           | Inclusión social              | 800.050.000          |
| <b>Total</b>            | <b>19.408.883.778</b> | Asistencia técnica            | 20.000.000           |
|                         |                       | <b>Total</b>                  | <b>7.589.569.137</b> |

Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

En el nuevo periodo de programación únicamente Extremadura sigue considerándose como región menos desarrollada. Cinco regiones, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, y Melilla, han pasado a pertenecer a la categoría de regiones en transición, mientras que el resto son consideradas regiones más desarrolladas.

Cabe recordar que los cálculos realizados por la Comisión Europea para determinar el nivel de desarrollo de las regiones europeas de cara a su consideración durante el periodo de programación 2014-2020, como regiones menos desarrolladas, regiones en transición o regiones más desarrolladas, se realizaron en base a la información correspondiente al periodo 2007-2009, según la cual, tal como se acaba de señalar, únicamente Extremadura mantiene un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria y, por tanto, será la única región española considerada como región menos desarrollada. Sin embargo, la posterior intensificación de la crisis económica en España tuvo claros efectos sobre el nivel de desarrollo de las comunidades autónomas, especialmente de aquellas que partían de menores niveles de PIB per cápita. De

hecho, desde el año 2008 y hasta 2011, último año del que se dispone de información comparada a nivel comunitario<sup>121</sup>, se produce un deterioro continuado de la posición relativa de las regiones españolas respecto del promedio de la Unión Europea, en términos de PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA), que habría truncado el proceso de convergencia alcanzado durante la última etapa expansiva.

En base a esta información, y a falta de conocer los resultados correspondientes al último periodo recesivo en España, Extremadura podría no ser la única región con un nivel de PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En este sentido, resulta preocupante, en un contexto de ajuste presupuestario, la merma de recursos para una serie de regiones que mantienen todavía bajos niveles de desarrollo, y que requerirían políticas de medio y largo plazo que favorecieran el desarrollo económico y la creación de empleo y, con ello, contribuyeran a la cohesión territorial.

121. Al cierre de esta Memoria, Eurostat no había publicado la actualización de los datos de PIB per cápita regional en PPA, en la Unión Europea.





## CAPÍTULO II

### MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES



## 1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

### 1.1. MERCADO DE TRABAJO

En el año 2014 el panorama del empleo en la Unión Europea fue de plena recuperación en casi todos los casos (gráfico II-1). El conjunto UE-28 recuperó 0,9 puntos porcentuales en su tasa de empleo, medida sobre el total de población entre 15 y 64 años de edad, situándose en el cuarto trimestre en un 65,2 por 100. La mitad de los países que conforman ese conjunto mostró tasas de empleo así medidas iguales o mayores que las correspondientes a 2007, antes del estallido de la crisis. Y en siete países, tantos como en 2007, dichas tasas se situaron ya en el 70 por 100 o por encima.

*Contexto europeo*

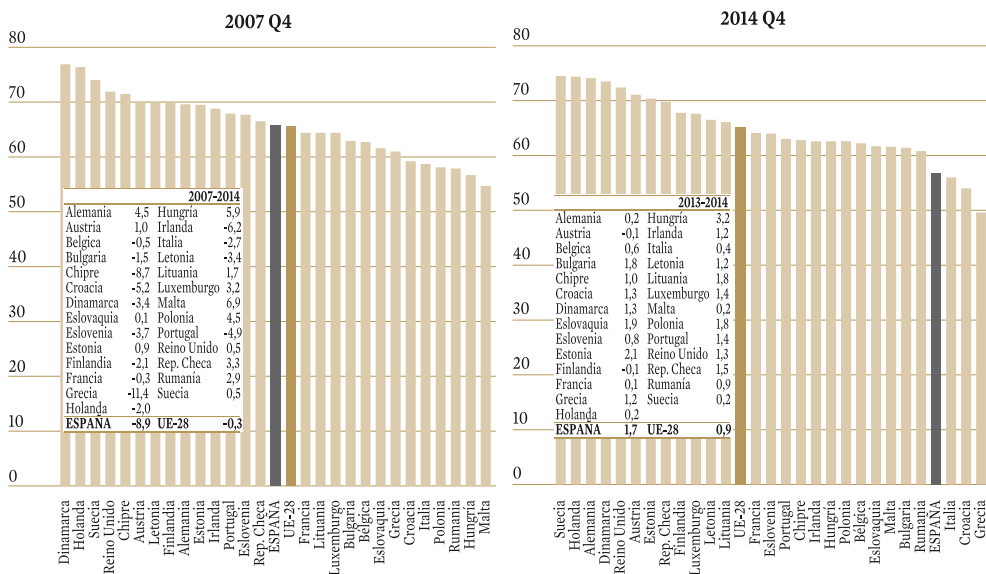
En este contexto, la tasa de empleo de España creció 1,7 puntos porcentuales, un resultado que mejoró el europeo, pero no recuperó posiciones. Con un 56,8 por 100 de ocupados sobre el total de 15 a 64 años de edad en el cuarto trimestre, España permaneció en 2014 en uno de los últimos lugares por tasas de empleo, concretamente en el grupo de cuatro países donde estas se situaban por debajo del 60 por 100; aún había 8,4 puntos de distancia por abajo entre la tasa española y la del conjunto UE-28, cuando en el cuarto trimestre de 2007 la primera estaba 0,2 puntos por encima.

En el desempleo (gráfico II-2) la tasa española mejoró bastante más rápidamente que la europea, con reducciones interanuales en el cuarto trimestre de -2,0 y -0,7 puntos, respectivamente. Pero hubo algunos descensos mayores (-2,5 puntos en Bulgaria fue el mayor de todos) y, sobre todo, se trata de una bajada aún muy insuficiente para compensar la fuerte evolución negativa del desempleo español a lo largo de toda la crisis. En el cuarto trimestre de 2014 la tasa de paro de 15 a 64 años de edad fue en España un 23,8 por 100 y en la UE-28 un 10,1 por 100. La distancia de España con respecto al resto de los países sigue siendo muy visible, con un dato por encima del 20 por 100 en el cuarto trimestre de 2014, solo comparable al de Grecia. Entre el paro de España y el siguiente peor registro de la UE-28 hay 5,3 puntos de distancia. Hay dieciocho países con tasas de paro en el 10 por 100 o inferiores y otros seis con tasas entre el 10,5 y el 16 por 100.

## GRÁFICO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007 Y 2014

(Porcentajes de ocupados sobre el total de población, 15 a 64 años de edad, cuartos trimestres.

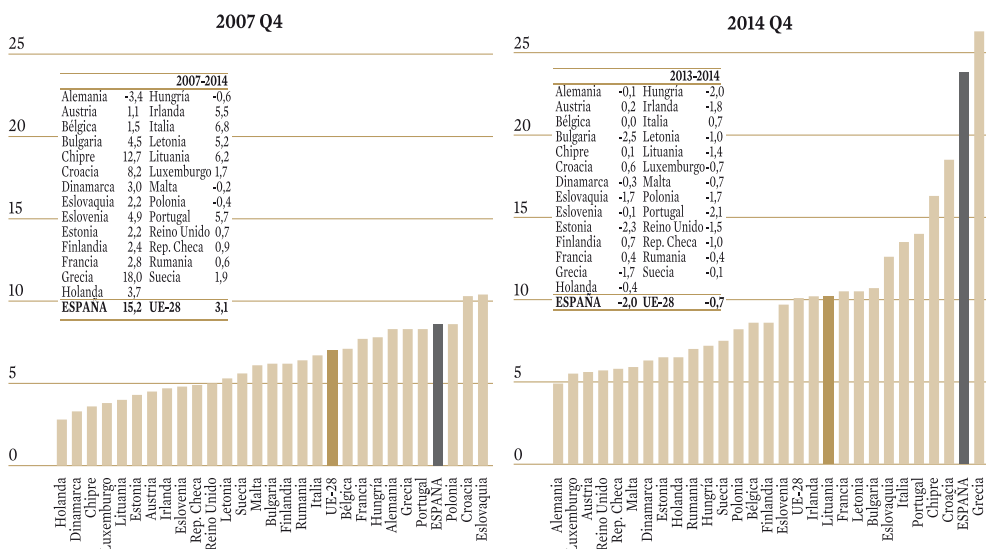
Variaciones en puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

## GRÁFICO II-2. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007 Y 2014

(Porcentajes de desempleados sobre el total de población activa, 15 a 64 años de edad, cuartos trimestres. Variaciones en puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

Por supuesto, en casi todos los países de la Unión la tasa de paro joven sigue siendo preocupantemente mayor que la general (cuadro II-1), pese a la apreciable reducción recogida en el último periodo. En el conjunto UE-28 la tasa de los menores de 25 años se redujo 1,9 puntos en 2014, situándose en un 21,3 por 100, esto es, 2,1 veces más que la tasa general de paro. El dato más elevado, 51,8 por 100, 2,0 veces mayor que el del total de edades, siguió siendo el español (junto con el griego), con una reducción entre 2013 y 2014 de -3,1 puntos. Es cierto que en el mayor dato de España también influye la baja proporción de jóvenes que buscan empleo en las edades más tempranas (16-19 años), apreciablemente menor que en el conjunto de la Unión Europea, donde se compatibiliza más veces el trabajo y la formación en esas edades. Pero ello no significa que no haya problema; solo ayuda a calcular mejor el número de jóvenes que están en esta situación y, de hecho, permite caracterizarlo y subrayar su gravedad, dado que se concentra en quienes han dejado de manera más o menos prematura su formación inicial. Por otro lado, en el grupo de 25 a 29 años de edad, donde la participación laboral española (aproximada por la tasa de actividad) ya está igualada con la del resto de países de la Unión, la tasa de paro correspondiente a España es, tras la griega (para la cual no hay parangón), la más alta del conjunto UE-28: un 29,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2014, más del doble que la de ese conjunto (13,2 por 100).

Sigue siendo igualmente preocupante el peso del paro de muy larga duración, que además va ganando terreno en el total. El tramo de dos o más años de búsqueda de empleo supuso en el cuarto trimestre de 2014 un 30,9 por 100 del total de los parados en la UE-28, 2,0 puntos más que en el mismo periodo de 2013. En España fue un 34,7 por 100, 4,5 puntos más que en 2013. Y afectaba a 1,9 millones de personas, 100.000 más que en 2013. Este mayor peso indica la presencia en toda Europa, y con mayor fuerza en España, de un grupo numeroso de personas con graves problemas de empleabilidad a quienes la salida de la crisis no ha logrado recuperar para el empleo.

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2007-2014: ESPAÑA Y UE-28

|        |        | Ambos sexos |      |      | Varones |      |      | Mujeres |      |      |
|--------|--------|-------------|------|------|---------|------|------|---------|------|------|
| Tasas  |        | 2007        | 2013 | 2014 | 2007    | 2013 | 2014 | 2007    | 2013 | 2014 |
| Empleo |        |             |      |      |         |      |      |         |      |      |
| 15-64  | UE-28  | 65,5        | 64,3 | 65,2 | 72,6    | 69,7 | 70,5 | 58,5    | 59,0 | 60,0 |
|        | España | 65,7        | 55,1 | 56,8 | 75,6    | 59,5 | 61,5 | 55,6    | 50,6 | 52,0 |
| 55-64  | UE-28  | 44,8        | 50,9 | 52,5 | 54,1    | 58,2 | 59,6 | 36,1    | 44,1 | 45,9 |
|        | España | 44,9        | 43,7 | 45,3 | 59,9    | 50,5 | 52,1 | 30,7    | 37,1 | 38,9 |
| Paro   |        |             |      |      |         |      |      |         |      |      |
| 15-64  | UE-28  | 7,0         | 10,8 | 10,1 | 6,4     | 10,6 | 10,0 | 7,7     | 10,9 | 10,2 |
|        | España | 8,6         | 25,8 | 23,8 | 6,9     | 25,2 | 22,9 | 10,9    | 26,6 | 24,9 |
| <25    | UE-28  | 15,0        | 23,2 | 21,3 | 14,8    | 23,6 | 21,8 | 15,2    | 22,7 | 20,6 |
|        | España | 18,7        | 54,9 | 51,8 | 16,5    | 55,6 | 51,6 | 21,3    | 54,1 | 52,1 |
| 25-29  | UE-28  | 8,6         | 14,6 | 13,2 | 7,9     | 14,5 | 13,1 | 9,3     | 14,6 | 13,4 |
|        | España | 9,8         | 32,4 | 29,8 | 8,0     | 33,9 | 30,3 | 12,0    | 30,8 | 29,2 |

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

### 1.1.1. Panorama general del empleo

En el trazado general del mercado de trabajo español en 2014 es preciso recordar de forma previa algunos cambios de calado introducidos en la *Encuesta de Población Activa* (EPA), una de las principales —si no la principal— fuentes estadísticas que sustentan su cuantificación. La EPA es plenamente comparable con sus homólogas europeas y aporta una amplia y rica información para el estudio de las variables sociolaborales. Pero debía someterse a la preceptiva actualización que se produce cuando se dispone de nuevos datos poblacionales; por otro lado, además de esta actualización y de determinadas mejoras estadísticas adicionales, se ha procedido a una revisión completa de las tablas de la encuesta desde 2002, lo que proporciona no solo datos más homogéneos con los que se obtendrán en 2014 y sucesivos años, sino también, y sobre todo, más confiables para el periodo 2002-2013, y ello sin pérdidas en la cantidad de información disponible.

Es cierto que el resultado de todo este proceso es una elevación, un cambio de nivel, en los volúmenes de población, empleo y paro, cifrada en cerca de 350.000 personas en el cuarto trimestre de 2011 para el empleo, y en torno a 14.000 para el paro y para la inactividad. Asimismo, la reestimación hace mayor el volumen de la población activa española y menor el de la extranjera. Pero estos cambios son perfectamente asumibles, resultan menores que los asumidos en 2005 y no modifican prácticamente la evolución de las grandes variables laborales. En contrapartida, además, garantizan que las nuevas cifras reflejan mejor la realidad. Pero se trata de un aumento de nivel, de manera que se “aplanan” los resultados al observar la evolución (al aumentar la base se reducen los porcentajes de variación). Y, al tener un nuevo trazado para la población española y extranjera, se hace necesario revisar las valoraciones que se han ido haciendo sobre cada una de ellas en los años de la crisis, recordando además que, por lo que hace a los extranjeros, su alta variabilidad reduce la significación real de los cambios, al alza o a la baja de sus volúmenes de empleo y paro (recuadro II-1).

#### RECUADRO II-1. CAMBIO EN LA BASE DE LA EPA EN 2014

Al comienzo del año 2014 el Instituto Nacional de Estadística (INE) comunicó la adecuación de la base poblacional que sustenta los resultados de esta encuesta a los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011. Los datos del nuevo Censo permiten realizar ajustes básicos sobre el denominado universo de la encuesta, esto es, sobre la población residente en hogares familiares que investiga la EPA.

Esta consiste, como es bien sabido, en la realización de entrevistas a hogares familiares: en torno a 64.000 hogares encuestados en cada trimestre, con un informante para cada

**RECUADRO II-1. CAMBIO EN LA BASE DE LA EPA EN 2014** *(continuación)*

hogar del que se recaba información específica sobre cada persona integrante del hogar (con un cuestionario para cada uno de esos integrantes, incluso para los menores de edad, bien que en este caso es una versión reducida del general), de manera que se termina disponiendo de información sobre unas 240.000 personas en cada trimestre. Se trata de una muestra potentísima, lo que explica la amplia y detallada información que se puede obtener de la EPA, capaz de caracterizar con un alto grado de significación a la población en el mercado de trabajo según un amplio repertorio de variables personales, económicas, relativas al puesto de trabajo o a la situación en la búsqueda —o no— de empleo, y otra amplia serie de facetas relacionadas con las personas en su relación con el mercado de trabajo. Y muchas de ellas con un grado de significación aceptable incluso a nivel provincial.

Como ocurrió en el gran cambio de la EPA en 2005, la inmigración está en el origen de algunos de los principales cambios en los datos. La inusitada afluencia de población inmigrante obligó entonces, a raíz de la revisión del Padrón continuo en 2004, a adaptar el marco de esta encuesta a las nuevas proyecciones de población que proporcionaba tal revisión, toda vez que habían quedado obsoletas las que se obtuvieron tres años atrás, a partir de los datos del Censo de 2001. El resultado fue que la EPA dejó de subestimar el volumen de población extranjera. Ahora se ha visto, aplicando los datos del Censo de 2011 a la EPA, que estaba subestimando la población española (en casi 590.000 personas) y sobreestimando la extranjera (en más de 210.000 personas).

**POBLACIÓN EN VIVIENDAS FAMILIARES EN LA EPA SEGÚN LA BASE CENSAL APLICADA, 2011**

(Miles de personas, cuarto trimestre; diferencia en miles y en porcentaje)

|                        | <b>Censo 2011</b> | <b>Censo 2001</b> | <b>Base censal</b> |            |
|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------|
|                        |                   |                   | <b>Diferencia</b>  |            |
|                        |                   |                   | <b>Miles</b>       | <b>%</b>   |
| <b>Población total</b> | <b>46.375,6</b>   | <b>45.943,5</b>   | <b>432,1</b>       | <b>0,9</b> |
| Menores de 16 años     | 7.493,7           | 7.435,3           | 58,4               | 0,8        |
| Población de 16 y más  | 38.881,9          | 38.508,2          | 373,7              | 1,0        |
| Españoles              | 34.453,1          | 33.867,4          | 585,7              | 1,7        |
| Extranjeros            | 4.428,7           | 4.640,8           | -212,1             | -4,6       |

Fuente: INE, *Cambio de base poblacional en las estimaciones de la EPA. Nota metodológica*, 24 de abril de 2014.

La adecuación ya se había llevado a cabo en 2013, una vez disponibles los resultados definitivos del Censo, en otras grandes encuestas periódicas que se realizan en la población española, entre ellas la *Encuesta de Condiciones de Vida* y la *Encuesta de Presupuestos Familiares*. Pero la peculiar configuración de la EPA como encuesta continua, la presencia de un cuestionario anual —y no trimestral— para una serie de datos que se recogen sistemáticamente, más otros que se recogen sobre diversos temas específicamente decididos en el ámbito europeo (denominados módulos anuales) (\*) y, sin duda,



**RECUADRO II-1. CAMBIO EN LA BASE DE LA EPA EN 2014** *(continuación)*

la importancia de los datos de empleo y paro que proporciona esta encuesta, actualmente en el centro de la preocupación política y social, aconsejaban proceder al cambio al inicio de este año 2014, y difundir sus resultados junto con una explicación de los principales aspectos metodológicos y con una serie homogénea retrospectiva.

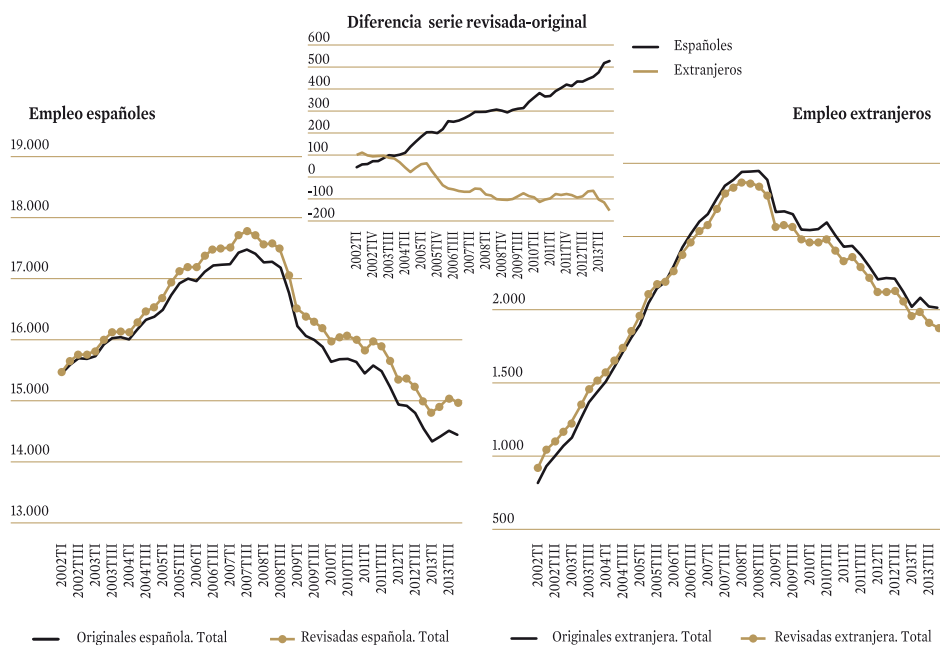
Con tal revisión no solo se evita una discontinuidad en la lectura de los datos en el primer trimestre de 2014, sino que también se dispone de datos más ajustados para el análisis de lo ocurrido en el mercado de trabajo en los últimos años y, en particular, en el periodo de la crisis, entre 2008 y 2013. El nuevo Censo recoge mejor la población realmente existente y permite transformar con mejor ajuste los datos que se recogen en la encuesta en resultados predicables de todo el mercado de trabajo. Pero además, se soluciona el problema recurrente, derivado del propio muestreo de la EPA, de la sistemática subestimación de la población laboral española; un problema complejo, pero cuya principal causa parecía estar en el diferente tamaño de los hogares compuestos por españoles y por extranjeros, que propiciaba una menor recogida de datos de campo de los primeros, en especial en un tipo de hogares, los unipersonales, que ha crecido muchísimo en los dos últimos decenios, entre otros factores por el envejecimiento y la desigual esperanza de vida de hombres y mujeres, así como por el aumento de las rupturas matrimoniales.

De ahí que en los datos de empleo la nueva serie de la EPA recoja una evolución de los españoles tal que su número habría crecido considerablemente más en el periodo anterior a la crisis y se habría reducido considerablemente menos desde entonces que lo mostrado en su día por los datos de las series originales. La diferencia sería ahora, en nivel, superior a medio millón de personas españolas ocupadas al final de 2013. La tasa de empleo sería más de un punto mayor a la que mostraban los datos sin revisar. En los extranjeros, la diferencia pasa de positiva a negativa en el periodo, y llama la atención lo fuertemente negativa que resulta al final de este, en especial en el año 2013, con 153.000 extranjeros ocupados menos en la serie revisada que en la original en el cuarto trimestre, mientras que en 2002 había en la revisada 100.000 extranjeros ocupados más. En todo caso, en los españoles no hay discordancias en el perfil evolutivo del empleo según una u otra serie, mientras que en los extranjeros lo que resulta es, con la revisada, una variabilidad apreciablemente mayor. Lo cual es, probablemente, otra muestra de su mejor capacidad para reflejar lo ocurrido en estos años, pero mueve a recordar lo que ya se señaló en la Memoria anual del CES correspondiente a 2001 y también en la de 2005, cuando se analizaron los cambios operados en la EPA en aquellos momentos (\*\*): que una mayor presencia de población extranjera en el mercado de trabajo español, y la extraordinaria movilidad de esta producen no solo efectos reales en ese mercado, sino también efectos estadísticos, en particular una mayor volatilidad de los resultados, de manera que en los análisis de evolución pierden significado diferencias en las variaciones (por ejemplo, en los porcentajes de incremento o de descenso interanual o intertrimestral de los datos de empleo) que antes podían estar reflejando cambios de mayor calado.

**RECUADRO II-1. CAMBIO EN LA BASE DE LA EPA EN 2014 (continuación)**

ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS OCUPADOS EPA, 2002-2013: DIFERENCIA ENTRE LAS SERIES ORIGINAL Y REVISADA EN 2014

(Miles de personas, trimestres)



Fuente: elaboración propia con los datos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

Notas:

(\*) Las encuestas continuas suponen realizar entrevistas a lo largo de todo el periodo de las mismas, de manera que sus resultados arrojan valores representativos para cualquier momento de ese periodo, y no solo en el momento de la entrevista. Además de ello, en la EPA se va renovando cada trimestre un sexto de los hogares entrevistados, de forma que desde que se produce la primera entrevista los hogares permanecen en la muestra seis trimestres (año y medio), lo que permite obtener resultados de flujos, no solo de stock. Pero para evitar el exceso de carga en el informante, que debe responder cada trimestre a lo largo de año y medio a un cuestionario muy extenso, en 2005 este se dividió en dos, con preguntas estructurales y núcleo, de manera que las primeras solo se responden en la primera entrevista (lo que se recoge en la estadística como variables de la submuestra) y las segundas en cada trimestre. Ello permite, además, la inclusión de los denominados módulos anuales, preguntas específicas sobre temas concretos que se van decidiendo de manera coordinada en todas las encuestas europeas de población activa.

(\*\*) Véase Memoria CES 2005, página 249.

Pese a ser todavía insuficientes para hablar de recuperación, es indudable que en el año 2014 se dio un cambio positivo en el panorama general del empleo en España, con el primer crecimiento recogido en los últimos siete años.

Entre el cuarto trimestre de 2013 y el mismo periodo de 2014, el empleo aumentó en 433.900 personas (2,5 por 100), y el paro se redujo en 477,9 miles (-8,1 por 100). En el caso del empleo el crecimiento se inició en el segundo trimestre de 2014 y se fue

*Primer crecimiento del empleo en siete años*

haciendo progresivamente más firme a lo largo de ese año, dando así un promedio más modesto en el conjunto del año (205.200 personas, un 1,2 por 100); en el caso del paro, el descenso comenzó al final de 2013 y se mantuvo más o menos al mismo ritmo en todo 2014, sin aceleración evidente desde el segundo trimestre, con un resultado muy parecido en media anual (-440.700, un -7,3 por 100). De nuevo descendieron la población activa y la población en edad laboral (cuadro II-2), pero al menos en el último trimestre de 2014 habría cesado el fuerte descenso de una y otra que se observaba desde finales de 2012; ello explica, probablemente, que el paro no continuase descendiendo tan rápidamente como en los trimestres anteriores, pese a haberse afianzado el crecimiento del empleo.

Con estos resultados, la tasa de empleo, que aproxima la evolución de este descontando las variaciones en el total de la población, creció considerablemente a lo largo del año, acumulando en el cuarto trimestre de 2014 un aumento de 1,1 puntos respecto de 2013, y la tasa de paro se redujo en 2 puntos en los mismos términos. Son casi 9 puntos de empleo menos que al final de 2007, y 15 puntos más de paro. El saldo de la crisis es todavía muy negativo y conviene no olvidarlo al valorar los buenos datos de 2014.

Las cifras de afiliados en alta a la Seguridad Social, por una parte, y de parados registrados en el SEPE, por otra, muestran trayectorias similares a las de la EPA. En 2014 el incremento interanual de la afiliación media en cada mes se mantuvo por encima del 2,3 por 100 en el tramo final del año (desde noviembre) y el descenso del paro se situó algo por debajo del 6 por 100. En abril de 2015 la afiliación media se situó en 17.008.300 personas, lo que resulta en un incremento interanual del 3,5 por 100; se acumulan ya quince meses consecutivos de evolución interanual positiva en la afiliación, con porcentajes de incremento del 2 por 100 o más desde julio de 2014. El paro registrado, que viene descendiendo ininterrumpidamente (siempre tomando términos interanuales) desde octubre de 2013, se situó en abril de 2015 en 4.333.000 personas, un 7,5 por 100 menos que en el mismo mes del año anterior. También aquí se evidencia que falta un largo trecho para recuperar los niveles anteriores a la crisis, dado que en diciembre de 2014 aún había 2.600.000 afiliados menos y 2.300.000 parados más que en diciembre de 2007, pero la trayectoria es clara. Los resultados para el primer trimestre de 2015 de la EPA (3,0 por 100 de aumento interanual del empleo y un -8,2 por 100 de descenso del paro en los mismos términos) vienen a corroborarlo.

El crecimiento del empleo alcanzó a todas las comunidades autónomas. Los

---

*La mejora en el empleo  
alcanzó a todas las  
comunidades autónomas*

mejores resultados correspondieron a La Rioja, Extremadura, Cataluña y Asturias, en todos los casos con aumentos superiores a 2 puntos porcentuales en sus tasas de empleo sobre la media anual del año anterior<sup>1</sup>.

1. Aunque en general se están tomando cuartos trimestres de la EPA para reflejar mejor la última tendencia del año, en este caso es aconsejable tomar medias anuales, dado que en algunas comunidades autónomas las tasas de empleo, actividad y paro tienen unas oscilaciones trimestrales muy fuertes, asociadas a un patrón más estacional de la actividad económica y el empleo.

**CUADRO II-2. VARIABLES BÁSICAS DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL, 2008-2014**

(Datos trimestrales y medios anuales, miles de personas; variaciones interanuales en miles y en porcentajes)

| Periodo<br>(trimestre/<br>media año) | Número (miles de personas) |                 |                 |                | Variaciones interanuales |             |               |             |                 |             |                |             |
|--------------------------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------|--------------------------|-------------|---------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
|                                      | Pob. 16+                   | Activ.          | Ocup.           | Parad.         | Pob. 16+                 | Activ.      | Ocup.         | Parad.      | Pob. 16+        | Activ.      | Ocup.          | Parad.      |
|                                      |                            |                 |                 |                | Miles                    | %           | Miles         | %           | Miles           | %           | Miles          | %           |
| 2008 TI                              | 38224,5                    | 22.810,40       | 20620           | 2190,5         | 653,6                    | 1,7         | 679,6         | 3,1         | 352,5           | 1,7         | 327,3          | 17,6        |
| 2008 TII                             | 38341,7                    | 23.032,60       | 20646,9         | 2385,7         | 597,8                    | 1,6         | 678,5         | 3,0         | 66,0            | 0,3         | 612,5          | 34,5        |
| 2008 TIII                            | 38447,8                    | 23.157,10       | 20556,4         | 2600,7         | 531,4                    | 1,4         | 597,5         | 2,6         | -197,0          | -0,9        | 794,5          | 44,0        |
| 2008 TIV                             | 38546,6                    | 23.262,10       | 20055,3         | 3206,8         | 445,5                    | 1,2         | 602,2         | 2,7         | -662,6          | -3,2        | 1.264,8        | 65,1        |
| <b>2008</b>                          | <b>38.390,2</b>            | <b>23.065,6</b> | <b>20.469,7</b> | <b>2.595,9</b> | <b>557,1</b>             | <b>1,5</b>  | <b>639,5</b>  | <b>2,9</b>  | <b>-110,3</b>   | <b>-0,5</b> | <b>749,8</b>   | <b>40,6</b> |
| 2009 TI                              | 38589,3                    | 23.302,60       | 19284,4         | 4018,2         | 364,8                    | 1,0         | 492,2         | 2,2         | -1.335,6        | -6,5        | 1.827,7        | 83,4        |
| 2009 TII                             | 38631,4                    | 23.293,80       | 19154,2         | 4139,6         | 289,7                    | 0,8         | 261,2         | 1,1         | -1.492,7        | -7,2        | 1.753,9        | 73,5        |
| 2009 TIII                            | 38670,1                    | 23.219,80       | 19098,4         | 4121,4         | 222,3                    | 0,6         | 62,7          | 0,3         | -1.458,0        | -7,1        | 1.520,7        | 58,5        |
| 2009 TIV                             | 38713                      | 23.225,40       | 18890,4         | 4335           | 166,4                    | 0,4         | -36,7         | -0,2        | -1.164,9        | -5,8        | 1.128,2        | 35,2        |
| <b>2009</b>                          | <b>38.651,0</b>            | <b>23.260,4</b> | <b>19.106,9</b> | <b>4.153,6</b> | <b>260,8</b>             | <b>0,7</b>  | <b>194,8</b>  | <b>0,8</b>  | <b>-1.362,8</b> | <b>-6,7</b> | <b>1.557,6</b> | <b>60,0</b> |
| 2010 TI                              | 38725                      | 23.270,50       | 18652,9         | 4617,7         | 135,7                    | 0,4         | -32,1         | -0,1        | -631,5          | -3,3        | 599,5          | 14,9        |
| 2010 TII                             | 38745                      | 23.406,40       | 18751,1         | 4655,3         | 113,6                    | 0,3         | 112,6         | 0,5         | -403,1          | -2,1        | 515,7          | 12,5        |
| 2010 TIII                            | 38768,7                    | 23.404,40       | 18819           | 4585,4         | 98,6                     | 0,3         | 184,6         | 0,8         | -279,4          | -1,5        | 464,0          | 11,3        |
| 2010 TIV                             | 38801,8                    | 23.377,10       | 18674,9         | 4702,2         | 88,8                     | 0,2         | 151,7         | 0,7         | -215,5          | -1,1        | 367,2          | 8,5         |
| <b>2010</b>                          | <b>38.760,1</b>            | <b>23.364,6</b> | <b>18.724,5</b> | <b>4.640,2</b> | <b>109,2</b>             | <b>0,3</b>  | <b>104,2</b>  | <b>0,4</b>  | <b>-382,4</b>   | <b>-2,0</b> | <b>486,6</b>   | <b>11,7</b> |
| 2011 TI                              | 38808,7                    | 23.347,30       | 18426,2         | 4921,2         | 83,7                     | 0,2         | 76,8          | 0,3         | -226,7          | -1,2        | 303,5          | 6,6         |
| 2011 TII                             | 38827,1                    | 23.466,20       | 18622           | 4844,2         | 82,1                     | 0,2         | 59,8          | 0,3         | -129,1          | -0,7        | 188,9          | 4,1         |
| 2011 TIII                            | 38851,6                    | 23.482,50       | 18484,5         | 4998           | 82,9                     | 0,2         | 78,1          | 0,3         | -334,5          | -1,8        | 412,6          | 9,0         |
| 2011 TIV                             | 38881,9                    | 23.440,30       | 18153           | 5287,3         | 80,1                     | 0,2         | 63,2          | 0,3         | -521,9          | -2,8        | 585,1          | 12,4        |
| <b>2011</b>                          | <b>38.842,3</b>            | <b>23.434,1</b> | <b>18.421,4</b> | <b>5.012,7</b> | <b>82,2</b>              | <b>0,2</b>  | <b>69,5</b>   | <b>0,3</b>  | <b>-303,0</b>   | <b>-1,6</b> | <b>372,5</b>   | <b>8,0</b>  |
| 2012 TI                              | 38854,2                    | 23.433,00       | 17765,1         | 5667,9         | 45,5                     | 0,1         | 85,7          | 0,4         | -661,1          | -3,6        | 746,7          | 15,2        |
| 2012 TII                             | 38823,6                    | 23.489,50       | 17758,5         | 5731           | -3,5                     | 0,0         | 23,3          | 0,1         | -863,5          | -4,6        | 886,8          | 18,3        |
| 2012 TIII                            | 38799,1                    | 23.491,90       | 17667,7         | 5824,2         | -52,5                    | -0,1        | 9,4           | 0,0         | -816,8          | -4,4        | 826,2          | 16,5        |
| 2012 TIV                             | 38783,1                    | 23.360,40       | 17339,4         | 6021           | -98,8                    | -0,3        | -79,9         | -0,3        | -813,6          | -4,5        | 733,7          | 13,9        |
| <b>2012</b>                          | <b>38.815,0</b>            | <b>23.443,7</b> | <b>17.632,7</b> | <b>5.811,0</b> | <b>-27,3</b>             | <b>-0,1</b> | <b>9,6</b>    | <b>0,0</b>  | <b>-788,7</b>   | <b>-4,3</b> | <b>798,3</b>   | <b>15,9</b> |
| 2013 TI                              | 38733,2                    | 23.308,40       | 17030,2         | 6278,2         | -121,0                   | -0,3        | -124,6        | -0,5        | -734,9          | -4,1        | 610,3          | 10,8        |
| 2013 TII                             | 38680,7                    | 23.207,90       | 17160,6         | 6047,3         | -142,9                   | -0,4        | -281,6        | -1,2        | -597,9          | -3,4        | 316,3          | 5,5         |
| 2013 TIII                            | 38597,3                    | 23.173,40       | 17230           | 5943,4         | -201,8                   | -0,5        | -318,5        | -1,4        | -437,7          | -2,5        | 119,2          | 2,0         |
| 2013 TIV                             | 38543,2                    | 23.070,90       | 17135,2         | 5935,6         | -239,9                   | -0,6        | -289,5        | -1,2        | -204,2          | -1,2        | -85,4          | -1,4        |
| <b>2013</b>                          | <b>38.638,6</b>            | <b>23.190,2</b> | <b>17.139,0</b> | <b>6.051,1</b> | <b>-176,4</b>            | <b>-0,5</b> | <b>-253,5</b> | <b>-1,1</b> | <b>-493,7</b>   | <b>-2,8</b> | <b>240,1</b>   | <b>4,1</b>  |
| 2014 TI                              | 38483,6                    | 22.883,90       | 16950,6         | 5933,3         | -249,6                   | -0,6        | -424,5        | -1,8        | -79,6           | -0,5        | -344,9         | -5,5        |
| 2014 TII                             | 38528,1                    | 22.975,90       | 17353           | 5622,9         | -152,6                   | -0,4        | -232,0        | -1,0        | 192,4           | 1,1         | -424,4         | -7,0        |
| 2014 TIII                            | 38523,2                    | 22.931,70       | 17504           | 5427,7         | -74,1                    | -0,2        | -241,7        | -1,0        | 274,0           | 1,6         | -515,7         | -8,7        |
| 2014 TIV                             | 38523,4                    | 23.026,80       | 17569,1         | 5457,7         | -19,8                    | -0,1        | -44,1         | -0,2        | 433,9           | 2,5         | -477,9         | -8,1        |
| <b>2014</b>                          | <b>38.514,6</b>            | <b>22.954,6</b> | <b>17.344,2</b> | <b>5.610,4</b> | <b>-124,0</b>            | <b>-0,3</b> | <b>-235,6</b> | <b>-1,0</b> | <b>205,2</b>    | <b>1,2</b>  | <b>-440,7</b>  | <b>-7,3</b> |

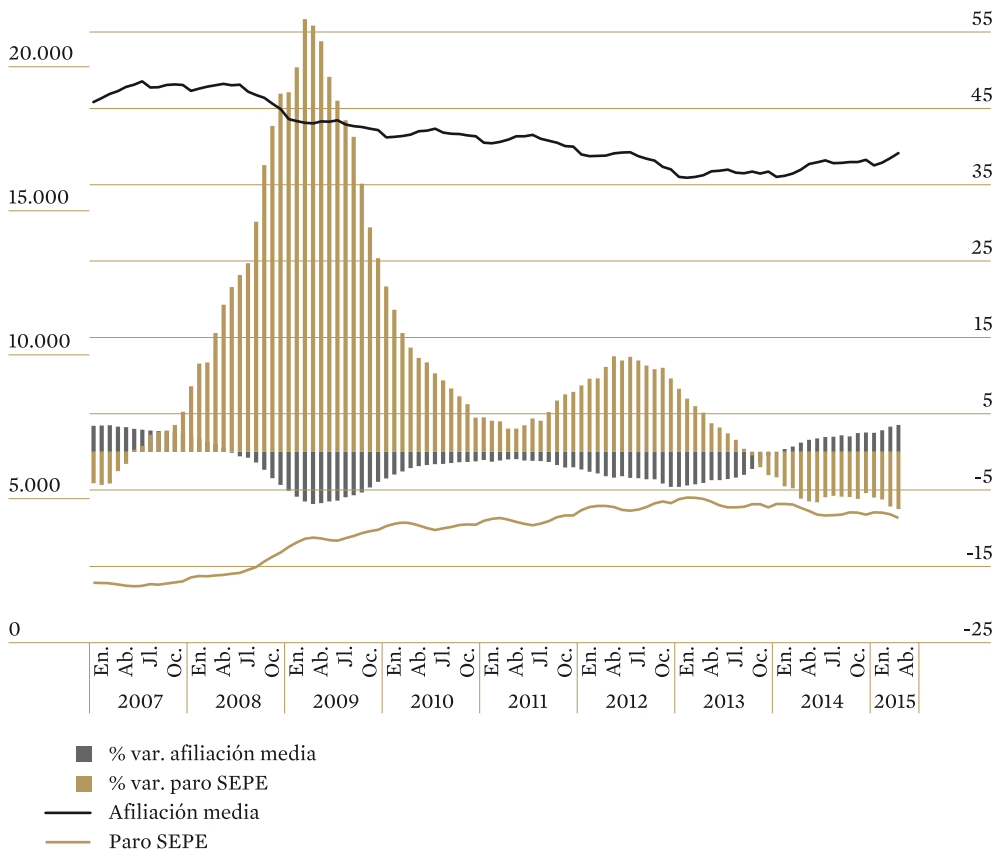
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Hubo incrementos sustancialmente inferiores, por debajo de 0,5 puntos, en el País Vasco y en Galicia.

Al comparar esta evolución de las tasas de empleo en el año con la correspondiente a las de paro, no se aprecia en esta ocasión tanta variabilidad como en años anteriores.

## GRÁFICO II-3. AFILIACIÓN Y PARO REGISTRADO: EVOLUCIÓN 2007-2014

(Datos mensuales en miles, escala izquierda, y porcentajes de variación interanual en cada mes, escala derecha. Afiliación media mensual, paro registrado a fin de cada mes. Avance hasta abril de 2015)



Fuentes: Seguridad Social, Estadística de Afiliación; SEPE, Estadística de Empleo.

La reducción de la tasa de paro para el total nacional fue de 1,7 puntos porcentuales en 2014. En un grupo de comunidades autónomas se dieron descensos claramente mayores, superiores a 2 puntos en cinco de ellas, y en otras dos por encima de 3; en todas ellas, excepto en Baleares, esos mayores descensos del paro se corresponden en esta ocasión con aumentos mayores en el empleo.

El saldo de todo el periodo 2007-2014 y el nivel de las tasas de empleo en cada comunidad en 2014 siguen evidenciando que la crisis no ha impactado igual en todas ellas. Ha reducido mucho el empleo en todos los casos: la tasa de empleo (de 16 a 64 años) estaba en 2007 por encima del 65 por 100 en trece comunidades autónomas, y solo en dos (Andalucía y Extremadura) no llegaba al 60 por 100, mientras que en 2014 ninguna llega al 65 por 100 y hay diez por debajo del 60 por 100 (tres por debajo del 50). Pero lo cierto es que en cuatro de ellas (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha

**CUADRO II-3. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

(Datos para la población de 16 a 64 años de edad; media trimestres en cada año)

| Comunidades autónomas | Tasas de empleo (media trimestres cada año) |             |             |             |             |             |             |             |                |            |
|-----------------------|---------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|------------|
|                       | Porcentajes (16-64 años)                    |             |             |             |             |             |             |             | Var. en puntos |            |
|                       | 2007                                        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2007-14        | 2013-14    |
| Andalucía             | 59,2                                        | 57,0        | 52,5        | 51,2        | 49,7        | 47,3        | 46,0        | 47,1        | -12,1          | 1,2        |
| Aragón                | 72,1                                        | 70,8        | 66,0        | 64,0        | 62,9        | 62,8        | 60,0        | 61,2        | -10,8          | 1,2        |
| Asturias              | 60,4                                        | 62,8        | 58,9        | 57,4        | 56,3        | 54,2        | 52,9        | 55,0        | -5,4           | 2,1        |
| Baleares              | 70,6                                        | 69,1        | 63,9        | 62,9        | 60,8        | 61,3        | 61,8        | 62,7        | -7,8           | 0,9        |
| Canarias              | 63,4                                        | 58,5        | 53,5        | 52,0        | 52,3        | 50,3        | 49,1        | 49,7        | -13,7          | 0,5        |
| Cantabria             | 66,7                                        | 66,5        | 62,8        | 60,9        | 60,2        | 59,1        | 57,1        | 58,6        | -8,1           | 1,5        |
| Castilla y León       | 65,9                                        | 65,0        | 61,9        | 61,4        | 61,1        | 59,2        | 57,6        | 58,7        | -7,1           | 1,2        |
| Castilla-La Mancha    | 65,7                                        | 63,5        | 58,8        | 57,2        | 56,7        | 52,6        | 52,0        | 52,6        | -13,0          | 0,6        |
| Cataluña              | 72,4                                        | 71,3        | 65,2        | 64,5        | 63,9        | 60,9        | 60,7        | 62,9        | -9,6           | 2,2        |
| C. Valenciana         | 66,9                                        | 65,6        | 59,2        | 57,3        | 56,4        | 54,2        | 53,9        | 55,3        | -11,6          | 1,5        |
| Extremadura           | 58,5                                        | 57,5        | 54,2        | 53,5        | 51,8        | 47,2        | 47,3        | 49,6        | -8,9           | 2,3        |
| Galicia               | 65,2                                        | 65,4        | 63,0        | 60,6        | 60,3        | 58,3        | 56,7        | 57,0        | -8,2           | 0,3        |
| Madrid                | 72,3                                        | 71,1        | 67,6        | 66,7        | 65,8        | 64,2        | 63,2        | 63,9        | -8,4           | 0,7        |
| Murcia                | 66,6                                        | 64,2        | 58,3        | 57,1        | 55,4        | 53,8        | 52,6        | 54,5        | -12,1          | 1,9        |
| Navarra               | 72,2                                        | 70,7        | 67,4        | 66,7        | 66,4        | 63,6        | 62,2        | 64,1        | -8,1           | 1,9        |
| País Vasco            | 68,3                                        | 68,8        | 64,9        | 66,1        | 66,2        | 63,3        | 62,3        | 62,6        | -5,7           | 0,3        |
| La Rioja              | 69,8                                        | 69,4        | 66,2        | 64,7        | 63,2        | 60,3        | 60,7        | 63,3        | -6,5           | 2,6        |
| <b>Total nacional</b> | <b>66,8</b>                                 | <b>65,4</b> | <b>60,8</b> | <b>59,7</b> | <b>58,8</b> | <b>56,5</b> | <b>55,6</b> | <b>56,8</b> | <b>-10,0</b>   | <b>1,2</b> |
| <i>Media CCAA</i>     | <i>65,1</i>                                 | <i>64,3</i> | <i>60,2</i> | <i>59,0</i> | <i>58,3</i> | <i>55,9</i> | <i>55,1</i> | <i>56,4</i> | <i>-8,8</i>    | <i>1,3</i> |

| Comunidades autónomas | Tasas de paro (media trimestres cada año) |             |             |             |             |             |             |             |                |             |
|-----------------------|-------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
|                       | Porcentajes (16-64 años)                  |             |             |             |             |             |             |             | Var. en puntos |             |
|                       | 2007                                      | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2007-14        | 2013-14     |
| Andalucía             | 12,8                                      | 17,8        | 25,3        | 27,9        | 30,3        | 34,4        | 36,3        | 34,9        | 22,1           | -1,4        |
| Aragón                | 5,3                                       | 7,3         | 13,1        | 15,0        | 17,2        | 18,8        | 21,5        | 20,3        | 14,9           | -1,2        |
| Asturias              | 8,5                                       | 8,6         | 13,5        | 16,0        | 17,9        | 22,0        | 24,3        | 21,3        | 12,8           | -3,1        |
| Baleares              | 7,2                                       | 10,2        | 18,1        | 20,3        | 22,1        | 23,4        | 22,4        | 20,2        | 13,0           | -2,2        |
| Canarias              | 10,5                                      | 17,4        | 26,2        | 28,8        | 29,5        | 32,8        | 33,9        | 32,5        | 22,0           | -1,4        |
| Cantabria             | 6,0                                       | 7,2         | 12,1        | 13,7        | 15,4        | 17,9        | 20,5        | 19,5        | 13,5           | -1,0        |
| Castilla y León       | 7,2                                       | 9,7         | 14,1        | 15,9        | 17,0        | 19,9        | 21,9        | 20,9        | 13,7           | -1,0        |
| Castilla-La Mancha    | 7,7                                       | 11,7        | 19,0        | 21,3        | 23,2        | 28,7        | 30,1        | 29,1        | 21,4           | -1,0        |
| Cataluña              | 6,5                                       | 8,9         | 16,3        | 17,8        | 19,3        | 22,7        | 23,2        | 20,4        | 13,9           | -2,8        |
| C. Valenciana         | 8,8                                       | 12,0        | 20,9        | 22,9        | 24,1        | 27,3        | 28,2        | 26,0        | 17,2           | -2,2        |
| Extremadura           | 13,0                                      | 15,4        | 20,8        | 23,1        | 25,2        | 33,2        | 34,0        | 29,9        | 16,9           | -4,1        |
| Galicia               | 7,6                                       | 8,7         | 12,6        | 15,5        | 17,4        | 20,7        | 22,2        | 21,8        | 14,2           | -0,4        |
| Madrid                | 6,3                                       | 8,7         | 14,0        | 16,0        | 16,4        | 18,7        | 19,8        | 18,8        | 12,5           | -1,0        |
| Murcia                | 7,6                                       | 12,5        | 20,4        | 22,9        | 25,1        | 27,7        | 29,1        | 26,7        | 19,1           | -2,4        |
| Navarra               | 4,8                                       | 6,9         | 10,9        | 11,9        | 13,0        | 16,3        | 18,0        | 15,7        | 11,0           | -2,2        |
| País Vasco            | 6,3                                       | 6,6         | 11,4        | 10,7        | 12,4        | 15,7        | 16,7        | 16,4        | 10,2           | -0,3        |
| La Rioja              | 5,8                                       | 7,9         | 12,7        | 14,2        | 17,3        | 20,7        | 20,1        | 18,3        | 12,5           | -1,8        |
| <b>Total nacional</b> | <b>8,3</b>                                | <b>11,3</b> | <b>18,0</b> | <b>20,0</b> | <b>21,5</b> | <b>24,9</b> | <b>26,2</b> | <b>24,6</b> | <b>16,3</b>    | <b>-1,7</b> |
| <i>Media CCAA</i>     | <i>9,0</i>                                | <i>11,3</i> | <i>17,1</i> | <i>19,0</i> | <i>20,7</i> | <i>24,5</i> | <i>25,8</i> | <i>23,8</i> | <i>14,8</i>    | <i>-2,0</i> |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

y Murcia) el retroceso del empleo está en el entorno del 20 por 100 en este periodo, mientras que en otras tres (País Vasco, La Rioja y Asturias) el retroceso se sitúa por debajo del 10 por 100.

En el caso del paro, el incremento ha sido mucho más generalizado: solo tres comunidades tenían tasas en 2007 por encima del 10 por 100, y en 2014 solo hay cinco por debajo del 20 por 100 (hay tres con un 30 por 100 o más, incluyendo Extremadura, que está ligeramente por debajo de esa referencia); asimismo, en todos los casos los incrementos han sido del orden del 200 por 100, con pocas excepciones, entre las que se encuentra el País Vasco y, gracias al resultado extraordinario de 2014, Extremadura.

Conviene recordar que esta circunstancia no es exclusiva de España (anexo II-1). En todos los grandes países de la Unión Europea, con la única excepción de Polonia, se encuentran amplias diferencias regionales en los principales indicadores laborales (como en los económicos); incluso hay varios casos donde esas diferencias son, en términos relativos, mayores. Italia, con una conocida segmentación norte/sur en su economía, sería el ejemplo más claro, pero no el único: atendiendo por ejemplo a las tasas de paro, la amplitud relativa del intervalo regional<sup>2</sup> resulta en Alemania, como en Italia e incluso en el Reino Unido, mayor que en España, aunque desde luego aquí sean tasas siempre más altas. La diversidad en las estructuras productivas territoriales, y su propia trayectoria anterior explican buena parte de esas diferencias.

De hecho, en el caso de España ya se viene reiterando en sucesivas ediciones de esta Memoria que las distintas especializaciones productivas de las comunidades autónomas, con un impacto mayor de la burbuja inmobiliaria en la expansión anterior a la crisis en algunas de ellas, explicarían en buena medida estos resultados, incluyendo por supuesto los del año 2014. Pero en este último año también deben recordarse estos datos en el análisis de los resultados de las políticas de empleo, una vez puesto en marcha el nuevo diseño de estas que vincula parte de la aportación del Estado al cumplimiento de objetivos cuantificables.

En la perspectiva sectorial lo primero que llama la atención en el año 2014 es que por fin habría terminado el gran ajuste del empleo en la construcción. En la media anual aún se observa cierto retroceso de este sector, pero en el cuarto trimestre ya se produjo un incremento interanual, cifrado en 40.000 personas; al final del año ya crecían todas las actividades que componen el sector, con la excepción —y solo por un ligero margen— de la ingeniería civil.

La creación de empleo en 2014 aparece bastante concentrada, por ramas de actividad, en la hostelería, con 71.000 ocupados más en media anual<sup>3</sup> sobre un total de

2. Entendiendo por regiones las definidas por la Unión Europea como NUT2, equivalentes en España a las comunidades autónomas.
3. Igual que en el caso de las comunidades autónomas, en el detalle sectorial es aconsejable tomar medias anuales en lugar de cuartos trimestres, dado que algunas ramas tienen fuertes oscilaciones trimestrales.

205.000 en el total de ramas, lo que supone que aquí se generó en torno a uno de cada tres empleos. En general fueron más pronunciados los crecimientos en las ramas de servicios, aunque con notables excepciones, pues se recogieron descensos en el empleo en algunas de gran peso en el total. No obstante, también creció el empleo en la industria manufacturera (un 1,1 por 100 en media, lo que es prácticamente el mismo ritmo que el del total de ramas). Aquí fue decisivo el comportamiento de la industria alimentaria, la más importante, de lejos, por volumen de empleo en el conjunto manufacturero español, pero también el de la química, el automóvil, y el cuero y calzado, que mostraron importantes crecimientos en sus números de ocupados. En el cuadro II-4 se recogen los datos de empleo por ramas de actividad; en el anexo II-2, los datos de ocupados y asalariados por actividades económicas en la EPA, y en el anexo II-3, la estadística de afiliación por ramas y subramas para el año 2014.

#### CUADRO II-4. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN 2014 Y EVOLUCIÓN 2008-2014

(Miles de personas en cada rama en 2014, medias anuales. Variación anual en miles y en % para 2013-2014 y promedios para 2008-2013)

| Ramas de actividad económica (CNAE 2009)          | Miles de<br>personas<br>2014 | Variaciones anuales  |              | Variaciones en %     |            |
|---------------------------------------------------|------------------------------|----------------------|--------------|----------------------|------------|
|                                                   |                              | 2008-2013<br>(media) | 2013-2014    | 2008-2013<br>(media) | 2013-2014  |
| <b>Total</b>                                      | <b>17.344,2</b>              | <b>-666,1</b>        | <b>205,2</b> | <b>-3,3</b>          | <b>1,2</b> |
| (A) Agricultura y pesca                           | 735,9                        | -18,3                | -0,8         | -2,2                 | -0,1       |
| (B) Industrias extractivas                        | 31,5                         | -4,6                 | 1,6          | -8,7                 | 5,4        |
| (C) Industrias manufactureras                     | 2.141,4                      | -173,5               | 22,7         | -5,8                 | 1,1        |
| (D) Energía                                       | 93,8                         | 0,9                  | 15,1         | 1,2                  | 19,1       |
| (E) Agua y medio ambiente                         | 113,3                        | 1,0                  | -14,9        | 0,8                  | -11,6      |
| (F) Construcción                                  | 993,5                        | -286,1               | -36,0        | -11,6                | -3,5       |
| (G) Comercio                                      | 2.866,8                      | -75,1                | 20,2         | -2,3                 | 0,7        |
| (H) Transporte y almacenamiento                   | 852,8                        | -27,5                | 21,1         | -2,8                 | 2,5        |
| (I) Hostelería                                    | 1.403,8                      | -25,0                | 71,2         | -1,7                 | 5,3        |
| (J) Información y comunicaciones                  | 515,6                        | -10,5                | -7,3         | -1,8                 | -1,4       |
| (K) Financiación y seguros                        | 452,7                        | -12,2                | -1,5         | -2,4                 | -0,3       |
| (L) Inmobiliarias                                 | 99,5                         | -5,4                 | 7,4          | -4,5                 | 8,0        |
| (M) Activ. profesionales, científicas y técnicas  | 851,4                        | -13,7                | 14,8         | -1,5                 | 1,8        |
| (N) Activ. administrativas y servicios auxiliares | 899,4                        | -10,3                | 16,6         | -1,1                 | 1,9        |
| (O) Adm. pública, defensa; Seg. Soc. obligatoria  | 1.308,8                      | -4,5                 | 31,4         | -0,3                 | 2,5        |
| (P) Educación                                     | 1.151,9                      | -0,1                 | -11,8        | 0,0                  | -1,0       |
| (Q) Actividades sanitarias y servicios sociales   | 1.416,5                      | 15,7                 | 50,9         | 1,2                  | 3,7        |
| (R) Artísticas, recreativas, entretenimiento      | 350,3                        | -1,1                 | 34,6         | -0,3                 | 11,0       |
| (S) Otros servicios                               | 405,5                        | -2,1                 | -14,1        | -0,5                 | -3,4       |
| (T) Hogares                                       | 657,0                        | -14,6                | -12,8        | -2,0                 | -1,9       |
| (U) Organizaciones internacionales                | 3,1                          | 0,9                  | -3,6         | 42,9                 | -53,8      |

Nota: el periodo de referencia corresponde al de vigencia de la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas, CNAE 2009, incluyendo el año de enlace, esto es, 2008.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.



En media anual, el empleo en el sector primario retrocedió ligeramente. En la industria manufacturera, los citados aumentos en alimentación, automóvil, química y cuero y calzado, dieron un total de 69,1 miles de ocupados más, siendo los más importantes por número de empleos la alimentación y el automóvil, aunque en términos relativos el incremento más fuerte correspondió al cuero y calzado (31,3 por 100). Pese a esta apreciable recuperación, aún perdieron empleo 16 de los 24 grupos de actividades que componen esta rama, destacando entre esas pérdidas las de la fabricación de productos metálicos (-5,7 por 100), material y equipo eléctrico (-12,5 por 100), otras industrias manufactureras (-11,9 por 100) y fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos (-11,8 por 100). La pérdida total de empleo en 2014 en esas 16 ramas fue -55.500 personas, y en las cuatro citadas -31.600.

En las ramas de servicios, además de la hostelería, fue muy destacable el incremento del empleo en sanidad y servicios sociales (50.900 ocupados más, con una distribución bastante homogénea de este crecimiento entre las actividades sanitarias y las de servicios sociales, excepto la parte correspondiente a servicios sin alojamiento, que redujo su número de empleos en el año). Asimismo, crecieron por encima de la media, en todos los casos con incrementos superiores a los 20.000 ocupados, la rama de actividades artísticas y recreativas (con mayor intensidad en las de juegos de azar y apuestas, por una parte, y las deportivas y recreativas, por otra), la rama de administración pública (un 2,5 por 100), el transporte (sobre todo la logística, con un 9,8 por 100) y el comercio (en especial el minorista y, significativamente, solo en la parte de empleo asalariado). Además de estos incrementos, se puede señalar el de la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas, que creció en cerca de 15.000 empleos (un 1,8 por 100) gracias al aporte de las “actividades de las sedes centrales, de consultoría y de gestión”, que incrementó su empleo un 15,1 por 100 (12.800 personas), con un destacado papel del empleo no asalariado.

Entre las cinco ramas de servicios que anotaron descensos<sup>4</sup> perdieron en total 47.400 empleos, concentrándose las mayores pérdidas en la rama de otros servicios (-3,4 por 100, apreciablemente centrado en el empleo no asalariado), la de hogares (-1,9 por 100) y la de educación (-1 por 100).

El aumento del empleo en 2014 se reflejó en buena parte de las grandes categorías de ocupaciones que recoge la EPA —como todas las grandes encuestas laborales— en referencia a la mayor o menor complejidad y requerimientos de cualificación de las tareas propias del puesto y a la mayor o menor responsabilidad y autonomía sobre su desempeño. Con datos del cuarto trimestre (cuadro II-5), el empleo solo retrocedió en términos

---

*Análisis por ocupaciones:  
hacia dónde apunta la  
creación de empleo*

4. Sin tener en cuenta la rama U, actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales, cuyo pequeño tamaño por número de ocupados condiciona una baja significación estadística de las variaciones.

**CUADRO II-5. EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES, 2014**

(Miles de personas y variación interanual en miles y en porcentaje, cuarto trimestre.

Clasificación nacional de ocupaciones 2011)

|                                                                                                                                                | 2014 T4         | 2014-13      | %          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|------------|
| <b>Ocupados</b>                                                                                                                                | <b>17.569,1</b> | <b>433,9</b> | <b>2,5</b> |
| 1. Directores y gerentes                                                                                                                       | 779,4           | -1,1         | -0,1       |
| 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales                                                                                        | 3.100,1         | 63,4         | 2,1        |
| 3. Técnicos profesionales de apoyo                                                                                                             | 1.867,3         | 64,4         | 3,6        |
| 4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina                                                                           | 1.781,0         | 52,9         | 3,1        |
| 5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores                                                          | 4.054,4         | 152,2        | 3,9        |
| 6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero                                                              | 437,4           | 3,1          | 0,7        |
| 7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria) | 1.946,6         | 70,1         | 3,7        |
| 8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores                                                                                      | 1.285,9         | 46,5         | 3,8        |
| 9. Ocupaciones elementales                                                                                                                     | 2.221,6         | -24,3        | -1,1       |
| <b>Asalariados del sector público</b>                                                                                                          | <b>2.927,5</b>  | <b>18,1</b>  | <b>0,6</b> |
| 1. Directores y gerentes                                                                                                                       | 54,8            | 1,8          | 3,4        |
| 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales                                                                                        | 1.252,0         | -16,8        | -1,3       |
| 3. Técnicos profesionales de apoyo                                                                                                             | 296,3           | -0,3         | -0,1       |
| 4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina                                                                           | 367,8           | -5,5         | -1,5       |
| 5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores                                                          | 559,4           | 35,2         | 6,7        |
| 6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero                                                              | 17,3            | -4,5         | -20,6      |
| 7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria) | 75,6            | 1,2          | 1,6        |
| 8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores                                                                                      | 60,6            | 10,5         | 21,0       |
| 9. Ocupaciones elementales                                                                                                                     | 148,3           | -10,5        | -6,6       |
| <b>Asalariados del sector privado</b>                                                                                                          | <b>11.555,5</b> | <b>371,5</b> | <b>3,3</b> |
| 1. Directores y gerentes                                                                                                                       | 351,4           | 9,1          | 2,7        |
| 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales                                                                                        | 1.346,6         | 22,3         | 1,7        |
| 3. Técnicos profesionales de apoyo                                                                                                             | 1.314,3         | 62,9         | 5,0        |
| 4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina                                                                           | 1.342,9         | 54,9         | 4,3        |
| 5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores                                                          | 2.616,0         | 137,7        | 5,6        |
| 6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero                                                              | 137,3           | 19,9         | 17,0       |
| 7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria) | 1.382,9         | 52,2         | 3,9        |
| 8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores                                                                                      | 1.045,0         | 30,7         | 3,0        |
| 9. Ocupaciones elementales                                                                                                                     | 2.019,2         | -18,1        | -0,9       |
| <b>Total asalariados</b>                                                                                                                       | <b>14.483,0</b> | <b>389,6</b> | <b>2,8</b> |
| 1. Directores y gerentes                                                                                                                       | 406,2           | 10,9         | 2,8        |
| 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales                                                                                        | 2.598,6         | 5,5          | 0,2        |
| 3. Técnicos profesionales de apoyo                                                                                                             | 1.610,6         | 62,6         | 4,0        |
| 4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina                                                                           | 1.710,7         | 49,4         | 3,0        |
| 5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores                                                          | 3.175,4         | 172,9        | 5,8        |
| 6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero                                                              | 154,6           | 15,4         | 11,1       |
| 7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria) | 1.458,5         | 53,4         | 3,8        |
| 8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores                                                                                      | 1.105,6         | 41,2         | 3,9        |
| 9. Ocupaciones elementales                                                                                                                     | 2.167,5         | -28,6        | -1,3       |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

interanuales en el grupo de ocupaciones elementales (-1,1 por 100, 24.300 personas menos) y, muy ligeramente, en el de “directores y gerentes” (-0,1 por 100).

En consonancia con el peso de la hostelería en el crecimiento del empleo en el año, la categoría ocupacional con mayor incremento absoluto y relativo en los datos de 2014 fue la de “trabajadores en los servicios de restauración, personales, protección y vendedores”, con 152.200 ocupados más que en el año anterior (un 3,9 por 100 más), así como en ocupaciones asociadas al empleo cualificado en la industria y en la construcción (grupos 7 y 8 de la CNO<sup>5</sup>, con un 3,7 y un 3,8 por 100, respectivamente). Creció, asimismo, muy por encima del total el grupo de “técnicos, profesionales de apoyo” (3,6 por 100), mientras que el de “técnicos y profesionales, científicos e intelectuales”, mostró un incremento (2,1 por 100) ligeramente inferior al de ese total. Atendiendo solo al empleo asalariado, total y del sector privado, los datos se mueven en las mismas tendencias, salvo en el caso de los trabajadores cualificados en el sector primario, que apenas crecieron en el total del empleo, pero crecieron con fuerza en el empleo asalariado del sector privado. En el sector público se dieron descensos en varias categorías, concentrándose los incrementos en la de “operadores de instalaciones y maquinaria, montadores” (que incluye maquinistas y conductores), con 10.500 asalariados más (un 21 por 100), y en la ya citada de “trabajadores de servicios de restauración...” con 35.200 asalariados más, un 6,7 por 100.

El detalle de estas grandes categorías (anexo II-4) confiere mayor interés a la perspectiva ocupacional en un momento, como es el caso en 2014, de incipiente recuperación en el empleo.

En la categoría de “trabajadores de servicios de restauración...”, la mayor parte del incremento se debió al del personal de restauración (por cuenta propia y ajena: “camareros y cocineros propietarios” y “asalariados en los servicios de restauración”, con 23.600 y 57.100 empleos más en el año, respectivamente un 9,6 y un 8,8 por 100 de aumento), junto con los trabajadores en ventas sin establecimiento (21.200, un 16,9 por 100); solo estas tres ocupaciones supusieron más de dos tercios de las diez comprendidas en la citada categoría.

En las ocupaciones correspondientes a trabajadores cualificados en la industria y la construcción, los incrementos se concentraron, en buena medida, en los trabajadores cualificados de la industria alimentaria (24.800 más, un 12,1 por 100) y en varias ocupaciones asociadas a la construcción donde, después de siete años, creció el empleo, y de manera nada despreciable: 40.000 más (9,6 por 100 más) en los especialistas en obras estructurales; 27.700 más (11,6 por 100) en los trabajadores de acabado de construcción. El empleo creció, asimismo, en ocupaciones relacionadas con el manejo y operación de maquinaria, pero se redujo en casi todas las demás ocupaciones cualificadas relacionadas con las industrias manufactureras: elaboradores y montadores

5. Aunque no solo, pues en el grupo 8, “operadores de maquinaria e instalaciones fijas, montadores”, también se encuentran los maquinistas y conductores, que se encuadran en el transporte.

de productos y estructuras metálicas, mecánica de precisión en metales, cualificados en vidrio, cerámica, artes gráficas, madera, textil, confección y calzado. En el empleo asalariado también se redujo, además de los anteriores, el empleo en el grupo de mecánicos y ajustadores de maquinaria.

Cuatro quintas partes del incremento en la categoría de técnicos y profesionales de apoyo se originó en dos subcategorías: “representantes, agentes comerciales y afines” (37.500 personas, un 7,2 por 100, siempre en el cuarto trimestre) y “técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas” (13.800 más, un 13,9 por 100).

La categoría de profesionales de mayor cualificación, pese a que el incremento general ya señalado (2,1 por 100) no fue tan elevado como el de las anteriores, merece una mención aparte, tanto porque no ha retrocedido en el tiempo de la crisis como porque dentro de ella hubo algunas ocupaciones que crecieron con fuerza en 2014. De hecho, lo que ocurrió en este año fue que se perdieron 25.000 profesores de enseñanzas regladas (infantil, primaria, secundaria y postsecundaria, lo que supuso un descenso del -3,2 por 100) y se dio, al final del año, un ligero retroceso en los profesionales de la salud; esto fue bastante para condicionar un saldo positivo más modesto en el total de las nueve subcategorías que componen esta de los profesionales, científicos e intelectuales, y contrasta con el crecimiento en, precisamente, la rúbrica de “otros profesionales de la enseñanza”, con 28.400 personas más (un 17,1 por 100 más), y en los “profesionales de la cultura y el espectáculo”, donde se dio un incremento nada menos que del 22,3 por 100 (29.300 personas más).

En los no cualificados, el descenso se originó, sobre todo, en ocupaciones de limpieza, tanto de oficinas como urbana, y en los peones del sector primario. En cambio, creció con fuerza la categoría de las ocupaciones no cualificadas relacionadas con la restauración (“ayudantes de preparación de alimentos”, 20.200 más, un 19,1 por 100 más), así como la de peones del transporte, descargadores y reponedores (20.800 más, un 9,7 por 100 más).

A grandes rasgos, esto dibuja un incremento del empleo en 2014 asociado a algunas actividades económicas, presidido por ocupaciones de baja o media cualificación relativa. No obstante, no cabe sino recordar que en los siete últimos años no ha dejado de crecer el empleo en las ocupaciones de mayor cualificación: en 2014 había cerca de 500.000 personas más que en 2007 trabajando como técnicos y profesionales, científicos e intelectuales. La tendencia parece ser, por tanto, a cierta mayor distribución “polarizada”.

Esto no es especialmente novedoso, dado que desde hace al menos dos decenios los estudios prospectivos sobre el empleo en Europa<sup>6</sup> apuntan a que su estructura

6. Véase al respecto CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training), *Labour-market polarization and elementary occupations in Europe. Blip or long-term trend?* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011. Asimismo, sobre el impacto de la tecnología en el cambio ocupacional hacia una mayor polarización puede verse: M. A. Malo y C. García Serrano (coords.), “Trabajo y cualificación”, en Fundación FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, 2014.

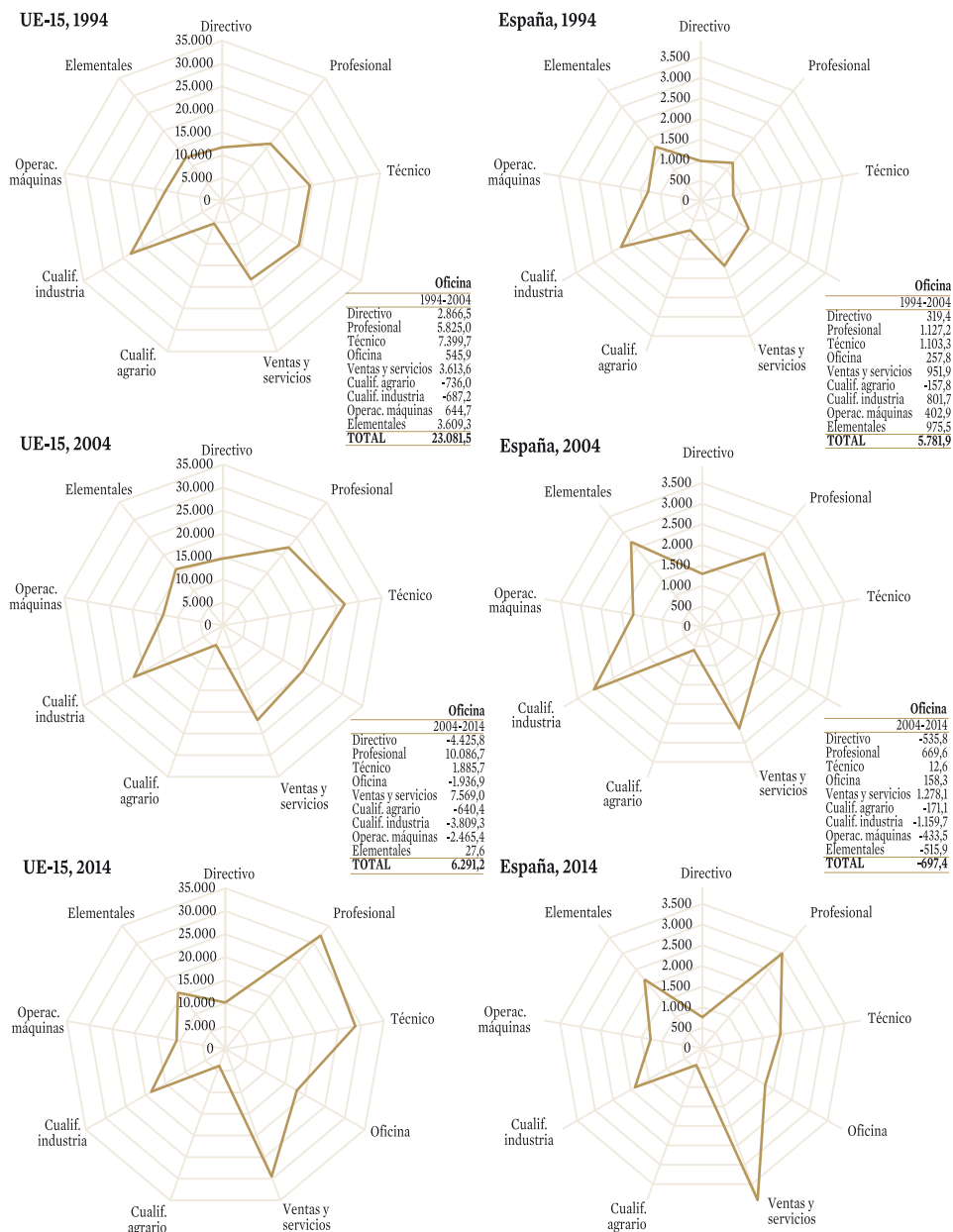
muestra un mayor peso del más cualificado y también, en un proceso aparentemente paradójico, de ciertas categorías con un grado bajo o medio de requerimientos de cualificación, asociadas a actividades de servicios. En contrapartida, se ha reducido el peso de las ocupaciones intermedias, entendidas como puestos administrativos y manuales cualificados. El progresivo cambio en las distribuciones del empleo por grupos de ocupación muestra, tanto en España como en los países más desarrollados de la Unión Europea (gráfico II-4), este hecho, siendo muy visible el aumento del peso de las ocupaciones de profesionales y técnicos (2 y 3), donde además no parece que haya habido un impacto apreciable de la crisis. Por otro lado, en ambos casos se han dado descensos en las ocupaciones de cualificación media en trabajos de tipo administrativo o de oficina, en la agricultura y la industria. Los no cualificados han retrocedido ligeramente en España, y solo entre 2004 y 2014 (de hecho crecieron hasta 2007), y se han mantenido con un pequeño incremento en la Unión Europea.

En el conjunto UE-15 el total del empleo entre 1994 y 2014, tanto en conjunto como atendiendo a los dos decenios (lo que suaviza el efecto de la crisis en el saldo global) ha crecido en 29.400.000 personas, un 21,2 por 100. El incremento ha sido de 15.900.000 empleos en la categoría de profesionales (97,5 por 100) y 9.300.000 en la de técnicos (47,8 por 100), y 11.200.000 y 3.600.000 en, respectivamente, ventas y servicios (un 61,2 por 100), y ocupaciones elementales (29,4 por 100); en el resto el saldo es negativo, siendo el más importante por tamaño el de las ocupaciones cualificadas en la industria (-4.500.000 empleos, un -19,5 por 100). En España, en el mismo periodo, las tendencias son de igual signo: 1.800.000 más de profesionales (148,8 por 100), 1.100.000 más de técnicos (139,5 por 100), 2.200.000 más en ocupaciones de ventas y servicios (132,8 por 100), 500.000 más en ocupaciones elementales (26,6 por 100), y descensos en los demás casos, con la notable excepción de los empleados de tipo administrativo (400.000 más, un 31 por 100) y con un comportamiento diferenciado en los dos decenios en los cualificados en industria y construcción, probablemente asociado al auge extraordinario —primero— y al desplome —después— de este último sector.

Aunque los perfiles en España y en la Unión Europea apuntan a una progresiva mayor importancia de profesionales y técnicos, por un lado, y ventas y servicios (y ocupaciones elementales), por otro, el perfil de España muestra aún, pese a ser más parecido que hace solo diez años al de la Unión Europea, un mayor peso de las segundas, con un peso menor, a cambio, de profesionales y de técnicos. Esto es casi tanto como decir que el empleo en España tiene todavía un nivel medio de cualificación inferior al de los principales países de la Unión Europea. Y en la más incipiente etapa de recuperación esto no parece estar cambiando de rumbo.

Por otro lado, ese aumento en el empleo más cualificado y, en paralelo, de baja o media cualificación relativa, se asociaría sobre todo al modo en que la tecnología está modificando en trabajo humano, demandando por una parte mayores conocimientos

**GRÁFICO II-4. CAMBIOS EN EL EMPLEO POR OCUPACIONES, UE-15 Y ESPAÑA, 1994-2014**  
(Miles de personas en cada categoría, medias anuales)



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

y destrezas, pero también, por otra parte, mayor flexibilidad, autonomía y responsabilidad en el desarrollo del trabajo. Al menos en el momento actual, la tecnología sustituye el trabajo humano solo en tareas que cabría calificar —con independencia de su

sofisticación y complejidad— como “rutinarias”: tareas susceptibles de normarse en procedimientos precisos y bien definidos, esto es, rutinas. Por eso aumentaría la demanda de trabajo en actividades intelectuales, no rutinizables y de alta cualificación, así como la demanda en servicios y trabajos que se realizan “en persona” y precisan de ciertas destrezas y habilidades (sociales, de comunicación interpersonal...) difíciles de suplir con mera tecnología. Se trata, en definitiva, de cuestiones que exceden la visión tradicional de las cualificaciones, entendidas como conocimientos y destrezas, y entran de lleno en el ámbito de las denominadas competencias profesionales. El enorme interés que tiene esta perspectiva, asociada al cambio tecnológico acelerado y a procesos sociales de largo alcance (en especial el envejecimiento de la población), y que sería un factor clave para la configuración de un buen modelo de crecimiento económico, explica el informe en curso del CES sobre competencias y empleabilidad de la población activa española.

Entrando ya en la caracterización del empleo y el paro en los grandes rasgos personales que definen a la población (básicamente sexo, edad y nacionalidad), cabe destacar, en primer lugar, en 2014 (cuadro II-6) el nuevo descenso de la población activa extranjera. Ello se tradujo en una rápida reducción del número de desempleados (–13 por 100), pese a una casi inapreciable subida de los ocupados (0,2 por 100). En cambio, en la nacionalidad española el incremento del empleo en 2014 (2,8 por 100, lo que supone 429.300 personas ocupadas más que en el año anterior) fue el principal factor explicativo para el descenso del paro (–7 por 100).

Una vez consolidados los nuevos datos de la EPA, parece que la población extranjera ha descendido en los últimos años, pero es preciso determinar qué parte correspondería a salidas y qué parte a que las personas de origen extranjero han ido adquiriendo nacionalidad española. Las cifras de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del MEYSS arrojan un acumulado entre 2007 y 2013 de 850.700 concesiones de nacionalidad, de las cuales la mayor parte (653.000 concesiones) corresponden a personas cuyas nacionalidades de origen estaban en los países de América Central y del Sur. Cuando se atiende en la EPA a la evolución de la población por nacionalidad, este resulta ser el único grupo que ha descendido, de manera que la salida efectiva no sería tan importante como el propio proceso de asentamiento definitivo en España de estos inmigrantes.

Uno de los aspectos más llamativos de la evolución en 2014 es el menor dinamismo del empleo femenino, dado que en todos los años anteriores venía observándose lo contrario. La tasa de empleo de las mujeres, que había retrocedido mucho menos que la de los hombres durante la crisis, y había crecido, asimismo, más rápidamente durante los

---

*Nuevo descenso en la población activa extranjera*

---

*Menor dinamismo del empleo femenino y nuevo aumento de la diferencia por sexos en el paro*



**CUADRO II-6.** POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2014  
(Empleo y paro en miles de personas; variaciones anuales en miles y en porcentajes. Cuartos trimestres)

| Sexo/<br>edad  | Ocupados        |              |            |                 |             |             |                |               |             | Parados         |               |              |
|----------------|-----------------|--------------|------------|-----------------|-------------|-------------|----------------|---------------|-------------|-----------------|---------------|--------------|
|                | Nac. española   |              |            | Nac. extranjera |             |             | Nac. española  |               |             | Nac. extranjera |               |              |
|                | Var. 2013-14    |              |            | Var. 2013-14    |             |             | Var. 2013-14   |               |             | Var. 2013-14    |               |              |
|                | 2014            | Miles        | %          | 2014            | Miles       | %           | 2014           | Miles         | %           | 2014            | Miles         | %            |
| <b>Total</b>   | <b>15.704,0</b> | <b>429,3</b> | <b>2,8</b> | <b>1.865,1</b>  | <b>4,6</b>  | <b>0,2</b>  | <b>4.529,8</b> | <b>-338,8</b> | <b>-7,0</b> | <b>927,9</b>    | <b>-139,2</b> | <b>-13,0</b> |
| 16-24          | 628,3           | -10,2        | -1,6       | 128,7           | 21,7        | 20,3        | 688,3          | -56,5         | -7,6        | 125,5           | -36,8         | -22,7        |
| 25-34          | 3.322,6         | -49,7        | -1,5       | 579,3           | 2,0         | 0,3         | 1.113,3        | -157,2        | -12,4       | 267,2           | -58,6         | -18,0        |
| 35-44          | 4.934,9         | 155,8        | 3,3        | 657,8           | -40,2       | -5,8        | 1.132,5        | -104,9        | -8,5        | 313,3           | -10,8         | -3,3         |
| 45-54          | 4.356,6         | 201,4        | 4,8        | 354,9           | 4,5         | 1,3         | 1.042,3        | -34,3         | -3,2        | 161,3           | -40,6         | -20,1        |
| 55+            | 2.461,7         | 132,0        | 5,7        | 144,3           | 16,5        | 12,9        | 553,3          | 14,1          | 2,6         | 60,7            | 7,7           | 14,5         |
| <b>Varones</b> | <b>8.597,0</b>  | <b>237,1</b> | <b>2,8</b> | <b>961,3</b>    | <b>14,4</b> | <b>1,5</b>  | <b>2.325,2</b> | <b>-216,9</b> | <b>-8,5</b> | <b>498,5</b>    | <b>-68,2</b>  | <b>-12,0</b> |
| 16-24          | 330,4           | -4,5         | -1,3       | 71,0            | 14,1        | 24,8        | 362,7          | -41,8         | -10,3       | 64,6            | -20,6         | -24,2        |
| 25-34          | 1.755,4         | -21,6        | -1,2       | 278,6           | 15,8        | 6,0         | 584,9          | -93,4         | -13,8       | 122,8           | -30,9         | -20,1        |
| 35-44          | 2.706,3         | 88,5         | 3,4        | 364,1           | -23,8       | -6,1        | 531,3          | -68,4         | -11,4       | 171,0           | 1,3           | 0,8          |
| 45-54          | 2.405,3         | 115,5        | 5,0        | 182,9           | -6,7        | -3,5        | 526,5          | -28,8         | -5,2        | 95,1            | -25,6         | -21,2        |
| 55+            | 1.399,6         | 59,4         | 4,4        | 64,7            | 14,9        | 29,9        | 319,8          | 15,1          | 5,0         | 45,0            | 7,8           | 21,0         |
| <b>Mujeres</b> | <b>7.107,0</b>  | <b>192,2</b> | <b>2,8</b> | <b>903,8</b>    | <b>-9,8</b> | <b>-1,1</b> | <b>2.204,7</b> | <b>-121,7</b> | <b>-5,2</b> | <b>429,4</b>    | <b>-71,0</b>  | <b>-14,2</b> |
| 16-24          | 297,9           | -5,6         | -1,8       | 57,8            | 7,6         | 15,1        | 325,7          | -14,8         | -4,3        | 60,7            | -16,2         | -21,1        |
| 25-34          | 1.567,2         | -28,0        | -1,8       | 300,7           | -13,8       | -4,4        | 528,5          | -63,8         | -10,8       | 144,4           | -27,7         | -16,1        |
| 35-44          | 2.228,7         | 67,4         | 3,1        | 293,7           | -16,4       | -5,3        | 601,1          | -36,7         | -5,8        | 142,3           | -12,1         | -7,8         |
| 45-54          | 1.951,3         | 85,9         | 4,6        | 172,0           | 11,2        | 7,0         | 515,9          | -5,4          | -1,0        | 66,2            | -15,0         | -18,5        |
| 55+            | 1.061,9         | 72,4         | 7,3        | 79,7            | 1,7         | 2,2         | 233,7          | -0,8          | -0,3        | 15,6            | -0,2          | -1,3         |

Nota: en los parados extranjeros de 55 o más años, por sexo, los valores son muy bajos y pueden estar afectados por fuertes errores de muestreo. Por tanto, las variaciones son poco significativas.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

años de expansión previos a ella, creció 0,9 puntos en 2014, mientras que en los varones creció 1,4 puntos (cuadro II-7). Las tasas de empleo femeninas crecieron menos no solo en los más jóvenes, como ocurrió con las masculinas, sino también en otros grupos de edad, incluyendo algunos centrales, donde el incremento fue significativamente más bajo que el de los varones: en el grupo femenino de 25 a 29 años, 0,6 puntos, frente a 3,9 puntos en el masculino; 2,1 frente a 2,7, respectivamente, en el de 30 a 34 años; 0,5 frente a 2,4 en el de 40 a 44 años y 1,1 frente a 2,6 puntos en el grupo de 45 a 49 años. Este desfase, a favor de los varones, se da por primera vez en al menos los últimos 15 años. Y podría explicarse en parte por el comportamiento negativo del sector público, que concentra una porción mayor del empleo en el caso de las mujeres.

Hay también algunos comportamientos diferenciados en las tasas de actividad femenina respecto de la masculina en estas mismas edades, que sugieren cierto retraimiento de ellas en el mercado de trabajo, especialmente en el grupo de 25 a 29 años, donde la tasa de actividad de las mujeres se redujo (-1,0 puntos) mientras creció la masculina (0,9 puntos). No obstante, las variaciones en las tasas de actividad (cuadro II-7) del resto de grupos quinquenales hasta los 49 años no son tan diferentes entre





**CUADRO II-7. TASAS DE EMPLEO, ACTIVIDAD Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2014 (continuación)**  
(Porcentajes, cuarto trimestre. Variaciones anuales en cada período en puntos porcentuales)

| Sexo/<br>grupo de edad | Tasas de empleo |            |             | Tasas de actividad |             |            | Tasas de paro |             |             | Frecuencias de paro |             |            |
|------------------------|-----------------|------------|-------------|--------------------|-------------|------------|---------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|------------|
|                        | 2014            | 2013-14    | 2007-13     | 2014               | 2013-14     | 2007-13    | 2014          | 2013-14     | 2007-13     | 2014                | 2013-14     | 2007-13    |
| <b>Mujeres</b>         | <b>40,6</b>     | <b>0,9</b> | <b>-4,9</b> | <b>53,9</b>        | <b>-0,1</b> | <b>4,0</b> | <b>24,7</b>   | <b>-1,8</b> | <b>15,7</b> | <b>13,3</b>         | <b>-1,0</b> | <b>8,9</b> |
| 16-19                  | 3,8             | 0,6        | -11,4       | 13,7               | -0,1        | -9,6       | 72,0          | -4,4        | 38,9        | 9,9                 | -0,7        | 1,8        |
| 20-24                  | 28,4            | 0,4        | -23,5       | 55,1               | -1,2        | -6,0       | 48,4          | -1,8        | 32,9        | 26,7                | -1,6        | 17,4       |
| 25-29                  | 59,3            | 0,6        | -13,7       | 83,9               | -1,0        | 2,6        | 29,2          | -1,5        | 18,8        | 24,5                | -1,6        | 16,3       |
| 30-34                  | 66,1            | 2,1        | -9,0        | 87,4               | -0,1        | 6,7        | 24,3          | -2,5        | 17,3        | 21,3                | -2,2        | 15,7       |
| 35-39                  | 67,3            | 2,4        | -4,5        | 86,2               | 0,3         | 10,1       | 21,9          | -2,6        | 16,0        | 18,9                | -2,2        | 14,6       |
| 40-44                  | 64,0            | 0,5        | -1,9        | 83,9               | 0,2         | 10,5       | 23,6          | -0,3        | 13,5        | 19,8                | -0,2        | 12,4       |
| 45-49                  | 61,4            | 1,1        | -2,4        | 79,0               | 0,7         | 9,6        | 22,2          | -0,8        | 14,2        | 17,6                | -0,5        | 12,0       |
| 50-54                  | 58,9            | 3,2        | 1,3         | 74,2               | 2,1         | 12,7       | 20,7          | -2,1        | 14,3        | 15,4                | -1,1        | 11,4       |
| 55-59                  | 47,7            | 1,1        | 7,2         | 59,5               | 0,9         | 15,7       | 19,8          | -0,6        | 12,3        | 11,8                | -0,2        | 8,5        |
| 60-64                  | 28,6            | 2,3        | 5,0         | 34,0               | 2,3         | 9,0        | 16,0          | -1,0        | 10,7        | 5,4                 | 0,0         | 4,0        |
| 65-69                  | 3,6             | -0,1       | 0,4         | 3,7                | -0,5        | 0,9        |               |             |             |                     |             |            |
| 70+                    |                 |            |             |                    |             |            |               |             |             |                     |             |            |

Tasas de empleo y actividad como, respectivamente, porcentajes de ocupados y de activos sobre la población en cada sexo y grupo de edad; tasas de paro como porcentajes de desempleados sobre la población activa; frecuencias como porcentajes sobre la población total.  
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

hombres y mujeres en 2014 como para pensar en un claro efecto de una menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como consecuencia del cambio en la coyuntura: en el grupo de 30 a 34 años el resultado fue, para ambos géneros, de -0,1 puntos (siempre respectivamente en mujeres y hombres); en el de 35 a 39 años, de 0,3 y 0,5 puntos, y de 0,2 y 0,6 en el de 40 a 44 años; y se dio un ligero mayor crecimiento para las mujeres que para los varones en el grupo de 45 a 49 años, con 0,7 y 0,6 puntos, respectivamente.

El menor dinamismo del empleo femenino lo que está produciendo, sobre todo, es una reapertura de la brecha entre hombres y mujeres en sus tasas de paro. El menor incremento de las tasas femeninas, a cualquier edad, en los años de la crisis había supuesto la práctica igualación de la tasa de paro femenina con la masculina en el total de edades. En 2014 han empezado a distanciarse de nuevo, con un 22,8 por 100 en los varones y un 24,7 por 100 en las mujeres.

Además de esas diferencias por sexo, las cifras de 2014 volvieron a mostrar evoluciones distintas según la edad, en este caso siguiendo la tendencia de todos los años anteriores, dado que se mantuvo la desventaja para los jóvenes y, aunque con menos claridad, para los mayores. El grupo de 20 a 24 años de edad apenas incrementó en 0,4 puntos su tasa de empleo, y el de 55 a 59 años, 0,5 puntos, bastante por debajo de los 1,1 puntos en que se situó el aumento para el total de edades (y en su totalidad gracias a las mujeres, dado que entre los varones de 55 a 59 años la tasa de empleo retrocedió).

La tasa de paro se redujo considerablemente más entre los jóvenes, aunque no lo bastante como para compensar la amplia desventaja de partida que presentan, en términos de desempleo, con respecto a los mayores, y esto tanto entre mujeres como, aún más, entre los varones. La tasa de paro de los jóvenes de 20 a 24 años fue al final de 2014 un 48,9 por 100, casi el triple que en 2007, y la de los que tenían de 25 a 29 años, un 29,8 por 100. El grupo de 30 a 35 años también mantuvo un paro superior al 20 por 100. De igual forma, si se atiende a la frecuencia total del desempleo en la población de cada edad (lo cual permite descontar el efecto de una baja participación laboral en los más jóvenes), el peso del paro resulta claramente mayor en los grupos entre 20 y 34 años de edad, y en especial en los de 20 a 24 y de 25 a 29 años.

Al atender a las tasas de paro de los jóvenes en comparación con las de los otros grupos de edad, es evidente que las primeras son sistemáticamente más elevadas; ello es así con independencia del nivel formativo alcanzado (aunque el paro es mayor en los niveles más bajos), pero esta circunstancia se da con mucha más fuerza en el grupo de 20 a 24 años y, algo menos, en el de 25 a 29, mientras que ya en los 30 las tasas de paro por edades están condicionadas solo por el nivel formativo. Este comportamiento apunta a

---

*Empleo y paro por edad:  
problemas en los  
extremos*

---

*El empleo y el paro  
juvenil: formación  
y acceso inicial  
a la ocupación*

un problema de inserción inicial, que explicaría la fuerza del paro en los jóvenes (y la duración, en consonancia con la del propio periodo de crisis). En este trazado, por otra parte, llama la atención que la tasa de paro resulta ser más alta en los niveles formativos de secundaria con contenido profesionalizador a partir de los 35 años. No son circunstancias estrictamente comparables, porque cada grupo generacional tiene su propia “biografía” formativa y laboral, pero los datos no dejan de ser sugestivos de un mayor riesgo de desempleo (una más baja empleabilidad, si se prefiere) según crece su edad para las personas con educación secundaria de carácter profesional, no solo en comparación con las que cursaron educación superior, sino también con las que cursaron secundaria de carácter general.

Esto constituye un elemento muy sugestivo para indagar en la relación entre cualificaciones y competencias y el desarrollo y mantenimiento de la empleabilidad, extremo que será objeto de un próximo informe del CES. Y se ve respaldado por los perfiles actuales de las tasas de empleo por edades y niveles formativos, donde los mejores resultados, en 20-24 y en 25-29 años, corresponden a los de secundaria profesional, pero donde a partir de los 35-39 años la tasa de empleo en ellos se quedan atrás, haciéndose inferiores a los universitarios y también a los de secundaria general. Como si hubiese un menor problema de inserción inicial pero después esa formación dejara de reportar ventaja, lo cual sería coherente con el enfoque de flexibilidad y competencias, no solo de cualificaciones.

Ello indica, además, para el caso de los jóvenes, que no basta con proponer mayor y mejor formación y orientación profesional para mejorar su empleabilidad: es preciso incrementar y mejorar otros aspectos. Y, para todas las edades, lo que recuerda sobre todo es el carácter estratégico de la formación a lo largo de la vida para mantener y mejorar la empleabilidad de toda la población activa.

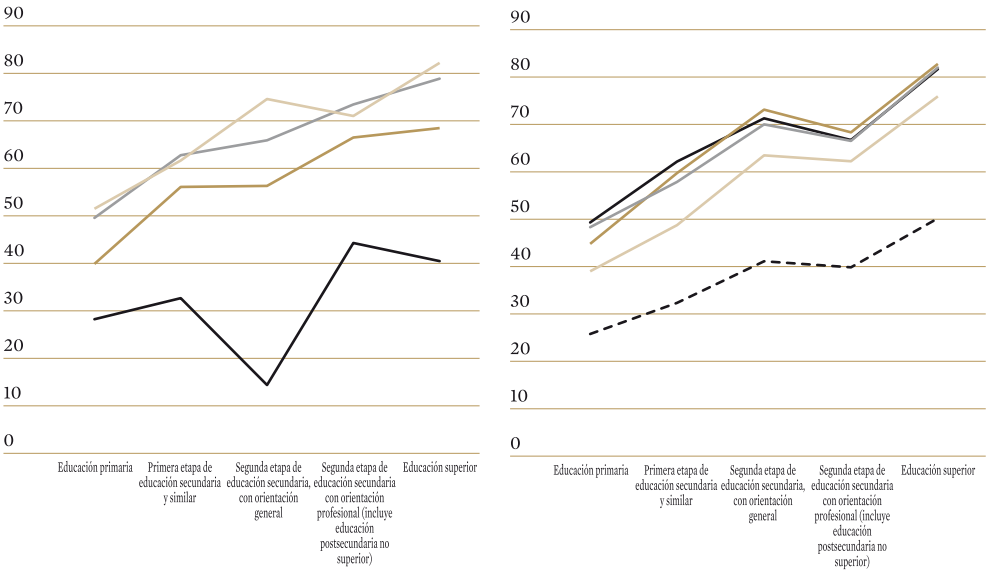
Sin duda, el paro entre los jóvenes es el problema más grave en el mercado de trabajo español. Pero no hay que olvidar que es también alto entre los mayores. Y en este caso se asocia con mayor frecuencia a una duración del tiempo en desempleo muy alta, lo cual habla de que en este grupo de edad el riesgo es permanecer en paro de manera crónica, es decir, al margen de un eventual crecimiento sostenido de la economía y del empleo. Basta para ello recordar que en 2014 el 53 por 100 de los parados mayores de 45 años llevaban dos o más años buscando empleo, mientras que en el total del paro ese segmento era más bajo, un 42 por 100. Hay un millón de parados de muy larga duración con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años de edad y, a tenor de cómo viene evolucionando este grupo, serán progresivamente más. En 2007 el paro de dos o más años de duración suponía el 25,3 por 100 en los mayores de 45: la mitad que en 2014.

La constatación de este hecho, unido al alto peso (cuantitativo y cualitativo) de este grupo en el mercado de trabajo, que no va a dejar de crecer en los próximos años como

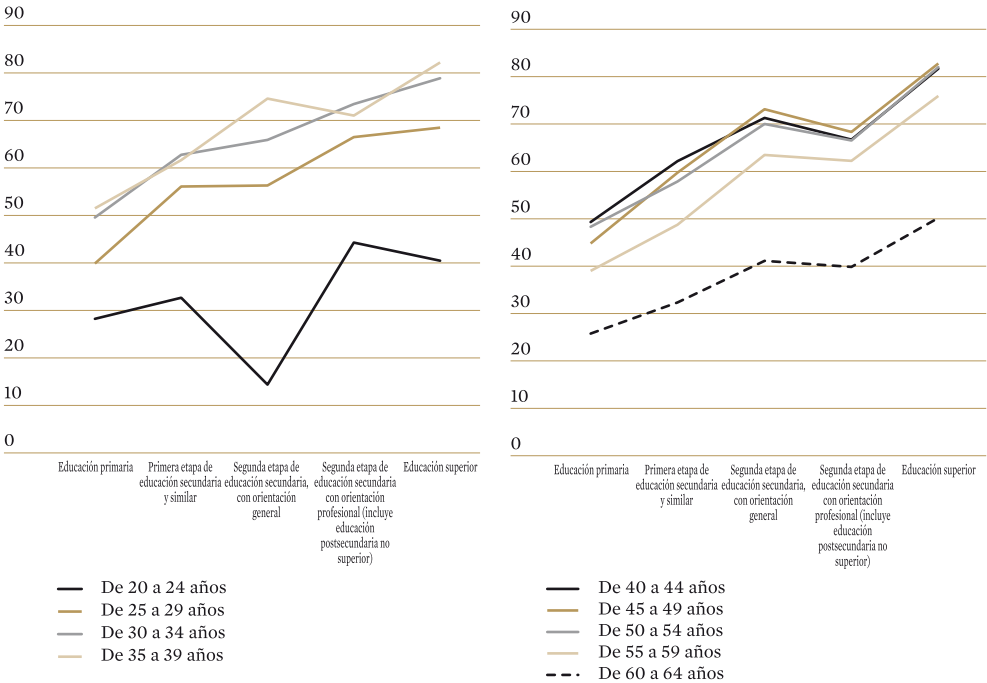
---

*Los mayores: Informe  
CES 2/2014*

**GRÁFICO II-5. TASAS DE PARO Y DE EMPLEO POR GRUPOS DE EDAD Y NIVELES FORMATIVOS, 2014**  
Tasas de paro (% desempleados en población activa para cada grupo de edad; cuarto trimestre)



Tasas de empleo (% ocupados en población total para cada grupo de edad; cuarto trimestre)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

consecuencia del proceso de envejecimiento de la población española, movió a la elaboración en 2014 de un informe por propia iniciativa del CES<sup>7</sup> en el que se trataba de afinar el diagnóstico de los problemas de ese grupo con respecto del empleo, analizar en qué medida las políticas de empleo aplicadas estaban siendo adecuadas y suficientes, y concluir proponiendo algunas medidas para mejorar la situación actual, que se enumerarán más adelante (recuadro II-3) al hilo del estudio sobre las políticas de empleo.

El Informe 2/2014 señalaba que la mayoría de los desempleados de 45 a 64 años de edad tiene menos de 55 años y, por tanto, todavía está lejos de la edad de jubilación. Por otro lado, casi el 70 por 100 de los desempleados mayores de 45 años no tiene niveles educativos más allá de la educación obligatoria. Estos datos esbozan un panorama de baja empleabilidad relativa, y subrayan lo elevado del citado riesgo de cronificación del desempleo en este grupo.

Este desempleo tiene efectos especialmente nocivos para las personas que permanecen atrapadas en él, con pérdidas significativas de renta y bienestar, y con mayores riesgos de pobreza y exclusión social (aunque estos siguen estando por debajo de los de los jóvenes, el informe recuerda que han crecido mucho en el tramo de los mayores de 45 a raíz de la crisis, precisamente por el incremento del paro de larga duración). Si se recuerda el papel central de las personas de estas edades en la mayoría de los hogares españoles, en tanto que son quienes con más frecuencia resultan tener a cargo hijos menores y/o progenitores con algún grado de limitación en su autonomía personal, es claro que la persistencia del desempleo puede tener repercusiones de muy largo alcance.

Por otro lado, en una situación de tasas de empleo bajas y tasas de paro de muy larga duración, la agregación de este tipo de costes comporta costes generales (colectivos) de índole social y económica. Sobre los primeros, además de los efectos agregados que presenta el mantener un alto grado de desigualdad, el informe apunta que se plasman en un fuerte lastre para los gastos públicos asistenciales y son una amenaza para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones.

Sobre los segundos, es decir, los netamente asociados a la economía, a la capacidad productiva, el informe se centra en uno de los más importantes en este momento: si no se logra una alta incorporación al empleo de este grupo de edad, puede verse comprometida la capacidad de recuperación del empleo total y, con ella, el potencial de crecimiento de la economía a corto y medio plazo. La razón es, obviamente, demográfica, pues son las perspectivas demográficas las que apuntan a una reducción de la población en edad de trabajar y a un menor peso de los grupos jóvenes, lo cual se suma al hecho de que los mayores de 45 son un grupo muy numeroso, compuesto ya

7. Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. Sesión ordinaria del Pleno de 23 de julio de 2014.

plenamente por las generaciones del *baby boom* de los años sesenta, las más numerosas de la historia demográfica española. Pero esto no hace sino recordar, como subraya el informe del CES, la importancia de acometer políticas (recuadro II-3) capaces de mejorar la situación actual en el mercado de trabajo de un amplio grupo de personas con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años. Por otro lado, la perspectiva de una paulatina pérdida de población potencialmente activa subraya la necesidad de articular políticas para la mejora de la productividad.

El mayor aumento del empleo en 2014 correspondió, desde el punto de vista de las situaciones profesionales (es decir, del trabajo por cuenta propia o ajena), al de carácter asalariado, y en especial al de los asalariados en el sector privado (cuadro II-8). Mientras los trabajadores por cuenta propia crecieron un 1,4 por 100 (43.400 personas) y los asalariados del sector público apenas un 0,6 por 100 (18.100), en el sector privado se generaron 371.500 empleos, un crecimiento del 3,3 por 100.

Ese incremento en el sector privado fue mayor, tanto en número como en porcentaje, entre las mujeres; pero descendió el número de asalariadas en el sector público (-12.900, un -0,8 por 100), mientras que aumentó el de varones asalariados en este sector (31.100, un 2,3 por 100). Ya se anotó antes que, por primera vez en más de quince años, el empleo femenino creció menos que el masculino, y que una de las causas sería el descenso, en este año 2014, del número de asalariadas en el sector público. A ello se suma el nuevo descenso (que viene ocurriendo en un periodo muy amplio) del empleo femenino en la categoría por cuenta propia de ayudas familiares (-6.200 mujeres, un -9,6 por 100).

Dentro del empleo asalariado, el mayor incremento en 2014 correspondió al de carácter indefinido, con 212.800 personas más que en el año anterior, frente a 176.800 más en el temporal. No obstante, en términos porcentuales el empleo indefinido creció con menos fuerza que el temporal: un 2,0 y un 5,3 por 100, respectivamente. En el sector privado esos porcentajes fueron un 2,6 y un 5,6 por 100, y en el sector público aún más desiguales, de hecho con signo negativo en el empleo indefinido y un considerable incremento (4 por 100) en el temporal (cuadro II-9). Con estos resultados, como ya ocurrió en 2013, la tasa de temporalidad repuntó, situándose en un 24,2 por 100, todavía lejos de la que había en 2007, pero 0,6 puntos mayor que en 2013 (y 1,4 puntos más que en 2012). En el sector privado se cifró en un 25,2 por 100, 0,5 puntos más que en 2013, y en el público en un 20,6 por 100, 0,7 puntos más que en ese año. Entre las mujeres la temporalidad volvió a ser algo mayor que entre los varones (24,6 frente a 23,9 por 100), básicamente porque en el sector público la tasa fue mucho más alta que en el caso masculino (24,6 frente a 16 por 100), pero creció menos en el año, de manera que se redujo la distancia por sexos en este aspecto.

**CUADRO II-8. OCUPADOS POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2014**

(Miles de personas y variaciones anuales en miles y en %. Cuartos trimestres)

| Sexo y situación profesional                          | Variación anual<br>(2013-14) |       | Variación<br>2007-13<br>(media anual<br>periodo) |       |
|-------------------------------------------------------|------------------------------|-------|--------------------------------------------------|-------|
|                                                       | 2014<br>Miles                | Miles | %                                                | %     |
| <b>Ambos sexos</b>                                    |                              |       |                                                  |       |
| Total                                                 | 17.569,1                     | 433,9 | 2,5                                              | -2,9  |
| Trabajador por cuenta propia: total                   | 3.078,0                      | 43,4  | 1,4                                              | -2,7  |
| Empleador                                             | 892,9                        | 13,7  | 1,6                                              | -3,7  |
| Empresario sin asalariados o trabajador independiente | 2.062,8                      | 42,5  | 2,1                                              | -1,5  |
| Miembro de una cooperativa                            | 24,7                         | -0,7  | -2,8                                             | -10,6 |
| Ayuda familiar                                        | 97,5                         | -12,2 | -11,1                                            | -7,5  |
| Asalariados: total                                    | 14.483,1                     | 389,7 | 2,8                                              | -2,9  |
| Asalariados del sector público                        | 2.927,5                      | 18,1  | 0,6                                              | -0,3  |
| Asalariados del sector privado                        | 11.555,5                     | 371,5 | 3,3                                              | -3,5  |
| Otra situación profesional                            | 8,0                          |       |                                                  |       |
| <b>Varones</b>                                        |                              |       |                                                  |       |
| Total                                                 | 9.558,3                      | 251,5 | 2,7                                              | -3,8  |
| Trabajador por cuenta propia: total                   | 2.052,4                      | 49,8  | 2,5                                              | -3,3  |
| Empleador                                             | 618,2                        | 13,9  | 2,3                                              | -4,9  |
| Empresario sin asalariados o trabajador independiente | 1.376,9                      | 39,8  | 3,0                                              | -1,9  |
| Miembro de una cooperativa                            | 17,9                         | 2,1   | 13,3                                             | -11,2 |
| Ayuda familiar                                        | 39,5                         | -5,9  | -13,0                                            | -6,6  |
| Asalariados: total                                    | 7.501,3                      | 200,7 | 2,7                                              | -4,0  |
| Asalariados del sector público                        | 1.358,0                      | 31,1  | 2,3                                              | -0,8  |
| Asalariados del sector privado                        | 6.143,4                      | 169,7 | 2,8                                              | -4,5  |
| Otra situación profesional                            | 4,6                          |       |                                                  |       |
| <b>Mujeres</b>                                        |                              |       |                                                  |       |
| Total                                                 | 8.010,8                      | 182,4 | 2,3                                              | -1,6  |
| Trabajador por cuenta propia: total                   | 1.025,6                      | -6,4  | -0,6                                             | -1,4  |
| Empleador                                             | 274,8                        | -0,1  | 0,0                                              | 0,1   |
| Empresario sin asalariados o trabajador independiente | 686,0                        | 2,7   | 0,4                                              | -0,6  |
| Miembro de una cooperativa                            | 6,8                          | -2,8  | -29,2                                            | -9,0  |
| Ayuda familiar                                        | 58,1                         | -6,2  | -9,6                                             | -8,0  |
| Asalariados: total                                    | 6.981,7                      | 188,9 | 2,8                                              | -1,6  |
| Asalariados del sector público                        | 1.569,6                      | -12,9 | -0,8                                             | 0,1   |
| Asalariados del sector privado                        | 5.412,2                      | 201,9 | 3,9                                              | -2,0  |
| Otra situación profesional                            | 3,5                          |       |                                                  |       |

Nota: el pequeño tamaño de la categoría "miembro de una cooperativa" comporta fuertes errores de muestreo y reduce la significación estadística de las variaciones anuales; lo cual aconseja no tomarlas como referencia para estudiar la evolución del empleo en dicha categoría.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.



**CUADRO II-9. ASALARIADOS POR SEXO Y TIPO DE CONTRATO, SECTOR PRIVADO Y PÚBLICO, 2014**  
(Miles de personas y variaciones anuales en miles y en %. Cuartos trimestres)

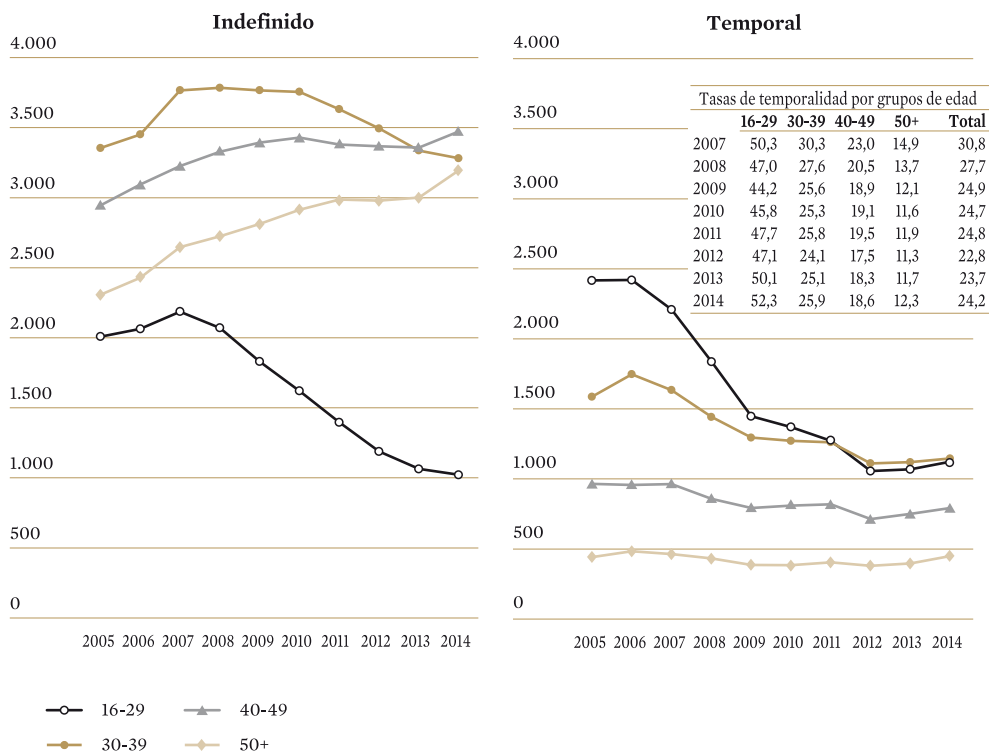
|                     | 2014     | Miles | 2013-14 | 2007-13      |
|---------------------|----------|-------|---------|--------------|
|                     |          |       | %       | (media años) |
|                     |          |       |         |              |
| Ambos sexos         |          |       |         | %            |
| Total asalariados   | 14.483,1 | 389,7 | 2,8     | -2,9         |
| Contrato indefinido | 10.972,0 | 212,8 | 2,0     | -1,5         |
| Contrato temporal   | 3.511,1  | 176,8 | 5,3     | -6,1         |
| Sector privado      | 11.555,5 | 371,5 | 3,3     | -3,5         |
| Contrato indefinido | 8.647,7  | 218,1 | 2,6     | -2,1         |
| Contrato temporal   | 2.907,8  | 153,4 | 5,6     | -6,5         |
| Sector público      | 2.927,6  | 18,2  | 0,6     | -0,3         |
| Contrato indefinido | 2.324,3  | -5,3  | -0,2    | 0,9          |
| Contrato temporal   | 603,3    | 23,4  | 4,0     | -3,9         |
| Varones             |          |       |         |              |
| Total asalariados   | 7.501,3  | 200,7 | 2,7     | -4,0         |
| Contrato indefinido | 5.710,9  | 76,1  | 1,4     | -2,8         |
| Contrato temporal   | 1.790,4  | 124,6 | 7,5     | -6,9         |
| Sector privado      | 6.143,4  | 169,7 | 2,8     | -4,5         |
| Contrato indefinido | 4.569,7  | 76,2  | 1,7     | -3,4         |
| Contrato temporal   | 1.573,6  | 93,4  | 6,3     | -7,1         |
| Sector público      | 1.357,9  | 31,0  | 2,3     | -0,8         |
| Contrato indefinido | 1.141,2  | -0,1  | 0,0     | 0,0          |
| Contrato temporal   | 216,8    | 31,2  | 16,8    | -4,6         |
| Mujeres             |          |       |         |              |
| Total asalariadas   | 6.981,7  | 188,9 | 2,8     | -1,6         |
| Contrato indefinido | 5.261,1  | 136,7 | 2,7     | 0,2          |
| Contrato temporal   | 1.720,7  | 52,3  | 3,1     | -5,3         |
| Sector privado      | 5.412,2  | 201,9 | 3,9     | -2,0         |
| Contrato indefinido | 4.078,0  | 142,0 | 3,6     | -0,2         |
| Contrato temporal   | 1.334,2  | 59,9  | 4,7     | -5,7         |
| Sector público      | 1.569,5  | -13,0 | -0,8    | 0,1          |
| Contrato indefinido | 1.183,1  | -5,3  | -0,4    | 1,8          |
| Contrato temporal   | 386,5    | -7,6  | -1,9    | -3,6         |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

No se dio ningún aumento del empleo indefinido en los grupos de edad por debajo de 40 años, y en los menores de 30 lo que se produjo fueron descensos, de manera que el repunte de la temporalidad fue más acusado. En los asalariados de 16 a 29 años, el número de los que tenían contrato indefinido en 2014 fue un 3,9 por 100 más bajo que en 2013, de manera que la tasa de temporalidad en estas edades pasó del 50,1 al 52,3 por 100, por encima de la que había en 2007 y doblando cumplidamente la del siguiente grupo de edades (el de 30 a 39 años, que cerró 2014 con una tasa de temporalidad del 25,9 por 100).

**GRÁFICO II-6. EVOLUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD POR EDADES, 2005-2014**

(Asalariados por tipo de contrato y edad, datos en miles; tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total de asalariados. Cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Este nuevo repunte de la temporalidad, que viene a sumarse al de 2013, parece visible en toda la Unión Europea (anexo II-6). Pero es apreciablemente más pronunciado en España, en especial si se consideran los grupos de 15 a 24 o de 15 a 39 años, y vuelve a ampliar la distancia con el conjunto europeo: en el cuarto trimestre de 2014, de acuerdo con los datos de Eurostat la tasa de temporalidad en España era un 24,2 por 100 y en la UE-28 un 14,1 por 100; en el grupo de 15 a 24 años esas tasas eran, respectivamente, un 69,3 y un 43,4 por 100; también era más alta en España atendiendo a un tramo con edades más centrales (15 a 39), con un 34,5 y un 21,5 por 100; y aún lo era en el grupo de 40 a 59 años, con un 16,4 por 100 frente a un 7,7 por 100 en la UE-28.

Uno de los datos más significativos del incremento del empleo en 2014 es que, por primera vez desde 2007, creció el correspondiente a la jornada a tiempo completo. También aumentó el tiempo parcial, que moderó algo la dinámica que había mostrado en los últimos años, pero siguió creciendo a buen ritmo. En el

*Aumento en el trabajo  
a tiempo parcial*

total de los ocupados, en el cuarto trimestre de 2014 el tiempo completo creció un 2,6 por 100 y el tiempo parcial, un 2,4 por 100. En el empleo asalariado en el sector privado los resultados fueron un 3,2 y un 3,7 por 100, respectivamente (cuadro II-10).

A lo largo de la crisis el empleo a tiempo parcial en España ha crecido con un notable dinamismo, en especial desde 2009. También ha ocurrido esto en la Unión Europea (anexo II-7), aunque con una apreciable diferencia: allí el empleo a tiempo completo solo ha disminuido ligeramente, mientras que en España la reducción ha sido más pronunciada. Parte de ello se podría explicar por el descenso del empleo asociado a construcción e industria en España por efecto de la crisis, dado que ese empleo era, en su gran mayoría, a tiempo completo. De cualquier forma, tanto en la Unión Europea como en España —con mayor alcance aquí— se habría producido de manera simultánea un descenso en el trabajo a tiempo completo y un aumento en el trabajo a tiempo parcial. Entre 2008 y 2014 el tiempo parcial creció un 10,0 por 100 en la UE-28, un 10,7 por 100 en el conjunto UE-15 y un 14,7 por 100 en España; en ese mismo periodo el tiempo completo se redujo en los tres casos, un -5,0 por 100 en la UE-28, un -5,4 por 100 en la UE-15 y un -19,3 por 100 en España. Con esta evolución, el peso del trabajo a tiempo parcial se ha incrementado en 2,3 puntos porcentuales en la UE-28, 2,7 puntos en la UE-15 y 4,2 puntos en España. Aún se sigue por debajo del total europeo en este peso (a 4,4 puntos), pero el acercamiento ha sido rápido.

En el caso español, el aumento ocurre junto con una nueva subida, aunque ligera, en las horas trabajadas a tiempo parcial, tanto en el total del empleo como en los

**CUADRO II-10.** OCUPADOS Y ASALARIADOS POR TIPO DE JORNADA, 2014

(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes. Cuartos trimestres)

| Sexo y situación profesional   | Jornada a tiempo completo |                              |              | Jornada a tiempo parcial |                              |              |
|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------|--------------------------|------------------------------|--------------|
|                                | 2014                      | Var. 2007-13<br>(media años) | Var. 2013-14 | 2014                     | Var. 2007-13<br>(media años) | Var. 2013-14 |
| <b>Ambos sexos</b>             |                           |                              |              |                          |                              |              |
| Total                          | 14.748,7                  | -3,6                         | 2,6          | 2.820,4                  | 2,7                          | 2,4          |
| Empleo por cuenta propia       | 2.772,6                   | -2,8                         | 1,9          | 305,4                    | -2,0                         | -2,9         |
| Asalariados del sector público | 2.731,7                   | -0,6                         | 0,9          | 195,9                    | 3,3                          | -3,4         |
| Asalariados del sector privado | 9.237,8                   | -4,5                         | 3,2          | 2.317,7                  | 3,6                          | 3,7          |
| <b>Hombres</b>                 |                           |                              |              |                          |                              |              |
| Total                          | 8.828,1                   | -4,4                         | 3,1          | 730,1                    | 9,7                          | -1,7         |
| Empleo por cuenta propia       | 1.934,1                   | -3,5                         | 3,3          | 118,3                    | 1,0                          | -9,5         |
| Asalariados del sector público | 1.309,4                   | -0,9                         | 2,4          | 48,6                     | 2,3                          | 1,7          |
| Asalariados del sector privado | 5.581,4                   | -5,2                         | 3,2          | 561,9                    | 14,3                         | -0,2         |
| <b>Mujeres</b>                 |                           |                              |              |                          |                              |              |
| Total                          | 5.920,6                   | -2,3                         | 1,8          | 2.090,2                  | 1,0                          | 3,9          |
| Empleo por cuenta propia       | 838,4                     | -0,8                         | -1,1         | 187,2                    | -3,6                         | 1,8          |
| Asalariados del sector público | 1.422,3                   | -0,2                         | -0,4         | 147,2                    | 3,6                          | -5,1         |
| Asalariados del sector privado | 3.656,4                   | -3,2                         | 3,3          | 1.755,8                  | 1,5                          | 5,0          |

Fuente, INE, *Encuesta de Población Activa*.

asalariados, y especialmente entre las mujeres: en el cuarto trimestre de 2014 el número total de horas efectivas semanales trabajadas por los ocupados a tiempo parcial fue, según la EPA, un 4,2 por 100 mayor que en el año anterior, atendiendo al total del empleo, y un 5,2 por 100 en los asalariados del sector privado; esto es, se dieron en ambos casos aumentos en las horas significativamente mayores que en las personas, lo que permite afirmar que aumentó la duración de la jornada a tiempo parcial, que estaría en 2014 en un promedio de 17 horas (17,3 en el sector privado).

Y también ocurre junto con un nuevo avance, aunque mucho menos pronunciado que en años anteriores, de la involuntariedad en este tipo de jornada, que se situó en 2014 (según datos medios de Eurostat) en un 64 por 100, cerca de un punto más que en el año anterior, y cada vez más lejos de la tónica de la Unión Europea. Aunque en toda la Unión ha crecido, con la crisis, la involuntariedad del trabajo a tiempo parcial, sobre todo en el caso de los varones, los datos de España, para hombres y para mujeres, son mucho mayores (anexo II-8).

#### CUADRO II-11. MOTIVOS PARA TRABAJAR A TIEMPO PARCIAL, 2014

(Miles de personas ocupadas a tiempo parcial en cada motivo, cuartos trimestres, y variaciones interanuales en miles y porcentajes. porcentaje de cada motivo sobre el total y variaciones interanuales en puntos porcentuales)

| Motivos para trabajar a tiempo parcial                          | 2007    | 2013    | 2014    | Var. 2013-2014 |       | Var. 2007-2013<br>(media anual periodo) |      |
|-----------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|----------------|-------|-----------------------------------------|------|
|                                                                 |         |         |         | %              |       | %                                       |      |
| <b>Total</b>                                                    | 2.383,1 | 2.739,1 | 2.820,4 | 81,3           | 3,0   | 59,3                                    | 2,5  |
| Seguir cursos de enseñanza o formación                          | 281,9   | 138,1   | 147,9   | 9,8            | 7,1   | -24,0                                   | -8,5 |
| Enfermedad o incapacidad propia                                 | 39,6    | 28,9    | 26,0    | -2,9           | -10,0 | -1,8                                    | -4,5 |
| Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores | 347,5   | 276,4   | 260,5   | -15,9          | -5,8  | -11,9                                   | -3,4 |
| Otras obligaciones familiares o personales                      | 305,5   | 123,2   | 134,5   | 11,3           | 9,2   | -30,4                                   | -9,9 |
| No haber podido encontrar trabajo de jornada completa           | 737,2   | 1.716,6 | 1.769,1 | 52,5           | 3,1   | 163,2                                   | 22,1 |
| No querer trabajo de jornada completa                           | 310,3   | 173,4   | 201,3   | 27,9           | 16,1  | -22,8                                   | -7,4 |
| Otros motivos                                                   | 349,9   | 275,6   | 272,4   | -3,2           | -1,2  | -12,4                                   | -3,5 |
| No sabe el motivo                                               | 11,4    | 6,8     | 8,6     |                |       |                                         |      |
| <b>Total</b>                                                    | 100,0   | 100,0   | 100,0   |                |       |                                         |      |
| Seguir cursos de enseñanza o formación                          | 11,8    | 5,0     | 5,2     | 0,2            |       | -1,1                                    |      |
| Enfermedad o incapacidad propia                                 | 1,7     | 1,1     | 0,9     | -0,1           |       | -0,1                                    |      |
| Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores | 14,6    | 10,1    | 9,2     | -0,9           |       | -0,7                                    |      |
| Otras obligaciones familiares o personales                      | 12,8    | 4,5     | 4,8     | 0,3            |       | -1,4                                    |      |
| No haber podido encontrar trabajo de jornada completa           | 30,9    | 62,7    | 62,7    | 0,1            |       | 5,3                                     |      |
| No querer trabajo de jornada completa                           | 13,0    | 6,3     | 7,1     | 0,8            |       | -1,1                                    |      |
| Otros motivos                                                   | 14,7    | 10,1    | 9,7     | -0,4           |       | -0,8                                    |      |
| No sabe el motivo                                               | 0,5     | 0,2     | 0,3     |                |       |                                         |      |

Fuente, INE, Encuesta de Población Activa.

Los datos de la EPA permiten un análisis un poco más detallado de los motivos para trabajar a tiempo parcial (cuadro II-11), en cuya estructura se observa, en 2014, una reducción de quienes citan como principal motivo para trabajar con esta jornada motivos de salud, de cuidados de niños o adultos dependientes, u otros motivos. En paralelo, se observa un ligero aumento en la formación, otras obligaciones familiares o personales y no querer trabajo de jornada completa. Al margen de estos pequeños movimientos en 2014, la estructura muestra una clara concentración en la involuntariedad (no haber podido encontrar trabajo de jornada completa), que se situó en el cuarto trimestre de 2014 en un 62,7 por 100; y su aumento en el periodo de crisis ha sido, con mucho, el más fuerte, con un promedio de 5,3 puntos más sobre el total de motivos en cada año del periodo 2007-2013.

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

En este apartado se aborda el repaso de los principales datos sobre contratación y despidos, centrando el análisis —según la línea seguida en las anteriores ediciones de la Memoria del CES— en ofrecer un panorama de los resultados del año 2014, aunque se apunten también posibles relaciones entre reformas normativas, políticas —activas y pasivas— y resultados del mercado de trabajo.

La contratación registrada es la principal vía de entrada en el empleo. No es la única, porque solo cubre el empleo asalariado, y solo en la medida en que se plasma en un contrato registrado (lo cual excluye funcionarios públicos, determinadas becas, como las de investigación, que comportan trabajo remunerado, y, por supuesto, los contratos que no se registren). De hecho, en la realidad actual el autoempleo tiene relevancia en este sentido, como atestiguan los datos sobre altas por primera vez en el Régimen de afiliación a la Seguridad Social para los Trabajadores por cuenta propia, que se elevó en 2014 a 321.600 afiliados con antigüedad en la cotización inferior al año. También se puede aproximar ese volumen, siquiera parcialmente, a través de la información sobre ayudas al establecimiento como ocupado por cuenta propia en el caso de los perceptores de prestaciones contributivas. Los datos sobre capitalizaciones de la prestación por desempleo (que incluyen capitalización inicial, total o parcial, y para el pago de cotizaciones) arrojaron en 2014 un total anual de 154.500 capitalizaciones, 147.100 de ellas de autónomos y el resto de socios de cooperativas, sociedades laborales y entidades mercantiles.

Pero las cifras de contratos son mucho más elevadas, reflejando tanto entradas al empleo como movimientos de rotación (entre empleo y paro o entre uno y otro empleo para las personas, pero también de contratados para una actividad a lo largo del año).

*Crecimiento de la contratación registrada*

En estos datos (cuadro II-12) se observa, en 2014, la misma tendencia creciente iniciada en 2013, pero de una forma mucho más pronunciada. Se registraron 16.700.000 contratos nuevos, 1.900.00 más (un 13,1 por 100 más) que en el año anterior. Creció el número de los indefinidos y el de los temporales, con incrementos relativos menores en los temporales (12,6 por 100) que en los indefinidos (19 por 100, con un dato más elevado aún, 27,3 por 100, para los iniciales). En volumen el incremento fue mayor en los temporales (1.700.000 registrados más que en 2013, frente a 215.400 más en los indefinidos), situándose en un 8,1 por 100 el peso de los indefinidos en el total de los contratos. Se vuelve, así, a datos parecidos a los que se recogían cada año hasta la crisis, con importantes aumentos de la contratación temporal y aumentos relevantes en la indefinida.

El aumento total en los contratos temporales en 2014 se reflejó, lógicamente, en incrementos parecidos en las dos grandes figuras (obra o servicio y eventual) que componen la mayor parte (cerca del 88 por 100) del total de temporales registrados. Se celebraron 6.700.000 contratos por obra o servicio y 6.900.000 contratos eventuales. Y el contrato de interinidad recuperó datos de crecimiento, con 1.500.000 contratos, un 8,0 por 100 más que en 2013.

También crecieron mucho los contratos de formación y prácticas, con porcentajes de aumento de, respectivamente, un 31,8 y un 29,2 por 100 sobre los registrados en 2013. En total se registraron 33.800 y 14.100 contratos más en cada una de estas dos figuras.

La contratación indefinida inicial tuvo un incremento muy fuerte, como ya se ha dicho. En términos relativos el dato de subida en 2014 fue un 27,3 por 100, claramente superior al dato comparable de 2013<sup>8</sup>, cuando estos contratos crecieron apenas un 4,5 por 100 y, desde luego, opuesto a las caídas que se dieron en todos los años comprendidos entre 2008 y 2012. Las conversiones, después de las caídas recogidas entre 2010 y 2012, mantuvieron en 2014 el ritmo ascendente iniciado en el año anterior.

---

*Evolución de la  
contratación indefinida:  
el contrato para  
emprendedores*

En este panorama, el contrato de emprendedores acumuló casi 99.000 registros en 2014, en torno a un 20 por 100 más que en 2013, cuando había crecido un 12 por 100. Se trata de un aumento muy considerable que refleja, además, una trayectoria creciente, pero son pocos en el total, insuficientes para impulsar decididamente la contratación indefinida y muy por debajo de la anterior modalidad “de fomento”. Cabe apuntar que el uso de esta modalidad no parece venir impulsado por los incentivos económicos, dado que los celebrados sin deducciones fiscales fueron, en 2014, 93.300. Dado que uno de los elementos de su configuración es la permanencia por un año en

8. Es decir, descontando el efecto estadístico en los contratos del reencuadramiento de los afiliados al anterior Régimen Especial de Hogar que se explica al pie del cuadro II-12.

**CUADRO II-12.** EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES  
(Miles de contratos, acumulados anuales)

| Tipo de contrato        | Contratos registrados<br>(acumulado año, miles) |                 | Variación anual (% sobre año anterior) |              |             |             |             |              |             |             |             |             | Peso relativo (% sobre el total año) |             |             |             |             |
|-------------------------|-------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                         | 2013                                            | 2014            | 2008                                   | 2009         | 2010        | 2011        | 2012        | 2013         | 2014        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010                                 | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        |
|                         | 14.792,6                                        | 16.727,1        | -10,9                                  | -15,5        | 2,8         | 0,1         | -1,3        | 3,9          | 13,1        | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0                                | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0       |
| <i>Total sin hogar*</i> |                                                 |                 |                                        |              |             |             |             |              |             |             |             |             |                                      |             |             |             |             |
| <b>Indefinido</b>       | <b>1.134,9</b>                                  | <b>1.350,3</b>  | <b>-14,3</b>                           | <b>-31,0</b> | <b>-6,4</b> | <b>-9,6</b> | <b>29,1</b> | <b>-20,8</b> | <b>19,0</b> | <b>11,9</b> | <b>11,5</b> | <b>9,4</b>  | <b>8,5</b>                           | <b>7,7</b>  | <b>10,1</b> | <b>7,7</b>  | <b>8,1</b>  |
| - Inicial               | 735,0                                           | 935,8           | -11,5                                  | -31,2        | -3,8        | -6,2        | 59,8        | -29,1        | 27,3        | 5,3         | 5,3         | 4,3         | 4,0                                  | 3,8         | 7,3         | 5,0         | 5,6         |
| - Conversión            | 399,9                                           | 414,5           | 21,3                                   | 6,9          | -22,0       | -5,0        | -14,1       | 1,0          | 3,7         | 2,0         | 2,7         | 3,4         | 2,6                                  | 2,5         | 2,8         | 2,7         | 2,5         |
| <i>Indef sin hogar*</i> |                                                 |                 |                                        |              |             |             |             |              |             |             |             |             |                                      |             |             |             |             |
| <b>Temporal</b>         | <b>13.657,7</b>                                 | <b>15.376,8</b> | <b>-10,4</b>                           | <b>-13,5</b> | <b>3,8</b>  | <b>1,0</b>  | <b>-3,9</b> | <b>6,6</b>   | <b>12,6</b> | <b>88,1</b> | <b>88,5</b> | <b>90,6</b> | <b>91,5</b>                          | <b>92,3</b> | <b>89,9</b> | <b>92,3</b> | <b>91,9</b> |
| Obra o servicio         | 5.932,5                                         | 6.680,7         | -9,7                                   | -11,7        | 2,8         | -0,4        | -1,6        | 7,7          | 12,6        | 36,9        | 37,3        | 39,0        | 39,0                                 | 38,8        | 38,7        | 40,1        | 39,9        |
| Eventual                | 6.079,0                                         | 6.883,2         | -13,5                                  | -17,7        | 5,2         | 2,4         | -4,0        | 7,5          | 13,2        | 41,2        | 40,0        | 39,0        | 39,9                                 | 40,8        | 39,7        | 41,1        | 41,2        |
| Interinidad             | 1.347,5                                         | 1.455,2         | 2,9                                    | -2,2         | 4,3         | 1,2         | -11,6       | -3,9         | 8,0         | 8,0         | 9,2         | 10,7        | 10,9                                 | 11,0        | 9,8         | 9,1         | 8,7         |
| Formación               | 106,1                                           | 139,9           | -27,8                                  | -22,1        | -4,0        | 1,7         | 0,9         | 75,1         | 31,8        | 0,6         | 0,5         | 0,4         | 0,4                                  | 0,4         | 0,4         | 0,7         | 0,8         |
| Prácticas               | 48,5                                            | 62,6            | -22,5                                  | -31,1        | 9,8         | 8,5         | -19,1       | 16,3         | 29,2        | 0,4         | 0,4         | 0,3         | 0,3                                  | 0,4         | 0,3         | 0,3         | 0,4         |
| Otros                   | 144,2                                           | 155,2           | 1,2                                    | -9,1         | -11,4       | -2,8        | 0,8         | 5,5          | 7,7         | 1,0         | 1,1         | 1,2         | 1,0                                  | 0,9         | 1,0         | 1,0         | 0,9         |
| <i>Temp. sin hogar*</i> |                                                 |                 |                                        |              |             |             |             |              |             |             |             |             |                                      |             |             |             |             |
|                         |                                                 |                 |                                        |              |             |             | -4,8        | 7,7          |             |             |             |             |                                      |             |             | 92,1        |             |

\* El Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar obligaba a celebrar por escrito contratos en esta relación laboral. Por otro lado, a partir de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, los trabajadores pasaban a encuadrarse en un nuevo sistema especial dentro del Régimen General, con baja en el primero y alta en el segundo. Ello comportó la inscripción como contratos en 2012 de esas altas, pese a ser contratos ya vigentes. Es preciso, pues, descontarlos para comparar los datos de 2012 con los de los años anteriores y posteriores.

Fuentes: MEYSS, *Principales series*; SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar*.

“periodo de prueba”, es importante observar la vida media de estos contratos; no obstante, no se recoge por ahora en la información oficial este extremo, y sería conveniente subsanar esta carencia.

Es preciso insistir, como se viene haciendo en sucesivas ediciones de esta Memoria, que celebrar 1.400.000 contratos indefinidos a la salida de una intensa crisis es un dato positivo. Pero no es bastante si se quiere realmente reducir la temporalidad excesiva que preside la contratación laboral. Y, sobre todo, si se recuerda que las medidas adoptadas para dar un mayor impulso a este tipo de contratos desde 1997, aunque en todos los casos muestran un impacto inicial positivo —e importante— en las cifras totales, no parece que basten para consolidar ese impacto a medio plazo.

---

*El problema de los  
incentivos a la  
contratación indefinida*

La cuestión es que, aunque parece que en un primer momento cualquier paquete de incentivos a la contratación indefinida impulsa un alza en esta, la evolución posterior no mantiene ese efecto, o solo lo mantiene en parte. Y, al estar esa alza también asociada a las condiciones de la economía (pues, si no hay pulso en la actividad, difícilmente crecerán las contrataciones, en especial las indefinidas), cuando crecen los contratos indefinidos también crecen los temporales, lo que perpetúa el desequilibrio. Esto es un proceso que sugiere el estudio de la contratación indefinida y temporal a largo plazo (gráfico II-7), donde puede verse el efecto inicial positivo y rápido, casi “en pico”, sobre el porcentaje de contratos indefinidos y sobre el volumen de estos de los principales hitos anteriores en el ámbito de las medidas para el impulso de la contratación indefinida: el AIEE<sup>9</sup> y el AMCE<sup>10</sup>, y la difuminación posterior de ese efecto.

Es evidente que el primero sí mantuvo parte de su impacto inicial, y es muy probable que el impacto del AMCE quedase diluido por la irrupción de la crisis, como muestra que la contratación indefinida comenzase a descender mucho antes de la reforma de 2010<sup>11</sup>.

Por ahora, tras un primer “pico” tampoco parecen estar teniendo un efecto notable las medidas de estímulo plasmadas en el denominado contrato de emprendedores. Se está incrementando el número de indefinidos, pero también, y más rápidamente, el de temporales. Así, apenas se mueve el porcentaje de indefinidos sobre el total de la contratación, que se sitúa ahora en un 9,3 por 100 (entre enero y abril de 2015).

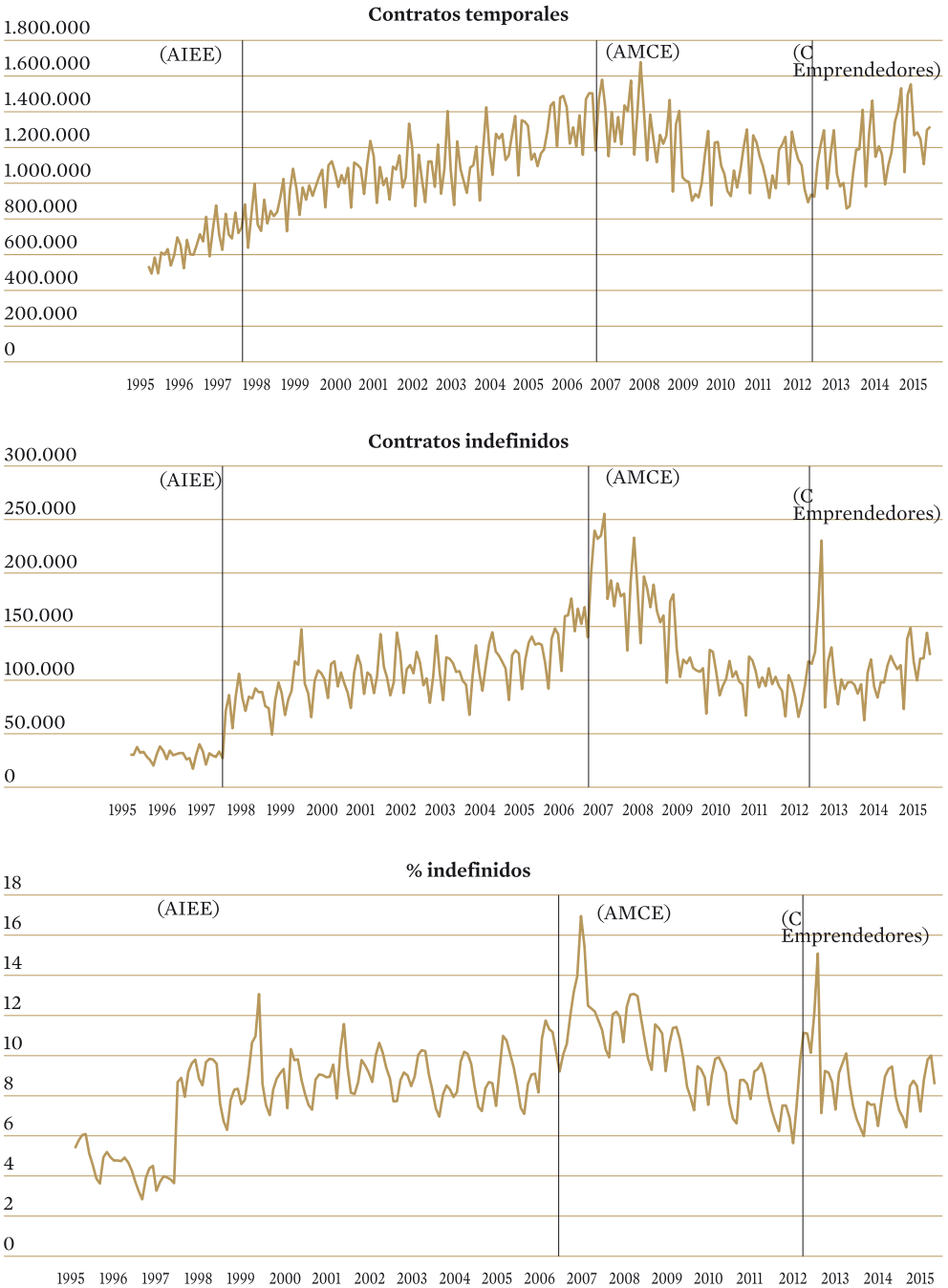
9. Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), firmado en la sede del CES, el 28 de abril de 1997, por CEOE-CEPYME, CCOO y UGT. Su contenido se plasmó en dos Reales Decretos-leyes (8/1997 y 9/1997, ambos de 16 de mayo) y con posterioridad en sendas leyes (63 y 64/1997, de 26 de diciembre) de, respectivamente, Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida; y por la que se regulan los Incentivos en materia de Seguridad social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo.

10. Acuerdo tripartito para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (AMCE), firmado el 9 de mayo de 2006 entre el Gobierno, CEOE-CEPYME, CCOO y UGT. Su contenido se plasmó en el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, con el mismo nombre.

11. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.



GRÁFICO II-7. EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL



Fuentes: MEYSS, *Principales series* y elaboración propia.

Cabe recordar, además, que el hecho de que el AIEE sí haya tenido cierto efecto permanente, subraya la importancia de las conversiones en el proceso de la contratación indefinida. Como ya se señaló en 2013, pese al cambio en el esquema de incentivos el número de conversiones apenas recoge variaciones, lo cual sugiere que con frecuencia se prefiere retener (a través de la conversión en indefinido) a trabajadores previamente contratados de manera temporal, probablemente porque han adquirido competencias específicas a través del desempeño laboral y han incrementado con ello su productividad, y con independencia de eventuales incentivos a esa conversión. La cuestión es que, también según se explicó en la anterior edición de esta Memoria, ello refuerza la idea de que existe un elevado —y sistemático— peso muerto<sup>12</sup> en los incentivos a la contratación indefinida.

Como en el año anterior, el contrato a tiempo parcial creció con fuerza en 2014 (un 12,9 por 100), hasta situarse en 5.900.000 contratos. A su vez, el contrato a tiempo completo creció algo más (13,2 por 100), cerrando el acumulado anual en 10.800.000.

---

*Crece los contratos a tiempo completo y a tiempo parcial*

La mayor parte de los contratos celebrados a tiempo parcial y a tiempo completo en 2014 fueron, como habitualmente, temporales (gráfico II-8). En el caso del tiempo parcial se registraron 5.300.000 temporales y 600.000 indefinidos, esto es, menos de un 10 por 100 de indefinidos. En el caso de la jornada completa el total de contratos temporales fue de 10.000.000 y el de indefinidos 800.000, resultando un peso de estos en el total del 7 por 100.

El aspecto positivo es que en 2014 los indefinidos crecieron más que los temporales en términos relativos, sobre todo en la jornada completa. Aquí el aumento fue del 21,8 por 100, cuando había venido reduciéndose en todo el periodo de crisis, incluido 2013 (–0,5 por 100). Pero es evidente que el número de contratos indefinidos a tiempo completo es aún muy bajo, porque los celebrados a tiempo parcial ya se sitúan en el mismo nivel que en 2007, mientras que los primeros son todavía la mitad.

El considerable incremento de los contratos temporales no generó una duración media de los mismos en 2014 sustancialmente más baja que en 2013<sup>13</sup>. En el total de los temporales la duración media fue de 53,3 días, con unas

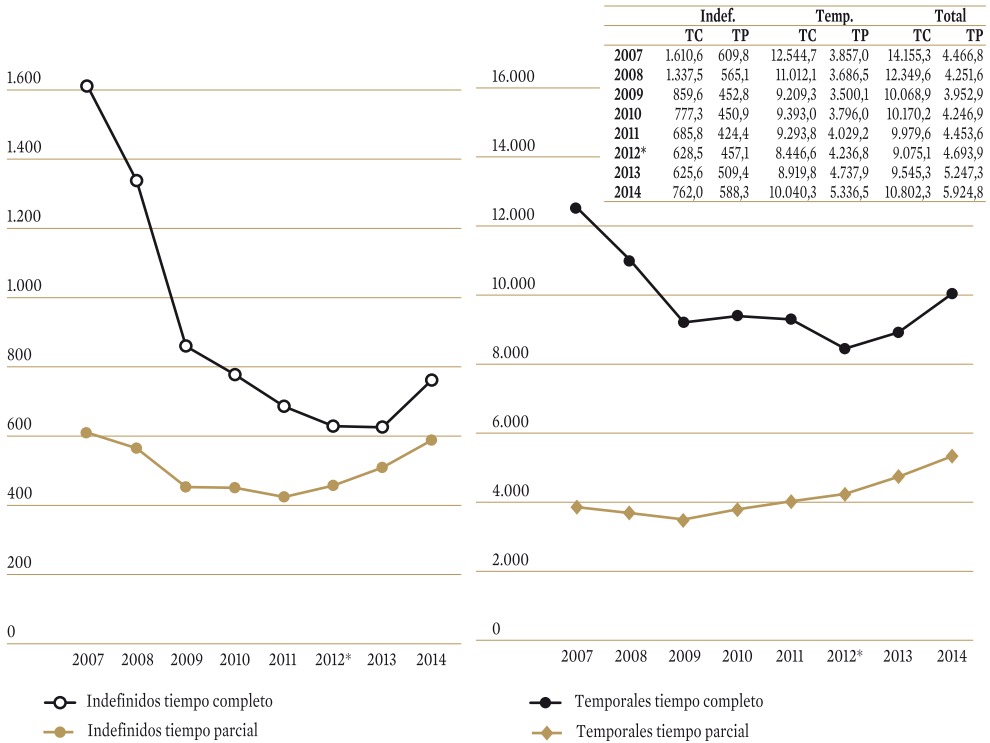
---

*Se detuvo casi por completo el descenso en la duración de los contratos temporales*

12. Es decir, el hecho de que parte de las personas o empresas que se benefician de un incentivo relacionado con las políticas activas de empleo habría obrado igual sin ese incentivo. Aquí se trataría en concreto de conversiones a contratos indefinidos que se habrían celebrado igual sin incentivos. Véase al respecto el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo* (págs. 59 y ss).
13. En algunas figuras se produjeron descensos abultados (como es el caso del contrato de formación y del de prácticas), pero al compararlos con su duración resultan poco significativos, menos aún en el relevo y la jubilación parcial, pequeñas modalidades contractuales con una vigencia necesariamente más elevada y donde se da un número muy bajo de contratos cada año.

GRÁFICO II-8. CONTRATOS POR JORNADA Y DURACIÓN, 2007-2014

(Totales anuales en miles)



\* Sin contratos hogar por Real Decreto 1620/2011.

Fuentes: MEYSS, Principales series; SEPE, Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.

duraciones aún más bajas en los de obra o servicio, eventual e interinidad, en este último por debajo del mes.

Atendiendo al total, en 2014 (cuadro II-13) se celebraron algo más de 4.000.000 de contratos temporales por una semana o menos, un 26,1 por 100 de los registrados, lo que supone un cierto mayor peso de las duraciones más cortas (que acumularon en el año anterior un 25,2 por 100); no obstante, es difícil aproximar con certeza esta distribución y la duración media de todos los temporales por el alto peso (39,9 por 100 en 2014) que mantienen los de duración indeterminada, en concreto bajo la modalidad por obra o servicio y bajo la de interinidad. No obstante, en el contrato eventual, que supone casi la mitad de todos los temporales, el 42,4 por 100 de los celebrados en 2014 tuvo una vigencia inferior o igual a 7 días, lo cual es, desde luego, un peso alto, y mayor que en 2013 (40 por 100) de las duraciones muy cortas. Acumulando los datos de eventuales con vigencias bajas, resulta para 2014 un peso del 68,7 por 100 del total para los celebrados en plazos de hasta un mes, dos puntos más que en 2013.

**CUADRO II-13. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2014**  
(Acumulado anual. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

| Modalidades de contratos temporales | Distribución por duraciones en 2014 (% sobre el total de cada modalidad) |          |           |       |           |           |                 |           |      |         | Duración (núm. medio días) |                        |              |  |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|-------|-----------|-----------|-----------------|-----------|------|---------|----------------------------|------------------------|--------------|--|
|                                     | Total 2014                                                               | 15 días- |           |       |           |           | Indeter- minado |           |      |         |                            | Var. 2007-11 (por año) |              |  |
|                                     | Número                                                                   | ≤ 7 días | 7-15 días | 1 mes | 1-3 meses | 3-6 meses | 6-12 meses      | >12 meses |      | 2014    | Var. 2011-12               | Var. 2012-13           | Var. 2013-14 |  |
| Obra o servicio                     | 5.932.482                                                                | 10,5     | 1,8       | 1,9   | 2,0       | 1,7       | 1,4             | 0,2       | 80,5 | 54,2    | -5,4                       | -11,1                  | -5,4         |  |
| Eventual                            | 6.078.973                                                                | 42,4     | 8,2       | 18,1  | 18,9      | 10,6      | 1,8             | 0,0       |      | 41,6    | -3,4                       | -4,8                   | -3,2         |  |
| Interinidad                         | 1.347.471                                                                | 24,1     | 7,5       | 9,4   | 5,2       | 2,6       | 0,6             | 0,1       | 50,4 | 27,6    | -1,9                       | -2,0                   | 0,4          |  |
| Temporal discapacidad               | 16.279                                                                   |          |           |       |           |           | 96,1            | 3,9       |      | 365,1   | -1,5                       | -0,7                   | 1,0          |  |
| Relevo                              | 12.225                                                                   | 0,7      | 0,1       | 0,4   | 1,4       | 1,7       | 4,6             | 91,1      |      | 1134,1  | -41,1                      | -17,0                  | -73,8        |  |
| Jubilación parcial                  | 15.554                                                                   | 0,8      |           | 0,0   | 0,1       | 0,3       | 1,3             | 82,5      | 15,0 | 1.270,1 | -11,4                      | -60,7                  | -106,4       |  |
| Sust. jubilación 64                 | 695                                                                      |          |           |       |           |           | 97,9            | 2,1       |      | 363,5   | 0,1                        | 0,1                    | -2,4         |  |
| Prácticas                           | 48.481                                                                   |          |           |       |           | 65,7      | 28,8            | 5,5       |      | 249,2   | 4,2                        | 7,0                    | -13,3        |  |
| Formación                           | 106.101                                                                  |          |           |       |           | 24,0      | 74,3            | 1,7       |      | 317,4   | 10,3                       | 88,6                   | -3,4         |  |
| Otros                               | 99.404                                                                   | 48,6     | 4,3       | 4,5   | 3,0       | 9,3       | 8,5             | 0,9       | 20,9 | 72,9    | 3,9                        | -11,0                  | -13,2        |  |
| Total                               | 13.657.665                                                               | 26,1     | 5,2       | 9,8   | 9,9       | 6,3       | 2,5             | 0,4       | 39,9 | 53,3    | -3,9                       | -3,6                   | -6,0         |  |

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*. Vol. II. Datos acumulados.

En los otros tipos de contratos temporales que tienen limitada su vigencia mínima (en general en torno a 3 o a 6 meses) destaca el comportamiento de los contratos de formación, en su mayoría celebrados en 2014 para un plazo de entre 6 y 12 meses (un 74,3 por 100, frente a un 24 por 100 en el de entre 3 y 6 meses). En los de prácticas, por el contrario, fue más frecuente la duración más baja, con un 65,7 por 100 en la de 3 a 6 meses y un 28,8 por 100 en la de 6 a 12 meses. Así, las diferencias en los promedios de días en estas dos figuras fueron en 2014 tales que los de prácticas tuvieron un plazo inferior en casi dos meses a los de formación.

Para estudiar las cifras relativas a “salidas” del empleo, las cifras más ajustadas provienen de las altas en prestaciones por desempleo. No obstante, estas solo cubren el

---

*Nuevo descenso en el total de salidas del empleo*

caso concreto de quienes acceden a dichas prestaciones, pero no a quienes no acceden, bien porque reúnan los requisitos, pero no las soliciten, bien porque no reúnan los requisitos (por ejemplo, en el cese voluntario), bien porque la salida del empleo sea hacia la inactividad, transitoria o definitivamente (en el primer caso por diversos mo-

tivos, como estudios, obligaciones familiares u otras causas; en el segundo, por jubilación, incapacidad permanente y otras).

Ya se insistió en la anterior edición de esta Memoria que en la estadística de prestaciones haría falta desagregar los supuestos comprendidos en los despidos objetivos. Si, como se acaba de recordar, es importante conocer las implicaciones para las personas y para las empresas de cada alternativa y evaluar su funcionamiento en la práctica, sería recomendable que se detallasen los acogidos a cada una de las causas establecidas en el artículo 52 del ET donde, como es sabido, se recogen las relacionadas con necesidades de naturaleza empresarial (económicas, técnicas, organizativas y productivas) junto con otras relacionadas con el trabajador.

En 2014 se volvió a dar un descenso en el número de salidas del empleo aproximadas a partir de los datos de altas en prestaciones, más pronunciado aún que en 2013 (-5,8 por 100, frente a -4,1 por 100 en dicho año) (cuadro II-14). Este dato puede verse como un evidente refuerzo del cambio en la tendencia del mercado de trabajo, acorde con la recuperación de cifras indicativas de creación de empleo.

En el contexto de ese cambio de tendencia, junto con el ya explicado mayor aumento de la contratación temporal y del aumento en el peso de los contratos más cortos, así como por el descenso de los despidos, es lógico que la finalización del contrato temporal arrojara en 2014 un nuevo incremento de su peso como causa de salida del empleo. Supuso en el total del año un 83,7 por 100 de las salidas del empleo aproximadas a través de los datos de altas en prestaciones, 3,2 puntos más que en 2013. A excepción de 2008 y 2009, donde se produjeron fuertes salidas de empleo por despidos y creció mucho el número de extinciones colectivas, el peso de las finalizaciones de contrato temporal nunca ha dejado de crecer.

**CUADRO II-14. ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA, 2008-2014**  
(Miles de altas, acumulados anuales; variaciones interanuales en porcentajes)

| Causa del alta inic./<br>reanudación            | Altas iniciales y reanudaciones de prestación contributiva y subsidio* |         |         |         |         |         |         |                          |         |       |       |       |       |       |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                 | Totales anuales                                                        |         |         |         |         |         |         | Variaciones anuales en % |         |       |       |       |       |       |
|                                                 | 2008                                                                   | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2008                     | 2009**  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
| 1. Cese por despido individual                  | 847,4                                                                  | 980,9   | 808,0   | 789,6   | 788,7   | 679,8   | 539,8   | 57,8                     | 15,8    | -17,6 | -2,3  | -0,1  | -13,8 | -20,6 |
| Ley 45/2002 <sup>(1)</sup>                      | 732,1                                                                  | 794,8   | 628,3   | 560,9   | 460,4   | 350,1   | 307,5   | 54,6                     | 8,6     | -21,0 | -10,7 | -17,9 | -24,0 | -12,2 |
| Despido objetivo art. 52.a, b, c, d ET          | 94,0                                                                   | 157,4   | 153,1   | 209,0   | 310,3   | 311,0   | 215,2   | 111,8                    | 67,3    | -2,7  | 36,5  | 48,5  | 0,2   | -30,8 |
| Resto despidos                                  | 21,2                                                                   | 28,7    | 26,7    | 19,8    | 18,0    | 18,7    | 17,1    | 11,6                     | 35,2    | -6,9  | -25,9 | -9,1  | 4,1   | -8,6  |
| 2. Regulación de empleo                         | 135,1                                                                  | 2.247,3 | 2.431,5 | 1.902,0 | 3.159,7 | 2.943,4 | 1.805,5 | -4,5                     | 1.563,9 | 8,2   | -21,8 | 66,1  | -6,8  | -38,7 |
| Extinción                                       | 38,7                                                                   | 77,4    | 72,1    | 80,7    | 99,5    | 104,7   | 58,3    | 32,4                     | 100,0   | -6,8  | 12,0  | 23,3  | 5,2   | -44,4 |
| Suspensión y desempleo parcial                  | 96,4                                                                   | 2.170,0 | 2.359,4 | 1.821,3 | 3.060,1 | 2.838,7 | 1.747,2 | -14,2                    | 2.151,3 | 8,7   | -22,8 | 68,0  | -7,2  | -38,4 |
| Reducción de jornada                            | 2,1                                                                    | 37,8    | 66,0    | 73,3    | 375,9   | 495,0   | 344,3   | 596,4                    | 1.669,8 | 74,6  | 10,9  | 413,2 | 31,7  | -30,4 |
| 3. Finalización de contrato temporal            | 3.100,9                                                                | 3.570,7 | 3.861,4 | 3.780,6 | 3.710,9 | 3.617,5 | 3.544,4 | 44,4                     | 15,2    | 8,1   | -2,1  | -1,8  | -2,5  | -2,0  |
| 4. Inactividad productiva (f-discontinuos)      | 231,6                                                                  | 260,2   | 282,2   | 289,4   | 303,6   | 315,6   | 317,7   | -4,9                     | 12,4    | 8,4   | 2,6   | 4,9   | 3,9   | 0,7   |
| 5. Otras causas                                 | 696,9                                                                  | 1.001,6 | 1.430,5 | 1.395,0 | 1.398,7 | 1.502,8 | 1.390,8 | 27,5                     | 43,7    | 42,8  | -2,5  | 0,3   | 7,4   | -7,5  |
| Agotamiento contributiva y otras <sup>(2)</sup> | 577,1                                                                  | 886,8   | 1.317,3 | 1.301,0 | 1.311,4 | 1.411,6 | 1.300,3 | 25,5                     | 53,7    | 48,5  | -1,2  | 0,8   | 7,6   | -7,9  |
| Desistimiento empresario periodo prueba         | 119,8                                                                  | 114,8   | 113,2   | 94,0    | 87,3    | 91,2    | 90,6    | 37,9                     | -4,1    | -1,4  | -16,9 | -7,1  | 4,5   | -0,7  |
| Total                                           | 5.011,9                                                                | 8.060,8 | 8.813,6 | 8.156,5 | 9.361,5 | 9.059,1 | 7.598,2 | 38,6                     | 60,8    | 9,3   | -7,5  | 14,8  | -3,2  | -16,1 |
| Total salidas***                                | 4.106,8                                                                | 4.743,8 | 4.854,7 | 4.744,9 | 4.686,4 | 4.493,3 | 4.233,0 | 46,7                     | 15,5    | 2,3   | -2,3  | -1,2  | -4,1  | -5,8  |

(1) Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo. El art. 1 tres 4 de la Ley 45/2002 permitió el acceso al desempleo sin necesidad de reclamar contra el despido. La gran mayoría de casos serán despidos improcedentes. Algunos de ellos se incorporarán a conciliación, a sentencia o se revocarán.

(2) Incluye acceso por agotamiento de contributiva y otras causas específicas (emigrantes retornados, exreclusos, etc.; todas ellas tienen un peso marginal dentro de esta rúbrica).

\* Incluye PRODI (2009-2011), pero no PREPARA, que no se contabiliza como prestación por desempleo.

\*\* Incrementos extraordinarios en Regulación de empleo por efecto del Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, prorrogado por normas posteriores para 2012 y 2013.

\*\*\* Excluye ERE suspensión y reducción de jornada. Inactividad fijos discontinuos y cese por otras causas.

Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados al CES por el SEPE.

---

### *Indicios de rotación empleo-paro*

Ello apunta al efecto de una elevada rotación, sobre todo basada en la presencia de personas que combinan periodos de empleo con periodos de paro en el año, visible en la comparación entre el total de altas iniciales por fin de contrato temporal (971.500 en 2014, prácticamente igual que en 2013) con el de reanudaciones por la misma causa (2.572.900). Esta cifra es algo menor, un 3,4 por 100 en concreto, que la de 2013. El efecto es también visible en la evolución del número de altas por fin de contrato temporal, que solo se redujo un 2 por 100 en 2014, frente a datos de descenso de dos dígitos en los despidos y en los procedimientos colectivos de extinción de empleo. Que apunta, a su vez, a un efecto limitado de la creación de empleo sobre su estabilidad real.

Como en 2013, los despidos individuales descendieron sustancialmente en 2014 (-20,6 por 100, 140.000 menos), pero en este año, tanto por el menor número de los despidos acogidos a la Ley 45/2002 (-12,2 por 100, 42.700 menos) como, sobre todo, por el descenso en los despidos objetivos, que se redujeron en un 30,8 por 100 (con 95.700 menos despidos por esta vía que en el año 2013). Sigue echándose en falta, y hay que insistir en que debería subsanarse este problema, una desagregación de los despidos por absentismo y los fundados en determinados supuestos de insuficiencia presupuestaria de las administraciones públicas [respectivamente, regulados en el artículo 52.d) y e) del ET].

Las altas por despidos en procedimientos colectivos de regulación de empleo descendieron mucho, nada menos que un 44,4 por 100, y esto por primera vez desde 2010, en consonancia con la reducción del número de empresas y trabajadores afectados por tales procedimientos, en los que rápidamente se aprecia el efecto de la salida de la crisis.

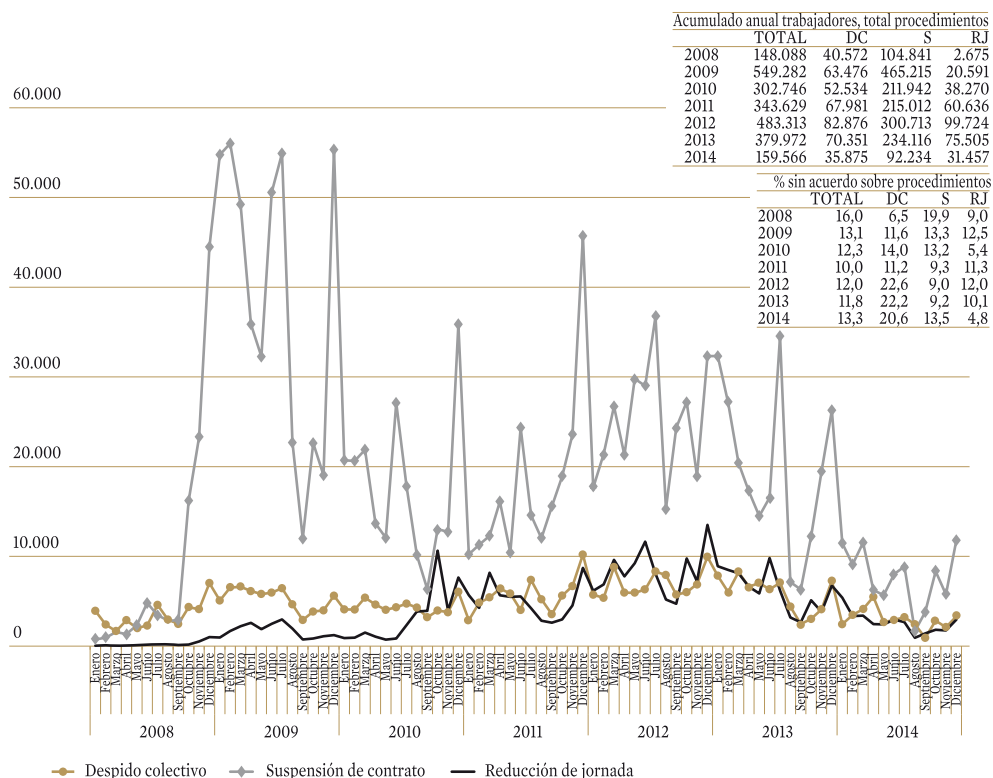
Atendiendo a su estadística específica, en los procedimientos colectivos de regulación de empleo se produjo en 2014 un descenso muy pronunciado de las extinciones, que retrocedieron un 49 por 100, lo que supone 35.900 afectados, 34.500 menos que en 2013. Este descenso es igualmente visible en los trabajadores afectados por reducción de jornada (-58,3 por 100) y por suspensiones (-60,6 por 100). El número de los afectados por extinciones sin acuerdo previo se redujo de modo apreciable, pero aún sigue siendo bastante mayor en proporción al total (20,6 por 100 en 2014) que los que se observaban en los años anteriores a la reforma de 2012 (gráfico II-9).

---

### *Evolución de los ERE: menos extinciones, menos suspensiones y menos procedimientos de reducción de jornada*

**GRÁFICO II-9. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN TIPO DE MEDIDA, 2008-2013**

(Totales mensuales\* y acumulados anuales. Peso de los no pactados en el acumulado anual)



\* Los datos mensuales se recogen en el gráfico. Los acumulados anuales y el porcentaje de los no pactados se recogen en la tabla.  
Fuente: MEYSS, *Principales series*.

Como ya se apuntó en 2012 y en 2013, es importante observar en la evolución de los ERE los datos relativos a las causas de estos, dado que en ellas se refleja un trasfondo económico no siempre asociado solo a la crisis, y máxime una vez que esta parece haber concluido en lo que hace referencia a su efecto sobre las salidas del empleo. No obstante, la serie solo alcanza a 2013 y 2014, dado el cambio radical en la estadística a raíz de la nueva regulación normativa en 2012. Ello impide apreciar la evolución real de las causas de estos procedimientos, por lo que sería oportuno que en la estadística del MEYSS se enlazara esta nueva clasificación con la serie anterior de ERE. Por otro lado, al solo contar con dos años no se puede apreciar si los datos muestran una estructura estable o presentará importantes variaciones incluso en periodos cortos de

*Causas de los  
procedimientos de  
regulación de empleo*



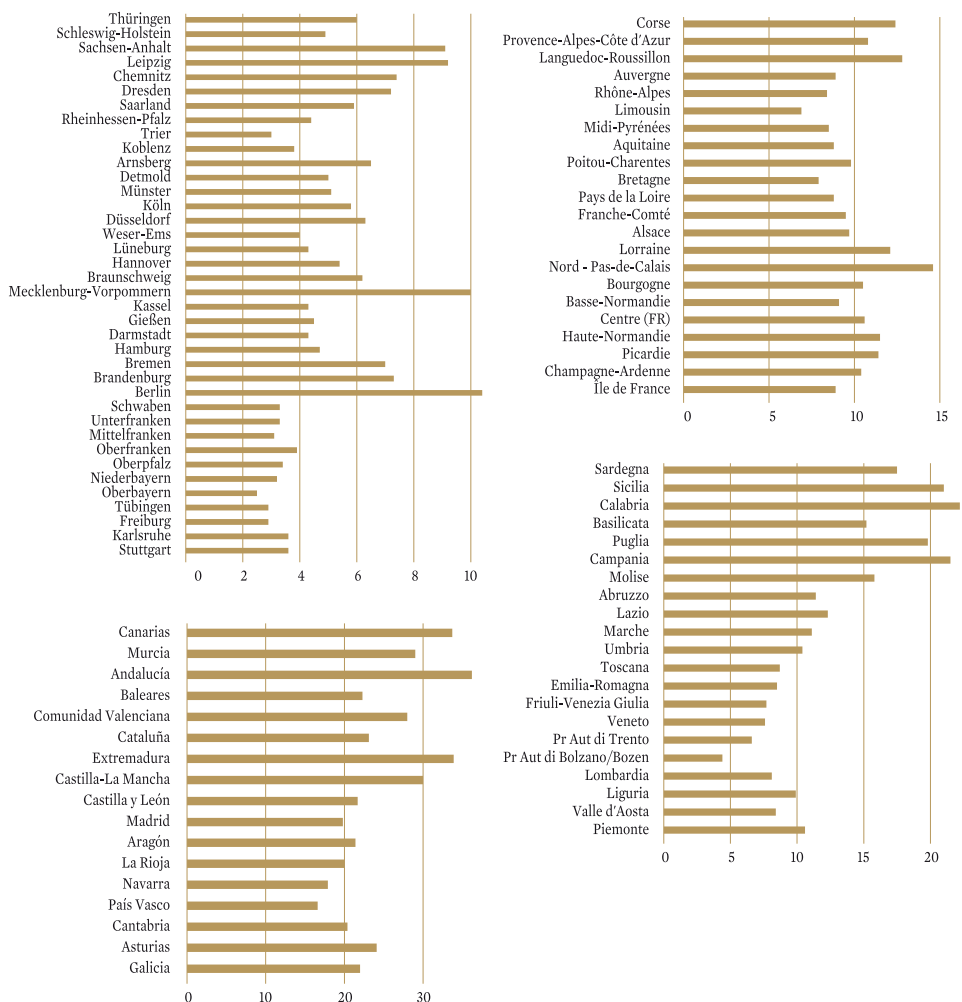
tiempo, cuestión de especial interés para el análisis de las causas económicas. De hecho, hay datos de interés en la distribución que presentan y en la evolución 2013-2014 (cuadro II-15), como el descenso, en 2014, del peso de estas (aunque siguen siendo mayoritarias) en las extinciones y en las reducciones de jornada, o el hecho de que se centren más en las pérdidas actuales, pero sería aventurado fundar conclusiones en solo dos datos.

**CUADRO II-15.** TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2013-2014  
(Acumulados anuales y porcentajes de cada causa sobre el total en cada tipo de ERE)

| Causa alegada                                        | Número de trabajadores afectados |                |                     |               |                        |               |                      |               |
|------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------|---------------------|---------------|------------------------|---------------|----------------------|---------------|
|                                                      | Total                            |                | Despidos colectivos |               | Suspensión de contrato |               | Reducción de jornada |               |
|                                                      | 2013                             | 2014           | 2013                | 2014          | 2013                   | 2014          | 2013                 | 2014          |
| <b>Total</b>                                         | <b>379.972</b>                   | <b>159.566</b> | <b>70.351</b>       | <b>35.875</b> | <b>234.116</b>         | <b>92.234</b> | <b>75.505</b>        | <b>31.457</b> |
| Económicas                                           | 224.370                          | 93.380         | 56.364              | 26.424        | 109.137                | 43.572        | 58.869               | 23.384        |
| Pérdidas actuales                                    | 102.012                          | 52.952         | 32.443              | 19.363        | 40.802                 | 21.898        | 28.767               | 11.691        |
| Disminución del nivel de ingresos o ventas           | 56.396                           | 18.531         | 11.506              | 2.270         | 29.954                 | 9.814         | 14.936               | 6.447         |
| Previsión de pérdidas                                | 3.988                            | 754            | 1.130               | 65            | 2.500                  | 472           | 358                  | 217           |
| Administración pública: insuficiencia presupuestaria | 437                              | —              | 437                 | —             | —                      | —             | —                    | —             |
| Otras                                                | 61.537                           | 21.143         | 10.848              | 4.726         | 35.881                 | 11.388        | 14.808               | 5.029         |
| Técnicas                                             | 10.832                           | 1.931          | 586                 | 413           | 9.694                  | 1.389         | 552                  | 129           |
| Organizativas                                        | 33.942                           | 11.631         | 3.500               | 3.658         | 27.849                 | 6.492         | 2.593                | 1.481         |
| De producción                                        | 108.586                          | 50.112         | 9.657               | 5.235         | 85.466                 | 38.446        | 13.463               | 6.431         |
| Fuerza mayor                                         | 2.242                            | 2.512          | 244                 | 145           | 1.970                  | 2.335         | 28                   | 32            |
| <b>Porcentajes sobre el total</b>                    |                                  |                |                     |               |                        |               |                      |               |
| Causa alegada                                        | Total                            |                | Despidos colectivos |               | Suspensión de contrato |               | Reducción de jornada |               |
|                                                      | 2013                             | 2014           | 2013                | 2014          | 2013                   | 2014          | 2013                 | 2014          |
| <b>Total</b>                                         | <b>100,0</b>                     | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>        | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>           | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>         | <b>100,0</b>  |
| Económicas                                           | 59,0                             | 58,5           | 80,1                | 73,7          | 46,6                   | 47,2          | 78,0                 | 74,3          |
| Pérdidas actuales                                    | 26,8                             | 33,2           | 46,1                | 54,0          | 17,4                   | 23,7          | 38,1                 | 37,2          |
| Disminución del nivel de ingresos o ventas           | 14,8                             | 11,6           | 16,4                | 6,3           | 12,8                   | 10,6          | 19,8                 | 20,5          |
| Previsión de pérdidas                                | 1,0                              | 0,5            | 1,6                 | 0,2           | 1,1                    | 0,5           | 0,5                  | 0,7           |
| Administración pública: insuficiencia presupuestaria | 0,1                              | —              | 0,6                 | —             | —                      | —             | —                    | —             |
| Otras                                                | 16,2                             | 13,3           | 15,4                | 13,2          | 15,3                   | 12,3          | 19,6                 | 16,0          |
| Técnicas                                             | 2,9                              | 1,2            | 0,8                 | 1,2           | 4,1                    | 1,5           | 0,7                  | 0,4           |
| Organizativas                                        | 8,9                              | 7,3            | 5,0                 | 10,2          | 11,9                   | 7,0           | 3,4                  | 4,7           |
| De producción                                        | 28,6                             | 31,4           | 13,7                | 14,6          | 36,5                   | 41,7          | 17,8                 | 20,4          |
| Fuerza mayor                                         | 0,6                              | 1,6            | 0,3                 | 0,4           | 0,8                    | 2,5           | 0,0                  | 0,1           |

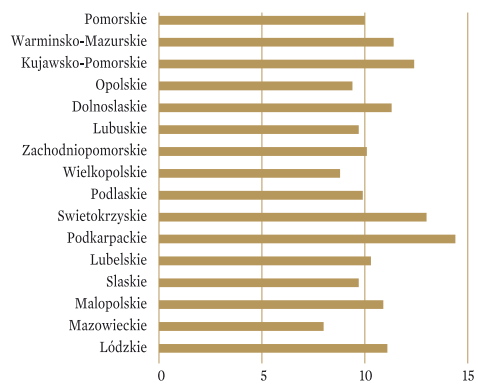
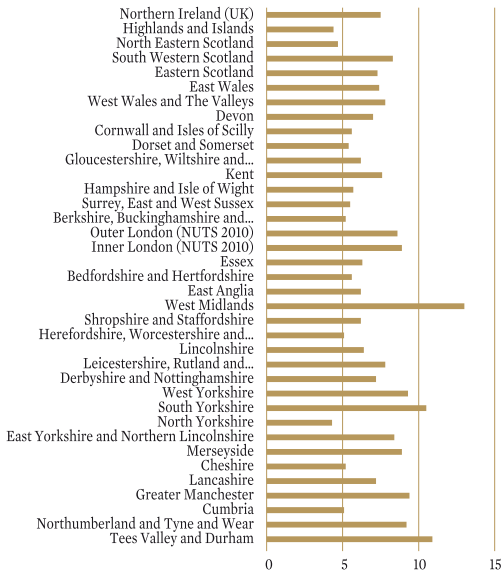
Fuentes: MEYSS, *Estadística de Regulación de empleo 2013 y Avance enero-diciembre 2014*.

**ANEXO II-1. TASAS DE PARO POR REGIONES EN LOS GRANDES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2013**  
(Países con mayor población activa. Datos medios anuales, NUTS 2)



Fuente: Eurostat.

**ANEXO II-1. TASAS DE PARO POR REGIONES EN LOS GRANDES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2013**  
(Países con mayor población activa. Datos medios anuales, NUTS 2) *(continuación)*



| País     | Max./Min. Tasa paro           | Cociente |
|----------|-------------------------------|----------|
| Alemania | Berlin/Oberbayern             | 4,16     |
| Francia  | Nord-Pas de Calais/Limousin   | 2,12     |
| Italia   | Calabria/Bolzano              | 5,05     |
| España   | Pais Vasco/Andalucía          | 2,18     |
| R. Unido | West Midlands/North Yorkshire | 3,02     |
| Polonia  | Podkarpackie/Mazowieckie      | 1,80     |

**ANEXO II-2. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: OCUPADOS Y ASALARIADOS EPA**  
(Miles de personas, promedios anuales; variaciones respecto del año anterior en miles y en porcentajes)

| Ramas y actividades (CNAE 2009)                                                                  | Ocupados: total |                |              | Ocupados: asalariados |                |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------------|----------------|--------------|
|                                                                                                  | 2014            | Var. 2013-2014 |              | 2014                  | Var. 2013-2014 |              |
|                                                                                                  | Miles           | Miles          | %            | Miles                 | Miles          | %            |
| <b>Total</b>                                                                                     | <b>17.344,2</b> | <b>205,2</b>   | <b>1,2</b>   | <b>14.285,8</b>       | <b>216,7</b>   | <b>1,5</b>   |
| <b>A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>                                           | <b>735,8</b>    | <b>-0,8</b>    | <b>-0,1</b>  | <b>428,8</b>          | <b>20,4</b>    | <b>5,0</b>   |
| 01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas                         | 677,6           | 1,6            | 0,2          | 384,8                 | 22,3           | 6,2          |
| 02. Silvicultura y explotación forestal                                                          | 24,8            | 1,5            | 6,4          | 22,0                  | 1,1            | 5,3          |
| 03. Pesca y acuicultura                                                                          | 33,5            | -3,7           | -9,9         | 22,0                  | -3,0           | -12,0        |
| <b>B. Industrias extractivas</b>                                                                 | <b>31,5</b>     | <b>1,6</b>     | <b>5,4</b>   | <b>30,4</b>           | <b>3,7</b>     | <b>13,9</b>  |
| 05. Extracción de antracita, hulla y lignito                                                     | 4,8             | 0,5            | 11,6         | 4,8                   | 0,5            | 11,6         |
| 06. Extracción de crudo de petróleo y gas natural                                                | 2,3             | 0,9            | 64,3         | 2,3                   | 0,9            | 64,3         |
| 07. Extracción de minerales metálicos                                                            | 4,5             | 0,9            | 25,0         | 4,3                   | 0,7            | 19,4         |
| 08. Otras industrias extractivas                                                                 | 18,9            | -0,3           | -1,6         | 17,9                  | 1,8            | 11,2         |
| 09. Actividades de apoyo a las industrias extractivas                                            | 1,0             | -0,3           | -23,1        | 1,0                   | -0,3           | -23,1        |
| <b>C. Industria manufacturera</b>                                                                | <b>2.141,4</b>  | <b>22,7</b>    | <b>1,1</b>   | <b>1.898,4</b>        | <b>22,0</b>    | <b>1,2</b>   |
| 10. Industria de la alimentación                                                                 | 420,7           | 27,4           | 7,0          | 366,7                 | 27,0           | 7,9          |
| 11. Fabricación de bebidas                                                                       | 59,1            | 4,6            | 8,4          | 54,8                  | 3,8            | 7,5          |
| 12. Industria del tabaco                                                                         | 3,5             | 0,2            | 6,1          | 3,5                   | 0,8            | 29,6         |
| 13. Industria textil                                                                             | 36,9            | -4,2           | -10,2        | 32,4                  | -3,0           | -8,5         |
| 14. Confección de prendas de vestir                                                              | 46,6            | -3,1           | -6,2         | 37,3                  | -3,3           | -8,1         |
| 15. Industria del cuero y del calzado                                                            | 48,3            | 11,5           | 31,3         | 43,3                  | 9,5            | 28,1         |
| 16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería                  | 51,4            | -1,2           | -2,3         | 40,0                  | -0,5           | -1,2         |
| 17. Industria del papel                                                                          | 45,5            | 1,1            | 2,5          | 44,5                  | 2,0            | 4,7          |
| 18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados                                           | 75,5            | -0,8           | -1,0         | 58,7                  | -1,6           | -2,7         |
| 19. Coquerías y refino de petróleo                                                               | 16,5            | -1,7           | -9,3         | 16,5                  | -1,7           | -9,3         |
| 20. Industria química                                                                            | 112,3           | 12,2           | 12,2         | 108,7                 | 14,0           | 14,8         |
| 21. Fabricación de productos farmacéuticos                                                       | 66,7            | -3,9           | -5,5         | 65,9                  | -3,7           | -5,3         |
| 22. Fabricación de productos de caucho y plásticos                                               | 79,5            | -1,0           | -1,2         | 72,3                  | -2,3           | -3,1         |
| 23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos                                        | 94,6            | -1,3           | -1,4         | 84,2                  | -0,9           | -1,1         |
| 24. Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones                      | 73,9            | -2,1           | -2,8         | 71,4                  | -2,1           | -2,9         |
| 25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo                              | 200,1           | -12,2          | -5,7         | 159,4                 | -15,7          | -9,0         |
| 26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos                                | 36,7            | -4,9           | -11,8        | 35,5                  | -3,8           | -9,7         |
| 27. Fabricación de material y equipo eléctrico                                                   | 65,1            | -9,3           | -12,5        | 61,5                  | -9,1           | -12,9        |
| 28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.                                                  | 124,6           | 3,2            | 2,6          | 114,8                 | 5,0            | 4,6          |
| 29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques                                | 207,1           | 18,0           | 9,5          | 203,8                 | 17,1           | 9,2          |
| 30. Fabricación de otro material de transporte                                                   | 64,2            | -2,0           | -3,0         | 63,1                  | -2,2           | -3,4         |
| 31. Fabricación de muebles                                                                       | 76,7            | -1,5           | -1,9         | 54,3                  | 0,1            | 0,2          |
| 32. Otras industrias manufactureras                                                              | 38,4            | -5,2           | -11,9        | 30,5                  | -4,5           | -12,9        |
| 33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo                                              | 97,3            | -1,1           | -1,1         | 75,4                  | -2,9           | -3,7         |
| <b>D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado</b>                       | <b>93,8</b>     | <b>15,1</b>    | <b>19,2</b>  | <b>90,2</b>           | <b>13,6</b>    | <b>17,8</b>  |
| 35. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado                             | 93,8            | 15,1           | 19,2         | 90,2                  | 13,6           | 17,8         |
| <b>E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación</b> | <b>113,3</b>    | <b>-14,9</b>   | <b>-11,6</b> | <b>106,2</b>          | <b>-16,2</b>   | <b>-13,2</b> |
| 36. Captación, depuración y distribución de agua                                                 | 37,7            | -6,1           | -13,9        | 36,9                  | -6,5           | -15,0        |

**ANEXO II-2. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: OCUPADOS Y ASALARIADOS EPA**  
*(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales; variaciones respecto del año anterior en miles y en porcentajes)

| Ramas y actividades (CNAE 2009)                                                                                | Ocupados: total |                |              | Ocupados: asalariados |                |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------------|----------------|--------------|
|                                                                                                                | 2014            | Var. 2013-2014 |              | 2014                  | Var. 2013-2014 |              |
|                                                                                                                | Miles           | Miles          | %            | Miles                 | Miles          | %            |
| <b>E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación</b>               | <b>113,3</b>    | <b>-14,9</b>   | <b>-11,6</b> | <b>106,2</b>          | <b>-16,2</b>   | <b>-13,2</b> |
| 37. Recogida y tratamiento de aguas residuales                                                                 | 5,4             | -1,9           | -26,0        | 4,6                   | -1,8           | -28,1        |
| 38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos, valorización                                              | 62,1            | -7,4           | -10,6        | 57,1                  | -8,3           | -12,7        |
| 39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos                                   | 8,1             | 0,4            | 5,2          | 7,5                   | 0,3            | 4,2          |
| <b>F. Construcción</b>                                                                                         | <b>993,5</b>    | <b>-36,0</b>   | <b>-3,5</b>  | <b>679,5</b>          | <b>-19,5</b>   | <b>-2,8</b>  |
| 41. Construcción de edificios                                                                                  | 347,0           | -10,1          | -2,8         | 244,1                 | -13,2          | -5,1         |
| 42. Ingeniería civil                                                                                           | 103,9           | -18,2          | -14,9        | 100,0                 | -17,9          | -15,2        |
| 43. Actividades de construcción especializada                                                                  | 542,6           | -7,7           | -1,4         | 335,5                 | 11,6           | 3,6          |
| <b>G. Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas</b>                | <b>2.866,8</b>  | <b>20,2</b>    | <b>0,7</b>   | <b>2.086,8</b>        | <b>44,9</b>    | <b>2,2</b>   |
| 45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas                                                    | 299,4           | 5,0            | 1,7          | 217,9                 | 7,9            | 3,8          |
| 46. Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas          | 692,1           | -2,0           | -0,3         | 562,9                 | 3,9            | 0,7          |
| 47. Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas                                        | 1.875,3         | 17,2           | 0,9          | 1.306,0               | 33,1           | 2,6          |
| <b>H. Transporte y almacenamiento</b>                                                                          | <b>852,8</b>    | <b>21,1</b>    | <b>2,5</b>   | <b>691,6</b>          | <b>14,2</b>    | <b>2,1</b>   |
| 49. Transporte terrestre y por tubería                                                                         | 510,1           | -2,8           | -0,5         | 362,3                 | -10,1          | -2,7         |
| 50. Transporte marítimo y por vías navegables interiores                                                       | 18,3            | 3,5            | 23,6         | 17,8                  | 3,2            | 21,9         |
| 51. Transporte aéreo                                                                                           | 44,2            | 0,0            | 0,0          | 44,2                  | 0,0            | 0,0          |
| 52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte                                                          | 178,3           | 15,9           | 9,8          | 171,1                 | 16,5           | 10,7         |
| 53. Actividades postales y de correos                                                                          | 102,0           | 4,7            | 4,8          | 96,2                  | 4,6            | 5,0          |
| <b>I. Hostelería</b>                                                                                           | <b>1.403,8</b>  | <b>71,2</b>    | <b>5,3</b>   | <b>1.068,9</b>        | <b>46,4</b>    | <b>4,5</b>   |
| 55. Servicios de alojamiento                                                                                   | 321,7           | 8,5            | 2,7          | 301,1                 | 12,9           | 4,5          |
| 56. Servicios de comidas y bebidas                                                                             | 1.082,0         | 62,6           | 6,1          | 767,8                 | 33,5           | 4,6          |
| <b>J. Información y comunicaciones</b>                                                                         | <b>515,6</b>    | <b>-7,3</b>    | <b>-1,4</b>  | <b>449,4</b>          | <b>-14,5</b>   | <b>-3,1</b>  |
| 58. Edición                                                                                                    | 53,0            | -3,6           | -6,4         | 45,0                  | -5,8           | -11,4        |
| 59. Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical | 38,2            | -2,1           | -5,2         | 29,1                  | -5,4           | -15,7        |
| 60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión                                                | 38,0            | 6,5            | 20,6         | 37,0                  | 7,4            | 25,0         |
| 61. Telecomunicaciones                                                                                         | 133,1           | -3,0           | -2,2         | 122,5                 | -3,0           | -2,4         |
| 62. Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática                              | 235,1           | -6,0           | -2,5         | 201,3                 | -7,6           | -3,6         |
| 63. Servicios de información                                                                                   | 18,1            | 0,8            | 4,6          | 14,4                  | -0,2           | -1,4         |
| <b>K. Actividades financieras y de seguros</b>                                                                 | <b>452,7</b>    | <b>-1,4</b>    | <b>-0,3</b>  | <b>420,8</b>          | <b>1,4</b>     | <b>0,3</b>   |
| 64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones                                               | 259,7           | -13,1          | -4,8         | 257,1                 | -12,7          | -4,7         |
| 65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria                            | 145,7           | 11,6           | 8,7          | 130,5                 | 11,1           | 9,3          |
| 66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros                                         | 47,2            | 0,0            | 0,0          | 33,2                  | 3,0            | 9,9          |
| <b>L. Actividades inmobiliarias</b>                                                                            | <b>99,5</b>     | <b>7,4</b>     | <b>8,0</b>   | <b>56,0</b>           | <b>1,1</b>     | <b>2,0</b>   |
| 68. Actividades inmobiliarias                                                                                  | 99,5            | 7,4            | 8,0          | 56,0                  | 1,1            | 2,0          |
| <b>M. Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>                                                    | <b>851,4</b>    | <b>14,8</b>    | <b>1,8</b>   | <b>528,4</b>          | <b>4,5</b>     | <b>0,9</b>   |
| 69. Actividades jurídicas y de contabilidad                                                                    | 305,1           | -9,2           | -2,9         | 167,8                 | -8,9           | -5,0         |

# ANEXO II-2. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: OCUPADOS Y ASALARIADOS EPA (continuación)

(Miles de personas, promedios anuales; variaciones respecto del año anterior en miles y en porcentajes)

|                                                                                                                                                                | Ocupados: total |                |             | Ocupados: asalariados |                |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|-------------|-----------------------|----------------|-------------|
|                                                                                                                                                                | 2014            | Var. 2013-2014 |             | 2014                  | Var. 2013-2014 |             |
| Ramas y actividades (CNAE 2009)                                                                                                                                | Miles           | Miles          | %           | Miles                 | Miles          | %           |
| <b>M. Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>                                                                                                    | <b>851,4</b>    | <b>14,8</b>    | <b>1,8</b>  | <b>528,4</b>          | <b>4,5</b>     | <b>0,9</b>  |
| 70. Actividades de las sedes centrales, actividades de consultoría de gestión empresarial                                                                      | 97,3            | 12,8           | 15,1        | 63,1                  | 5,9            | 10,3        |
| 71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos                                                                               | 189,3           | 2,7            | 1,4         | 118,5                 | 3,1            | 2,7         |
| 72. Investigación y desarrollo                                                                                                                                 | 63,5            | 5,2            | 8,9         | 59,0                  | 3,2            | 5,7         |
| 73. Publicidad y estudios de mercado                                                                                                                           | 85,7            | 0,2            | 0,2         | 65,8                  | -0,8           | -1,2        |
| 74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas                                                                                                    | 95,4            | 8,3            | 9,5         | 46,0                  | 5,3            | 13,0        |
| 75. Actividades veterinarias                                                                                                                                   | 15,0            | -5,3           | -26,1       | 8,2                   | -3,2           | -28,1       |
| <b>N. Actividades administrativas y servicios auxiliares</b>                                                                                                   | <b>899,3</b>    | <b>16,5</b>    | <b>1,9</b>  | <b>825,6</b>          | <b>16,2</b>    | <b>2,0</b>  |
| 77. Actividades de alquiler                                                                                                                                    | 30,9            | -7,4           | -19,3       | 26,1                  | -7,0           | -21,1       |
| 78. Actividades relacionadas con el empleo                                                                                                                     | 25,8            | 6,2            | 31,6        | 25,6                  | 6,9            | 36,9        |
| 79. Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos                                  | 62,1            | 6,4            | 11,5        | 44,3                  | 1,2            | 2,8         |
| 80. Actividades de seguridad e investigación                                                                                                                   | 145,0           | 1,4            | 1,0         | 143,1                 | 1,2            | 0,8         |
| 81. Servicios a edificios y actividades de jardinería                                                                                                          | 545,6           | 2,8            | 0,5         | 503,3                 | 6,6            | 1,3         |
| 82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas                                                                       | 90,0            | 7,2            | 8,7         | 83,2                  | 7,2            | 9,5         |
| <b>O. Administración pública; defensa; Seguridad Social obligatoria</b>                                                                                        | <b>1.308,8</b>  | <b>31,4</b>    | <b>2,5</b>  | <b>1.308,8</b>        | <b>31,4</b>    | <b>2,5</b>  |
| 84. Administración pública; defensa; Seguridad Social obligatoria                                                                                              | 1.308,8         | 31,4           | 2,5         | 1.308,8               | 31,4           | 2,5         |
| <b>P. Educación</b>                                                                                                                                            | <b>1.151,8</b>  | <b>-11,8</b>   | <b>-1,0</b> | <b>1.094,5</b>        | <b>-11,1</b>   | <b>-1,0</b> |
| 85. Educación                                                                                                                                                  | 1.151,8         | -11,8          | -1,0        | 1.094,5               | -11,1          | -1,0        |
| <b>Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales</b>                                                                                                       | <b>1.416,5</b>  | <b>50,9</b>    | <b>3,7</b>  | <b>1.323,4</b>        | <b>38,8</b>    | <b>3,0</b>  |
| 86. Actividades sanitarias                                                                                                                                     | 958,3           | 32,9           | 3,6         | 879,6                 | 21,6           | 2,5         |
| 87. Asistencia en establecimientos residenciales                                                                                                               | 264,2           | 31,0           | 13,3        | 260,9                 | 30,9           | 13,4        |
| 88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento                                                                                                          | 194,0           | -13,0          | -6,3        | 182,9                 | -13,6          | -6,9        |
| <b>R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento</b>                                                                                             | <b>350,3</b>    | <b>34,6</b>    | <b>11,0</b> | <b>286,4</b>          | <b>33,3</b>    | <b>13,2</b> |
| 90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos                                                                                                         | 58,4            | 2,7            | 4,8         | 25,9                  | 0,5            | 2,0         |
| 91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales                                                                                | 38,2            | 4,5            | 13,4        | 37,7                  | 4,2            | 12,5        |
| 92. Actividades de juegos de azar y apuestas                                                                                                                   | 58,8            | 10,8           | 22,5        | 52,6                  | 9,7            | 22,6        |
| 93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento                                                                                                   | 194,9           | 16,6           | 9,3         | 170,3                 | 19,0           | 12,6        |
| <b>S. Otros servicios</b>                                                                                                                                      | <b>405,5</b>    | <b>-14,1</b>   | <b>-3,4</b> | <b>253,6</b>          | <b>-1,9</b>    | <b>-0,7</b> |
| 94. Actividades asociativas                                                                                                                                    | 97,3            | 0,7            | 0,7         | 94,8                  | -0,2           | -0,2        |
| 95. Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico                                                                                 | 44,9            | -4,4           | -8,9        | 18,2                  | -4,1           | -18,4       |
| 96. Otros servicios personales                                                                                                                                 | 263,3           | -10,4          | -3,8        | 140,6                 | 2,4            | 1,7         |
| <b>T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio</b> | <b>657,0</b>    | <b>-12,8</b>   | <b>-1,9</b> | <b>657,0</b>          | <b>-12,8</b>   | <b>-1,9</b> |
| 97. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico                                                                                          | 657,0           | -12,8          | -1,9        | 657,0                 | -12,8          | -1,9        |
| 98. Actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio                                                                          | —               | —              | —           | —                     | —              | —           |
| <b>U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales</b>                                                                                        | <b>3,0</b>      |                |             | <b>1,1</b>            |                |             |
| 99. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales                                                                                              | 3,0             |                |             | 1,1                   |                |             |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**ANEXO II-3. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: AFILIADOS EN ALTA**

(Número de personas, promedios anuales; variación en número y en porcentaje)

| Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)                            | Media 2014<br>(datos a fin<br>de cada mes) | Var. 2013-2014 |             |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------|-------------|
|                                                                                 | Número                                     | Número         | %           |
| <b>Total ramas</b>                                                              | <b>16.491.672</b>                          | <b>264.010</b> | <b>1,6</b>  |
| <b>A. Agrarias y pesqueras</b>                                                  | <b>1.105.468</b>                           | <b>3.904</b>   | <b>0,4</b>  |
| 01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados                       | 1.046.836                                  | 3.247          | 0,3         |
| 02. Silvicultura y explotación forestal                                         | 19.283                                     | 1.371          | 7,7         |
| 03. Pesca y acuicultura                                                         | 39.349                                     | -714           | -1,8        |
| <b>B. Industrias extractivas</b>                                                | <b>23.882</b>                              | <b>-584</b>    | <b>-2,4</b> |
| 05. Extracción de antracita, hulla y lignito                                    | 4.279                                      | -94            | -2,1        |
| 06. Extracción de crudo de petróleo y gas natural                               | 227                                        | 23             | 11,4        |
| 07. Extracción de minerales metálicos                                           | 2.209                                      | 145            | 7,0         |
| 08. Otras industrias extractivas                                                | 15.394                                     | -697           | -4,3        |
| 09. Actividades de apoyo a las industrias extractivas                           | 1.773                                      | 38             | 2,2         |
| <b>C. Industrias manufactureras</b>                                             | <b>1.824.291</b>                           | <b>4.563</b>   | <b>0,3</b>  |
| 10. Industria de la alimentación                                                | 331.825                                    | 7.199          | 2,2         |
| 11. Fabricación de bebidas                                                      | 46.999                                     | 37             | 0,1         |
| 12. Industria del tabaco                                                        | 2.284                                      | -168           | -6,9        |
| 13. Industria textil                                                            | 41.858                                     | 346            | 0,8         |
| 14. Confección de prendas de vestir                                             | 47.196                                     | -695           | -1,5        |
| 15. Industria del cuero y del calzado                                           | 40.615                                     | 3.389          | 9,1         |
| 16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería | 55.338                                     | -1.299         | -2,3        |
| 17. Industria del papel                                                         | 39.662                                     | -1.028         | -2,5        |
| 18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados                          | 67.873                                     | -993           | -1,4        |
| 19. Coquerías y refino de petróleo                                              | 8.921                                      | -241           | -2,6        |
| 20. Industria química                                                           | 84.114                                     | 562            | 0,7         |
| 21. Fabricación de productos farmacéuticos                                      | 43.152                                     | 1.330          | 3,2         |
| 22. Fabricación de productos de caucho y plásticos                              | 86.258                                     | 651            | 0,8         |
| 23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos                       | 90.120                                     | -3.902         | -4,1        |
| 24. Metalurgia fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones      | 76.877                                     | -2.548         | -3,2        |
| 25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo             | 221.506                                    | -382           | -0,2        |
| 26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos               | 30.035                                     | -260           | -0,9        |
| 27. Fabricación de material y equipo eléctrico                                  | 46.320                                     | -1.641         | -3,4        |
| 28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.                                 | 110.785                                    | -245           | -0,2        |
| 29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques               | 142.371                                    | 2.409          | 1,7         |
| 30. Fabricación de otro material de transporte                                  | 50.382                                     | 234            | 0,5         |
| 31. Fabricación de muebles                                                      | 56.647                                     | -2.537         | -4,3        |
| 32. Otras industrias manufactureras                                             | 30.804                                     | 955            | 3,2         |
| 33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo                             | 72.352                                     | 3.391          | 4,9         |
| <b>D. (35) Energía</b>                                                          | <b>38.694</b>                              | <b>-573</b>    | <b>-1,5</b> |
| 35. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado            | 38.694                                     | -573           | -1,5        |
| <b>E. Agua</b>                                                                  | <b>130.076</b>                             | <b>-700</b>    | <b>-0,5</b> |
| 36. Captación, depuración y distribución de agua                                | 40.045                                     | 271            | 0,7         |
| 37. Recogida y tratamiento de aguas residuales                                  | 5.120                                      | 13             | 0,3         |
| 38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos, valorización               | 83.376                                     | -1.149         | -1,4        |
| 39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos    | 1.536                                      | 165            | 12,0        |

**ANEXO II-3. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: AFILIADOS EN ALTA** (continuación)  
(Número de personas, promedios anuales; variación en número y en porcentaje)

| Afiados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)                                        | Media 2014<br>(datos a fin<br>de cada mes) | Var. 2013-2014 |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------|-------------|
|                                                                                           | Número                                     | Número         | %           |
| <b>F. Construcción</b>                                                                    | <b>975.310</b>                             | <b>-12.704</b> | <b>-1,3</b> |
| 41. Construcción de edificios                                                             | 333.246                                    | -11.655        | -3,4        |
| 42. Ingeniería civil                                                                      | 49.871                                     | -2.002         | -3,9        |
| 43. Actividades de construcción especializada                                             | 592.193                                    | 952            | 0,2         |
| <b>G. Comercio</b>                                                                        | <b>2.939.345</b>                           | <b>40.077</b>  | <b>1,4</b>  |
| 45. Venta y reparación de vehículos de motor                                              | 295.468                                    | 1.693          | 0,6         |
| 46. Comercio al por mayor e intermediarios, excepto vehículos motor                       | 867.202                                    | 10.313         | 1,2         |
| 47. Comercio al por menor, excepto de vehículos motor                                     | 1.776.675                                  | 28.071         | 1,6         |
| <b>H. Transporte</b>                                                                      | <b>793.308</b>                             | <b>4.386</b>   | <b>0,6</b>  |
| 49. Transporte terrestre y por tubería                                                    | 520.423                                    | 1.635          | 0,3         |
| 50. Transporte marítimo y por vías navegable                                              | 11.525                                     | 391            | 3,5         |
| 51. Transporte aéreo                                                                      | 31.422                                     | -352           | -1,1        |
| 52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte                                     | 169.778                                    | 3.061          | 1,8         |
| 53. Actividades postales y de correos                                                     | 60.160                                     | -349           | -0,6        |
| <b>I. Hostelería</b>                                                                      | <b>1.346.264</b>                           | <b>51.573</b>  | <b>4,0</b>  |
| 55. Servicios de alojamiento                                                              | 263.675                                    | 7.140          | 2,8         |
| 56. Servicios de comidas y bebidas                                                        | 1.082.589                                  | 44.433         | 4,3         |
| <b>J. Información y comunicaciones</b>                                                    | <b>418.753</b>                             | <b>10.658</b>  | <b>2,6</b>  |
| 58. Edición                                                                               | 56.273                                     | -1.368         | -2,4        |
| 59. Actividades cinematográficas, de vídeo y programas de televisión                      | 31.870                                     | 296            | 0,9         |
| 60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión                           | 23.178                                     | -465           | -2,0        |
| 61. Telecomunicaciones                                                                    | 81.755                                     | -1.364         | -1,6        |
| 62. Programación, consultoría y otras actividades informáticas                            | 198.669                                    | 12.161         | 6,5         |
| 63. Servicios de información                                                              | 27.008                                     | 1.397          | 5,5         |
| <b>K. Actividades financieras y de seguros</b>                                            | <b>385.360</b>                             | <b>-10.763</b> | <b>-2,7</b> |
| 64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones                          | 228.722                                    | -15.318        | -6,3        |
| 65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones                                             | 59.389                                     | -630           | -1,0        |
| 66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y seguros                          | 97.248                                     | 5.184          | 5,6         |
| <b>L. (68) Actividades inmobiliarias</b>                                                  | <b>105.247</b>                             | <b>7.065</b>   | <b>7,2</b>  |
| 68. Actividades inmobiliarias                                                             | 105.247                                    | 7.065          | 7,2         |
| <b>M. Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>                               | <b>846.859</b>                             | <b>23.121</b>  | <b>2,8</b>  |
| 69. Actividades jurídicas y de contabilidad                                               | 278.489                                    | 4.723          | 1,7         |
| 70. Actividades de las sedes centrales, actividades de consultoría de gestión empresarial | 78.549                                     | 5.371          | 7,3         |
| 71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería                                       | 203.034                                    | 5.355          | 2,7         |
| 72. Investigación y desarrollo                                                            | 74.348                                     | 2.207          | 3,1         |
| 73. Publicidad y estudios de mercado                                                      | 98.524                                     | -2.428         | -2,4        |
| 74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas                               | 93.262                                     | 6.972          | 8,1         |
| 75. Actividades veterinarias                                                              | 20.653                                     | 921            | 4,7         |
| <b>N. Actividades administrativas y servicios auxiliares</b>                              | <b>1.172.690</b>                           | <b>43.345</b>  | <b>3,8</b>  |
| 77. Actividades de alquiler                                                               | 104.465                                    | -11.971        | -10,3       |
| 78. Actividades relacionadas con el empleo                                                | 137.823                                    | 22.108         | 19,1        |
| 79. Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos                              | 50.665                                     | 1.092          | 2,2         |



**ANEXO II-3. EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN 2014: AFILIADOS EN ALTA** *(continuación)*  
(Número de personas, promedios anuales; variación en número y en porcentaje)

|                                                                                             | Media 2014<br>(datos a fin<br>de cada mes) | Var. 2013-2014 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------|------------|
|                                                                                             | Número                                     | Número         | %          |
| <b>Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)</b>                                 |                                            |                |            |
| 80. Actividades de seguridad e investigación                                                | 115.446                                    | 40             | 0,0        |
| 81. Servicios a edificios y actividades de jardinería                                       | 523.810                                    | 4.776          | 0,9        |
| 82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades<br>auxiliares a las empresas | 240.480                                    | 27.300         | 12,8       |
| <b>O. (84) Administración pública; defensa; Seguridad Social obligatoria</b>                | <b>989.754</b>                             | <b>9.642</b>   | <b>1,0</b> |
| 84. Administración pública; defensa; Seguridad Social obligatoria                           | 989.754                                    | 9.642          | 1,0        |
| <b>P. (85) Educación</b>                                                                    | <b>782.639</b>                             | <b>40.633</b>  | <b>5,5</b> |
| 85. Educación                                                                               | 782.639                                    | 40.633         | 5,5        |
| <b>Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales</b>                                    | <b>1.391.586</b>                           | <b>28.611</b>  | <b>2,1</b> |
| 86. Actividades sanitarias                                                                  | 958.353                                    | 19.491         | 2,1        |
| 87. Asistencia en establecimientos residenciales                                            | 226.525                                    | 5.933          | 2,7        |
| 88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento                                       | 206.707                                    | 3.187          | 1,6        |
| <b>R. Artísticas, recreativas y de entretenimiento</b>                                      | <b>256.008</b>                             | <b>11.844</b>  | <b>4,9</b> |
| 90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos                                      | 51.361                                     | 2.754          | 5,7        |
| 91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos<br>y otras actividades culturales          | 14.504                                     | 304            | 2,1        |
| 92. Actividades de juegos de azar y apuestas                                                | 31.294                                     | 24             | 0,1        |
| 93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento                                | 158.849                                    | 8.763          | 5,8        |
| <b>S. Otros servicios</b>                                                                   | <b>489.796</b>                             | <b>4.879</b>   | <b>1,0</b> |
| 94. Actividades asociativas                                                                 | 133.328                                    | 120            | 0,1        |
| 95. Reparación de ordenadores, efectos personales y uso doméstico                           | 84.990                                     | -2.834         | -3,2       |
| 96. Otros servicios personales                                                              | 271.479                                    | 7.592          | 2,9        |
| <b>T. Hogares</b>                                                                           | <b>473.285</b>                             | <b>4.817</b>   | <b>1,0</b> |
| 97. Actividades de los hogares como empleadores                                             | 473.285                                    | 4.817          | 1,0        |
| <b>U. (99) Organización y organismos extraterritoriales</b>                                 | <b>3.058</b>                               | <b>219</b>     | <b>7,7</b> |

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

## ANEXO II-4. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2014

(Miles de personas, cuarto trimestre, y variaciones interanuales en miles y en porcentajes)

| Ocupaciones CNO 2011                                                                                                                                              | 2014            | 2014            | 2013-14 4T   |             | 2013-14 media |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
|                                                                                                                                                                   | 4 trim.         | Media           | Miles        | %           | Miles         | %           |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                      | <b>17.569,1</b> | <b>17.344,2</b> | <b>433,9</b> | <b>2,5</b>  | <b>205,2</b>  | <b>1,2</b>  |
| <b>1. Directores y gerentes</b>                                                                                                                                   | <b>779,4</b>    | <b>778,1</b>    | <b>-1,1</b>  | <b>-0,1</b> | <b>-24,2</b>  | <b>-3,0</b> |
| 11. Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos, directivos de la Administración pública y organizaciones de interés social; directores ejecutivos | 39,5            | 38,9            | 1,5          | 3,9         | -1,2          | -3,0        |
| 12. Directores de departamentos administrativos y comerciales                                                                                                     | 193,1           | 198,8           | 4,2          | 2,2         | 6,2           | 3,2         |
| 13. Directores de producción y operaciones                                                                                                                        | 265,1           | 260,3           | -1,3         | -0,5        | -15,2         | -5,5        |
| 14. Directores y gerentes de empresas de alojamiento, restauración y comercio                                                                                     | 183,5           | 186,2           | -7,8         | -4,1        | 0,8           | 0,4         |
| 15. Directores y gerentes de otras empresas de servicios no clasificados bajo otros epígrafes                                                                     | 98,2            | 93,8            | 2,2          | 2,3         | -14,8         | -13,6       |
| <b>2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales</b>                                                                                                    | <b>3.100,1</b>  | <b>3.035,5</b>  | <b>63,4</b>  | <b>2,1</b>  | <b>11,4</b>   | <b>0,4</b>  |
| 21. Profesionales de la salud                                                                                                                                     | 616,5           | 629,5           | -1,7         | -0,3        | 15,9          | 2,6         |
| 22. Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria                                                                                 | 744,8           | 745,2           | -25,0        | -3,2        | -27,4         | -3,6        |
| 23. Otros profesionales de la enseñanza                                                                                                                           | 194,7           | 172,1           | 28,4         | 17,1        | 1,8           | 1,1         |
| 24. Profesionales de la ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías                                                                              | 501,7           | 487,6           | 17,8         | 3,7         | 9,8           | 2,1         |
| 25. Profesionales en derecho                                                                                                                                      | 187,3           | 184,5           | 2,2          | 1,2         | -4,2          | -2,3        |
| 26. Especialistas en organización de la Administración pública y de las empresas y en la comercialización                                                         | 363,3           | 352,4           | 8,7          | 2,5         | 10,1          | 2,9         |
| 27. Profesionales de las tecnologías de la información                                                                                                            | 143,2           | 143,3           | -8,7         | -5,7        | -13,3         | -8,5        |
| 28. Profesionales en ciencias sociales                                                                                                                            | 187,9           | 183,4           | 12,4         | 7,1         | 15,5          | 9,2         |
| 29. Profesionales de la cultura y el espectáculo                                                                                                                  | 160,6           | 137,6           | 29,3         | 22,3        | 3,3           | 2,4         |
| <b>3. Técnicos profesionales de apoyo</b>                                                                                                                         | <b>1.867,3</b>  | <b>1.844,3</b>  | <b>64,4</b>  | <b>3,6</b>  | <b>55,5</b>   | <b>3,1</b>  |
| 31. Técnicos de las ciencias y de las ingenierías                                                                                                                 | 269,5           | 264,7           | -4,4         | -1,6        | -16,2         | -5,8        |
| 32. Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción                                                                        | 80,9            | 84,7            | -5,7         | -6,6        | -1,7          | -2,0        |
| 33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas                                                                                              | 113,1           | 106,1           | 13,8         | 13,9        | 4,6           | 4,5         |
| 34. Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas                                                                                                              | 73,5            | 75,6            | 2,6          | 3,7         | 1,4           | 1,8         |
| 35. Representantes, agentes comerciales y afines                                                                                                                  | 560,6           | 548,5           | 37,5         | 7,2         | 30,5          | 5,9         |
| 36. Profesionales de apoyo a la gestión administrativa, técnicos de las fuerzas y cuerpos de seguridad                                                            | 351,6           | 345,1           | 9,0          | 2,6         | 1,8           | 0,5         |
| 37. Profesionales de apoyo de servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines                                                                      | 218,8           | 219,2           | 10,1         | 4,8         | 23,0          | 11,7        |
| 38. Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)                                                                                      | 199,2           | 200,5           | 1,3          | 0,7         | 12,2          | 6,5         |
| <b>4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina</b>                                                                                       | <b>1.781,0</b>  | <b>1.760,8</b>  | <b>52,9</b>  | <b>3,1</b>  | <b>50,6</b>   | <b>3,0</b>  |
| 41. Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte                                                        | 464,2           | 458,4           | 3,2          | 0,7         | 7,9           | 1,8         |
| 42. Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines                                                                                                       | 76,5            | 72,2            | 2,8          | 3,8         | 1,2           | 1,7         |
| 43. Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público                                                                                             | 426,0           | 417,6           | 15,1         | 3,7         | -1,1          | -0,3        |
| 44. Empleados de agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas, empleados de ventanilla y afines (excepto taquilleros)                                        | 310,8           | 308,7           | 29,1         | 10,3        | 43,8          | 16,5        |
| 45. Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes                                                              | 503,5           | 504,0           | 2,8          | 0,6         | -1,2          | -0,2        |
| <b>5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores</b>                                                                      | <b>4.054,4</b>  | <b>4.024,5</b>  | <b>152,2</b> | <b>3,9</b>  | <b>89,2</b>   | <b>2,3</b>  |
| 50. Camareros y cocineros propietarios                                                                                                                            | 270,6           | 267,9           | 23,6         | 9,6         | 28,4          | 11,8        |
| 51. Trabajadores asalariados de los servicios de restauración                                                                                                     | 706,9           | 705,9           | 57,1         | 8,8         | 25,7          | 3,8         |

## ANEXO II-4. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2014 (continuación)

(Miles de personas, cuarto trimestre, y variaciones interanuales en miles y en porcentajes)

| Ocupaciones CNO 2011                                                                                                                                  | 2014           | 2014           | 2013-14 4T   |             | 2013-14 media |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
|                                                                                                                                                       | 4 trim.        | Media          | Miles        | %           | Miles         | %           |
| <b>5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores</b>                                                          | <b>4.054,4</b> | <b>4.024,5</b> | <b>152,2</b> | <b>3,9</b>  | <b>89,2</b>   | <b>2,3</b>  |
| 52. Dependientes en tiendas y almacenes                                                                                                               | 867,8          | 852,2          | 38,5         | 4,6         | 29,5          | 3,6         |
| 53. Comerciantes propietarios de tiendas                                                                                                              | 379,8          | 388,0          | -5,4         | -1,4        | -12,8         | -3,2        |
| 54. Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)                                                                                                       | 146,9          | 138,0          | 21,2         | 16,9        | 2,5           | 1,8         |
| 55. Cajeros y taquilleros (excepto bancos)                                                                                                            | 134,5          | 140,7          | -16,4        | -10,9       | -10,0         | -6,6        |
| 56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud                                                                                 | 379,5          | 374,9          | 23,4         | 6,6         | 27,8          | 8,0         |
| 57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas                                                                                                 | 307,5          | 288,6          | 1,6          | 0,5         | -28,1         | -8,9        |
| 58. Trabajadores de los servicios personales                                                                                                          | 422,4          | 427,8          | -8,2         | -1,9        | 11,4          | 2,7         |
| 59. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad                                                                                           | 438,5          | 440,5          | 16,7         | 4,0         | 14,7          | 3,5         |
| <b>6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero</b>                                                              | <b>437,4</b>   | <b>439,7</b>   | <b>3,1</b>   | <b>0,7</b>  | <b>-11,4</b>  | <b>-2,5</b> |
| 61. Trabajadores cualificados en actividades agrícolas                                                                                                | 274,2          | 268,2          | 19,6         | 7,7         | 3,7           | 1,4         |
| 62. Trabajadores cualificados en actividades ganaderas (incluidas avícolas, apícolas y similares)                                                     | 108,1          | 116,3          | -13,4        | -11,0       | -8,4          | -6,8        |
| 63. Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas                                                                                     | 25,8           | 24,2           | 2,4          | 10,3        | -1,3          | -5,1        |
| 64. Trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas                                                                      | 29,2           | 31,0           | -5,7         | -16,3       | -5,5          | -15,1       |
| <b>7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)</b> | <b>1.946,6</b> | <b>1.891,5</b> | <b>70,1</b>  | <b>3,7</b>  | <b>16,3</b>   | <b>0,9</b>  |
| 71. Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines                                                                                      | 454,7          | 424,4          | 40,0         | 9,6         | 8,3           | 2,0         |
| 72. Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines                                              | 266,6          | 252,6          | 27,7         | 11,6        | -3,0          | -1,2        |
| 73. Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines                                       | 224,4          | 228,4          | -24,3        | -9,8        | -22,1         | -8,8        |
| 74. Mecánicos y ajustadores de maquinaria                                                                                                             | 278,0          | 276,7          | 0,3          | 0,1         | -0,7          | -0,3        |
| 75. Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología                                                                                   | 319,7          | 312,0          | 13,9         | 4,5         | 4,0           | 1,3         |
| 76. Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros, artesanos y trabajadores de artes gráficas                                              | 73,8           | 77,5           | -1,9         | -2,5        | 2,7           | 3,6         |
| 77. Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco                                                                                 | 230,4          | 221,3          | 24,8         | 12,1        | 31,4          | 16,5        |
| 78. Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios                                                  | 99,1           | 98,5           | -10,3        | -9,4        | -4,2          | -4,1        |
| <b>8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores</b>                                                                                      | <b>1.285,9</b> | <b>1.276,4</b> | <b>46,5</b>  | <b>3,8</b>  | <b>11,5</b>   | <b>0,9</b>  |
| 81. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas                                                                                                    | 360,9          | 354,3          | 29,0         | 8,7         | 10,9          | 3,2         |
| 82. Montadores y ensambladores en fábricas                                                                                                            | 100,6          | 101,1          | 9,1          | 9,9         | 1,9           | 1,9         |
| 83. Maquinistas de locomotoras, operadores de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros                                           | 183,9          | 177,1          | 17,5         | 10,5        | 12,8          | 7,8         |
| 84. Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera                                                                                | 640,5          | 644,0          | -9,1         | -1,4        | -14,2         | -2,2        |
| <b>9. Ocupaciones elementales</b>                                                                                                                     | <b>2.221,6</b> | <b>2.198,1</b> | <b>-24,3</b> | <b>-1,1</b> | <b>-2,1</b>   | <b>-0,1</b> |
| 91. Empleados domésticos                                                                                                                              | 490,1          | 489,7          | 1,8          | 0,4         | 4,1           | 0,8         |
| 92. Otro personal de limpieza                                                                                                                         | 634,7          | 644,6          | -24,6        | -3,7        | -22,0         | -3,3        |
| 93. Ayudantes de preparación de alimentos                                                                                                             | 125,8          | 119,4          | 20,2         | 19,1        | 15,5          | 14,9        |
| 94. Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios                                               | 148,0          | 152,7          | -11,0        | -6,9        | -11,9         | -7,2        |
| 95. Peones agrarios, forestales y de la pesca                                                                                                         | 324,2          | 317,8          | -39,1        | -10,8       | -2,5          | -0,8        |
| 96. Peones de la construcción y de la minería                                                                                                         | 97,3           | 92,0           | 7,2          | 8,0         | 3,7           | 4,1         |
| 97. Peones de las industrias manufactureras                                                                                                           | 165,4          | 152,8          | 0,3          | 0,2         | -3,8          | -2,4        |
| 98. Peones del transporte, descargadores y reponedores                                                                                                | 236,0          | 229,1          | 20,8         | 9,7         | 14,9          | 7,0         |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

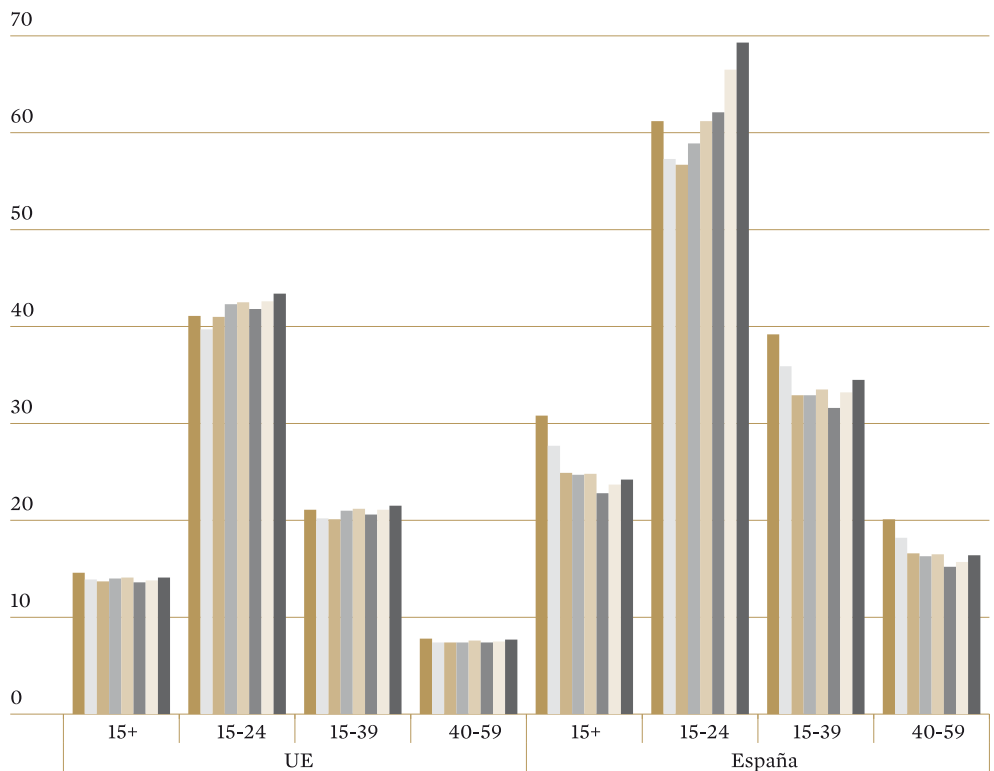


**ANEXO II-5. POBLACIÓN EN EDAD LABORAL POR SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, 2014 (continuación)**  
(Miles de personas y variaciones anuales en miles y en porcentajes)

| Sexo/<br>edad  | Población 16 y más años |       |       |                     |         |       | Población activa |      |        |                     |       |       | Empleo  |        |       |                     |       |   | Paro    |   |       |                     |       |   |
|----------------|-------------------------|-------|-------|---------------------|---------|-------|------------------|------|--------|---------------------|-------|-------|---------|--------|-------|---------------------|-------|---|---------|---|-------|---------------------|-------|---|
|                | 2014                    |       |       | 2013-2014 (por año) |         |       | 2007-13          |      |        | 2013-2014 (por año) |       |       | 2007-13 |        |       | 2013-2014 (por año) |       |   | 2007-13 |   |       | 2013-2014 (por año) |       |   |
|                | Miles                   | %     | Miles | %                   | Miles   | %     | Miles            | %    | Miles  | %                   | Miles | %     | Miles   | %      | Miles | %                   | Miles | % | Miles   | % | Miles | %                   | Miles | % |
| <b>Mujeres</b> | 19749,6                 | 2,9   | 0,0   | 0,3                 | 10644,9 | -10,3 | -0,1             | 1,7  | 8010,8 | 182,4               | 2,3   | -1,6  | 2634,0  | -192,8 | 28,3  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 16-19          | 831,7                   | -0,2  | 0,0   | -1,4                | 114,1   | -1,0  | -0,9             | -7,6 | 31,9   | 4,8                 | 17,7  | -13,3 | 82,2    | -5,8   | 1,7   |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 20-24          | 1140,4                  | -26,1 | -2,2  | -2,5                | 627,9   | -28,1 | -4,3             | -3,9 | 323,8  | -2,7                | -0,8  | -9,0  | 304,2   | -25,2  | 20,3  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 25-29          | 1323,5                  | -53,0 | -3,9  | -3,8                | 1109,9  | -58,5 | -5,0             | -3,4 | 785,3  | -23,4               | -2,9  | -6,2  | 324,6   | -35,2  | 17,4  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 30-34          | 1637,5                  | -83,9 | -4,9  | -2,0                | 1430,8  | -74,8 | -5,0             | -0,8 | 1082,6 | -18,5               | -1,7  | -3,8  | 348,3   | -56,3  | 27,7  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 35-39          | 1938,7                  | -26,2 | -1,3  | 1,0                 | 1670,5  | -17,5 | -1,0             | 3,3  | 1303,9 | 30,3                | 2,4   | -0,2  | 366,5   | -47,9  | 40,4  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 40-44          | 1902,5                  | 18,0  | 1,0   | 0,8                 | 1595,3  | 19,7  | 1,3              | 3,3  | 1218,4 | 20,5                | 1,7   | 0,3   | 376,9   | -0,8   | 29,3  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 45-49          | 1825,8                  | 3,1   | 0,2   | 1,9                 | 1442,3  | 14,8  | 1,0              | 4,5  | 1121,7 | 22,6                | 2,1   | 1,2   | 320,6   | -7,8   | 38,5  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 50-54          | 1701,8                  | 37,2  | 2,2   | 2,9                 | 1263,1  | 61,9  | 5,2              | 7,1  | 1001,6 | 74,6                | 8,0   | 3,4   | 261,5   | -12,7  | 47,1  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 55-59          | 1501,6                  | 50,0  | 3,4   | 2,1                 | 893,8   | 42,9  | 5,0              | 9,0  | 716,5  | 39,5                | 5,8   | 5,6   | 177,3   | 3,4    | 47,5  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 60-64          | 1282,5                  | 7,1   | 0,6   | 1,1                 | 436,3   | 32,1  | 7,9              | 8,1  | 366,7  | 31,1                | 9,3   | 5,3   | 69,6    | 1,0    | 50,6  |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 65-69          | 1265,7                  | 62,8  | 5,2   | 4,2                 | 474     | -3,4  | -6,7             | 10,2 | 45,1   | 1,2                 | 2,7   | 6,9   |         |        |       |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |
| 70+            | 3397,8                  | 13,9  | 0,4   | 0,9                 |         |       |                  |      |        |                     |       |       |         |        |       |                     |       |   |         |   |       |                     |       |   |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**ANEXO II-6. TASAS DE TEMPORALIDAD, ESPAÑA/UE-28 EN VARIOS GRUPOS DE EDAD, 2007-2014**  
(Porcentajes, cuartos trimestres)



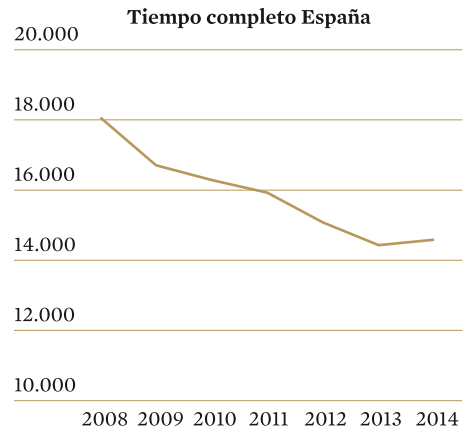
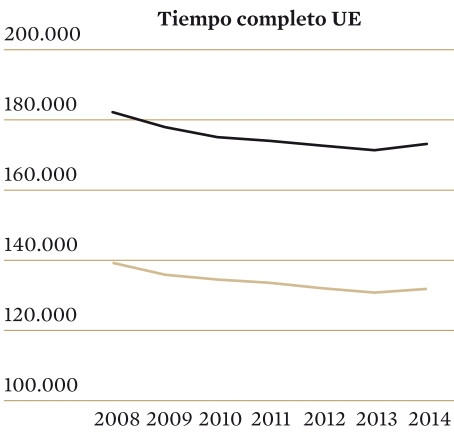
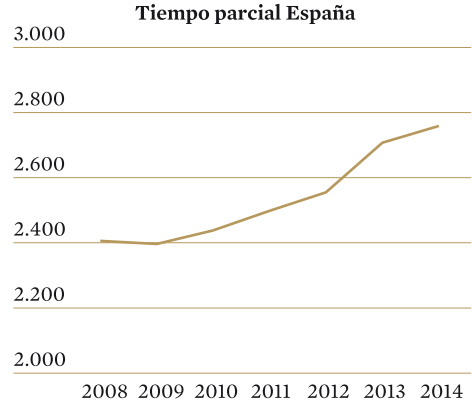
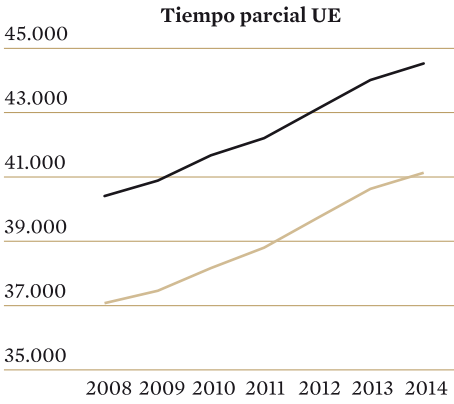
|      | UE   |       |       |       | España |       |       |       |
|------|------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
|      | 15+  | 15-24 | 15-39 | 40-59 | 15+    | 15-24 | 15-39 | 40-59 |
| 2007 | 14,6 | 41,1  | 21,1  | 7,8   | 30,8   | 61,2  | 39,2  | 20,1  |
| 2008 | 13,9 | 39,7  | 20,2  | 7,4   | 27,7   | 57,3  | 35,9  | 18,2  |
| 2009 | 13,7 | 41,0  | 20,1  | 7,4   | 24,9   | 56,7  | 32,9  | 16,6  |
| 2010 | 14,0 | 42,3  | 21,0  | 7,4   | 24,7   | 58,9  | 32,9  | 16,3  |
| 2011 | 14,1 | 42,5  | 21,2  | 7,6   | 24,8   | 61,2  | 33,5  | 16,5  |
| 2012 | 13,6 | 41,8  | 20,6  | 7,4   | 22,8   | 62,1  | 31,6  | 15,2  |
| 2013 | 13,8 | 42,6  | 21,1  | 7,5   | 23,7   | 66,5  | 33,2  | 15,7  |
| 2014 | 14,1 | 43,4  | 21,5  | 7,7   | 24,2   | 69,3  | 34,5  | 16,4  |

■ 2007   ■ 2010   ■ 2013  
 ■ 2008   ■ 2011   ■ 2014  
 ■ 2009   ■ 2012

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

**ANEXO II-7. OCUPADOS: TIEMPO PARCIAL Y COMPLETO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2014**

(Miles de personas. Datos medios anuales)

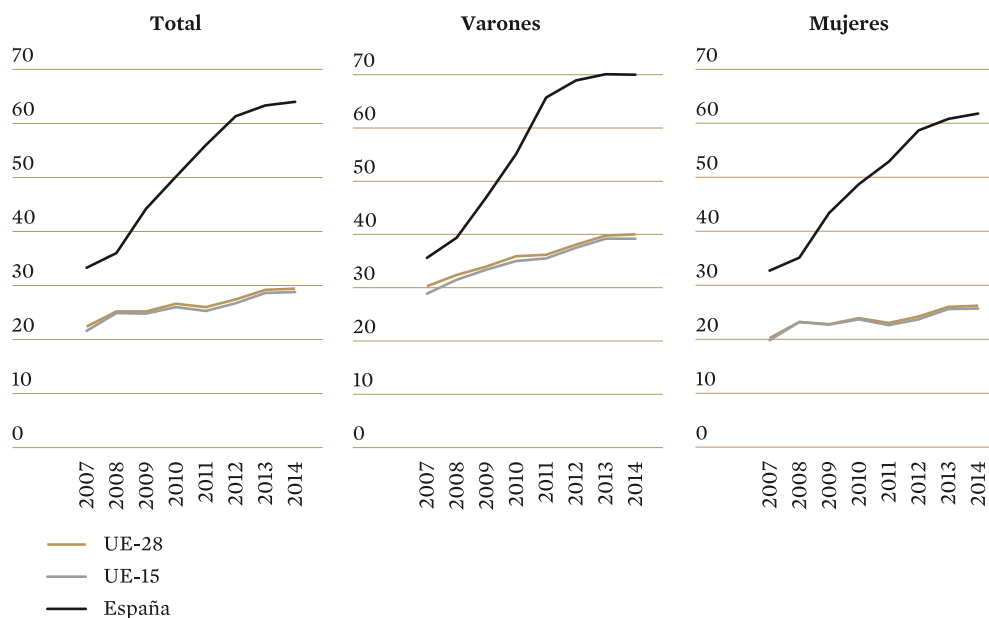


— UE-28  
— UE-15

Fuente, Eurostat, *Labour Force Survey*.

## ANEXO II-8. INVOLUNTARIEDAD EN EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL, POR SEXO, EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2014

(Trabajan a tiempo parcial por no haber encontrado empleo a tiempo completo como porcentaje sobre el total de motivos en cada sexo. Datos medios anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

### 1.2. POLÍTICAS DE EMPLEO

Las elevadas tasas de paro y las dificultades para crear empleo han sido los principales retos de las políticas de empleo durante el último periodo recesivo, dando lugar a una proliferación de normas en distintos ámbitos, tanto europeos como nacionales, ámbitos cuyo objetivo último debía ser la creación de empleo. Sin embargo, siete años después del inicio de la crisis, los efectos más graves de la misma se siguen manifestando en los mercados de trabajo de la Unión Europea en general y, en particular, en el caso de España.

La atención al elevado número de desempleados y el tratar de dar respuesta a las necesidades y problemas del mercado laboral deberían orientar los objetivos de las políticas de empleo en dicha coyuntura, pero al mismo tiempo deberían sentar las bases para posibilitar la creación de empleo en un contexto de recuperación económica en la que la situación del mercado de trabajo sigue siendo crítica.

Por otro lado, no puede obviarse que los planteamientos y estrategias a la política de empleo en España están enmarcados en buena medida en la política de empleo comunitaria. De hecho, el margen de actuación de los Estados miembros a la hora de regular y adoptar decisiones queda muy limitado por las directrices y orientaciones emanadas de las instituciones comunitarias.



Partiendo de estas consideraciones, el contenido de este apartado recoge los planteamientos y estrategias que han caracterizado a la política de empleo comunitaria y a las políticas de empleo en España durante 2014, enmarcada en buena medida en las orientaciones emanadas de la anterior.

### 1.2.1. Políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea

En noviembre de 2013 se publicó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014<sup>14</sup>, que dio comienzo a un nuevo Semestre Europeo, esto es, al pro-

---

*Orientaciones de empleo  
en el marco del Semestre  
Europeo*

ceso de coordinación *ex ante* de la política económica y presupuestaria y sobre el que se da cuenta en el capítulo I de esta Memoria. A diferencia de años precedentes, el contexto era algo más halagüeño, con una economía europea que comenzaba a dar muestras de recuperación, si bien muy incierta aún, y unos niveles

de empleo que venían creciendo de manera constante desde el segundo trimestre de 2013. El nuevo Semestre Europeo daba cuenta de estos avances en la Unión Europea al tiempo que planteaba las orientaciones necesarias para lograr el afianzamiento de los mismos.

En lo concerniente a la materia central del presente apartado, el empleo, el Informe conjunto de empleo anexo a dicho Estudio<sup>15</sup> hizo un balance de las reformas acometidas por los Estados miembros durante el año anterior, a tenor del cual se remarcaron los aspectos sobre los que los Estados miembros debían seguir incidiendo (recuadro II-2). La Comisión, al igual que en los años precedentes, volvió a poner el acento en la necesidad de avanzar en la aplicación de las reformas laborales como mecanismo para lograr aumentar la participación laboral, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, así como reducir la segmentación laboral.

Estas propuestas de la Comisión, que apenas introdujeron elementos novedosos respecto a las orientaciones comunitarias de empleo que se vienen marcando en los últimos años, fueron las que orientaron los PNR que los Estados miembros presentaron con carácter definitivo en abril de 2014. Tras su análisis, la Comisión valoró positivamente los avances que se habían realizado en la mayoría de las economías más afectadas por la crisis, a tenor de las reformas que se habían aplicado en muchos de ellos. Con todo, consideró que la recuperación era aún muy incierta y desigual, y se seguían registrando elevados niveles de desempleo, especialmente entre la población joven, así como de desempleo de larga duración. En este contexto, la Comisión presentó una

14. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013), 800 final.

15. Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013), 801 final.

**RECUADRO II-2. ORIENTACIONES DE EMPLEO PARA 2014**

- Prioridad inmediata: aplicación ambiciosa y seguimiento de las reformas emprendidas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.
- Potenciación de las medidas activas en el mercado de trabajo, sobre todo de apoyo a la formación para los desempleados, mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo y aplicación de la Garantía Juvenil.
- Fomento de la movilidad laboral.
- Continuación de la modernización de los sistemas educativos y de formación, incluida la formación permanente, la formación profesional y los sistemas de formación dual, de manera que respondan mejor a las necesidades del mercado laboral.
- Mejora de los sistemas de protección social, en particular reforzando los vínculos entre la asistencia social y las medidas de activación, y atendiendo especialmente a la situación de la población en riesgo de pobreza y exclusión.

Fuente: Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013), 801 final.

serie de recomendaciones a cada Estado miembro (excepto para Portugal y Chipre que seguían en el proceso de aplicación de programas de ajuste económico), que iban dirigidas a continuar con las reformas estructurales como mecanismo para combatir las secuelas de la crisis en términos de empleo.

En el caso de España, el PNR de 2014 incidía, al igual que lo hiciera el del año anterior, en la aplicación efectiva de la reforma laboral aprobada en febrero de 2012 (Real Decreto-ley 3/2012). El PNR consideraba que esta había dado resultados positivos para frenar la destrucción de empleo, aumentar la empleabilidad y estabilidad laboral, especialmente de los jóvenes, y mejorar la competitividad de la economía mediante un proceso de moderación salarial<sup>16</sup>. Asimismo, señalaba las medidas adoptadas en el ámbito de las políticas activas de empleo, la mayoría puestas en marcha en 2013, y de las específicamente dirigidas a fomentar el empleo juvenil con la puesta en marcha de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y la implantación de la Garantía Juvenil.

El PNR, asimismo, señalaba las reformas adicionales que se pretendían poner en marcha para impulsar la creación de empleo. Se trataba de medidas dirigidas a fomentar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo, así

---

*España: Programa  
Nacional de Reformas  
2014*

16. Las valoraciones sobre la aplicación y efectos de la reforma laboral se basaban en la información aportada por una evaluación realizada por el Ministerio de Empleo y otra por parte de la OCDE.

como el empleo indefinido a través de una reducción de las cotizaciones a la Seguridad, entre otras. Muchas de estas medidas anunciadas en el PNR habían sido aprobadas con anterioridad al mismo, o en los meses siguientes a su presentación, como el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores; la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016, o el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que se analizan en detalle en el siguiente apartado.

A tenor del PNR de España, la Comisión realizó una serie de recomendaciones que fueron posteriormente aprobadas por el Consejo<sup>17</sup>. En ellas se reconocía el trabajo llevado a cabo en reformas estructurales emprendidas para impulsar el crecimiento y la competitividad en consonancia, en líneas generales, con los objetivos que se habían marcado en el PNR de 2013. Con todo, se consideraba necesario seguir avanzando en la misma dirección de las políticas emprendidas para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo y para fomentar la empleabilidad de los colectivos con mayores problemas de empleabilidad, al tiempo que se insistía en mejorar la eficacia de las políticas activas y la conexión entre la formación y el empleo (recuadro II-3).

En el marco de las políticas de empleo, más allá de las orientaciones generales que se acaban de exponer, apenas hubo novedades relevantes en 2014 en el ámbito europeo.

#### RECUADRO II-3. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN AL PNR DE ESPAÑA

- Impulsar nuevas medidas para reducir la segmentación del mercado de trabajo.
- Velar por que la evolución de los salarios reales sea coherente con el objetivo de creación de empleo.
- Reforzar los requisitos de búsqueda de empleo para la percepción de las prestaciones por desempleo.
- Mejorar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, incluidas las ayudas a la contratación, sobre todo para quienes tienen más dificultades para acceder al empleo.
- Reforzar la coordinación entre las políticas del mercado de trabajo y las de educación y formación.
- Acelerar la modernización de los servicios públicos de empleo para que presten un asesoramiento personalizado eficaz, proporcionen formación adecuada y garanticen la correspondencia entre la demanda y la oferta de empleo, prestando especial atención a los parados de larga duración.

17. *Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014* (2014/C 247/08).

**RECUADRO II-3. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN AL PNR DE ESPAÑA**  
(continuación)

- Garantizar la aplicación eficaz, antes de finales de 2014, de las iniciativas de cooperación entre los sectores público y privado en los servicios de colocación, y supervisar la calidad de los servicios proporcionados.
- Garantizar el funcionamiento efectivo del Portal Único de Empleo y combinarlo con medidas adicionales de apoyo a la movilidad laboral.
- Aplicar la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, y evaluar su eficacia.
- Proporcionar ofertas de empleo de buena calidad, contratos de aprendizaje y periodos de prácticas para jóvenes, y mejorar el acercamiento a los jóvenes no registrados como desempleados, de conformidad con los objetivos de la garantía juvenil.
- Aplicar eficazmente los nuevos programas educativos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria.
- Mejorar el apoyo y asesoramiento proporcionados a los grupos que presentan riesgo de abandono escolar prematuro.
- Aumentar la eficacia de la formación profesional y de la enseñanza superior en términos de acceso al mercado de trabajo, en particular mejorando la cooperación con los empleadores y fomentando la formación del profesorado y tutores.

Fuente: Comisión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España*, COM (2014), 410 final.

En un contexto marcado aún por la incertidumbre económica, en el marco además de la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020, unido a que fue un año de elecciones europeas y de cambio, por tanto, de la Comisión, no hubo resultados importantes en medidas e iniciativas de empleo. Habrá que esperar, pues, a que se establezcan las líneas de actuación para el segundo periodo de la Estrategia Europa 2020, prevista para comienzos de 2015, una vez terminada la consulta pública que la Comisión puso en marcha entre mayo y octubre de 2014<sup>18</sup>, y de que la nueva Comisión ponga en marcha su plan de políticas, cuyas principales líneas de actuación se anunciaron en la Comunicación *Un Plan de inversiones para Europa*, en la que se establecía, como prioridad, reforzar la competitividad y estimular la inversión de cara a crear empleo<sup>19</sup>.

---

*Un año de escasos  
resultados en materia  
de política de empleo*

18. La consulta puesta en marcha por la Comisión iba acompañada de la Comunicación *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014), 130 final.

19. Comisión Europea, *Un Plan de inversiones para Europa*, COM (2014), 903 final, 26 de noviembre de 2014.

La Comisión propuso un plan de inversiones (de unos 315.000 millones de euros para movilizar hasta 2017) con el que se pretende apoyar la creación de empleo y el crecimiento sostenible en Europa. Los Estados miembros deberán llevar a cabo las reformas estructurales, junto con el estímulo a la inversión en apoyo del crecimiento y el empleo. La Comisión, por su parte, se encargará de guiar y coordinar las políticas económicas y de empleo, así como de supervisar los avances y progresos realizados por aquéllos, en el marco del semestre europeo, que dio comienzo en noviembre de 2014, con la publicación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2015 (EPAC)<sup>20</sup>. En él, y como parte del plan global de la Comisión Europea para apoyar la creación de empleo y activar el crecimiento en Europa, la nueva Comisión recomendaba avanzar hacia una política social y de empleo sustentada en tres pilares: 1) impulso de la inversión, 2) compromiso renovado de emprender reformas estructurales y 3) perseverancia en la responsabilidad presupuestaria.

En materia de empleo, el Informe conjunto sobre empleo<sup>21</sup> que acompaña al EPAC,

---

*Próximas orientaciones  
en materia de empleo:*

*Estudio Prospectivo  
Anual 2015*

enfaticaba los resultados positivos que se habían alcanzado en muchos Estados miembros como resultado de la puesta en marcha de importantes reformas estructurales, si bien señalaba que seguía existiendo la necesidad de mejorar los niveles de empleo, cuyos resultados habían sido muy desiguales.

En el ámbito de las reformas estructurales, la Comisión enfatizaba los pasos dados en muchos países para aumentar la participación laboral, reducir la segmentación del mercado laboral, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, la puesta en marcha de políticas activas, sobre todo para favorecer la empleabilidad a la población más vulnerable, o los esfuerzos para combatir el trabajo no declarado. También valoraba positivamente las medidas adoptadas en algunos casos para mejorar la cualificación de la mano de obra y su ajuste a las demandas del mercado de trabajo, así como las mejoras en la transición de la formación al empleo.

Entre los avances realizados, la Comisión ponía el acento en el ámbito del empleo juvenil y, más concretamente, en la puesta en marcha de la garantía juvenil. Así, durante 2014 todos los Estados miembros habían presentado y debatido con la Comisión sus planes de implantación. El EPAC valoraba, igualmente, las iniciativas emprendidas en algunos de ellos para garantizar un mejor apoyo y asesoramiento a los jóvenes por parte de los servicios públicos de empleo, la mejora de la coordinación territorial de estos servicios, así como la creación de incentivos y bonificaciones dirigidos a fomentar la contratación de los jóvenes. La Comisión manifestaba que, aunque quedaba mucho por hacer en este terreno aún, los primeros pasos que se estaban dando habían sido satisfactorios.

20. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015*, COM (2014), 902 final.

21. Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015*, COM (2014), 906 final.

Con todo, la Comisión señalaba los aspectos sobre los que los Estados miembros deben seguir incidiendo para estimular el crecimiento y la creación de empleos de calidad, a saber:

- Continuar con el proceso de aplicación de las reformas emprendidas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.
- Intensificar las reformas destinadas a reducir los impuestos que gravan el trabajo, con vistas a contribuir a restablecer el empleo.
- El logro de un elevado nivel de empleo requiere que los salarios reales evolucionen de forma acorde con el desarrollo de la productividad, tanto a nivel sectorial como empresarial.
- Aunque los Estados miembros han avanzado en la implantación de la garantía juvenil, se han de seguir realizando esfuerzos, con especial atención a la mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo. También se pide a los Estados miembros que fomenten los contratos en prácticas para facilitar la transición de la formación al empleo.
- Continuación de la modernización de los sistemas educativos y de formación, incluida la formación permanente, la formación profesional y los sistemas de formación dual.

Estas propuestas de la nueva Comisión son las que orienten los PNR que los Estados miembros han presentado con carácter definitivo en abril de 2015. Se trata de unas orientaciones que, sin embargo, apenas introducen elementos novedosos respecto a las de la Comisión precedente, poniendo el énfasis nuevamente en el desarrollo de los procesos de reformas estructurales ya iniciados.

### **1.2.2. Las políticas de empleo en España: novedades y debates**

El año 2014 ha supuesto el paso del centro de atención de la actividad normativa desarrollada en el ámbito laboral en los últimos años desde los aspectos de la regulación del mercado de trabajo a las políticas de empleo, dando lugar en 2014 a un cúmulo de normas de calado.

Muchas de estas normas suponen una rectificación respecto a algunas medidas adoptadas en los años previos. En algunas de ellas, además, se aprecian deficiencias en la sistematización y técnica legislativa empleada, atribuibles en muchos casos a la urgencia con que se han aprobado. Si bien dicha urgencia respondía a la difícil situación del mercado de trabajo, también han influido las exigencias derivadas de la pertenencia a la Unión Europea, en concreto, atender las sucesivas recomendaciones realizadas por el Consejo en el contexto del Programa Nacional de Reformas y del Plan de Estabilidad. En todo caso, los desarrollos más relevantes se han vuelto a centrar en políticas de fomento a la contratación a través de incentivos.

Con todo ello, ha quedado configurado un nuevo modelo de políticas de empleo cuyo esquema central y desarrollo se ha realizado en 2014, con los objetivos explícitos definidos por el Gobierno de reforzar la vinculación entre las políticas activas y pasivas, fomentar la empleabilidad, la atención prioritaria a determinados colectivos y el impulso al emprendimiento. Estos objetivos, sin embargo, ya formaban parte de los desarrollos en materia de política de empleo que se habían venido abordando en los últimos años.

La clave del nuevo modelo de políticas activas de empleo es la modificación del marco de financiación y gestión, hasta ahora articulado en torno a programas establecidos centralizadamente, hacia otro basado en la evaluación y acorde a las competencias en políticas activas de empleo de las comunidades autónomas en el marco de la unidad de mercado<sup>22</sup>, dirigido hacia la consecución de los objetivos fijados, a partir de unas directrices y ejes prioritarios de actuación.

Si bien la reforma en las políticas de empleo se abordó en 2011<sup>23</sup>, ha sido necesario un periodo transitorio que permitiera ir adecuándose al mercado de trabajo en cada momento, aún en mayor medida en un contexto de crisis, con la incorporación de nuevos elementos orientados hacia este nuevo enfoque. Desde entonces, se ha venido trabajando en un nuevo diseño con sucesivos desarrollos normativos que reformaban algunos aspectos de configuración, estructura y objetivos de las políticas activas de empleo, en la idea de definir una estrategia integradora acorde con las necesidades del mercado de trabajo.

En este tiempo se pusieron en marcha distintos instrumentos como la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 o los Planes Anuales de Política de Empleo en 2012 y 2013 que, como reconoció el propio Gobierno, no eran acordes con el contexto laboral ni con las exigencias y recomendaciones europeas. Además, respecto de la Estrategia se criticaba el hecho de que no incluía la evaluación como un aspecto reforzado del diseño, planificación, programación, ejecución y control de los resultados de las políticas de activación para el empleo. Y ello a pesar de que ya antes existían indicadores que podían apoyar la evaluación. La diferencia con el nuevo enfoque es que la evaluación permanente apoyada en dichos indicadores va a condicionar la financiación en función de los resultados de las actuaciones desarrolladas en los distintos ámbitos territoriales. En cualquier caso, los nuevos indicadores definidos se orientan a valorar la gestión por parte de los órganos competentes. Son, por tanto, indicadores de resultados de gestión y no tanto de eficacia o impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo.

22. Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.

23. Reforma abordada a través del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

El mayor protagonismo otorgado en los últimos años a las conferencias sectoriales de empleo y asuntos laborales ha permitido realizar un trabajo conjunto entre las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), sobre cómo desarrollar este nuevo enfoque, diseñando una nueva metodología, nuevos objetivos, instrumentos e indicadores, y que se pretende sea un modelo más coordinado, más transparente y más eficaz en el marco de la unidad de mercado.

Todo ello se plasmó en la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (EEAE), a través del Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, que suponía el elemento central de la transición hacia este nuevo enfoque. La Estrategia se configura como el nuevo escenario plurianual para vertebrar las actuaciones de los servicios públicos de empleo autonómicos (SPE) bajo un paraguas de objetivos y principios de actuación comunes, compatible con la flexibilidad en los instrumentos para su consecución (recuadro II-4).

---

*Estrategia Española  
de Activación para  
el Empleo 2014-2016*

Esa aprobación requería de algunos cambios en la Ley 56/2003 de Empleo, que fueron introducidos por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y que definían la citada Estrategia como el marco normativo plurianual de referencia para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, tanto en el ámbito de las políticas activas de empleo como de la intermediación laboral. Estos cambios con el objetivo, por un lado, de abordar la reorganización y sistematización de las actuaciones en el ámbito de las políticas activas, adoptando una nueva terminología de servicios y programas (en lugar de medidas y acciones) y, por otro, sentar las bases de la cartera común de servicios para su posterior desarrollo.

La necesidad de una nueva Estrategia, según este planteamiento, estaba implícita en las Recomendaciones a España de la Comisión Europea y así se había incluido en el PNR aprobado el 30 de abril de 2014, donde se señalaba que había que consolidar estos cambios y profundizar en el nuevo modelo.

La principal novedad es la orientación de las políticas en función de los resultados alcanzados, de forma que la evaluación y el logro de estos condicionan la distribución de los fondos para el ejercicio siguiente, lo que se está implantando de forma progresiva. Así, en 2013 el 15 por 100 de los fondos distribuidos a las comunidades autónomas se vinculó a los resultados logrados en 2012, mientras que en 2014 el porcentaje ya aumentó hasta el 40 por 100 y en 2015 lo hará hasta el 60 por 100.

Una vez aprobada la EEAE, el Consejo de Ministros aprobó el 5 de septiembre de 2014, con cierto retraso a lo que habría sido deseable, el Plan Anual de Política de

---

*Plan Anual de Política  
de Empleo 2014*



RECUADRO II-4. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, 2014-2016

**Principios básicos de actuación**

Coordinación, colaboración, transparencia, participación activa, mejora y modernización de todos los agentes integrantes del SNE y de su marco institucional

Eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados

Programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado

Garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios

Garantía de igualdad efectiva de oportunidades y no discriminación

Tratamiento personalizado de los demandantes de empleo

Protección ante el desempleo

Ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de los destinatarios y del mercado laboral

Apertura a la sociedad, con participación pública y privada

Fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial

**Objetivos que deberán reforzarse mutuamente**

|                       |                                                                   |                                                                                                                                                             |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo global       | Modernización de los SPE y del propio marco institucional del SNE |                                                                                                                                                             |
| Objetivos específicos | Estratégicos o prioritarios                                       | Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil                                                                       |
|                       | Ligados a la concentración de recursos                            | Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del Prepara) |
|                       | Selectivos, adecuándose en los sucesivos PAPEs                    | Mejorar la calidad de la FP para el empleo                                                                                                                  |
|                       | Aprobados en conferencia sectorial                                | Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo                                                                                        |
|                       |                                                                   | Impulsar el emprendimiento                                                                                                                                  |

Estructurales

Desarrollados sostenidamente a lo largo del tiempo

Se han definido veintinueve objetivos estructurales que se agrupan en los seis ejes de actuación de las políticas de activación

**Ejes de actuación**

- Eje 1: Orientación
- Eje 2: Formación
- Eje 3: Oportunidades de empleo
- Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
- Eje 5: Emprendimiento
- Eje 6: Mejora del marco institucional del SNE

**RECUADRO II-4. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, 2014-2016 (continuación)**

| Instrumentos                                                                                                 | PAPE | Servicios/Acciones                                                                                                |                                                                                    | Programas/Medidas | Servicios comunes o compartidos por todos los integrantes del SNE                                                                                                                                   |                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                              |      | Estructura en Servicios y Programas comunes a todos el SNE o propios prestados por uno de los integrantes del SNE | Actuaciones que se tienen que prestar de forma continuada y sostenida en el tiempo |                   | Programas comunes o compartidos por todos los integrantes del SNE                                                                                                                                   | Servicios propios prestados por uno de los integrantes del SNE                                                        |
| Desarrollos reglamentarios                                                                                   |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   | Actuaciones específicas que refuerzan y focalizan el esfuerzo en objetivos concretos durante un periodo de tiempo determinado. Están dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial concreto | Programas propios prestados por cada uno de los integrantes del SNE (CCAA) y dirigido a un ámbito propio de actuación |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
| Elementos vertebradores, capaces de reforzar la capacidad de los agentes del SNE para alcanzar sus objetivos |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
| Seguimiento y evaluación                                                                                     |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |
|                                                                                                              |      |                                                                                                                   |                                                                                    |                   |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                       |

Fuente: Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Empleo para 2014 (PAPE)<sup>24</sup>, por el que se concretaban para 2014 los objetivos de la EEAE a alcanzar en todo el territorio, así como los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento. El PAPE 2014 define un total de 422 actuaciones, de las que 37 son comunes a todo el territorio, 9 en forma de servicios comunes y 28 en programas comunes, siendo el resto de actuaciones propias definidas por las comunidades autónomas. A su vez, se han definido un total de 26 indicadores<sup>25</sup> para evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación con los 33 objetivos definidos (29 estructurales y 5 estratégicos). Estos indicadores se han construido como indicadores compuestos, en base a distintos componentes, que permiten contrastar la gestión realizada en el ámbito de las políticas activas, en términos de actuaciones realizadas y beneficiarios atendidos, lo cual se utiliza como referencia para condicionar el reparto de fondos a los distintos entes territoriales.

La dotación financiera del PAPE 2014 ascendía a 4.105 millones de euros, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo (1.778 millones de euros), la aportación del Estado (1.827 millones de euros) y las aportaciones del Fondo Social Europeo (500 millones de euros). Del total, 1.261 millones de euros se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa en base a los nuevos criterios de reparto condicionados en un 40 por 100 al grado de cumplimiento alcanzado en relación a los objetivos definidos (cuadro II-16)<sup>26</sup>. El otro 60 por 100 constituye el bloque de continuidad, fijado conforme a los criterios tradicionales de reparto de fondos, con el objetivo de dotar de estabilidad al proceso de transformación gradual hacia el nuevo modelo. Asimismo, casi 25 millones de euros se destinaron a la ejecución de programas para el fomento del empleo autónomo y entidades de economía social y otros 25 millones a la financiación de la colaboración de los SPE autonómicos con agencias de colocación.

El avance en el desarrollo e implantación del nuevo marco estratégico han conti-

*En 2015, aprobación de la Cartera Común de Servicios del SNE...*

nuado en 2015, en concreto, a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprobó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

En el ámbito de la modernización de los SPE, y una vez puesto en marcha el Portal Único de Empleo que empezó a funcionar en julio de 2014, el Gobierno tenía como objetivo impulsar la cartera

24. Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014.

25. La definición de los indicadores ha seguido los criterios metodológicos de transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y trabajo participativo *on-line* entre el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, resultando un total de 26 indicadores, compuestos por más de un componente que permiten evaluar aspectos distintos del mismo objetivo.

26. Orden ESS/2097/2014, de 29 de octubre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2014, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

**CUADRO II-16.** DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LOS FONDOS A CCAA EN 2014

(Millones de euros)

| <b>Comunidades autónomas</b>                          | <b>Previsión inicial</b> |
|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Andalucía                                             | 270,8                    |
| Cataluña                                              | 176,1                    |
| Madrid                                                | 162,5                    |
| Comunidad Valenciana                                  | 122,6                    |
| Galicia                                               | 100,6                    |
| Castilla y León                                       | 72,9                     |
| Canarias                                              | 71,6                     |
| Castilla-La Mancha                                    | 60,0                     |
| Extremadura                                           | 47,9                     |
| Asturias                                              | 38,3                     |
| Murcia                                                | 33,2                     |
| Aragón                                                | 33,2                     |
| Baleares                                              | 23,4                     |
| Cantabria                                             | 18,3                     |
| Navarra                                               | 13,0                     |
| La Rioja                                              | 7,5                      |
| <b>Total a distribuir entre comunidades autónomas</b> | <b>1.251,9</b>           |
| Reserva del SPEE para distribución posterior          | 9,0                      |
| <b>Total</b>                                          | <b>1.261,0</b>           |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

común de servicios, con el objetivo de promover la realización de itinerarios a partir de un perfil del trabajador y mejorar la empleabilidad.

La cartera de servicios tiene carácter común y es de aplicación a todos los usuarios de los SPE, siendo servicios de prestación permanente en las oficinas de empleo, y garantizando la igualdad en el acceso a dichos servicios a todos los trabajadores en todo el territorio nacional (recuadro II-5). De forma adicional, se establece que los SPE autonómicos, en el ámbito de sus competencias, podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, pudiendo incorporar aquellos servicios complementarios y actividades no contemplados en la cartera común.

El objetivo de la cartera común de servicios es ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a sus necesidades, lo que supone facilitar la movilidad profesional y geográfica, analizar la situación y evolución del mercado de trabajo, vincular las políticas activas de empleo con el sistema de protección por desempleo, a través de la sujeción al compromiso de actividad, y coordinar el conjunto de las políticas activas de empleo. Todo ello con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y poder ofrecer servicios más personalizados adaptados a las necesidades de trabajadores y empresas.

**RECUADRO II.5. CARTERA COMÚN DE SERVICIOS**

**Principios de actuación**

Atención personalizada

Igualdad en el acceso a los servicios

Eficiencia

Transparencia

Trazabilidad de las actividades

Orientación a resultados

Calidad técnica y de gestión en la prestación

Portabilidad e interoperabilidad de servicios y datos dentro del SNE

Activación para el empleo

Gestión por competencias profesionales

**Categorías de servicios**

|                                                      |                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Orientación profesional                              | Desde identificación del perfil profesional del trabajador hasta asesoramiento sobre tendencias en el mercado de trabajo |
| Colocación y asesoramiento a empresas                | Procurar la mejor casación entre ofertas y demandas                                                                      |
| Formación y cualificación para el empleo             | Incluye la gestión de la cuenta de formación del trabajador                                                              |
| Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento | Promover iniciativas emprendedoras y dinamizar el desarrollo económico local                                             |

Fuente: Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprobó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

*... y reforma de la formación profesional para el empleo*

Igualmente, en el primer trimestre de 2015 se abordó la reforma de la formación profesional para el empleo a través del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que supone la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al actualmente vigente, sin que se alcanzara un acuerdo con los interlocutores sociales (recuadro II-5).

La norma hace referencia de forma explícita a la urgencia de la reforma enmarcada en la adaptación del sistema al contexto económico actual, pero también como una respuesta a los objetivos del PNR y a las recomendaciones del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España. Dada la importancia de los cambios incorporados a través de esta nueva norma y la prioridad asignada a la mejora de la formación profesional como elemento fundamental para favorecer la empleabilidad, se decidió abordar la tramitación parlamentaria de dicha reforma como proyecto de ley.

En cualquier caso, para que dicha reforma pudiera alcanzar toda su efectividad, era necesario lograr un acuerdo sobre la misma en la Mesa de Diálogo Social correspondiente<sup>27</sup>, lo que no fue posible. Si bien se habían desarrollado numerosas reuniones con

27. Véase, para mayor detalle, en este mismo capítulo, apartado 2.1.2.

**RECUADRO II-6. REFORMA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO****Objetivos estratégicos de la reforma**

Garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados.

Contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas.

Fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo.

Eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

**Fines del Sistema de Formación Profesional para el Empleo**

Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal.

Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

Atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados.

Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

**Principios del sistema**

Marco coherente de planificación, ejecución eficiente, seguimiento y evaluación permanente.

Ejercicio del derecho individual a la formación y la garantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos a la formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo.

Anticipación a los requerimientos y cambios del modelo productivo.

Unidad de mercado y libre circulación de trabajadores en el desarrollo de acciones formativas.

Negociación colectiva y diálogo social como instrumento de desarrollo del sistema y participación de agentes sociales en diseño, planificación y programación de la oferta formativa.

Unidad de caja de la cuota de formación profesional y acceso a financiación suficiente, estable y equitativa.

Calidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión.

Estabilidad, seguridad y certidumbre que permita la planificación estratégica.

Articulación del sistema a través de la coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa.

Impulso a la formación programada por la empresa para sus propios trabajadores.

Medición del impacto de la formación y compromiso con la mejora continua. Refuerzo de los sistemas de información, seguimiento y control y evaluación permanente en todas las etapas del proceso formativo.

**RECUADRO II-6. REFORMA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO**  
(continuación)

**Iniciativas de formación profesional para el empleo incluidas**

Formación programada por las empresas para sus trabajadores.

Oferta formativa para trabajadores ocupados.

Oferta formativa para trabajadores desempleados.

Otras iniciativas de formación profesional para el empleo (permisos individuales de formación, formación en alternancia con el empleo, formación de empleados públicos y formación no financiada con fondos públicos, desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad).

Fuente: Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

los interlocutores sociales en las que se habían señalado las debilidades del Acuerdo de Formación Profesional para el empleo de 2006, vigente hasta entonces, y la necesidad de realizar los cambios oportunos para lograr un sistema de formación profesional para el empleo eficaz, transparente y de aplicación en todo el territorio bajo el principio de unidad de mercado, no se llegó a alcanzar acuerdo sobre algunos cambios sustanciales, aprobándose finalmente la norma sin consenso.

El nuevo diseño aprobado por el Gobierno plantea una reforma integral del sistema con el objetivo de consolidar en el sistema productivo una cultura de formación profesional y favorecer con ello la creación de empleo estable y de calidad. Para ello se incluía una modificación en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en la que entre otros aspectos se señala que la Administración General del Estado, a través del Ministerio y del SPEE, ejercerá la coordinación en el diseño estratégico del sistema, elaborando un escenario plurianual de formación profesional para el empleo y desarrollando un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo capaz de detectar las necesidades formativas del sistema productivo. El escenario plurianual debe identificar las tendencias y evolución previsible de la economía española, así como las competencias requeridas, los sectores que serán motor de crecimiento y de creación de puestos de trabajo y los sectores en reconversión, las competencias transversales objeto de atención prioritaria, los objetivos formativos de atención prioritaria y los indicadores que permitirán su evaluación y la proyección estimativa de recursos financieros necesarios.

La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, que sustituye a la Fundación Tripartita, y en cuyo patronato, según recoge el Real Decreto, estarán presentes la administración central, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, será la entidad de apoyo técnico en este ámbito.

A través de la Fundación, los interlocutores sociales participarán en la planificación, así como en la programación y difusión de la formación profesional para el empleo, pero su papel queda relegado al ámbito consultivo sin participación en la gestión, lo que ha dificultado alcanzar posiciones de consenso. A este respecto, los interlocutores sociales defienden su cercanía para detectar las necesidades de los sectores, los problemas de competitividad de las empresas y los requerimientos de adquisición o actualización de conocimientos y competencias por parte de los trabajadores y, por tanto, su papel determinante en el diseño, planificación y gestión del sistema.

La financiación del nuevo sistema incluirá la cuota de formación profesional que aportan empresas y trabajadores, así como las aportaciones específicas recogidas en el presupuesto del SPEE, del FSE y los fondos propios asignados por las comunidades autónomas.

La aplicación será principalmente a través de la formación bonificada, eje principal de la formación para el empleo, pudiéndose materializar en bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para la formación programada por las empresas para sus trabajadores, permisos individuales de formación y formación en el marco del contrato para la formación y el aprendizaje. Pero también a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, acreditados e inscritos según la normativa vigente para impartir la oferta formativa programada para trabajadores desempleados y ocupados<sup>28</sup>. Como novedad se ha incluido a los trabajadores autónomos, otorgándoles un derecho individual a la formación. Asimismo, se recoge que los SPE podrán proporcionar un cheque formación a los trabajadores desempleados que demanden acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad, si bien esta práctica puede no resultar del todo eficiente, ya que puede crear problemas por las diferencias formativas de los trabajadores entre comunidades autónomas.

Finalmente, se endurece el régimen sancionador para los casos de fraude y utilización irregular de los fondos recibidos y se establece la creación de una unidad especial de inspección.

Las principales críticas que los interlocutores sociales han hecho a la reforma aprobada, y que esperan puedan ser subsanadas en el trámite parlamentario, hacen referencia principalmente al papel fundamental que pueden realizar en la detección de necesidades y diseño de la formación, en la organización de la formación en microempresas y pequeñas empresas, y en su colaboración al desarrollo de la carrera profesional de los trabajadores y su visibilidad en el marco de las relaciones laborales.

28. También mediante concesión directa de subvenciones para becas y ayudas de transporte, manutención y alojamiento para desempleados participantes en acciones formativas y compensación económica a empresas, por realización de prácticas profesionales no laborales, según corresponda.



### *Implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*

En el contexto de concentrar las actuaciones en colectivos prioritarios específicos con el objetivo de evitar su exclusión del mercado laboral, en 2014 se aprobaron dos programas dirigidos a los dos colectivos prioritarios que mayores necesidades demandaban: los jóvenes y los des-

empleados de larga duración.

La prioridad en la atención a los jóvenes, a tenor de las elevadas cifras de desempleo juvenil en España, ha sido una constante en los últimos años y se ha venido desarrollando a través de la puesta en marcha de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016)<sup>29</sup> y los avances en la implantación de la Garantía Juvenil<sup>30</sup>. Durante 2013 se dieron los primeros pasos para la puesta en marcha de esta última, pero fue en 2014 cuando se aprobó el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

El SNGJ tiene como objetivo la integración coherente de todas las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los beneficiarios del Sistema. La finalidad última del mismo es que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación y formación, mayores de 16 años y menores de 29 años<sup>31</sup>, o menores de 30 en caso de personas con discapacidad, pudieran recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

No obstante, la norma desarrollada se ha centrado principalmente en los requerimientos para la creación del fichero en el que deben estar inscritos todos los beneficiarios susceptibles de actuaciones en el marco del Sistema (gráfico II-10). La creación de este registro tiene el objetivo de identificar los perfiles de beneficiarios y facilitar la adecuación de las acciones, pero también poder realizar el seguimiento y la evaluación de las mismas. Los beneficiarios incorporados al registro formarán una lista única de demanda que será la base de todas las actuaciones. Además, las comunidades autónomas podrán generar ficheros adicionales, compatibles con el fichero central. Toda la información recogida permitirá elaborar un perfil completo de cada beneficiario, con el objetivo de proporcionarle la atención adecuada.

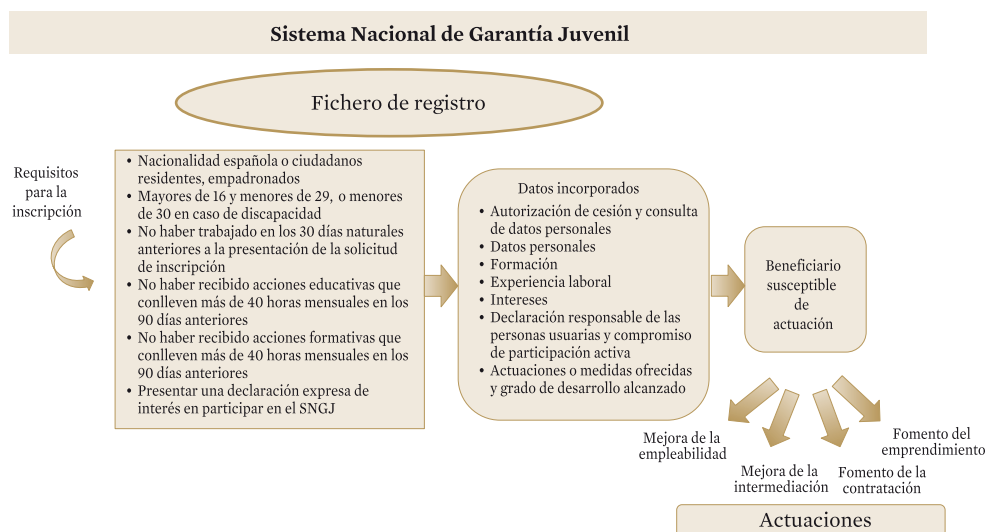
Asimismo, en cuanto a las medidas y programas que se pueden desarrollar en el marco del Sistema, se establece que deberán enfocarse a cuatro grandes objetivos: la

29. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2013, págs. 368-373.

30. La implantación de la Garantía Juvenil era una de las Recomendaciones que el Consejo de la Unión Europea había hecho para España en abril de 2013.

31. Inicialmente, la medida se diseñó para abarcar a los jóvenes menores de 25 años y menores de 30 en caso de discapacidad. La Conferencia Sectorial de Empleo celebrada en abril de 2015 aprobó la ampliación, hasta 29 años, de la edad máxima para poder acceder al Sistema.

GRÁFICO II-10. IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Fuente: elaboración propia.

mejora de la empleabilidad, la mejora de la intermediación, el fomento de la contratación y el fomento del emprendimiento. Sin embargo, no se especifican actuaciones concretas, tan solo algunas en el ámbito del fomento de la contratación, que se detallan posteriormente en relación al sistema de incentivos al empleo.

En cualquier caso, se echa en falta un desarrollo más concreto y detallado de actuaciones, que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo y que puede reflejar cierta precipitación en la aprobación de la medida, dadas las exigencias de la Unión Europea para su puesta en marcha. A través del FSE<sup>32</sup> y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, se ha puesto a disposición de España 1.887 millones de euros para la cofinanciación de gastos en atención directa a los jóvenes no ocupados y que no cursasen estudios ni formación, objetivo del SNGJ. Recientemente, la Comisión Europea ha planteado la posibilidad de acelerar los pagos de la Iniciativa de Empleo Juvenil, dada la urgente necesidad de ofrecer a los jóvenes una oportunidad justa para mejorar sus habilidades y encontrar un buen trabajo lo antes posible, lo que supondría para España recibir un anticipo de 283 millones de euros en 2015.

Hasta abril de 2015 se habían presentado 57.922 solicitudes de inscripción al registro, de las que se había resuelto el 94,8 por 100, habiéndose aceptado y, por tanto, quedando inscritos un total de 48.576 jóvenes, lo que supuso un 87 por 100 de las solicitudes presentadas.

32. La programación del FSE en España se articula a través de tres Programas Operativos: Empleo joven, Empleo, Formación y Educación e Inclusión social y de economía social, que sirven todos ellos de instrumentos para la financiación del Sistema de Garantía Juvenil.

---

*Programa de Activación  
para desempleados de  
larga duración*

pleadas de larga duración.

Este Programa surgió del Acuerdo<sup>33</sup> sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo, firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 15 de diciembre, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades al citado colectivo de trabajadores, considerando sus mayores dificultades de colocación. A su vez, este Acuerdo específico formaba parte de las propuestas que el Gobierno y los interlocutores sociales habían firmado en julio de 2014<sup>34</sup>, y en el que se señalaba la necesidad de diseñar, con carácter prioritario, un programa de activación para el empleo dirigido a este colectivo. Las Recomendaciones de la Unión Europea respecto al Programa Nacional de Reformas de 2014 también señalaban la difícil situación de este colectivo y la necesidad de adoptar medidas específicamente dirigidas a facilitar su empleabilidad.

La finalidad del Programa es, en última instancia, facilitar el retorno al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo, sin perder la necesaria protección social. Uno de los retos centrales de la EEAE es reducir el tiempo que los trabajadores están en situación de desempleo, para lo cual se define la figura del tutor individual asignado a cada beneficiario estimado.

El programa, de carácter extraordinario y temporal, vigente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016, tenía un doble objetivo: por un lado, favorecer la vuelta al empleo a través de actuaciones de política activa de empleo y de intermediación laboral y, por otra, apoyar al desempleado mediante una ayuda económica de acompañamiento de cuantía igual al 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento, vinculada a la participación en las políticas de activación. Para su puesta en marcha, el Gobierno aprobó un crédito extraordinario de 850 millones de euros en 2015 y 180 millones en 2016, procedente del remanente del gasto en prestaciones por desempleo correspondiente a 2014.

La principal novedad de este programa es la posibilidad de compatibilizar la ayuda económica con el trabajo por cuenta ajena, a tiempo completo o parcial, y de duración indefinida o temporal, hasta un máximo de cinco meses, y que se articula descontando la cuantía de la ayuda del salario correspondiente. Adicionalmente, la ayuda

33. Véase apartado 2.1.2 en este mismo capítulo.

34. Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado el 29 de julio entre el Gobierno y los interlocutores sociales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. Véase, para un mayor detalle, el apartado 2.1.2 de esta Memoria.

es compatible con otros incentivos a la contratación existentes. En el caso de autoempleo, se permite compatibilizar la ayuda de acompañamiento durante un periodo inferior a 180 días.

El informe realizado por el CES en 2014, Informe 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, ya había señalado entre sus conclusiones y propuestas la importancia de abordar actuaciones concretas dirigidas a los desempleados de larga duración (recuadro II-7). En concreto, se identificaron medidas concretas dirigidas a este colectivo, dado que muchas personas desempleadas entre 45 y 64 años, a su vez estaban en situación de paro de muy larga duración, teniendo menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral, con más baja empleabilidad y, en ocasiones, situación de riesgo social, lo que hacía necesario dedicarles una atención prioritaria.

#### RECUADRO II-7. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 2-2014

##### **Políticas activas de empleo**

###### **Intermediación y orientación**

Potenciar los servicios de orientación e intermediación mediante el refuerzo de los efectivos empleados y el incremento de la eficacia de las acciones.

Incidir en una mayor personalización de la orientación, así como en la reducción de los plazos para efectuar las entrevistas en profundidad con los desempleados.

Prestar mayor atención a las necesidades de los ofertantes de empleo, facilitando un flujo más directo de información entre las empresas y los servicios de empleo.

###### **Formación y recualificación de los desempleados**

Mejorar el nivel de participación en la formación para el empleo de un colectivo que ve mermada su empleabilidad por el doble factor de la edad y escasa formación de partida.

Promover una mayor diversidad de contenidos profesionales de la formación de los parados, de manera que pueda facilitarse un mejor ajuste a sus necesidades y a las necesidades del tejido productivo.

Impulsar programas e itinerarios personalizados de formación y reciclaje profesional. Adscripción suficiente de recursos humanos especializados para proporcionar servicios a los desempleados.

###### **Apoyo al autoempleo y al emprendimiento**

Desarrollar estrategias adecuadas a las características de este grupo poblacional, que desemboquen en ayudas e incentivos específicos que fomenten el autoempleo y permitan resolver los problemas y disminuir las trabas y riesgos que encuentra este colectivo a la hora de emprender.

Dotar de recursos suficientes que permitan alcanzar los objetivos y fines pretendidos, sin olvidar la necesaria evaluación de su implantación e impacto.

**RECUADRO II-7. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 2-2014 (continuación)****Protección por desempleo**

Considerar especialmente la situación de los desempleados mayores de 45 años que han agotado las ayudas del sistema de protección por desempleo y que son menores de 55 años, para evitar que queden fuera del sistema, siendo un grupo de desempleados con especiales dificultades de reincorporación al mercado laboral.

Reconsiderar el requisito de rentas de la unidad familiar o, alternativamente, exceptuarlo de cara a la financiación del convenio especial para los más mayores. Y elevar de nuevo la base de cotización por jubilación en este subsidio.

Al menos, desde el punto de vista de mantenimiento de la cobertura de la protección, sería importante reconsiderar el diseño de la renta activa de inserción, elevando la duración o suprimiendo el número de veces en que se puede percibir.

**Protección ante situaciones de pobreza**

Potenciar la coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas al tiempo que vincular el sistema de RMI a las medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral.

**Instrumentos de protección social en la transición a la salida definitiva de la actividad laboral**

El objetivo de extensión de la vida laboral también debería prestar una atención equivalente a los incentivos a la permanencia en la actividad, a fin de articular una política más equilibrada con los esfuerzos hasta ahora realizados con objeto de contener la salida del mercado de trabajo.

Favorecer la cobertura de un mayor número de trabajadores mayores, para los que los convenios especiales (prejubilación) resultan clave, atendiendo, de una parte, a la cercanía de la edad de jubilación y, de otra, a la menor expectativa de empleabilidad.

Redoblar la atención en el punto de la transición desde la prestación al subsidio por desempleo, a partir del cual se intensifica el riesgo de desconexión con el sistema de Seguridad Social.

Fuente: Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

Los últimos datos disponibles, a febrero de 2015, recogían que desde la entrada en vigor del Programa, el 15 de enero, se habían recibido 53.767 solicitudes (34.836 en febrero), de las que se habían tramitado con resultado 19.852 (un 37 por 100), aunque 30.593 solicitudes se encuentran en fase previa de análisis, pendientes de la acreditación de la búsqueda de empleo y la asignación del itinerario personalizado de empleo. De las solicitudes tramitadas con resultado, se aceptaron 8.537 (un 43 por 100) y se denegaron 9.676 (49 por 100), quedando un mínimo de expedientes en revisión. Las denegaciones respondieron mayoritariamente, en un 42 por 100, a que el último derecho agotado había sido una prestación contributiva o subsidio.

A lo largo de 2014 se recurrió nuevamente a los estímulos a la contratación para el fomento del empleo, lo que supuso volver a dar mayor peso al sistema de bonificaciones a la contratación.

---

*Nuevos incentivos  
a la contratación*

El programa de fomento del empleo había experimentado modificaciones sustanciales a lo largo de la crisis, en respuesta, entre otros motivos, a necesidades de consolidación fiscal y a la constatación, ampliamente compartida, de la limitada eficacia de las subvenciones sobre la generación de empleo cuando estas ayudas se universalizan. Si bien un sistema de incentivos bien diseñado y reorientado hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral puede contribuir al objetivo de creación de empleo, la profusión de los nuevos incentivos aprobados y algunas características novedosas en los mismos, hace necesario evaluar su oportunidad y eficacia en la creación de empleo.

Tras los cambios legislativos establecidos a partir de la reforma abordada en 2012, el sistema general de incentivos a la contratación había quedado centrado principalmente en determinados colectivos especialmente vulnerables y en la contratación indefinida en el ámbito del apoyo a emprendedores.

A este esquema se sumó la aprobación, como ya se anticipó en la anterior edición de esta Memoria, de la denominada “tarifa plana”, a través del Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, consistente en una reducción en la cotización por contingencias comunes a la Seguridad Social, con la finalidad de fomentar la contratación estable y que reflejaba una tendencia nuevamente hacia la generalización, que ya había sido limitada en los años previos<sup>35</sup>. Inicialmente esta medida tendría vigencia hasta 31 de diciembre de 2014, pero a finales de diciembre de 2014 se prorrogó para los contratos celebrados entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2015<sup>36</sup>.

Adicionalmente, en el contexto de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se aprobaron nuevos incentivos a la contratación en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Se introducía así un nuevo incentivo para la contratación indefinida de beneficiarios del sistema entre el 5 de julio y el 30 de junio de 2016, en forma de bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social, por una cuantía de 300 euros y una duración de seis meses, siempre que la contratación supusiese un aumento en el nivel de empleo indefinido y de empleo total. La bonificación solo podría aplicarse una vez por cada uno de los beneficiarios del Sistema. La novedad en esta nueva

35. Véase Memoria CES 2013.

36. Disposición adicional decimoséptima del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, y otras de carácter económico.

bonificación radica en la posibilidad de compatibilizarla con todo tipo de incentivos, siempre que el importe a cotizar no sea negativo.

Además, se incorporaron algunas modificaciones en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendimiento y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, estableciendo distintos beneficios a las personas incluidas en el SNGJ como el acceso a incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, en condiciones más favorables, o a incentivos a los contratos en prácticas.

Y finalmente, se hicieron también modificaciones en la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje, aumentando las cuantías máximas de las bonificaciones establecidas e introduciendo una nueva bonificación para financiar los costes relativos de la obligada tutorización de cada trabajador a través del contrato para la formación y el aprendizaje<sup>37</sup>.

Finalmente, en 2015 se ha aprobado un nuevo incentivo para la creación de empleo estable entre el conjunto de medidas de diversa índole incluidas en el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, y que está en trámite parlamentario como Proyecto de Ley.

Este nuevo incentivo consiste en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos, y que en la práctica viene a sustituir a la reducción que suponía la tarifa plana, si bien ambos incentivos coexistieron hasta el 31 de marzo de 2015. Ahora bien, la técnica legislativa empleada en esta nueva medida es distinta, en tanto que la exención supone una reducción en la base de cotización, y será sobre esta nueva base sobre la que se aplique el tipo de cotización correspondiente. En el caso de contratación a tiempo completo, el importe exento será de 500 euros de la base de cotización por contingencias comunes para cada mes, en la parte correspondiente a la empresa y, en el caso de contratación a tiempo parcial, la cuantía será proporcional a la reducción de jornada siempre que esta sea al menos equivalente al 50 por 100 de la jornada a tiempo completo.

Comparando con la “tarifa plana”, el nuevo incentivo mantiene la duración del beneficio en la cotización, que será de 24 meses, pero amplía la posibilidad de su utilización a 18 meses —será aplicable a los contratos celebrados entre el 28 de febrero de 2015 y el 31 de agosto de 2016—. Las empresas de menos de 10 trabajadores igualmente podrán ampliar el beneficio obtenido durante 12 meses adicionales con un mínimo exento de 250 euros en la base de cotización o de la cuantía proporcional en el caso de contratación a tiempo parcial.

La principal novedad que supone este nuevo incentivo aprobado en 2015 es la posibilidad de compatibilizarlo con otros beneficios ya existentes. Es el caso de las

37. El contrato para la formación y aprendizaje está regulado por la Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, en desarrollo del Real Decreto 1529/2021, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje, y se establecen las bases para la formación dual.

bonificaciones para la contratación indefinida de trabajadores inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y la ayuda económica de acompañamiento establecida a través del Programa de Activación para el Empleo, que son compatibles con este nuevo incentivo a la contratación. Todo ello con el objetivo de impulsar la contratación de jóvenes y de parados de larga duración.

Si bien este tipo de medidas implica también una rebaja de los costes laborales de las empresas que puede estar impulsando los niveles de contratación en general, habrá que valorar la eficacia de estas actuaciones y de la inserción laboral en los colectivos más vulnerables, en términos de las contrataciones realizadas y su mantenimiento en el tiempo comprometido, lo que hace necesario un seguimiento y evaluación constante para garantizar la efectividad de la medida.

En el ámbito de la intermediación laboral, durante 2014 ha habido algunos desarrollos normativos, principalmente a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que han supuesto ciertos cambios.

El primero de ellos supone la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de trabajo temporal, para adaptarla a los principios de unidad de mercado, tanto en relación con la necesaria autorización para operar que será válida en todo el territorio nacional, como en la ampliación de las actividades que pueden realizar al incluir las actividades de formación para la cualificación profesional y de consultoría y asesoramiento en recursos humanos.

Y el segundo, en relación al reconocimiento de las agencias de colocación como agentes de intermediación, que exigía cambios en la Ley 56/2003, de Empleo, para adaptar su normativa reguladora a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado, y que suprime la necesidad de autorización administrativa previa para operar, y la sustituye por una declaración responsable con validez en todo el territorio. Ello ha supuesto que a partir del 5 de julio de 2014 ya no era necesaria la previa autorización de ningún Servicio Público de Empleo para operar, pero sí, antes de iniciar la actividad se debía presentar una declaración responsable al Servicio Público de Empleo competente. Esta declaración responsable se presentará en el Servicio Público de Empleo Estatal cuando la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más comunidades autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos, o en el servicio equivalente de la respectiva comunidad autónoma en otro caso.

A este respecto, cabe señalar la reciente Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que ha resuelto en contra de la resolución del SPEE, en relación al procedimiento de contratación con las agencias privadas de colocación, puesto en marcha en virtud del Acuerdo Marco, y contra el cual el SPEE no ha presentado recurso.

---

*Escasos avances en la  
intermediación laboral  
por agencias  
de colocación*



### 1.2.2.1. Gasto en políticas de empleo

Los recursos destinados a políticas de empleo en España durante 2014 fueron de casi 29.000 millones de euros. Esta cifra supuso un descenso importante respecto a los recursos utilizados en 2013 y, si bien continúa siendo elevado en la línea de financiación de las políticas de empleo que se venía registrando en los últimos años ante la crisis del empleo, se constata una reducción año a año, desde el máximo de 40.000 millones de euros que se presupuestó en 2011. A pesar de este descenso, la protección por desempleo siguió absorbiendo el grueso de la dotación presupuestaria en 2014, un 87 por 100, el mismo porcentaje que el año anterior.

En relación con Europa, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España, en términos del PIB era en 2012, último año disponible, el más elevado de todos los Estados miembros, con un 3,7 por 100, por delante del gasto realizado por Dinamarca e Irlanda (cuadro II-17). Este volumen de gasto (último ejercicio disponible en la serie publicada por Eurostat para 2011) representa algo más del doble del gasto medio realizado en el conjunto de la Unión Europea, del 1,9 por 100.

---

*Gasto en políticas  
activas: España en  
relación con la Unión  
Europea*

Ahora bien, el esfuerzo de España en políticas de empleo, estimado por el gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro se situó en ese mismo año en un 0,17 por 100 del PIB, ligeramente por debajo del conjunto (0,18 por 100), siendo menor el diferencial del gasto en políticas activas, del 0,030 por 100 frente al 0,065 por 100 en el conjunto de la UE-28. En cambio, el mayor peso del gasto en políticas pasivas se refleja igualmente en el diferencial en el gasto en políticas pasivas por punto porcentual de paro, ya que en España se gasta el 0,143 por 100 de PIB por punto de paro frente al 0,115 por 100 en la Unión Europea.

Conscientes de que uno de los principales problemas en la Unión Europea es la elevada tasa de paro, especialmente en algunos países como España, es lógico que el grueso de los recursos se destine a las políticas de protección. En este sentido, y si bien se había observado que los recursos habían disminuido en 2011 respecto a 2010, como se señalaba en la anterior edición de esta Memoria, en el año siguiente volvieron a aumentar comparativamente en relación con el gasto en políticas activas y en relación a la tendencia de la Unión Europea.

De esta forma, el gasto en políticas de protección contra el desempleo en 2012 ocupó el 81,7 por 100 del total (1,5 puntos por debajo del año anterior), mientras que el porcentaje dedicado a estas políticas en la Unión Europea absorbía el 63,9 por 100 del total. El porcentaje dedicado a políticas activas en España (22 por 100), quedaba claramente por debajo del porcentaje destinado en la media del conjunto de la Unión Europea, 36,1 por 100, y se alejaba bastante de los registros de los países que tradicionalmente lideran este tipo de políticas, como es el caso de Suecia (66,3 por 100) y

**CUADRO II-17. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2012**  
(Porcentaje del PIB)

| Países        | Servicios<br>de mercado<br>de trabajo | Políticas<br>activas | Políticas<br>pasivas | Gasto total  | Gasto total<br>en políticas<br>activas por<br>punto de tasa<br>de paro | Gasto total<br>en políticas<br>activas,<br>incluyendo<br>servicios<br>de mercado<br>de trabajo<br>por punto de<br>tasa de paro | Gasto total<br>por punto<br>básico de<br>tasa de paro |
|---------------|---------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Alemania      | 0,342                                 | 0,353                | 0,975                | 1,670        | 0,065                                                                  | 0,129                                                                                                                          | 0,309                                                 |
| Austria       | 0,182                                 | 0,572                | 1,290                | 2,043        | 0,117                                                                  | 0,154                                                                                                                          | 0,417                                                 |
| Bélgica       | 0,214                                 | 0,596                | 2,087                | 2,897        | 0,078                                                                  | 0,107                                                                                                                          | 0,381                                                 |
| Bulgaria      | 0,036                                 | 0,195                | 0,458                | 0,689        | 0,016                                                                  | 0,019                                                                                                                          | 0,056                                                 |
| Chipre*       | 0,033                                 | 0,311                | 0,690                | 1,036        | 0,039                                                                  | 0,044                                                                                                                          | 0,131                                                 |
| Croacia       | 0,057                                 | 0,157                | 0,435                | 0,649        | 0,010                                                                  | 0,013                                                                                                                          | 0,041                                                 |
| Dinamarca     | 0,516                                 | 1,459                | 1,701                | 3,676        | 0,195                                                                  | 0,263                                                                                                                          | 0,490                                                 |
| Eslovaquia    | 0,067                                 | 0,189                | 0,437                | 0,692        | 0,014                                                                  | 0,018                                                                                                                          | 0,049                                                 |
| Eslovenia     | 0,095                                 | 0,178                | 0,839                | 1,112        | 0,020                                                                  | 0,031                                                                                                                          | 0,125                                                 |
| España        | 0,084                                 | 0,549                | 3,068                | 3,701        | 0,026                                                                  | 0,030                                                                                                                          | 0,173                                                 |
| Estonia       | 0,105                                 | 0,183                | 0,439                | 0,728        | 0,018                                                                  | 0,029                                                                                                                          | 0,073                                                 |
| Finlandia     | 0,117                                 | 0,871                | 1,454                | 2,442        | 0,113                                                                  | 0,128                                                                                                                          | 0,317                                                 |
| Francia       | 0,253                                 | 0,643                | 1,454                | 2,350        | 0,066                                                                  | 0,091                                                                                                                          | 0,240                                                 |
| Grecia**      | —                                     | —                    | —                    | —            | —                                                                      | —                                                                                                                              | —                                                     |
| Holanda       | 0,293                                 | 0,649                | 1,740                | 2,682        | 0,112                                                                  | 0,162                                                                                                                          | 0,462                                                 |
| Hungría       | 0,121                                 | 0,609                | 0,421                | 1,151        | 0,055                                                                  | 0,066                                                                                                                          | 0,105                                                 |
| Irlanda       | 0,146                                 | 0,798                | 2,539                | 3,482        | 0,054                                                                  | 0,064                                                                                                                          | 0,237                                                 |
| Italia        | 0,025                                 | 0,347                | 1,612                | 1,985        | 0,032                                                                  | 0,035                                                                                                                          | 0,186                                                 |
| Letonia       | 0,034                                 | 0,183                | 0,263                | 0,480        | 0,012                                                                  | 0,014                                                                                                                          | 0,032                                                 |
| Lituania      | 0,058                                 | 0,176                | 0,237                | 0,471        | 0,013                                                                  | 0,017                                                                                                                          | 0,035                                                 |
| Luxemburgo    | 0,605                                 | 0,489                | 0,805                | 1,899        | 0,102                                                                  | 0,228                                                                                                                          | 0,396                                                 |
| Malta         | 0,104                                 | 0,057                | 0,331                | 0,492        | 0,009                                                                  | 0,025                                                                                                                          | 0,077                                                 |
| Polonia*      | 0,080                                 | 0,364                | 0,323                | 0,767        | 0,038                                                                  | 0,046                                                                                                                          | 0,079                                                 |
| Portugal      | 0,090                                 | 0,376                | 1,665                | 2,130        | 0,024                                                                  | 0,029                                                                                                                          | 0,135                                                 |
| R. Checa      | 0,111                                 | 0,146                | 0,240                | 0,496        | 0,021                                                                  | 0,037                                                                                                                          | 0,071                                                 |
| Reino Unido*  | 0,211                                 | 0,031                | 0,334                | 0,576        | 0,004                                                                  | 0,031                                                                                                                          | 0,073                                                 |
| Rumanía       | 0,088                                 | 0,034                | 0,164                | 0,286        | 0,005                                                                  | 0,018                                                                                                                          | 0,042                                                 |
| Suecia        | 0,244                                 | 1,045                | 0,656                | 1,946        | 0,131                                                                  | 0,161                                                                                                                          | 0,243                                                 |
| <b>UE-28*</b> | <b>0,212</b>                          | <b>0,471</b>         | <b>1,208</b>         | <b>1,891</b> | <b>0,045</b>                                                           | <b>0,065</b>                                                                                                                   | <b>0,180</b>                                          |

\* Los datos corresponden a 2011.

\*\* Datos no disponibles.

Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo. Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, estos últimos también enmarcan otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.

Fuente: Eurostat.

Dinamarca (53,7 por 100), acompañados por otros Estados miembros más recientes como Hungría (63,5 por 100) o Polonia (57,9 por 100)<sup>38</sup>.

Dentro de las políticas activas, cabe señalar que en España las partidas de servicios de mercado de trabajo y formación son las que registran un diferencial negativo más acusado con respecto a la media europea (cuadro II-18). No obstante, en el segundo caso se registra un ligero ascenso con respecto al año precedente. En cambio, el peso relativo de las medidas de apoyo al emprendimiento es el mayor en el conjunto de la Unión Europea, al ocupar el 3 por 100 sobre el total de gasto en políticas de empleo y alcanza el 0,114 por 100 del PIB. A tenor de las medidas legislativas introducidas más recientemente, es esperable el incremento aún mayor de esta partida en el futuro.

Más allá de estos aspectos, también destaca el peso ligeramente mayor de la partida de incentivos al empleo, donde se refleja el tradicional sesgo favorable a las bonificaciones al empleo de las políticas activas en España. Aun así, el descenso experimentado por esta partida con respecto al año precedente, aun siendo muy inferior a la caída en el conjunto de la Unión Europea, podría deberse tanto a los esfuerzos de concentración de las bonificaciones hacia colectivos más concretos (al menos, hasta 2012), como también al menor número de contratos celebrados en el contexto de crisis reflejado en la estadística.

**CUADRO II-18.** COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UE, 2011 (Porcentajes)

| Categorías de gasto                                               | España                       |                                    | UE-28                        |                                    |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
|                                                                   | Porcentaje respecto al total | Variación respecto al año anterior | Porcentaje respecto al total | Variación respecto al año anterior |
| 1. Servicios de mercado de trabajo                                | 2,9                          | -15,9                              | 11,2                         | -11,2                              |
| 2. Formación                                                      | 5,1                          | 2,9                                | 10,3                         | -5,8                               |
| 3. Incentivos al empleo                                           | 7,1                          | -2,4                               | 5,8                          | -10,4                              |
| 4. Integración de discapacitados                                  | 2,2                          | -1,0                               | 4,4                          | -3,3                               |
| 5. Creación directa de empleo                                     | 1,7                          | -22,3                              | 2,5                          | -30,7                              |
| 6. Incentivos a la creación de empresas                           | 3,1                          | -2,4                               | 1,9                          | -14,9                              |
| <b>Total medidas activas (1-6)</b>                                | <b>22,0</b>                  | <b>-4,9</b>                        | <b>36,1</b>                  | <b>-10,7</b>                       |
| 7. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo | 76,8                         | -8,8                               | 60,5                         | -8,6                               |
| 8. Prejubilaciones                                                | 1,1                          | 1,6                                | 3,4                          | -9,1                               |
| <b>Total medidas pasivas (7-8)</b>                                | <b>78,0</b>                  | <b>-8,7</b>                        | <b>63,9</b>                  | <b>-8,6</b>                        |
| <b>Total</b>                                                      | <b>100,0</b>                 | <b>-7,9</b>                        | <b>100,0</b>                 | <b>-9,3</b>                        |

Nota: datos disponibles para España y UE-28, correspondientes a 2011.  
Fuente: Eurostat.

38. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo (categorías 1 a 7).

El volumen de recursos destinados a políticas de empleo presupuestados inicialmente para el SEPE en 2014 fue de 33.500 millones de euros, lo que supuso una reducción del 6,3 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2013 (cuadro II-19). El gasto en políticas pasivas de empleo concentró la

---

*El gasto en políticas  
de empleo en España  
en 2014*

mayor parte del presupuesto, un 87,5 por 100 del total. No obstante, el volumen de recursos destinado a la protección por desempleo fue inferior con respecto al año precedente, registrando un descenso de casi un 5,7 por 100. El recorte en los recursos destinados a políticas activas fue mayor, del 17,6 por 100, pero menor al experimentado en 2013, cuya reducción había sido de un 37,2 por 100. Dentro de estas, destacó el descenso en la partida de fomento del empleo. Inicialmente, la dotación para las políticas de estímulo a la contratación vía bonificaciones ascendió a 1.222 millones de euros.

El presupuesto definitivo fue ligeramente menor, de 32.591 millones de euros, lo cual representó una desviación del -2,8 por 100 frente al previsto inicialmente, que respondía al aumento de 130 millones de euros (8,9 por 100) en la partida de fomento de empleo y a la reducción de 1.070 millones de euros en el gasto en prestaciones por desempleo (un 3,6 por 100 sobre lo previsto). Esta reducción respondió a la aprobación de un suplemento de crédito para el Fondo de Garantía Salarial por valor de 940 millones de euros, financiado mediante una disminución del gasto esperado en prestaciones por desempleo.

El aumento de recursos destinados al FOGASA iba dirigido a acelerar la gestión y trámite en el elevado número de expedientes pendientes que acumulaban retraso, en un contexto además de déficit del mismo. Además, sobre este problema se acumula el de los mayores créditos necesarios a raíz de la reciente sentencia del Tribunal Supremo sobre el sentido del silencio administrativo en este tipo de reclamaciones<sup>39</sup>.

Esta situación ya se contempló en el marco del diálogo social en 2014. De hecho, profundizar en un plan de viabilidad para el FOGASA formaba parte del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo del 29 de julio<sup>40</sup>.

A pesar de la elevada tasa de paro, el incremento gradual del desempleo de larga duración y los menores periodos de percepción de prestaciones han presionado a la baja el gasto en prestaciones, lo cual se confirma al observar que las obligaciones reconocidas cayeron hasta los 25.000 millones de euros.

39. El Tribunal Supremo ha considerado que debe entenderse estimada por silencio administrativo positivo la solicitud al Fondo de Garantía Salarial del abono del 40 por 100 de la indemnización correspondiente a un trabajador cuyo contrato se extinguió (art. 33.8 del ET), cuando la resolución expresa de dicho organismo se dicta en un plazo superior a los tres meses, que fija su reglamento de organización y funcionamiento (Real Decreto 505/1985), y que la resolución tardía del FOGASA desestimatoria de la pretensión carece de eficacia para enervar el derecho del administrado ganado por aplicación del silencio positivo (art. 43 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común).

40. Véase, en este capítulo, el apartado 2.1.2.

**CUADRO II-19.** PRESUPUESTO DE GASTO DEL SEPE, 2008-2014

(Gasto corriente. Millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

| Años                                           | Prestaciones<br>por desempleo |       | Fomento<br>del empleo |       | Formación<br>profesional |       | Otros** |       | Total    |       |
|------------------------------------------------|-------------------------------|-------|-----------------------|-------|--------------------------|-------|---------|-------|----------|-------|
|                                                | Valor                         | % PIB | Valor                 | % PIB | Valor                    | % PIB | Valor   | % PIB | Valor    | % PIB |
| 2008                                           | 18.186,7                      | 1,7   | 3.596,3               | 0,3   | 1.145,6                  | 0,1   | 3.537,8 | 0,3   | 26.466,4 | 2,4   |
| 2009                                           | 32.602,5                      | 3,1   | 3.290,1               | 0,3   | 1.214,7                  | 0,1   | 3.610,0 | 0,3   | 40.717,3 | 3,9   |
| 2010                                           | 30.649,6                      | 2,9   | 3.252,0               | 0,3   | 1.258,2                  | 0,1   | 3.210,8 | 0,3   | 38.370,6 | 3,6   |
| 2011                                           | 32.223,7                      | 3,0   | 2.864,9               | 0,3   | 1.629,1                  | 0,2   | 3.200,7 | 0,3   | 39.918,4 | 3,7   |
| 2012                                           | 31.778,5                      | 3,0   | 2.744,6               | 0,3   | 1.653,9                  | 0,2   | 1.658,1 | 0,2   | 37.835,1 | 3,6   |
| 2013                                           | 31.237,1                      | 3,1   | 1.782,0               | 0,2   | 1.633,0                  | 0,2   | 1.136,9 | 0,1   | 35.789,1 | 3,5   |
| 2014<br>(inicial)                              | 29.452,8                      | 2,8   | 1.468,6               | 0,1   | 1.605,5                  | 0,2   | 1.004,4 | 0,1   | 33.531,4 | 3,2   |
| 2014<br>(definitivo)                           | 28.383,5                      | 2,7   | 1.599,0               | 0,2   | 1.605,9                  | 0,2   | 1.002,4 | 0,1   | 32.590,8 | 3,1   |
| 2014*                                          | 24.959,4                      | 2,4   | 1.578,8               | 0,1   | 1.461,5                  | 0,1   | 810,6   | 0,1   | 28.810,2 | 2,7   |
| Variación<br>presupuesto<br>inicial<br>2014/13 |                               | -5,7  |                       | -17,6 |                          | -1,7  |         | -11,7 |          | -6,3  |

\* Obligaciones reconocidas según Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE 2014.

\*\* Incluye la financiación del Programa PREPARA que, en 2014, ascendió a más de 350 millones de euros, duplicándose respecto a 2013.

Fuente: SEPE, *Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2013) y avance de 2014*.

Así, de acuerdo con los datos del Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE (cuadro II-20), el gasto efectivamente comprometido (obligaciones reconocidas) en las partidas de desempleo fue de 24.960 millones de euros, frente a un presupuesto de 28.384 millones de euros, que se había visto modificado respecto al inicial, como ya se ha señalado anteriormente. Esta cifra se ajustó bastante al gasto finalmente realizado de 24.964 millones de euros. El grado de ejecución presupuestaria se situó en el 87,9 por 100.

No obstante, el gasto real final estuvo por encima de lo comprometido debido a una mínima insuficiencia, de cuatro millones de euros, en la partida correspondiente al subsidio del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena incluidos en la Seguridad Social (SEASS).

**1.2.2.2. Balance del año**

El balance del impacto de las políticas activas de empleo resulta clave para valorar la efectividad de las mismas. El esfuerzo en políticas activas tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores y, por tanto, es especialmente necesario en la actual coyuntura de elevado desempleo. A pesar de ello, es complicado abstraer el análisis de la efectividad de las PAE del contexto económico en el que actúan y, en particular, en el contexto de recuperación actual.

**CUADRO II-20. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2014**  
(Millones de euros)

| Clasificación del gasto                            | Presupuesto     |              |                 | % ejecución                  |                         | Insuficiencias presu- puestarias | Ejecución       |
|----------------------------------------------------|-----------------|--------------|-----------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------|
|                                                    | Inicial         | Modificación | Actualizado (1) | Obligaciones reconocidas (2) | sobre presupuesto (2/1) |                                  |                 |
| <b>Prestaciones a los desempleados</b>             | 29.429,2        | -1.069,3     | 28.360,0        | 24.957,4                     | 88,0                    | 4,5                              | 24.961,9        |
| Prestaciones contributivas                         | 15.121,0        | -1.069,3     | 14.051,7        | 12.045,0                     | 85,7                    |                                  | 12.045,0        |
| Subsidio por desempleo                             | 5.792,1         |              | 5.792,1         | 5.355,7                      | 92,5                    |                                  | 5.355,7         |
| Subsidio por desempleo eventuales SEASS            | 547,1           | 14,7         | 561,9           | 561,9                        | 100,0                   | 4,0                              | 565,9           |
| Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas    | 5.920,4         | -223,0       | 5.697,3         | 4.746,9                      | 83,3                    |                                  | 4.746,9         |
| Cuotas beneficiarios subsidio                      | 769,9           | 37,0         | 806,9           | 806,9                        | 100,0                   |                                  | 806,9           |
| Cuotas beneficiarios subsidio SEASS                | 109,4           | 8,4          | 117,8           | 117,8                        | 100,0                   | 0,5                              | 118,3           |
| Renta Activa de Inserción                          | 1.169,3         | 162,9        | 1.332,2         | 1.323,3                      | 99,3                    |                                  | 1.323,3         |
| <b>Prestaciones por cese actividad autónomos</b>   | 23,5            |              | 23,5            | 1,9                          | 8,2                     |                                  | 1,9             |
| Prestación económica cese actividad                | 6,8             |              | 6,8             | 0,5                          | 7,3                     |                                  | 0,5             |
| Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad | 15,1            |              | 15,1            | 1,4                          | 9,6                     |                                  | 1,4             |
| Otros programas                                    | 1,7             |              | 1,7             |                              |                         |                                  | 0,0             |
| <b>Total</b>                                       | <b>29.452,8</b> |              | <b>28.383,5</b> | <b>24.959,4</b>              | <b>87,9</b>             | <b>4,5</b>                       | <b>24.963,9</b> |

Fuente: SEPE. Avance de liquidación del presupuesto de gastos, 2014.

En paralelo a esta dimensión, la evaluación microeconómica de las PAE, basada en datos individuales y desagregados, profundiza en los efectos de las políticas sobre los participantes y examina aspectos, tanto de carácter cualitativo, entre los que cabría incluir la calidad de la contratación obtenida o formación recibida, o la estabilidad en el empleo, como cuantitativo, por ejemplo referidos a los salarios resultantes tras la acción de política de empleo.

Este segundo tipo de evaluación arroja información mucho más rica sobre la efectividad de los programas pero, en contrapartida, es también más costosa, debe ser sistemática y requiere continuidad en el tiempo a fin de obtener resultados significativos. A pesar de ello, el énfasis otorgado en los últimos años en la orientación a resultados de las políticas activas propone indicadores de seguimiento concretos que, no obstante, se han orientado más a evaluar la gestión realizada por los servicios públicos de empleo que a evaluar la dimensión de los resultados alcanzados, lo que hace necesario continuar dedicando esfuerzos a la ampliación de la perspectiva de evaluación de las PAE.

Hechas estas consideraciones, este epígrafe aborda el balance de las actuaciones más destacadas en materia de intermediación laboral, fomento de la contratación y formación y orientación durante 2014.

La orientación y asesoramiento de trabajadores y empresas tiene como objeto maximizar las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo. Este ámbito de la intermediación, tradicionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado, como ya se señaló detenidamente en la anterior edición de esta Memoria<sup>41</sup>, algunas transformaciones importantes en los últimos años orientadas a la apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo.

Según los datos de avance de la *Estadística de Empresas de Trabajo Temporal* que elabora el MEYSS, en 2014 se registraron 2.120.000 contratos derivados de la intermediación de las ETT, para un total de 495.700 trabajadores. Así, el porcentaje de intermediación correspondiente a este sector sería del orden del 15 por 100. Sin embargo, la ausencia de datos sobre agencias privadas de colocación distintas de las ETT (y de la actividad de estas últimas como agencias de colocación) impide dimensionar la intermediación laboral privada de carácter empresarial, así como valorar el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Ambos aspectos mueven a recomendar que se subsanen estas carencias en las estadísticas oficiales.

El balance correspondiente a las ofertas gestionadas por el SEPE muestra que, según los últimos datos disponibles<sup>42</sup>, un porcentaje aproximado del 15 por 100 del total de puestos ofertados por las empresas (cuadro II-21).

41. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, epígrafe 1.3.3.

42. MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*, módulo anual 2011.

CUADRO II-21. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR EL SEPE, 2014

| Colectivos         | Envíos a ofertas              |       |                                  |       | Con resultado de colocación   |       |                                  |       | Rechazadas                    |       |                                  |       |
|--------------------|-------------------------------|-------|----------------------------------|-------|-------------------------------|-------|----------------------------------|-------|-------------------------------|-------|----------------------------------|-------|
|                    | Beneficiarios de prestaciones |       | No beneficiarios de prestaciones |       | Beneficiarios de prestaciones |       | No beneficiarios de prestaciones |       | Beneficiarios de prestaciones |       | No beneficiarios de prestaciones |       |
|                    | Valor                         | %     | Valor                            | %     | Valor                         | %     | Valor                            | %     | Valor                         | %     | Valor                            | %     |
| Mujeres            | 431.527                       | 44,6  | 803.269                          | 48,8  | 31.582                        | 49,6  | 7,3                              | 48,5  | 2.358                         | 43,3  | 8.348                            | 50,4  |
| Menores de 30 años | 120.730                       | 12,5  | 539.669                          | 32,8  | 9.222                         | 14,5  | 7,6                              | 29,6  | 899                           | 16,5  | 6.665                            | 40,3  |
| Mayores de 45 años | 452.540                       | 46,7  | 444.768                          | 27,0  | 33.405                        | 52,5  | 7,4                              | 34,6  | 2.459                         | 45,2  | 4.203                            | 25,4  |
| Total              | 968.019                       | 100,0 | 1.645.630                        | 100,0 | 63.672                        | 100,0 | 6,6                              | 100,0 | 5.446                         | 100,0 | 16.558                           | 100,0 |

Fuente: SEPE.



En 2014 se produjeron más de 2.500.000 envíos de trabajadores a ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo. Este volumen representó un aumento con respecto al registro del año anterior (2.000.000), indicativo del mayor número de nuevas ofertas puestas a disposición de los SEPE, así como la intensidad de la intermediación. Estas intermediaciones resultaron en colocación en un 7,6 por 100 de las ocasiones, ligeramente por debajo del 8,6 por 100, alcanzado el año anterior. El 68 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones. Este colectivo, junto al de los trabajadores mayores de 45 años (40,3 por 100 de las colocaciones totales) y las mujeres (48,8 por 100), mostró una tasa de inserción relativamente superior a la que su peso dentro del total de envíos a ofertas hubiera hecho prever. Por el contrario, destaca la menor inserción de los menores de 30 años. En general, llama la atención el mayor porcentaje de éxito en las colocaciones entre los no beneficiarios de prestaciones, especialmente entre los trabajadores mayores de 45 años (casi del 10,6 por 100).

Finalmente, hay que señalar que el porcentaje de ofertas rechazadas fue mínimo, puesto que no alcanzó el 1 por 100 del total, manteniéndose en los niveles observados en el año anterior. Asimismo, es reseñable que los beneficiarios de prestaciones registraron tasas de rechazo incluso por debajo de la general.

Las medidas de fomento de la contratación han constituido uno de los pilares tradicionales de las políticas activas en España. Así, la partida de incentivos al empleo ocupa casi un tercio de los recursos destinados a políticas activas, mientras que en la media de la Unión Europea no alcanza el 20 por 100.

---

#### *Medidas de fomento a la contratación*

Las elevadas tasas de desempleo registradas durante la crisis desbordaron las posibilidades de impacto de los incentivos a la contratación. Asimismo, las bonificaciones a la contratación indefinida, que durante años han dominado las políticas de incentivos en España, no lograron contener el avance del trabajo temporal. De esta forma, la eficacia de esta modalidad de política activa ha resultado ser limitada y, de hecho, no está claro que los incentivos a la contratación contribuyan decisivamente a la creación de empleo, lo que ha llevado en los últimos años a replantear la orientación de dichos incentivos con el objetivo de lograr una mayor eficacia.

Así, ya en 2010 con la Ley 35/2010 se dio el primer paso hacia la concentración de los esfuerzos de fomento del empleo en colectivos específicos con especiales dificultades de empleabilidad, como los jóvenes menores de 30 años con baja cualificación, así como los parados de larga duración mayores de 45 años. A su vez, el Real Decreto-ley 1/2011 contempló nuevas bonificaciones en los contratos a tiempo parcial de jóvenes y desempleados de larga duración, así como en el contrato de formación y aprendizaje. La reforma laboral aprobada en 2012 modificó la oferta de incentivos al empleo, que se aplicaron en la modalidad recién creada de contrato indefinido

de apoyo a emprendedores y, de nuevo, en la de formación y aprendizaje. Asimismo, se incluyeron nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales por la transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y sustitución. Por otro lado, el Real Decreto-ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, recogió la supresión de las bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo aplicables en su-puestos distintos a los contemplados en la reforma laboral. En 2013 se establecieron nuevas reducciones de cuotas en favor de los jóvenes para favorecer la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa y la contratación indefinida de menores de 30 años, así como en los contratos de primer empleo joven. Y nuevamente, en 2014, como se ha señalado anteriormente, se aprobaron nuevos estímulos a la contratación para el fomento de empleo de los jóvenes, en el marco de la aprobación de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Asimismo, también forman parte de la política de fomento de empleo, las medidas de apoyo al emprendimiento en forma de incentivos, con mayor énfasis en el caso de los emprendedores jóvenes de acuerdo con las medidas de la EEEJ.

Todo este conjunto de actuaciones configura la política de fomento de empleo en España concentrada, como se constata tras el análisis de los datos relativos a la contratación bonificada, en la contratación temporal para sustitución y en la atención a determinados colectivos prioritarios, como los jóvenes o los mayores de 45 años. Así, en 2014 el número de contratos bonificados alcanzó los 215.675, lo cual supuso un aumento del 8,6 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-22).

El 80 por 100 de los contratos bonificados fueron de carácter temporal, lo cual supuso un repunte sobre el peso de estos contratos en el total respecto a 2013, que había sido del 75 por 100. Asimismo, casi la mitad de los contratos bonificados estuvieron relacionados con sustituciones por maternidad u otras interinidades, mientras que los contratos a personas con discapacidad supusieron algo más de un tercio del total, siendo más de un 83 por 100 contratos temporales.

Por lo que respecta a los contratos indefinidos, que representaron un 20 por 100 del total de los contratos bonificados, las conversiones alcanzaron el 24,3 por 100 dentro de esa modalidad. La mayor parte de indefinidos bonificados correspondió a indefinidos iniciales hasta alcanzar el 59 por 100, ligeramente por debajo de la cifra del año anterior (66,4 por 100). Cabe destacar que la mayor parte de estos contratos se realizaron en línea con los incentivos existentes con jóvenes menores de 30 años (45 por 100) y mayores de 45 años (46 por 100).

En 2014 se celebraron más de 98.751 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso un 20 por 100 más que el año anterior. Asimismo, los contratos de apoyo a emprendedores formalizados en 2014 representaron casi el 18,9 por 100 del total de indefinidos iniciales a tiempo completo (cuadro II-23).

---

*Contrato de apoyo a emprendedores*

CUADRO II-22. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2014

|                                                               | Contratos indefinidos    |       |                              |       |                               |       |                         |       |         |       |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------|-------|------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-------------------------|-------|---------|-------|
|                                                               | Indefinidos<br>iniciales |       | Personas con<br>discapacidad |       | Conversiones<br>en indefinido |       | Contratos<br>temporales |       | Total   |       |
|                                                               | Núm.                     | %     | Núm.                         | %     | Núm.                          | %     | Núm.                    | %     |         |       |
| Total de contratos                                            |                          |       |                              |       |                               |       |                         |       |         |       |
| Según colectivos de objeto<br>de bonificación                 |                          |       |                              |       |                               |       |                         |       |         |       |
| Sustitución por maternidad,<br>adopción, acogimiento o riesgo |                          |       |                              |       |                               |       | 99.127                  | 57,4  | 99.127  | 46,0  |
| Otras interinidades                                           |                          |       |                              |       |                               |       | 534                     | 0,3   | 534     | 0,2   |
| Personas con discapacidad                                     | 1.314                    | 5,2   | 7.158                        | 100,0 | 4.960                         | 47,5  | 68.316                  | 39,5  | 81.748  | 37,9  |
| Trab. en riesgo de exclusión social                           | 145                      | 0,6   |                              |       |                               |       | 2.368                   | 1,4   | 2.513   | 1,2   |
| Víctimas violencia/terrorismo                                 | 140                      | 0,6   |                              |       |                               |       | 668                     | 0,4   | 808     | 0,4   |
| Trab. en empresas de inserción                                | 11                       | 0,0   |                              |       |                               |       | 1.202                   | 0,7   | 1.213   | 0,6   |
| Jóvenes 16-30 años, empresa <50 trab.                         | 11.478                   | 45,3  |                              |       |                               |       |                         |       | 11.478  | 5,3   |
| Mujeres 16-30 subrep. empresa <50 trab.                       | 42                       | 0,2   |                              |       |                               |       |                         |       | 42      | 0,0   |
| Mayores 45 años empresa<50 trab.                              | 11.815                   | 46,7  |                              |       |                               |       |                         |       | 11.815  | 5,5   |
| Mujeres >45 subrep. empresa <50 trab.                         | 100                      | 0,4   |                              |       |                               |       |                         |       | 100     | 0,0   |
| Incorp. <30 años a cooperat./sal.                             | 62                       | 0,2   |                              |       |                               |       |                         |       | 62      | 0,0   |
| Incorp. <30 años excl. soc. a empresa inse.                   | 4                        | 0,0   |                              |       |                               |       | 225                     | 0,1   | 229     | 0,1   |
| Indefinido primer empleo joven ETT                            | 82                       | 0,3   |                              |       |                               |       |                         |       | 82      | 0,0   |
| Indefinido proced. ctos. pract. ETT<br>(RDL-16/2013)          | 22                       | 0,1   |                              |       |                               |       |                         |       | 22      | 0,0   |
| Benef. SN Garantía Juvenil                                    | 96                       | 0,4   |                              |       |                               |       | 319                     | 0,2   | 415     | 0,2   |
| Conversión a indefinido Ley 43/2006                           |                          |       |                              |       | 109                           | 1,0   |                         |       | 109     | 0,1   |
| Conversión a indefinido Ley 3/2012                            |                          |       |                              |       | 5.302                         | 50,8  |                         |       | 5.302   | 2,5   |
| Conversión a indefinido Ley 11/2013                           |                          |       |                              |       | 76                            | 0,7   |                         |       | 76      | 0,0   |
| Total                                                         | 25.311                   | 100,0 | 7.158                        | 100,0 | 10.447                        | 100,0 | 172.759                 | 100,0 | 215.675 | 100,0 |
| Promemoria 2013                                               | 33.000                   | 100,0 | 6.062                        | 100,0 | 10.643                        | 100,0 | 148.916                 | 100,0 | 198.621 | 100,0 |

Fuente: SEPE, *Estadística de contratos, 2013-2014*.

El impacto sobre este tipo de contrato de las deducciones fiscales previstas en determinados casos, alcanzó en 2014 el 5,5 por 100 del total de contratos acogidos a alguna deducción. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, esto permite anticipar que las ventajas de esta modalidad de contrato residen (al margen del eventual incentivo de las bonificaciones previstas para parados de larga duración menores de 30 y mayores de 45 años), en otras características del mismo como la compatibilización, con determinados requisitos, del salario con el 25 por 100 de la cuantía de prestación por desempleo reconocida y pendiente de percibir, y la extensión del periodo de prueba a un año.

Finalmente, cabe señalar que el contrato ha dejado de tener un impacto significativo entre los menores de 30 años, respecto al que se registraba inicialmente cuando surgió esta modalidad. De hecho, en 2014 cayeron un 31,6 por 100 los contratos de este tipo realizados con jóvenes menores de 30 años, e igualmente ha ocurrido con los contratos realizados con desempleados beneficiarios de prestaciones, que han caído un

CUADRO II-23. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES, 2014

|                                    | Contratos<br>trabajadores<br><30 años | Desempleados<br>benef.<br>prestación | Desemp. benef.<br>contrib. y 1. <sup>er</sup><br>contr. trabaj.<br><30 años | Contratos sin<br>deducción<br>fiscal | Total<br>contratos<br>emprendedores | Promemoria:<br>total<br>indefinidos<br>iniciales tiempo<br>completo |
|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Distribución<br/>por edades</b> |                                       |                                      |                                                                             |                                      |                                     |                                                                     |
| Menores<br>de 30 años              | 100,0                                 | 11,9                                 | 100,0                                                                       | 32,8                                 | 34,3                                | 24,3                                                                |
| 31-44 años                         | 0,0                                   | 22,8                                 | 0,0                                                                         | 42,0                                 | 40,3                                | 51,2                                                                |
| Mayores<br>de 45 años              | 0,0                                   | 65,3                                 | 0,0                                                                         | 25,2                                 | 25,4                                | 24,6                                                                |
| Total 2014                         | 2.924                                 | 2.458                                | 30                                                                          | 93.339                               | 98.751                              | 522.684                                                             |
| Total 2013                         | 4.275                                 | 4.362                                | 96                                                                          | 73.580                               | 82.313                              | 396.331                                                             |
| Δ 2014/2013                        | -31,6                                 | -43,6                                | -68,8                                                                       | 26,9                                 | 20,0                                | 31,8                                                                |

Fuente: SEPE, *Estadística de contratos, 2013-2014*.

43,6 por 100, y se han firmado en su mayor parte, hasta dos terceras partes, con mayores de 45 años.

La apuesta por el empleo autónomo y el autoempleo como nicho de creación de empleo dio lugar en 2013 a distintas medidas con el fin de incentivar esta opción, mediante la introducción de mayores medidas de flexibilidad en el cobro de las prestaciones por desempleo, con objeto de favorecer el emprendimiento. Junto a las posibilidades de suspender o compatibilizar el cobro de la prestación con el ejercicio de actividades por cuenta propia, se introdujeron nuevas facilidades para la capitalización del importe de las prestaciones para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de emprendimiento.

### Capitalización de las prestaciones por desempleo

Así, se estableció el derecho a la capitalización de hasta un 60 por 100 de la prestación a los desempleados que se constituyeran como autónomos o realizaran una aportación al capital de sociedades mercantiles de nueva creación<sup>43</sup>. Las oportunidades de capitalización son mayores para los más jóvenes, ya que los trabajadores menores de 30 años y las trabajadoras menores de 35 pueden capitalizar la totalidad de la prestación, así como utilizar esos recursos para gastos relacionados con la puesta en marcha de proyectos de emprendimiento.

De los datos correspondientes a 2014 (cuadro II-24) se desprende un ligero aumento del 2,0 por 100 sobre el año anterior, en la utilización de las oportunidades de

43. Esto es, sociedades de nueva constitución o constituidas en los doce meses anteriores a la aportación del importe capitalizado.

CUADRO II-24. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, 2014

| Conceptos                                                    | 2014                                                    |                                              | 2013                 |                      | Variación anual |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|
|                                                              | Capitalización inicial total o parcial de la prestación | Capitalización para el pago de la cotización | Total capitalización | Total capitalización |                 |
| Hombres (%)                                                  |                                                         |                                              | 71,1                 | 72,0                 |                 |
| Mujeres (%)                                                  |                                                         |                                              | 28,9                 | 28,0                 |                 |
| Autónomos con discapacidad                                   | 503                                                     | 308                                          | 717                  | 769                  | -6,8            |
| Autónomos                                                    | 46.256                                                  | 125.981                                      | 146.423              | 142.713              | 2,6             |
| Socios de cooperativas                                       | 2.074                                                   | 1.771                                        | 3.427                | 3.679                | -6,8            |
| Socios de sociedades laborales                               | 1.382                                                   | 2.708                                        | 3.630                | 4.009                | -9,5            |
| Entidad mercantil                                            | 275                                                     | 0                                            | 275                  | 295                  | -6,8            |
| <b>Total</b>                                                 | <b>50.490</b>                                           | <b>130.768</b>                               | <b>154.472</b>       | <b>151.465</b>       | <b>2,0</b>      |
| Número medio de días capitalizados                           | 276                                                     | 90                                           | 166                  | 172                  | -3,5            |
| Importe medio líquido capitalizado por trabajador (en euros) | 7.537,82                                                | 2.624,43                                     | 4.685,48             | 4.954,50             | -5,4            |

Nota: el número total de trabajadores no es igual a la suma de su desglose parcial, ya que un mismo trabajador puede capitalizar parcialmente la prestación y a continuación capitalizar mensualmente para el pago de la cotización a la Seguridad Social.  
Fuente: SEPE, *Estadística de contratos, 2013-2014*.

capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo<sup>44</sup>. Cabe mencionar en este sentido que los cambios producidos en la composición del desempleo, con un peso cada vez mayor del desempleo de larga duración y una menor tasa de cobertura de las prestaciones, limitan el acceso a la capitalización y, por tanto, deberían haber restado impacto a esta opción. La efectividad de esta medida ha sido mucho menor en lo que respecta al importe medio capitalizado por trabajador, que se ha reducido hasta un 5,4 por 100 respecto al año anterior, al igual que se ha reducido el número medio de días capitalizados que han pasado de 172 a 166.

De hecho, cabe destacar el hecho de que solo un tercio aproximadamente de los trabajadores que optaron por esa opción utilizaron los recursos capitalizados para la inversión inicial en proyectos de emprendimiento. De ello se derivaría que, en la mayoría de los casos, los recursos se utilizarían para sostener proyectos de autoempleo sin inversión inicial y sufragar tan solo el coste de las cotizaciones al régimen de autónomos. Con ello se sugiere la dimensión de empleo refugio de esta opción, antes que de financiación de proyectos de emprendimiento al uso.

Finalmente, es reseñable el limitado impacto de la medida sobre las mujeres, que se encuentran infrarrepresentadas (solo un 28,9 por 100 acceden a este tipo de medidas), a

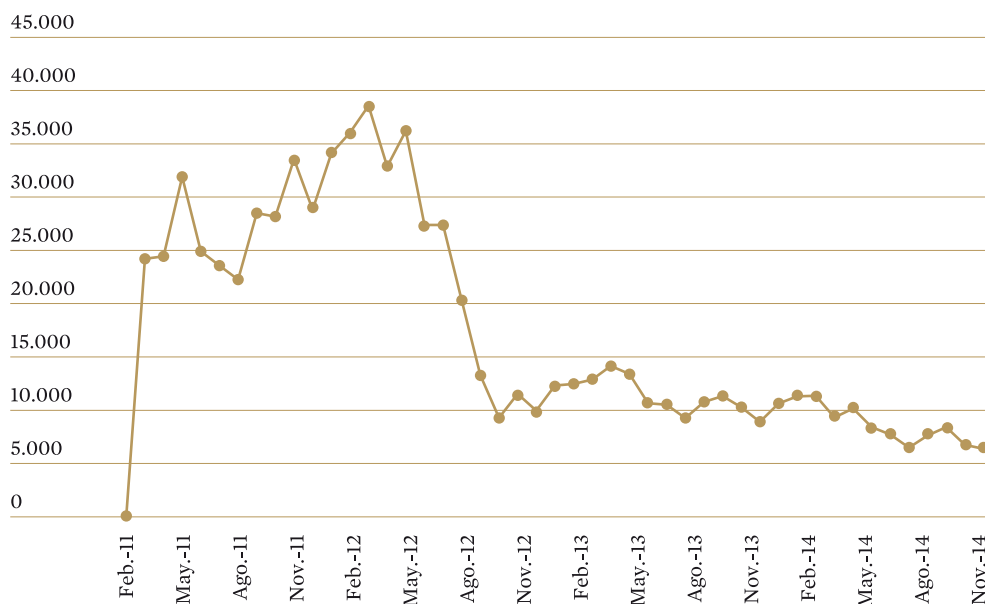
44. A este respecto, recientemente, el CES ha emitido dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, en el que se incluyen nuevas previsiones sobre esta figura.

pesar de que medidas como la ampliación hasta los 35 años de los incentivos a la capitalización de los trabajadores jóvenes deberían favorecer un mayor acceso por su parte.

En relación con el programa Prepara, se registraron cerca de 104.544 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso un descenso considerable respecto a 2013, del 53,9 por 100, en la línea ya observada el año anterior y que suponía un claro descenso respecto al auge de la medida en 2012, cuando se produjeron cerca de 300.000 altas, la mayoría en la primera mitad del año (gráfico II-11). Esta evolución en el recurso al programa está relacionada, tanto con la incertidumbre sobre la continuidad del programa que antecedió a las posteriores prórrogas del mismo, sobre todo de forma previa a la prórroga de agosto de 2012<sup>45</sup>, como al hecho de que el programa ha ido perdiendo eficacia en su capacidad como sostenedor de rentas. Además, la composición del *stock* de personas desempleadas y los requisitos establecidos para el acceso al mismo han provocado que las nuevas incorporaciones fuesen cada vez más limitadas<sup>46</sup>.

### Programa Prepara

GRÁFICO II-11. ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2014



Nota: en la serie no aparece la cifra correspondiente a junio de 2012, que está acumulada a las del mes de julio. Para mantener la continuidad se ha optado por dividir esta última cifra en dos.

Fuente: SEPE.

45. Véase Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

46. A ello cabe sumar las condiciones de acceso al programa, que restringen en buena medida el número de demandantes potenciales. De esta manera, se exige que el umbral de renta no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional —si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar—, no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar y no haberse acogido previamente al programa Prepara.

Por perfiles, cabe señalar el aumento de las mujeres en las nuevas incorporaciones, 51,3 por 100, por encima del 50,1 por 100 de 2013. Mientras que los mayores de 45 años aumentaron ligeramente su peso hasta el 7,6 por 100 del total, resulta en cambio significativo el descenso de los más jóvenes entre los nuevos perceptores, lo que se explica por el menor recurso a esta medida ante la puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a este colectivo. Así, los menores de 30 años supusieron el 15,7 por 100 de las nuevas altas al programa, mientras que en 2013 habían supuesto un 18,3 por 100 y en 2012 alcanzaron hasta el 36,2 por 100 del total de las nuevas altas.

La formación para el empleo resulta clave a la hora de impulsar la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, así como para garantizar una adecuada dotación de capital humano y competencias ajustada a un modelo de crecimiento sostenible. Todo ello en equilibrio con las necesidades específicas de ciertos colectivos de trabajadores con dificultades añadidas para la inserción laboral. Los datos disponibles no permiten ofrecer información actualizada relativa a la formación de oferta para 2014, de forma que en este ámbito solo cabe recordar las principales tendencias que ha seguido este tipo de formación, orientada preferentemente a los desempleados, en los dos últimos años, que pueden resumirse en un descenso en el número de alumnos (-26,8 por 100 en 2013 y -21 por 100 en 2012) y una tasa de inserción de los participantes que en 2013 retomó una tendencia al alza, alcanzando al 58,8 por 100 del total<sup>47</sup>.

La formación de demanda busca responder a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores. Así, las acciones que la integran se encaminan a la cualificación y recualificación de los trabajadores, con objeto de una mayor eficiencia y competitividad de las empresas. Para la financiación de estas acciones, las empresas disponen de créditos formativos cuyo importe resulta de la aplicación de un porcentaje de bonificación sobre las cuotas ingresadas por concepto de formación profesional en el año anterior. Estas cuotas se complementan mediante recursos propios de las empresas (aportación privada), en una medida creciente de acuerdo con el número de trabajadores empleados, si bien las más pequeñas (menos de 10 trabajadores) están exentas de esta participación a fin de facilitar su acceso a la provisión de formación. En 2014 el crédito asignable cayó un 2,1 por 100, mientras que el crédito finalmente dispuesto por parte de las empresas se redujo un 3,3 por 100 (cuadro II-25).

Las acciones formativas alcanzaron a casi 3.300.000 participantes, lo que representó un incremento del 2,1 por 100 con respecto a 2013. Cabe señalar que el mayor alcance de las acciones formativas tuvo, en contrapartida, una menor intensidad de las mismas, al menos en términos de su duración media, donde se dio un ligero descenso (24,3 horas

47. Véase, Memoria CES 2013 y 2012.

CUADRO II-25. FORMACIÓN DE DEMANDA, 2013-2014<sup>1</sup>

| Formación de demanda                       | Ejercicio 2013 |               | Ejercicio 2014 |               |
|--------------------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| <b>Participantes</b>                       |                |               |                |               |
| Participantes formados                     |                | 3.224.182     |                | 3.291.803     |
| Tasa de cobertura asalariados <sup>2</sup> |                | 29,6          |                | 28,9          |
| Media de horas de formación                |                | 25,6          |                | 24,3          |
| <b>Empresas</b>                            |                |               |                |               |
| Empresas formadoras                        |                | 478.621       |                | 471.590       |
| Tasa de cobertura de empresas <sup>3</sup> |                | 30,0          |                | 29,7          |
| Por tamaño de las empresas                 |                | %             |                | %             |
| 1 a 5 trabajadores                         | 309.008        | 64,6          | 305.158        | 64,7          |
| 6 a 9 trabajadores                         | 60.387         | 12,6          | 59.394         | 12,6          |
| 10 a 49 trabajadores                       | 87.075         | 18,2          | 85.114         | 18,0          |
| 50 a 249 trabajadores                      | 18.387         | 3,8           | 18.218         | 3,9           |
| 250 a 999 trabajadores                     | 2.956          | 0,6           | 2.902          | 0,6           |
| > 1.000 trabajadores                       | 808            | 0,2           | 804            | 0,2           |
| <b>Financiación (euros)</b>                |                |               |                |               |
| Crédito asignado                           |                | 802.189.822,0 |                | 785.704.096,2 |
| Crédito dispuesto                          |                | 608.226.556,0 |                | 588.057.611,8 |

1 Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.

2 Porcentaje de participantes formados en la iniciativa de demanda sobre asalariados del sector privado (EPA).

3 Porcentaje de empresas formadoras sobre empresas de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social (excepto sector público). Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

por participante). En comparación con el aumento en el número de alumnos, el número de empresas participantes registró una caída respecto al año anterior del 1,2 por 100. A esto se unió una caída en la tasa de cobertura tanto en términos de asalariados como de empresas participantes. Independientemente del tamaño de las empresas, todas redujeron su participación respecto al año anterior, si bien mantuvieron la estructura de distribución de dicha participación.

En términos de participantes, se mantuvo la brecha entre hombres y mujeres que participaron en la formación (cuadro II-26). Por otro lado, y como viene siendo habitual, las modalidades de formación presenciales representaron la mayor parte de las mismas (58,8 por 100).

El perfil de los participantes por grupos de edad (cuadro II-27) permite constatar el sesgo de la formación en favor de los trabajadores menores de 45 años, dado que casi dos tercios del total de trabajadores formados se encuentra en esta franja de edad, lo que está por encima de su peso sobre el total de población ocupada. Sin embargo, también se constata una mejora de la participación de los trabajadores mayores de 45 años en acciones formativas, dado que han incrementado su peso sobre el total de participantes de forma constante en los últimos años (gráfico II-12).

Por su parte, el patrón de duración media de las acciones de formación, que podría constituir una aproximación a la calidad de la misma, se redujo ligeramente en



**CUADRO II-26.** PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2013-2014

| Acciones formativas             | 2013                   |              | 2014                   |              |
|---------------------------------|------------------------|--------------|------------------------|--------------|
|                                 | Participantes formados |              | Participantes formados |              |
|                                 | Número                 | %            | Número                 | %            |
| <b>Sexo</b>                     |                        |              |                        |              |
| Hombre                          | 1.817.299              | 56,4         | 1.851.415              | 56,2         |
| Mujer                           | 1.406.883              | 43,6         | 1.440.388              | 43,8         |
| <b>Modalidad de impartición</b> |                        |              |                        |              |
| Presencial                      | 1.869.236              | 58,0         | 1.935.627              | 58,8         |
| A distancia                     | 593.728                | 18,4         | 544.946                | 16,6         |
| Mixta                           | 409.549                | 12,7         | 453.496                | 13,8         |
| Teleformación                   | 351.669                | 10,9         | 357.734                | 10,9         |
| <b>Total</b>                    | <b>3.224.182</b>       | <b>100,0</b> | <b>3.291.803</b>       | <b>100,0</b> |

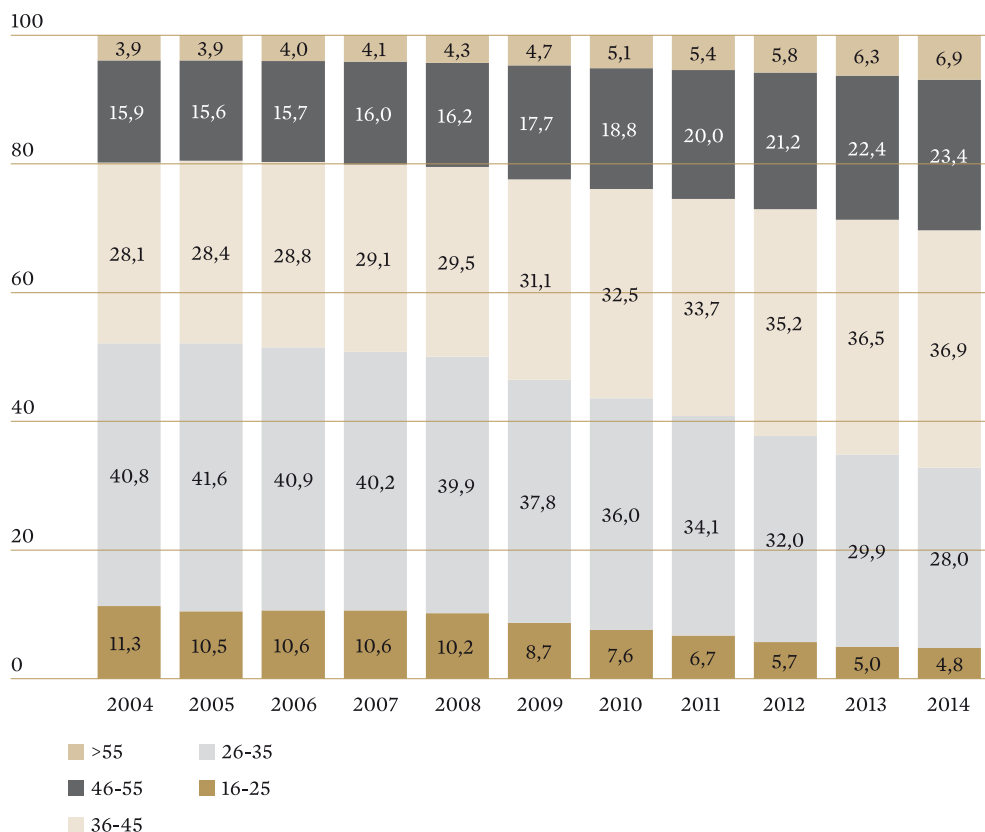
1 Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.  
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

**CUADRO II-27.** PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, 2014<sup>1</sup>  
(Edad, categoría profesional y nivel de estudios)

| Formación de demanda         | Participantes<br>(% s. total) | Duración media<br>(horas) |
|------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| <b>Edad</b>                  |                               |                           |
| 16-25                        | 4,8                           | 25,8                      |
| 26-35                        | 28,0                          | 26,0                      |
| 36-45                        | 36,9                          | 24,7                      |
| 46-55                        | 23,4                          | 22,3                      |
| >55                          | 6,9                           | 20,4                      |
| <b>Categoría profesional</b> |                               |                           |
| Directivo                    | 3,8                           | 27,1                      |
| Mando intermedio             | 9,6                           | 24,4                      |
| Técnico                      | 20,8                          | 22,3                      |
| Trabajador con baja cualif.  | 22,6                          | 22,7                      |
| Trabajador cualificado       | 43,3                          | 25,8                      |
| <b>Nivel de estudios</b>     |                               |                           |
| Universitarios               | 29,8                          | 25,4                      |
| Primarios y secundarios      | 30,4                          | 22,4                      |
| Secundarios                  | 35,2                          | 25,7                      |
| Otros                        | 2,0                           | 17,8                      |
| Sin estudios                 | 2,6                           | 18,7                      |
| <b>Total</b>                 | <b>3.291.803,0</b>            | <b>24,3</b>               |

1 Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.  
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

**GRÁFICO II-12. PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, POR EDAD, 2004-2014<sup>1</sup>**  
(Porcentajes sobre el total)



<sup>1</sup> Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.  
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

2014 hasta 24,3 horas, respecto a las 25,6 horas de duración media en 2013. En general, en los grupos centrales de edad, que concentran casi el 90 por 100 de los participantes, esta reducción se acentúa según aumenta esa edad. Pero este comportamiento también se observa atendiendo al nivel de estudios y a la categoría profesional de los trabajadores, de manera que el número medio de horas de las acciones de formación decrece conforme aumentan uno y otra. Así, esto puede reflejar menor necesidad de horas para igual aprovechamiento de las acciones formativas por parte de trabajadores que ya gozan de mayores niveles de formación, experiencia y competencias de partida.

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

### 2.1. DIÁLOGO SOCIAL

#### 2.1.1. Unión Europea

Durante 2014 el diálogo social en la Unión Europea ha seguido la tendencia de los últimos años, no habiendo dado resultados destacables, ya sea en el ámbito del diálogo social tripartito o bipartito. Como ya se ha venido exponiendo en pasadas ediciones de esta Memoria, esta pérdida de peso del diálogo social europeo ha obedecido, entre otros, a los problemas de gobernanza económica surgidos a raíz de la crisis, así como a la dificultad de encontrar consenso ante el carácter de las medidas adoptadas. En 2014 hay que añadir, además, que fue un año electoral y de cambio de la Comisión, lo que ha producido escasas novedades en materia de política social y de empleo, limitando aún más, si cabe, la posibilidad de diálogo social.

De este modo, el diálogo social a tres bandas se ciñó a cumplir con los compromisos de carácter formal, como las Cumbres Sociales Tripartitas. En ellas, y en un contexto de incipiente recuperación económica y del empleo, apenas hubo contenidos de peso, limitándose a señalar la importancia de fomentar la inversión y la creación de empleo para alcanzar los objetivos de la Estrategia Unión Europea 2020. Sería deseable que estos instrumentos, de por sí relevantes, lograsen consensos de mayor calado y, además, marcar la senda para seguir profundizando en otros asuntos importantes en el ámbito del diálogo social para lograr un crecimiento inclusivo y la mejora de la competitividad en Europa.

Tan solo cabe destacar como novedosa la fase de información y consulta de la Comisión a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio Prospectivo Anual 2014, previo a su publicación<sup>48</sup>. Se trataba de la segunda vez que se les hacía este tipo de consulta desde que se pusiera en marcha el semestre europeo y de la primera que la Comisión publicaba las opiniones recibidas. De este modo, se pretendía dar respuesta a las demandas de los interlocutores sociales europeos de fomentar más su participación en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea, tal como puso de manifiesto una declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica<sup>49</sup>.

48. Para más información sobre las opiniones de los interlocutores sociales europeos referidas al Estudio Prospectivo Anual 2014, véase: ETUC, *The Etuc's Priorities for the 2014 Annual Growth Survey*; BUSINESSEUROPE, *Annual Growth Survey 2014. 2nd Consultation of social partners*; CEEP, *Annual Growth Survey. Input to consultation of the social partners*; y UEAPME, *Consultation of the EU social partners on "Key employment and social challenges 2014"*. EUAPME comments.

49. CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013.

En el marco del diálogo social bipartito, en 2014 finalizaba el cuarto Programa de Trabajo Conjunto. En él se recogían los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretendían trabajar de forma conjunta en el periodo 2012-2014, a saber: análisis en profundidad del empleo, fomento del empleo juvenil; igualdad de género, educación y aprendizaje a lo largo de la vida, movilidad laboral, mejora de la implementación de los instrumentos de diálogo social, y gobernanza económica y social de la Unión Europea (recuadro II-2). Los objetivos que se marcaron los interlocutores sociales en este Programa, a diferencia de otros anteriores, no incluían la negociación de acuerdos marco, aunque sí la puesta en marcha de otros instrumentos de diálogo social europeo, como marcos de acciones o estudios conjuntos.

---

*Diálogo social bipartito:  
balance del Programa  
de Trabajo Conjunto  
2012-2014*

De las iniciativas emprendidas por los interlocutores sociales europeos en los tres años de su aplicación, cabe destacar que fueron capaces de poner en común sus posturas en dos ámbitos prioritarios, como el empleo juvenil, con el Acuerdo Marco de acciones para el empleo juvenil, y el de la gobernanza económica, con la presentación de una declaración conjunta que recogía propuestas para mejorar su participación en dicho ámbito<sup>50</sup>.

Como iniciativa más reciente en el ámbito del diálogo social bipartito, y dando cumplimiento a los compromisos que habían adquirido en su programa de trabajo conjunto, los interlocutores sociales presentaron una herramienta de trabajo sobre igualdad de género en cuatro ámbitos prioritarios, basados en el marco de acciones sobre igualdad de género que presentaron en 2005, esto es, abordar los roles asignados a cada género, promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones, apoyar el equilibrio entre trabajo y vida privada, y corregir la brecha salarial.

Los acuerdos y herramientas puestas en marcha en el ámbito del diálogo social bipartito, como se ha visto, si bien abordan temas de gran importancia, precisan de una mejor aplicación con arreglo a las prácticas de los interlocutores sociales en cada Estado miembro. Al mismo tiempo, alguna de las iniciativas a la que se habían comprometido los interlocutores sociales en su programa de trabajo se ha quedado sin realizar, como una aportación conjunta sobre la movilidad laboral (recuadro II-8).

En el ámbito del diálogo social sectorial, que abarca las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas, tampoco se produjeron resultados destacados en 2014, ni en lo que se refiere a la firma de acuerdos ni a la creación de nuevos comités de diálogo social.

La Comisión Europea ha abierto varios procesos de consulta con las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas, en los que, sin embargo,

50. Para más información sobre estos acuerdos, véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.1.1.

**RECUADRO II.8. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO CONJUNTO 2012-2014**

| <b>Compromisos</b>                                                              | <b>Principales resultados</b>                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Desempleo juvenil                                                               | Marco de Acciones sobre Empleo Juvenil, CES, BUSINESS-EUROPE, CEEP y UEAPME, 2013.<br>Declaración tripartita para potenciar la formación de aprendices, Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea, CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, 2013. |
| Diálogo social y gobernanza económica                                           | Participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica europea. Declaración de los interlocutores sociales europeos, CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, 2013.                                                                  |
| Igualdad de género                                                              | Caja de herramientas para la igualdad de género la práctica 2014.                                                                                                                                                                                |
| Análisis en profundidad del empleo                                              | Negociaciones en fase final.                                                                                                                                                                                                                     |
| Movilidad laboral                                                               | Ninguna iniciativa.                                                                                                                                                                                                                              |
| Educación y aprendizaje                                                         | Estudio conjunto sobre las necesidades de formación para una economía verde, 2013.<br>Conferencia conjunta sobre envejecimiento activo en un contexto de cambio demográfico, 2013.                                                               |
| Capacidad institucional de los interlocutores sociales y diálogo social europeo | Seminarios nacionales sobre la implementación de los instrumentos del diálogo social europeo, 2013.<br>Conferencia final sobre la implementación de los instrumentos de diálogo social europeo y capacidad institucional, 2013.                  |

Fuente: elaboración propia.

*Sin resultados importantes en el ámbito de las consultas*

no ha habido posibilidad de acuerdo. Ante esta situación, la Comisión ha tenido que seguir el proceso normativo sin poder contar con una postura común.

Así, a finales de 2014 la Comisión inició un nuevo periodo de consultas abierto sobre la modificación de la Directiva europea sobre tiempo de trabajo<sup>51</sup>. Ante la imposibilidad de que los interlocutores sociales llegasen a un acuerdo en esta materia, como ya sucediera en los dos procesos de consultas que le precedieron, la Comisión decidió abrir una nueva consulta sobre tiempo de trabajo en diciembre de 2014, pero, en esta ocasión, con carácter abierto<sup>52</sup>.

A comienzos de 2015 la Comisión ha puesto en marcha un nuevo proceso de consulta sobre la provisión de servicios para los parados de larga duración. Con ella se pretende recopilar información para poner en marcha una recomendación sobre la

51. Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

52. Para más información al respecto, véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.1.1.

integración de los parados de larga duración. Nuevamente, se trata de una consulta abierta a expertos y representantes destacados, pero no dirigida exclusivamente a los interlocutores sociales europeos, lo que llama la atención habida cuenta de que se trata de un tema que se encuadra en el ámbito de actuación de los interlocutores sociales.

De todo lo expuesto puede concluirse que el diálogo social europeo en 2014 apenas ha tenido presencia y protagonismo, siguiendo la tendencia de declive que viene constatándose desde años atrás, pero agudizada, en parte, por haberse tratado de un año de renovación de la Comisión. Con todo, una vez realizadas las elecciones europeas, la nueva Comisión ha expresado su propósito de reforzar e impulsar el diálogo social en todos los ámbitos, en tanto que lo considera crucial para que la Unión Europea pueda hacer frente a los retos que se le presentan. En este sentido, y con la pretensión de que los interlocutores sociales se involucren en el proceso de reformas europeo, más allá de los compromisos formales, la Comisión ha mantenido dos reuniones con ellos, una a finales de 2014 y otra en la primavera de 2015. Sería deseable que ese refuerzo e impulso del diálogo social europeo se haga realidad y que sus resultados contribuyan decididamente, no solo a abordar desafíos, sino a aprovechar las ventajas que ofrece un entorno en constante evolución.

---

*Diálogo social europeo:  
balance del año y  
perspectivas de futuro*

### 2.1.2. España

Para enmarcar el diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales a lo largo de 2014, es preciso comenzar recordando el compromiso alcanzado el 18 de marzo entre el presidente del Gobierno y los máximos representantes de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, coincidiendo todos en la necesidad de abrir una nueva etapa en la que, a través de un renovado protagonismo del diálogo social, se impulsaran medidas para favorecer el cambio de ciclo económico, la creación de empleo y la cohesión social<sup>53</sup>.

Para ello se propusieron desarrollar un calendario de negociaciones en el ámbito tripartito y bipartito; en este último caso, particularmente en relación al desarrollo de la negociación colectiva. En el ámbito tripartito se planteó, especialmente, la necesidad de avanzar en la negociación para la reforma del sistema de formación para el empleo, en el impulso a las políticas de activación para el empleo y en la reducción del elevado nivel de desempleo juvenil. Además, el Gobierno se comprometió a promover el diálogo con los agentes sociales en materia de reforma fiscal y a evaluar las políticas salariales y de empleo en el sector público, al objeto de abordar estrategias comunes para su evolución a futuro.

53. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.1.

Este escenario sirvió como impulso para los dos principales acuerdos adoptados en 2014, el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo y el Acuerdo sobre el programa extraordinario de activación para el empleo, consecuencia del primero, que han supuesto los resultados más importantes este año del diálogo social.

Partiendo del compromiso adquirido en el mes de marzo, el 29 de julio, el Gobierno y los interlocutores sociales alcanzaron el Acuerdo de propuestas para la negocia-

---

*Acuerdo de propuestas  
para la negociación  
tripartita para fortalecer  
el crecimiento económico  
y el empleo*

ción tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, que planteaba una serie de medidas en torno a ocho ejes: la Unión Europea, el plan de Empleo e impulso a la activación, la formación para el empleo, la negociación colectiva, la protección social, la importancia de actuar sobre el modelo productivo para mejorar la competitividad y el empleo, el impulso a la economía social y a la responsabilidad social, y la política presupuestaria y fiscal. A su vez, cada eje contenía una serie de propuestas que han marcado, en gran medida, la hoja de ruta de la actuación, la última mitad del año, de los interlocutores sociales y sobre las que será necesario hacer un seguimiento para comprobar su grado de cumplimiento (recuadro II-9).

Una de las iniciativas recogidas en el Acuerdo de julio con carácter prioritario era el diseño de un programa de activación para el empleo. Para el desarrollo de esta iniciativa, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron el 15 de diciembre el Acuerdo sobre el Programa extraordinario de activación para el empleo. Dicho Acuerdo se materializó a través del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de activación para el empleo<sup>54</sup>.

En el ámbito de la modernización de los servicios públicos de empleo, el Gobierno y los interlocutores sociales se comprometieron a impulsar una Cartera Com-

---

*Modernización de los  
servicios públicos  
de empleo*

mún de Servicios de Empleo a fin de, entre otros, promover la realización de itinerarios personalizados para el empleo, elaborados a partir del perfil de los trabajadores, dando preferencia a los colectivos con mayores dificultades de acceso al mismo. La citada Cartera se

aprobó a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, que fue sometido a la preceptiva consulta sin que se hubiesen recogido las observaciones planteadas ni se hubiese llevado a cabo un verdadero proceso de negociación con los interlocutores sociales<sup>55</sup>.

54. Véase Memoria CES, capítulo II, apartado 1.2, y capítulo III, apartado 5.8.

55. Véase Memoria CES, capítulo II, apartado 1.2.

**RECUADRO II-9.** ACUERDO DE PROPUESTAS PARA LA NEGOCIACIÓN TRIPARTITA PARA FORTALECER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO

**1. Unión Europea**

- Reforzar la concertación permanente de los interlocutores sociales con el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

**2. Plan de Empleo e impulso de la activación**

- Plan de recuperación del empleo y de mejora de la protección, especialmente de los desempleados de larga duración.
- Lucha contra el desempleo juvenil: puesta en marcha, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, evaluación de la situación de la Formación Profesional Dual y establecimiento de mecanismos de participación de los interlocutores sociales en el seguimiento y evaluación de los acuerdos internacionales bilaterales sobre formación y empleo de españoles en el extranjero.
- Mejora en los procesos de intermediación: modernización de los servicios públicos de empleo, identificación de las necesidades de las empresas con la colaboración de los interlocutores sociales, a través de la conexión entre la oferta y la demanda de empleo mediante la colaboración entre agentes públicos y privados, y la mejora del portal de empleo y autoempleo.
- Lucha contra la dualidad: intensificar la lucha contra el fraude y elaborar un plan de acción contra la dualidad en la contratación laboral.
- Plan especial para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral y contra la discriminación salarial.
- Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo.
- Reforma de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo.

**3. Formación para el empleo**

- Renovación del Acuerdo Tripartito de Formación conforme a los principios acordados en la Mesa de Diálogo Social.

**4. Negociación colectiva**

- Avanzar hacia un nuevo AENC.
- Mejorar la información disponible sobre negociación colectiva.
- Garantizar a trabajadores y representantes de los trabajadores el acceso a información completa sobre cotización a la Seguridad.

**5. Protección social**

- Mapa completo de prestaciones sociales.
- Evaluación de las Rentas mínimas o básicas de inserción.
- Protección a los parados de larga duración en situación de especial necesidad.
- Profundización en el Plan de viabilidad del FOGASA.
- Avanzar en la sostenibilidad del Sistema público de pensiones y la Sanidad y Servicios sociales.



**RECUADRO II-9.** ACUERDO DE PROPUESTAS PARA LA NEGOCIACIÓN TRIPARTITA PARA FORTALECER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO *(continuación)*

**6. La importancia de actuar sobre el modelo productivo para mejorar la competitividad y el empleo**

- Agenda para fortalecer el sector industrial en España.

**7. Impulso a la Economía social y a la Responsabilidad social**

- Programa de impulso a las entidades de Economía social.
- Impulso de la Estrategia en el seno del Consejo Estatal de Responsabilidad social de las empresas.

**8. Política presupuestaria y fiscal**

- Reforma fiscal.
- Lucha contra el fraude.
- Abordar políticas salariales y de empleo en el sector público y definir una estrategia para su evolución futura.

Fuente: Acuerdo de Propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, de 29 de julio de 2014.

*Otros avances  
en el marco del diálogo  
tripartito*

Se han observado frutos del diálogo social en materia de régimen fiscal de las indemnizaciones por despido en el marco de la reforma fiscal, estableciendo un límite exento en estas indemnizaciones que se fijó en la cantidad de 180.000 euros<sup>56</sup>.

En el marco de la reforma legal del sistema de liquidación e ingreso de cuotas a la Seguridad Social, llevada a cabo por la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, y sometida a dictamen del CES<sup>57</sup>, destacan los trabajos en el ámbito tripartito para reforzar el derecho a la información mensual sobre la cotización a la Seguridad Social.

Del mismo modo, es preciso destacar el acuerdo que se alcanzó sobre la interpretación de normativa en materia de jubilación anticipada, que permitirá dicha jubilación a los 61 años a los trabajadores que fueron despedidos de forma individual antes del 1 de abril de 2013 y mantienen un convenio especial con el sistema, como vía para mantener su base de cotización cuando accedan a la edad legal de jubilación.

Continuando en el ámbito de la Seguridad Social, se debatió dentro del marco tripartito el Anteproyecto de Ley de mutuas, que no logró el consenso de los interlocutores

56. Novedades tributarias de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta, introducidas por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre.

57. Dictamen CES 6/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.

sociales y que finalmente fue aprobado por la Ley 35/2014, que fue objeto de dictamen del CES<sup>58</sup>. En este dictamen se ponía de relieve la falta de agotamiento de las vías previas de consultas con las organizaciones, así como de negociación en el marco del diálogo social del citado Anteproyecto.

Uno de los avances alcanzados en 2014 en el ámbito del diálogo social, recogido entre los compromisos de julio, fue la profundización en el Plan de Garantía de viabilidad del FOGASA, cuya finalidad principal es frenar el atraso en la resolución de los expedientes y proceder al abono de los expedientes resueltos.

El 24 de octubre de 2014, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las empresas 2014-2020, que se enmarca dentro de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y los interlocutores sociales el pasado 29 de julio en el Palacio de la Moncloa.

Continuando en las coordenadas del acuerdo de julio, el 9 de febrero de 2015 se reunieron el Gobierno y los interlocutores sociales con el fin de fortalecer el sector y mejorar la competitividad de la industria. Las partes pactaron en dicho acuerdo el papel clave que el sector industrial “puede y debe” jugar en el proceso de recuperación de la economía española, con el fin de convertirse en los próximos años en uno de los motores económicos más destacados. Las principales líneas de actuación que debatieron fueron la estimulación de la demanda de los bienes industriales, la mejora de la competitividad de los factores productivos clave y el reforzamiento de la estabilidad de un marco regulatorio. Otros puntos tratados fueron asegurar un suministro energético estable y sostenible, incrementar el apoyo a la I+D+i, a las pymes españolas, a la financiación no convencional y al apoyo de la internacionalización de la industria.

Con relación a la formación para el empleo, se llegó al compromiso de renovar el Acuerdo tripartito de Formación conforme a los principios acordados en la Mesa de diálogo social que se constituyó en mayo de 2013, con el fin de reformar el modelo de FPE existente<sup>59</sup>, basándose en la necesidad de adaptar el sistema a las necesidades del mercado de trabajo. Con este fin, los interlocutores sociales elaboraron un documento bipartito sobre Formación Profesional para el Empleo, y durante 2014 y principios de 2015 se mantuvieron diversos encuentros. A pesar de la falta de consenso por parte de las organizaciones sindicales y empresariales, finalmente se aprobó el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, actualmente en trámite parlamentario como Proyecto de Ley<sup>60</sup>.

58. Dictamen CES 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

59. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.1.

60. Véase Memoria CES, capítulo II, apartado 1.2.

Tanto en el ámbito bipartito como en el tripartito, se han constatado avances a lo largo de 2014 en la elaboración de la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, finalmente aprobada en el Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015.

En cuanto a la reducción de la dualidad, se destacó la necesidad de impulsar el diálogo para reforzar la lucha contra la excesiva segmentación del mercado de tra-

---

#### *Trabajos pendientes*

bajo, así como la evaluación conjunta del impacto de medidas, como la “tarifa plana” introducida por el Real Decreto-ley 3/2014, pendiente de realizarse dicha evaluación y cuyo resultado influirá en su posible modificación o prórroga.

Asimismo, tampoco ha habido hasta la fecha resultados concretos en otras materias pendientes, como en la elaboración de un mapa de prestaciones o en los aspectos relacionados con la renta mínima, sobre los que planea la dificultad de plasmarse finalmente en resultados ciertos. Con relación al Plan Especial para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el Ámbito Laboral y contra la Discriminación Salarial, finalmente se mantuvo una primera reunión en enero de 2015, celebrándose varias posteriormente, con el objetivo de llevar a cabo una consulta reforzada a los interlocutores sociales del Plan Especial elaborado por el Gobierno.

En el ámbito sanitario, la interlocución tripartita se centró principalmente en la sostenibilidad y suficiencia del Sistema Nacional de Salud, coincidiendo, entre otros, en temas presupuestarios, de evaluación y transparencia del Sistema, si bien no se ha cerrado ninguno de ellos, quedando pendiente abordar los aspectos relativos a la equidad y la gobernanza. Asimismo, en 2015 se han abierto las mesas sobre Integración sociosanitaria y Sistema de Dependencia.

---

#### *Otras materias objeto de información o consulta*

Se remitió a los interlocutores sociales el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por IT en los primeros 365 días de su duración.

Igualmente, se envió el Real Decreto por el que se regulan las obligaciones de la Administración de la Seguridad Social y de otras entidades ajenas para hacer efectivo el acceso de los trabajadores a una información personalizada sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria y a otros instrumentos de carácter complementario o alternativo.

Con relación al empleo se han sometido a consulta de los interlocutores sociales diversos planes y normas, como el Plan Nacional de Reformas 2014 (ámbito de empleo), el Plan Anual de Política de Empleo-PAPE 2014 o el Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020.

Por otro lado, respecto a la Seguridad Social, se remitieron varios proyectos normativos, ya mencionados, así como el Informe de evaluación del plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales fueron sometidos al trámite de consulta, entre otros, el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 39/2011, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención y el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

Finalmente, cabe destacar el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyos borradores iniciales fueron sometidos a consultas ante las organizaciones empresariales y sindicales, aunque no su última versión, que sí fue objeto de dictamen del CES<sup>61</sup>.

En el ámbito del diálogo bipartito, las negociaciones llevadas a cabo por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, con el fin de alcanzar un nuevo acuerdo para el empleo y la negociación colectiva que sustituya al II AENC, cuya vigencia finalizó en 2014, desembocaron en la firma, el 14 de mayo de 2015, de un Preacuerdo cuyo texto debía ser sometido para su ratificación, a la mayor brevedad, a los respectivos órganos de gobierno de las organizaciones firmantes, cuando así lo hubieran dispuesto, y, en su caso, a su firma definitiva.

---

*Diálogo bipartito:  
alcanzado el preacuerdo  
de cara a la firma  
del III Acuerdo para  
el Empleo y  
la Negociación Colectiva*

Dichas organizaciones han considerado que la confianza generada por la asunción de las responsabilidades contenidas en el II AENC, que se gestó en un escenario de intenso y creciente deterioro de la actividad, el tejido productivo y el empleo, y aun no habiéndose alcanzado todos los objetivos propuestos, ha colaborado a una mayor resistencia a la desaceleración de la economía española, a la moderación salarial y a una menor destrucción de empleo. El Preacuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 se ha adoptado, por ello, desde la convicción de las citadas organizaciones de que el establecimiento de criterios y orientaciones compartidos posibilita afrontar los procesos de negociación colectiva en mejores condiciones en la actual situación económica y del empleo.

El texto del Preacuerdo, en consecuencia, incorpora un conjunto de criterios interrelacionados con el objetivo de orientar la negociación de los convenios colectivos durante la vigencia de tres años prevista, en una serie de materias (recuadro II-10).

Un año más, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas arroja resultados muy desiguales, pero con un predominio claro, entre los acuerdos finalmente alcanzados, de aquellos que tienen por objeto el impulso de la economía y el

61. Dictamen CES 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 25 de marzo de 2015.

**RECUADRO II-10. PREACUERDO PARA EL EMPLEO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

**Impulso del empleo de calidad y con derechos:** aborda criterios sobre estabilidad del empleo y uso de las modalidades de contratación, contratación de jóvenes, formación y cualificación profesional, los procesos de reestructuración, los derechos de información y consulta, la igualdad de trato y oportunidades, y la seguridad y la salud en el trabajo.

**Materia salarial:** a fin de orientar una política salarial que contribuya de manera simultánea a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad empresarial, establece criterios sobre la estructura salarial y para la determinación de los incrementos salariales en los años de vigencia, entre otros aspectos.

**Instrumentos de flexibilidad negociada y condiciones de trabajo:** se plantean criterios sobre flexibilidad interna, en materia de clasificación profesional y movilidad funcional, sobre ordenación del tiempo de trabajo, y sobre inaplicación de determinadas condiciones de trabajo, entre otros aspectos y materias.

**Negociación colectiva:** se recogen criterios sobre determinados aspectos relativos a la negociación colectiva, como la ultraactividad de los convenios y los procesos de negociación, y el papel de las comisiones paritarias y los sistemas de solución autónoma de los conflictos laborales.

Fuente: *Preacuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017.*

---

*Continúa el desigual desarrollo del diálogo social en las comunidades autónomas*

empleo, motivados por la necesidad de continuar contrarrestando las consecuencias de la crisis en sus respectivas regiones.

Así, mientras en algunas comunidades el diálogo a tres bandas ha sido en 2014 prácticamente inexistente, como en el caso de Cantabria, donde tras la desaparición

del CES autonómico no se tiene constancia de acuerdos entre los interlocutores sociales y el gobierno regional, La Rioja, donde no se ha producido ningún acuerdo este año en el ámbito de la concertación social y el diálogo social tripartito ha sido prácticamente inexistente, al igual que en Valencia, o la Comunidad de Madrid, donde no existe diálogo social a nivel institucional, ya que los instrumentos de participación han desaparecido y el diálogo social bipartito se ciñe a la negociación de los convenios colectivos de cada sector.

En otro extremo, cabe señalar novedades destacables este año en el impulso al diálogo social regional, como la creación del Consejo Navarro del Diálogo Social<sup>62</sup>, o la Ley de participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más

62. Aprobado por la Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra.

**CUADRO II-28.** PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2014

| Comunidades autónomas | Denominación                                                                                                                           | Firma y/o vigencia                      | Firmantes                                                                                |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía             | Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía                                                                               | 20-03-2013<br>(vigencia de varios años) | Junta de Andalucía, C. E. Andalucía (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                          |
| Aragón                | Acuerdo Social para la competitividad y el empleo de Aragón 2012-2015                                                                  | 7-3-12                                  | Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                             |
| Asturias              | Acuerdo para el Empleo y el Progreso de Asturias 2013-2015 <sup>(1)</sup>                                                              | 9-2-13                                  | Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                                |
| Baleares              | Plan de Empleo de las Islas Baleares 2014-2017                                                                                         | 2014-2017                               | Mesa Social Tripartita                                                                   |
| Canarias              | Estrategia Canaria de formación y empleo 2012-2014                                                                                     | 29-12-11                                | Gobierno de Canarias, CAC (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.                                   |
| Castilla-La Mancha    | Acuerdo Estratégico para la Seguridad y Salud Laboral (2014-2016)                                                                      | 2014-2016                               | Gobierno Regional y los principales interlocutores sociales                              |
|                       | III Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos                                                                                      | Vigencia indefinida                     | Acuerdo bilateral, aunque la Administración da soporte económico                         |
| Castilla y León       | Acuerdo en materia de creación y mantenimiento del empleo e inmigración y convivencia intercultural                                    | 30-12-14                                | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
|                       | III Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2014-2020.                                         | 2014-2020                               | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
|                       | Estrategia integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Empleo 2012-2015               | 7-3-12                                  | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
|                       | III Plan Estratégico de inmigración y convivencia intercultural 2014-2017                                                              | 30-12-14                                | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
|                       | Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León 2014 <sup>(2)</sup>                                               | 29-1-2014<br>(vigente de 2014 a 2016)   | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
|                       | Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Castilla y León (2014-2017)                                                              | 2014-2017                               | Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT               |
| Cataluña              | Acuerdo Estratégico 2013-2016. Documento de bases para el impulso de la competitividad, la ocupación y la cohesión social              | 15-5-13                                 | Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT |
| Extremadura           | Estrategia de Industrialización de Extremadura 2014/2020                                                                               | 14-10-14                                | Gobierno de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                               |
| Galicia               | Acuerdo sobre las líneas básicas del programa de garantía juvenil y el programa extraordinario de activación para el empleo en Galicia | 14-1-15                                 | Xunta de Galicia, CEG (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                                        |
| Murcia                | Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020                                                                                      | Firmado en marzo de 2014                | Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO                                                    |
|                       | Nueva Estrategia Regional para la creación de Empleo                                                                                   | 2014-2016                               | Aprobada por el Gobierno regional, con la participación de los interlocutores sociales   |

**CUADRO II-28.** PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2014 (*continuación*)

| Comunidades autónomas | Denominación                                                                                    | Firma y/o vigencia        | Firmantes                                                                                                                     |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Navarra               | Acuerdo para la reactivación de la economía y el empleo                                         | 2015-2017                 | Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos                                                              |
|                       | Acuerdo de la Comisión Especializada de Acreditación Profesional en el Sector de la Dependencia | 6-3-14                    | Primer acuerdo del Consejo de Diálogo Social, firmado por el Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos |
| La Rioja              | Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015                                                            | 30-12-11                  | Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT                                                                         |
|                       | <i>Acuerdo sobre Responsabilidad Social Empresarial</i>                                         | <i>Pendiente de firma</i> | <i>Gobierno de La Rioja, FER y UGT</i>                                                                                        |
| País Vasco            | – <sup>(3)</sup> Estrategia vasca de empleo 2015-2020                                           | 4-12-14                   | Gobierno Vasco, CCOO, UGT y CONFEBASK                                                                                         |
|                       | – Plan de acción de empleo 2015                                                                 |                           |                                                                                                                               |
|                       | – Estrategia vasca de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020                                 |                           |                                                                                                                               |
|                       | – Declaración en defensa del Sistema Vasco de Garantía de ingresos y cohesión social            |                           |                                                                                                                               |
|                       | – Ley del sistema de empleo y del servicio vasco de empleo                                      |                           |                                                                                                                               |

1. Este Acuerdo contiene además un subacuerdo denominado Acuerdo para la Sostenibilidad de los Sistemas Educativo y Sanitario Públicos 2013-2015, el cual no ha sido firmado por FADE.

2. Además del Plan de Estímulos, ese mismo día y también en el marco del Consejo de Diálogo Social de Castilla y León, la Junta y los agentes sociales más representativos de la región (CECALE, CCOO y UGT) firmaron el Acuerdo para la Reforma del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

3. La mesa de diálogo social en País Vasco se constituyó en diciembre de 2014, pero los acuerdos alcanzados se han producido en enero de 2015.

Fuente: elaboración propia.

representativas aprobada por el Parlamento Canario, en la que se establece la obligatoriedad del ejecutivo de consultar la opinión de los interlocutores sociales en las políticas económicas y de empleo.

Por otro lado, cabe destacar la comunidad de Castilla y León, en donde existe un fructífero diálogo social a tres bandas con la Junta, pero una gran dificultad para lograr concretar acuerdos bipartitos, como el relativo al Acuerdo sobre negociación colectiva. Aunque la renovación de dicho Acuerdo, que tenía una vigencia de 2012 a 2014, finalmente se ha producido el 30 de marzo de 2015.

Durante 2014, se han firmado nuevos acuerdos autonómicos tripartitos en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, País Vasco, Baleares y Navarra, con el objetivo común, en la mayor parte de los casos, de reactivar la economía, el empleo, la competitividad y la seguridad y salud laboral en sus respectivos territorios.

Así, en Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades y los principales interlocutores sociales firmaron el Acuerdo Estratégico para la Seguridad y Salud Laboral (2014-2016), enlazando con las directrices de las Estrategias Europea y Española en esta materia, adaptada a un ámbito más localizado, el de la comunidad autónoma, en la búsqueda de una mayor eficacia de las políticas preventivas.

Por su parte, en Castilla y León el 30 de diciembre de 2014 se firmó el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de creación y mantenimiento del empleo e inmigración y convivencia intercultural, entre la Junta de Castilla y León, CECAL, UGT y CCOO, con el fin de priorizar el crecimiento del empleo al hilo del económico, al tiempo que se posibilitase la cualificación de los trabajadores en los sectores y actividades con potencial de crecimiento.

En dicho acuerdo se incluyó también la firma del III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de Castilla y León 2014-2017 y el III Acuerdo de Integración Social y Laboral de la Población Inmigrante y Emigrante de Castilla y León, 2014-2017, como parte del plan de medidas para revertir la situación de especial vulnerabilidad de la población inmigrante que pone en riesgo la convivencia social. En la parte final del citado Acuerdo se incluye aprobar el Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León en 2015. Asimismo, cabe destacar la firma en 2014, en esta comunidad, del Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Castilla y León 2014-2017.

Con el fin de potenciar el sector industrial de la Región de Extremadura, el 14 de octubre de 2014 se suscribió la Estrategia de Industrialización de Extremadura 2014/2020 entre la Junta, UGT, CCOO y la Confederación Regional Empresarial Extremeña (CREEX).

Por su parte, en Murcia, durante 2014, se han concretado los trabajos de elaboración del nuevo Plan Estratégico 2014-2020, y de la nueva Estrategia Regional para la creación de Empleo (no suscritos finalmente por UGT). Sin embargo, pese a no existir un acuerdo generalizado en torno a los dos documentos citados, todos los interlocutores sociales participan en las Comisiones de Seguimiento de esos instrumentos.

El diálogo social en el País Vasco durante 2014 ha visto reflejados sus frutos en los acuerdos alcanzados en enero de 2015. Aunque la mesa de diálogo social se constituyó el 4 de diciembre de 2014, de la que forman parte el Gobierno Vasco, CCOO y UGT en representación sindical y CONFEBASK en representación de los empresarios vascos. Por voluntad propia, no forman parte de esta mesa los sindicatos ELA y LAB.

Los temas planteados principalmente fueron, el análisis y diagnóstico de la situación actual de la negociación colectiva en Euskadi, las relaciones laborales y el diálogo social. Y con relación al empleo se planteó: la Estrategia vasca de empleo 2015-2020, el Plan de acción de empleo 2015, la Estrategia vasca de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020, la Declaración en defensa del Sistema Vasco de Garantía de ingresos y cohesión social, y la Ley del sistema de empleo y del servicio vasco de empleo.

Por su parte, el diálogo social mantenido en Baleares en el año 2014, se ha reducido a la Mesa Social Tripartita, en la cual se ha firmado el Plan de Empleo de las Islas Baleares 2014-2017.

En Navarra, el mes de noviembre de 2014, el Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos suscribieron el Acuerdo para la reactivación de la economía



y el empleo, que incorporaba una serie de medidas en materia de política económica y política de empleo, dotadas con 545.500.000 euros para el periodo 2015-2017. Además, el recién creado Consejo de Diálogo Social adoptó el Acuerdo de la Comisión Especializada de Acreditación Profesional en el Sector de la Dependencia, firmado por el Gobierno y los agentes económicos y sociales más representativos.

Ya a principios de 2015, en Galicia se logró un acuerdo sobre las medidas complementarias para el desarrollo del programa de garantía juvenil y del programa extraordinario de activación del empleo. Dicho acuerdo fue firmado por UGT-Galicia, CCOO Galicia, Confederación de Empresarios de Galicia y Xunta de Galicia. Es el resultado de un proceso de diálogo abierto y una reivindicación sostenida en el tiempo de dar protección a los parados de larga duración y una oportunidad para los jóvenes en situación de necesidad. Al mismo tiempo se pretende vincular estas ayudas con la reinserción laboral, de tal forma que sean oportunidades para retornar al mercado de trabajo y, por tanto, de luchar contra la situación de paro estructural. Se trata de un acuerdo complementario al firmado a nivel estatal dentro de las competencias que tiene esta comunidad autónoma para la gestión de las políticas activas de empleo.

En el ámbito de los acuerdos bipartitos cabe mencionar el Acuerdo para la sostenibilidad de los sistemas educativo y sanitario públicos 2013-2015, entre el Gobierno regional y los sindicatos (UGT y CCOO) en Asturias, donde, FADE (Federación de Empresarios) no plasmó su firma.

Igualmente, en Castilla-La Mancha se firmó en 2014 el III Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos, aunque en puridad se trata de un acuerdo bilateral entre patronal y sindicatos, la Administración es la que da el soporte económico a través de la Fundación del Jurado Arbitral Laboral de Castilla-La Mancha.

En 2015, como previamente se ha mencionado, se logró el acuerdo entre CECAL, CCOO y UGT para impulsar la negociación colectiva y el Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos de Solución Autónoma de Conflictos Laborales en Castilla y León.

## 2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

La crisis económica y financiera ha estado jalonada en España por una profusión de normas laborales y del empleo que, en el periodo de la actual legislatura, se ha materializado en cada uno de los años en una oleada de medidas que han profundizado, complementado o, en ocasiones, corregido algunos aspectos de las anteriores. Normas que se han expandido en tres ámbitos (cuadro II-29): las relaciones de trabajo, mediante una reforma en cascada de la legislación laboral; el mercado de trabajo, a través fundamentalmente de numerosas medidas de incentivos a la contratación, además de la adopción de un nuevo modelo de políticas activas de empleo; y las políticas de protección frente al desempleo, mediante una serie de ajustes en el nivel de la protección y en los requisitos de acceso.

| Materias                                                      | Normas                                                                                                                                                 | Fines y contenidos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relaciones de trabajo (Reforma laboral) (Objetivo: el empleo) | Ley 3/2012, de 6 julio (procedente de RDL 3/2012) Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.                                                | <p><i>Fomento empleabilidad:</i> amplia intermediación laboral a las ETT, nuevos derechos de formación profesional, cambios en el contrato para la formación y el aprendizaje.</p> <p><i>Fomento contratación indefinida:</i> nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, entre otras medidas.</p> <p><i>Estímulo flexibilidad interna:</i> desaparición de la categoría profesional, facultad empresarial de distribución irregular de una parte de la jornada, medidas de flexibilización en movilidad geográfica y modificación sustancial de condiciones de trabajo, supresión de la autorización administrativa en la regulación temporal de empleo y modificación de la definición de las causas, cambios en la negociación colectiva (descuelgue, prioridad aplicativa absoluta de los convenios de empresa, limitación de la ultraactividad de los convenios, entre otras).</p> <p><i>Reducción dualidad laboral:</i> supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos, cambios en la definición y cuantificación de la causa económica, despido colectivo del personal laboral del sector público, reducción de la cuantía indemnizatoria por despido improcedente, supresión de salarios de tramitación en la opción de indemnización, modificaciones en el despido objetivo, entre otras.</p> |
|                                                               | Ley 11/2013, de 26 julio (procedente de RDL 4/2013) Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.          | Medidas coyunturales dirigidas a parados menores de 30 años: Modifica los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje para ampliar su utilización. Regula el contrato temporal “primer empleo joven”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                               | RDL 16/2013, de 20 diciembre Medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad.                                                | Flexibilización del contrato a tiempo parcial (CTP) (horas complementarias y papel de la negociación colectiva), entre otras medidas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                               | Ley 1/2014, de 28 febrero (procedente del RDL 11/2013) Protección trabajadores tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. | Comisión negociadora única en regulaciones colectivas de empleo que afecten a varios centros de trabajo. Acotación de causas que pueden dar lugar a la nulidad judicial del despido colectivo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**CUADRO II-29.** PANORAMA NORMATIVO 2012-2015: RELACIONES DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO (continuación)

| Materias                                                                       | Normas                                                                                                                            | Fines y contenidos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mercado de trabajo (Incentivos al empleo)</b><br><b>Objetivo: el empleo</b> | Ley 3/2012, de 6 julio (procedente de RDL 3/2012) Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.                           | <i>Incentivos a la contratación:</i> bonificaciones de cuotas e incentivos fiscales concentradas en el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.<br><i>Incentivos al mantenimiento del empleo:</i> incentivos a la regulación temporal de empleo (ERTEs) como alternativa a las medidas de extinción colectiva de contratos (EREs).                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                | Ley 11/2013, de 26 julio (procedente de RDL 4/2013).                                                                              | Reducciones y bonificaciones a la SS, y otras medidas, para trabajo por cuenta propia de jóvenes.<br>Reducción de cotizaciones empresariales para la “contratación a TP con vinculación formativa” de desempleados menores de 30 años. Reducción de cotizaciones empresariales por la contratación indefinida de desempleados jóvenes menores de 30 años por microempresas y autónomos. Reducción por la contratación indefinida de parados de larga duración de 45 o más años (o beneficiarios del “Prepara”) por parte de trabajadores jóvenes por cuenta propia sin asalariados. |
|                                                                                | RDL 3/2014, de 28 febrero<br>Medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación.                                       | Reducción de cotizaciones empresariales en la contratación indefinida (tarifa plana).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                | Ley 18/2014, de 15 octubre<br>Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (procedente de RDL 8/2014). | Regulación Sistema Nacional de Garantía Juvenil (medidas activas para jóvenes >de 16 a <de 25 años NEETs).<br>Modificación de la Ley de Empleo para adaptarla a Estrategia de Empleo. Modificaciones en Agencias de colocación y ETT.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                | RDL 16/2014, de 19 diciembre<br>Programa de activación para el empleo.                                                            | Políticas activas para desempleados de larga duración sin prestaciones y con cargas familiares (la ayuda económica que conlleva es compatible con trabajos por cuenta ajena, descontándose su cuantía del salario también compatible con otros incentivos a la contratación que puedan corresponder).                                                                                                                                                                                                                                                                               |

**CUADRO II-29. PANORAMA NORMATIVO 2012-2015: RELACIONES DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO (continuación)**

| Materias                                                                                         | Normas                                                                                                                                                                                                                            | Fines y contenidos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mercado de trabajo (Incentivos al empleo)</b><br><b>Objetivo: el empleo</b>                   | RDL 1/2015, de 27 febrero<br>Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.                                                                                                     | Entre otras medidas, introduce un nuevo incentivo a la contratación indefinida, consistente en un mínimo exento en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                  | RDL 4/2015, de 22 marzo<br>Reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.                                                                                                              | Aprueba una intensa reforma del Sistema de FPE en el ámbito laboral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Protección frente al desempleo (Reformas en prestaciones)</b><br><b>(Objetivo: el empleo)</b> | RDL 20/2012, de 13 de julio<br>Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.                                                                                                           | Reducción de la cuantía de la prestación por desempleo a partir del 6.º mes. Elevación de edad de acceso al subsidio por desempleo a 55 años para beneficiarios sin responsabilidades familiares. Supresión del subsidio especial para mayores de 45 años que agoten prestación contributiva. Cambios en el régimen de acceso a la Renta Activa de Inserción. Otras medidas. |
|                                                                                                  | RDL 23/2012, de 24 agosto<br>Prorroga el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.                                                                                          | Prorroga del Programa Prepara, introduciendo diversas modificaciones en el diseño y la cuantía de la ayuda económica.                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                  | RDL 1/2013, de 25 enero<br>Prorroga el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. | Prorroga del Programa Prepara y regulación de prórrogas automáticas del mismo por periodos de seis meses con tasas de paro superiores al 20%. Ampliación del plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo en supuestos de regulación temporal de empleo seguidos de extinción colectiva de empleo, con determinadas condiciones.                       |
|                                                                                                  | RDL 16/2014, de 19 diciembre<br>Programa de activación para el empleo.                                                                                                                                                            | Ayuda económica a desempleados de larga duración sin prestaciones y con cargas familiares (amplía los requisitos para acceder a la ayuda).                                                                                                                                                                                                                                   |

Fuente: elaboración propia.

La amplia producción de normas laborales ha tenido como denominador común el objetivo expreso del empleo y se ha impulsado al calor de la crisis y de sus devastadores efectos sobre los niveles de ocupación y de paro. En ese contexto, se ha apoyado en una utilización intensa del Real Decreto-ley, como muestra el recurso a la legislación de urgencia en el terreno laboral en al menos una decena de ocasiones, algunos de ellos tramitados después como ley en las Cortes<sup>63</sup>. Asimismo, se ha caracterizado por un escaso apoyo, con puntuales excepciones, en el diálogo social, que ha visto reducida su utilización en la adopción de las políticas socioeconómicas y laborales. Ello ha discurrido, además, dentro de un panorama de aumento de la conflictividad laboral, de naturaleza económica y jurídica<sup>64</sup>, que, sin embargo, descendió en 2014<sup>65</sup>.

Se ha aprobado así un conjunto de normas con incidencia en el mercado de trabajo, impulsadas por la urgencia de corregir los graves desequilibrios del mismo fuertemente agudizados por la crisis, fundamentalmente a causa de la alta destrucción de empleo y la elevación de la tasa de paro, en un contexto de sucesivas recomendaciones de ajustes y reformas en el ámbito laboral formuladas desde instancias comunitarias<sup>66</sup>, y sugeridas desde organismos como el FMI y la OCDE<sup>67</sup>. No por casualidad, la orientación de algunas medidas, determinadas figuras y técnicas empleadas, se han podido observar también como novedad en otros países miembros de la Unión Europea, marcando al respecto una cierta tónica en algunos países europeos.

A la intensa reforma laboral aprobada en 2012, materializada en el Real Decreto-ley y la Ley 3/2012, y en una serie de normas de desarrollo reglamentario que han concretado y regulado aspectos ciertamente relevantes para la aplicación de aquella, o bien de ampliación de medidas de ajuste en otros casos<sup>68</sup>, le siguió en 2013 otro grupo de normas con incidencia en las relaciones de trabajo y el empleo, de las que cabe destacar las medidas de flexibilización del trabajo a tiempo parcial que, junto con medidas de incentivos a esta contratación, materializan una apuesta por esta modalidad de jornada para impulsar la ocupación; las nuevas normas de ese año, en las que cabe destacar también la ampliación del uso de los contratos de naturaleza formativa, introdujeron algunas correcciones y ajustes en la reforma laboral de 2012, además de nuevas reformas materiales<sup>69</sup>, profundizando en aquella.

63. Reales Decretos-ley 3/2012, 20/2012, 23/2012, 1/2013, 4/2013, 11/2013, 16/2013, 3/2014, 8/2014 y 16/2014. Se tramitaron en las Cortes y se aprobaron como ley los Reales Decretos-ley 3/2012, 4/2013, 11/2013 y 8/2014.

64. Véase Memoria CES 2012 y 2013, capítulo II-2.

65. Véase capítulo II-2.4 de esta Memoria.

66. Como se refleja en las recomendaciones específicas para España, en estos años, en el contexto del Semestre Europeo.

67. OCDE: *Estudio sobre la reforma laboral 2012 en España: una evaluación preliminar*, diciembre de 2013.

68. Como por ejemplo las contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012. Véase Memoria CES 2012, capítulo II-2.2.

69. Véase Memoria CES 2013.

En el plano interno, en 2014 y los primeros meses de 2015 ha visto la luz otra batería de normas que se ha focalizado en el polo de incentivos al empleo, expuestas con anterioridad<sup>70</sup>: el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, que contiene medidas temporales de reducción de cotizaciones empresariales por la celebración de nuevos contratos indefinidos (la conocida como “tarifa plana”); la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (procedente del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio), que regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (medidas activas para jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años que ni estudian ni trabajan) y modifica la Ley de Empleo para adaptarla a la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016; y el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, este último con base en el diálogo social<sup>71</sup>, que ha aprobado políticas activas y ayuda económica para desempleados de larga duración sin prestaciones y con cargas familiares. Ya en 2015 se han aprobado nuevos incentivos a la contratación indefinida mediante el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social; y en un terreno diferente al de los incentivos, pero perteneciente al ámbito de las políticas activas, asimismo ha visto la luz una intensa reforma de la Formación Profesional para el Empleo a través del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo.

---

*Principales novedades  
normativas del año: más  
políticas de incentivos  
a la contratación*

Estas disposiciones han protagonizado en 2014 y los primeros meses de 2015 la acción normativa sobre el mercado de trabajo con el objetivo de impulsar el empleo indefinido, el de los jóvenes ante la tasa de paro a que se enfrentan, y el volumen alcanzado por los que ni estudian ni trabajan, y el de los parados de larga duración, colectivo que a su fuerte incremento suma el aumento del tiempo de permanencia en desempleo por efecto de la crisis<sup>72</sup>.

El análisis del grueso de las novedades normativas de 2014 y 2015, sin embargo, se aborda por razones sistemáticas en las políticas de empleo tratadas dentro de este capítulo, dada su naturaleza de medidas de política activa, mientras que se tratan en el capítulo III las que tienen incidencia en las bases financieras del sistema de Seguridad Social.

70. Véase apartado 1.2.2 sobre las políticas de empleo en España.

71. El 15 de diciembre de 2014, el Gobierno y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, firmaron el Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo.

72. A ellas habría que añadir la regulación de la Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, aprobada mediante el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero.

*Otras normas laborales*

También se aprobaron diversas normas que completan un panorama legislativo intenso. De ellas, cabe dar cuenta, en primer lugar, de las que responden a reajustes de aspectos de la reforma laboral de 2012.

La Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto), introdujo determinadas modificaciones que afectaron, en el ámbito de las relaciones laborales, al Estatuto de los Trabajadores, a la Ley Concursal, a la Ley Reguladora de la jurisdicción social, al Real Decreto por el que se regulan las agencias de colocación y al Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. De ellas, destaca la previsión expresa de conformar una única comisión negociadora, y de constituir una comisión representativa de los trabajadores, aun cuando la decisión empresarial afecte a varios centros de trabajo, en los procedimientos de consultas que debe llevar a cabo el empresario que pretenda adoptar decisiones de regulación colectiva de empleo en sus diferentes modalidades<sup>73</sup>.

Por otro lado, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, a la que ya se ha hecho mención en su contenido de políticas de empleo, operó modificaciones puntuales en diversas normas del ámbito laboral, alguna de ellas de carácter sustantivo, como el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Así, ha modificado el artículo 16 del ET, sobre ingreso al trabajo, desapareciendo toda mención a las agencias de colocación y a las empresas de trabajo temporal, adecuando su contenido a los cambios operados en otros textos legales<sup>74</sup>.

También debe mencionarse la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se Delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española. Dicha Ley delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos en relación con aquellas leyes que, habiendo sido modificadas en numerosas ocasiones, destacan por su relevancia en el ámbito sociolaboral, entre otras, el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo; el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio; la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se Regulan las empresas de

73. Sobre esta norma, véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.2.

74. Modificaciones de mero ajuste normativo a otras normas (coherencia regulatoria). Así, la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se Regulan las empresas de trabajo temporal, se modificó para adaptarla a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado. Del mismo modo, se modificó la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, para adaptar la normativa reguladora de las agencias de colocación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.

trabajo temporal; la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales; y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Además de las mencionadas normas de rango legal, cabe mencionar el Real Decreto 418/2014, de 6 de junio, por el que se modifica el procedimiento de tramitación de las reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido, aprobado con la finalidad de agilizar estos procedimientos, permitiendo la resolución de las reclamaciones y, en su caso, el abono de las cantidades por este concepto en tiempos razonables.

Y, en otro plano, hay que aludir a la modificación de las reglas sobre los conceptos que computan en la base de cotización al Régimen General llevada a cabo por el Real Decreto 637/2014<sup>75</sup>. Esta norma, que cabe recordar no ha contado con el diálogo con los interlocutores sociales, ha afectado a las relaciones laborales impactando en las dinámicas de determinación en materia salarial o de prestaciones sociales complementarias en la negociación de los convenios colectivos.

En 2014 se aprobó una serie de directivas comunitarias en el terreno de la política común de inmigración y de la movilidad de trabajadores en la Unión Europea: Directiva 2014/36, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros; Directiva 2014/54, de 16 de abril, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores; y Directiva 2014/66, de 15 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales<sup>76</sup>.

---

*Directivas comunitarias  
sociolaborales*

Además, se aprobaron otras dos directivas en materia sociolaboral, de las que cabe destacar aquí la 2014/67, de 15 de mayo, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI)<sup>77</sup>.

Dicha norma, que deberá ser transpuesta por los Estados miembros de la Unión Europea a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales antes del 18 de junio de 2016, pretende reforzar y articular mecanismos jurídicos, administrativos e institucionales,

75. Real Decreto 637/2014, de 25 de julio, por el que se modifica el artículo 23 del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.

76. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.1.1.

77. También vio la luz la Directiva 2014/112, de 19 de diciembre, por la que se aplica el Acuerdo europeo sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo en el transporte de navegación interior celebrado por la Unión Europea de Navegación Fluvial (EBU), la Organización Europea de Patrones de Barco (ESO) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF).



que hagan efectivo el control y cumplimiento de las previsiones de la Directiva 96/71/UE, que establece un conjunto de condiciones de empleo que el prestador de servicios debe cumplir en el Estado miembro donde tiene lugar el desplazamiento, para garantizar una protección mínima a los trabajadores desplazados.

---

*Derechos  
constitucionales  
laborales y política  
legislativa en la crisis:  
pronunciamientos del  
Tribunal Constitucional  
sobre la reforma laboral*

La interpretación del contenido, el alcance y los límites de los derechos laborales constitucionalmente reconocidos se ha venido fijando, en gran medida, a través de la copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional elaborada con ocasión de los recursos de amparo de que ha conocido, a lo largo de muchos años, interpuestos contra la posible vulneración de derechos fundamentales en el terreno de las relaciones de trabajo.

Al mismo tiempo, tal tarea se ha llevado a cabo desde la perspectiva de los límites que impone el texto constitucional a la acción legislativa de los poderes públicos mediante normas de rango legal, a través del conocimiento del recurso de inconstitucionalidad, tal como ocurrió con alguna norma preconstitucional, como ha sucedido con algunas de las normas centrales del sistema de relaciones laborales y, desde luego, con algunas de las principales reformas del mercado de trabajo que se han acometido en diferentes etapas.

No en vano, pocas veces como con ocasión de una extensa reforma del mercado de trabajo se ponen de manifiesto de una manera tan aguda las tensiones entre las opciones de política legislativa impulsadas por los gobiernos, sobre todo las adoptadas en contextos de profunda crisis y deterioro del empleo, y el diseño y definición de los derechos constitucionales laborales interpretados por el máximo órgano garante de la Constitución.

El encaje en el marco constitucional de una serie de medidas contenidas en la reforma laboral de 2012 ha sido el objeto, y finalmente el sentido de los correspondientes fallos, de las dos sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en 2014, en resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 3/2012<sup>78</sup>.

Los aspectos de la reforma laboral impugnados fueron, en el primero de los recursos, resuelto por la STC 119/2014, de 16 de julio, la introducción de un periodo de prueba de un año en el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, por entender que podría vulnerar el derecho al trabajo reconocido en la Constitución (art. 35.1 CE), el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1) y la prohibición de discriminación (art. 14 CE); asimismo, la regulación de un arbitraje obligatorio como mecanismo de

78. STC de 16 de julio de 2014, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 5603-2012 presentado por el Parlamento de Navarra, y STC de 22 de enero de 2015, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad 5610-2012 presentado por un grupo de diputados del GP socialista y del GP de la izquierda plural.

cierre de los conflictos en materia de inaplicación de condiciones de trabajo del convenio colectivo aplicable, por entender que podría ir en contra de los artículos 37.1 y 24.1 CE; y, por último, la regulación de una prioridad absoluta de aplicación de los convenios colectivos de empresa sobre los de ámbito superior, por entender que podría lesionar los derechos a la negociación colectiva y a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Por su parte, el segundo de los recursos, resuelto por la STC 8/2015, de 22 de enero, además de los aspectos mencionados, para cuya resolución el TC se remite a la precedente sentencia de julio de 2014, además de añadir otros razonamientos sobre los argumentos nuevos de los recurrentes, impugnaba la facultad empresarial de acordar unilateralmente la modificación sustancial de condiciones de trabajo contenidas en acuerdos o pactos colectivos extraestatutarios, por entender que la misma podría vulnerar la fuerza vinculante de los convenios colectivos (art. 37.1 CE), la libertad sindical y la tutela judicial efectiva; asimismo impugnaba la declaración de nulidad de las cláusulas convencionales que posibiliten la extinción del contrato de trabajo por cumplimiento de la edad de jubilación, por considerar que podría lesionar, entre otros, el derecho constitucional a la negociación colectiva y a la libertad sindical; cuestionaba la nueva definición de las causas del despido, tanto colectivo como objetivo, por motivos empresariales, por considerar afectados el derecho al trabajo y a la tutela judicial efectiva; también la supresión de los salarios de tramitación en los despidos improcedentes en el caso de que el empleador opte por la extinción indemnizada de la relación laboral, por entender que podría ir en contra del derecho al trabajo y establecer una diferencia de trato contraria a la Constitución (art. 14); y, por último, la prohibición de que las Administraciones públicas puedan adoptar medidas de flexibilidad interna como reducciones de jornada y suspensiones de contratos de su personal laboral por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción (mientras que sí se les permite llevar a cabo despidos colectivos por estas mismas causas), por entender que podría vulnerar diversos preceptos constitucionales.

En resumen, y sin poder entrar aquí en las extensas alegaciones de los recursos y en los no menos extensos fundamentos de derecho de las dos resoluciones, cabe destacar que, mediante las dos sentencias mencionadas, el Tribunal Constitucional ha avalado por mayoría del Pleno<sup>79</sup> la reforma laboral aprobada en 2012 en los aspectos cuestionados, ciertamente claves de la misma, sin apreciar vulneración de derechos constitucionales por las medidas de modificación impugnadas<sup>80</sup>. El TC ha apreciado

79. Cada una de las sentencias citadas se acompaña de un extenso voto particular firmado por tres magistrados, en los que discrepan del parecer de la mayoría en cuanto a la posible vulneración de derechos laborales fundamentales, sosteniendo que los preceptos impugnados no tienen encaje constitucional, ya que lesionan diversos derechos constitucionales, entre otros el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios (art. 37.1 CE), y la libertad sindical (art. 28.1 CE).

80. La resolución, mediante sentencia, de los dos recursos de inconstitucionalidad vino precedida en el tiempo por otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional, este mediante Auto de 12 de febrero de 2014 (Auto 43/2014), en el que el Pleno resolvió por mayoría inadmitir a trámite una cuestión de

que tales medidas tienen cabida en el diseño de los derechos constitucionales invocados, y que, partiendo de que ninguno de estos tiene un carácter absoluto ni ilimitado, las restricciones que algunas de las medidas de la reforma entrañan en el ejercicio de los mismos satisfacen requisitos que resultan exigibles, para cumplir el test de constitucionalidad, de obedecer a una justificación legítima de salvaguarda de otros derechos y bienes constitucionales en juego, que identifica fundamentalmente con los objetivos de empleo de la Ley 3/2012, y de constituir medidas razonables y proporcionadas. Todo ello, desde luego, con independencia de los juicios que se puedan verter acerca de la oportunidad o la eficacia de las medidas en cuestión<sup>81</sup>.

---

*Conclusiones de  
organizaciones  
internacionales sobre  
medidas legislativas  
en la crisis*

En 2014 han visto la luz una serie de conclusiones de órganos en el marco del Consejo de Europa y en el de la OIT, de los que España forma parte, en relación a algunas políticas legislativas adoptadas en los últimos años en el contexto de la crisis.

En el plano del Consejo de Europa, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), dentro del procedimiento informativo por el que lleva a cabo una revisión de los informes que deben remitir los Gobiernos sobre el estado de cumplimiento de la Carta Social Europea por las legislaciones nacionales, evaluó la adecuación o no adecuación de una serie de medidas normativas adoptadas en España, en el periodo temporal de referencia entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2012, a determinados preceptos de la Carta Social Europea de 1961 (CSE) y del Protocolo adicional de 1988, ambos ratificados por España. El CEDS formuló observaciones y conclusiones en las que consideró que en nueve situaciones la legislación española es ajustada a las correspondientes disposiciones de la CSE, mientras que en otras siete situaciones dictaminó que las normas no se ajustan a la misma<sup>82</sup>. Asimismo, en determinados aspectos,

inconstitucionalidad planteada por un juzgado de lo social en relación a diversos aspectos de la reforma llevada a cabo en un primer momento mediante el Real Decreto-ley 3/2012. En aquella ocasión, el Tribunal Constitucional también desestimó las alegaciones contenidas en la cuestión de inconstitucionalidad, estimando que los preceptos impugnados se ajustaban a las exigencias constitucionales. El Auto del Pleno fue acompañado de dos votos particulares, uno de ellos firmado por tres magistrados sobre el fondo del asunto, que entendía que la cuestión debía haber sido admitida a trámite y estimada porque las medidas cuestionadas infringen diversos derechos constitucionales. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.2.

81. El Tribunal Constitucional solo admite un matiz, en la primera de las sentencias, en relación con uno de los motivos de impugnación del primero de los recursos, en el que el Tribunal avala la medida cuestionada, la regulación de un arbitraje obligatorio como último mecanismo de resolución de las controversias en materia de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos, siempre que la misma se interprete en los términos que dispone la sentencia, esto es, que el control judicial sobre la decisión final o el laudo que ponen fin a la controversia es un control pleno, pudiendo abarcar el procedimiento y el fondo de la cuestión.
82. Entre ellas, porque el plazo de preaviso queda excluido de la extinción durante el periodo de prueba en los contratos de trabajo de apoyo a los emprendedores, lo cual va en contra del artículo 4.4 de la CSE (Plazo de preaviso razonable en caso de terminación de empleo).

solicitó informaciones adicionales al Gobierno aplazando sus conclusiones hasta su valoración<sup>83</sup>.

En el ámbito de la OIT, por su parte, se formularon una serie de conclusiones específicas por parte del Comité de Libertad Sindical en relación a la Ley 3/2012 y al Real Decreto-ley 20/2012, en vista de las cuales invitaba al Consejo de Administración de la Organización a aprobar dos recomendaciones: primera, el Comité “señalaba a la atención del Gobierno de España los principios sobre la consulta con suficiente antelación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley o los proyectos de Real Decreto-ley antes de su aprobación por el Gobierno y esperaba que en adelante estos principios se respetarán plenamente”; y segunda, el Comité “subrayaba en relación con las nuevas normas contenidas en las Leyes 3/2012 y 20/2012 (*sic.*), la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de la negociación colectiva sean compartidas en mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas e invita, por tanto, al Gobierno a que promueva el diálogo social para conseguir este objetivo desde la perspectiva de los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva derivados de los convenios de la OIT sobre estas materias”<sup>84</sup>.

En ese mismo ámbito, asimismo se formularon determinadas observaciones por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, dirigidas a la tripartita Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, en el marco del procedimiento regular de análisis de las Memorias anuales enviadas por los Gobiernos, en relación a determinados Convenios ratificados por España. En síntesis, la Comisión de Expertos invitaba al Gobierno a presentar determinadas informaciones de situación y evolución de medidas legislativas adoptadas y a aumentar sus esfuerzos para reforzar el diálogo social y, en consulta con los interlocutores sociales, encontrar soluciones a las dificultades económicas que sean conformes con los Convenios de la Organización ratificados por España, entre ellos el Convenio 158, de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo, y el Convenio 122, de 1964, sobre la política de empleo<sup>85</sup>. En relación con este último Convenio, la Comisión invitó al Gobierno de España a indicar de qué manera se han tenido en cuenta la experiencia y las opiniones de los interlocutores sociales al formular y ejecutar las medidas de política de empleo.

83. Conclusiones XX-3 (2014) del Comité Europeo de Derechos Sociales, relativas al 26.º Informe presentado por el Gobierno de España el 19 de septiembre de 2013, concerniente a una serie de disposiciones de la CSE del grupo temático “Derechos vinculados al trabajo”. Las conclusiones de los informes del CEDS se pueden consultar en [www.coe.int/socialcharter](http://www.coe.int/socialcharter).

84. Informe 371 del Comité de Libertad Sindical, de marzo de 2014, en el Caso 2947-España, en relación a las quejas formuladas ante la OIT por las organizaciones sindicales CCOO y UGT en relación a dichas normas. Además el Comité pedía al Gobierno que comunicase las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en relación con la Ley 3/2012 y el Real Decreto-ley 20/2012.

85. Informe de la Comisión de Expertos dirigido a la 104 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2015.

*Aplicación judicial,  
durante 2014, de  
aspectos relevantes de la  
reforma laboral 2012*

Tras la entrada en vigor de la reforma laboral, cabe hacer un estudio de las principales sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo en materia de despido colectivo a lo largo de 2014, así como de algunos pronunciamientos de otros órganos del orden jurisdiccional social en este ámbito, como la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, dando así continuidad al análisis que se llevó a cabo tanto en la Memoria de 2012 como en la de 2013<sup>86</sup>. Además, en este punto, se llevará a cabo un estudio de la aplicación judicial en 2014, a través de las sentencias más importantes dictadas en dicho año por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, de otras cuestiones relevantes abordadas por la reforma laboral, tales como el despido objetivo, la extinción contractual en el nuevo contrato de apoyo a emprendedores, la inaplicación de convenios colectivos (descuelgues) o la modificación sustancial de condiciones de trabajo.

***Despido colectivo***

Desde principios de 2013 el Tribunal Supremo viene pronunciándose sobre los despidos colectivos llevados a cabo conforme a las nuevas reglas que estableció la Reforma Laboral de 2012. Dadas las novedades sustanciales introducidas por la reforma, el Alto Tribunal ha venido resolviendo los procedimientos de esta naturaleza en Pleno de Sala, del que proceden las principales pautas interpretativas entre las que se destacan las siguientes.

La relevancia laboral que tiene la existencia o no de grupo de empresas ha sido una de las constantes en los litigios sobre procedimientos de despidos colectivos. Tal como se apuntaba ya en la Memoria de 2013<sup>87</sup>, el Alto Tribunal matiza el concepto de grupo de empresas y, especialmente, define los grupos de empresa llamados patológicos en sentido laboral en una destacada sentencia<sup>88</sup> donde enumera los elementos que determinan la responsabilidad de las diversas empresas del grupo, entre los que destacan la prestación indistinta de trabajo en favor de varias empresas del grupo, la confusión patrimonial, la unidad de caja, o el uso abusivo de la dirección unitaria con perjuicio de los derechos de los trabajadores, realizando algunas precisiones en fallos posteriores<sup>89</sup>. Ya en pronunciamientos de 2014, se matiza que la confusión patrimonial no es equiparable a la titularidad de las acciones o participaciones de las sociedades por otras del grupo y que es irrelevante la mera existencia de cuentas consolidadas como base para determinar la responsabilidad del grupo<sup>90</sup>.

86. Véase Memoria CES 2012, capítulo II, apartado 2.2; y Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.2.

87. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.2.

88. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013, recurso de casación 78/12.

89. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013, recurso de casación 3/13, y Sentencia de 19 de diciembre de 2013, recurso de casación 37/13.

90. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2014, recurso de casación 45/13.

Por el contrario, otra de las sentencias analizadas confirma la responsabilidad de las sociedades individuales en un supuesto de apreciación de grupo de empresas, ante un caso de uso fraudulento de la forma societaria al que se aplica la doctrina del levantamiento del velo<sup>91</sup>.

Una de las principales causas por las que el Alto Tribunal ha venido a confirmar la nulidad del despido colectivo ha sido la vulneración de derechos fundamentales. La aplicación de esta sanción se suscita en varias sentencias<sup>92</sup> que mantienen la nulidad del despido colectivo por vulneración de la libertad sindical. Uno de los supuestos apreciados en 2014 considera que la medida extintiva de todos los contratos de trabajo de varios centros es una respuesta a la decisión colectiva de secundar una huelga indefinida tras el fracaso de las negociaciones previas. La empresa no justificó de manera razonable y objetiva la medida extintiva, por lo que el Tribunal Supremo apreció la nulidad del despido colectivo<sup>93</sup>. Entre los últimos pronunciamientos del Alto Tribunal, cabe destacar la apreciación de nulidad por vulneración del derecho de huelga convocada como consecuencia del cierre de un centro de trabajo y el despido de los trabajadores. La empresa sustituyó la producción dejada de realizar por la de otros centros del grupo, perjudicando así el adecuado desarrollo del periodo de consultas<sup>94</sup>.

Otro de los supuestos que han sido determinantes en el pronunciamiento sobre la nulidad del despido colectivo ha sido la obligación de negociar de buena fe en el periodo de consultas. Así, un pronunciamiento destacable<sup>95</sup> determinó que el hecho de no entregar a los representantes de los trabajadores en el periodo de consultas la contabilidad real de las empresas integrantes del grupo impidió una verdadera negociación, entrañando el incumplimiento de la exigencia legal de que, durante el periodo de consultas, las partes deberán negociar de buena fe con vistas a la consecución de un acuerdo, lo que determinó que se confirmara la declaración de nulidad de la sentencia de instancia.

Por el contrario, el Alto Tribunal ha estimado en otras ocasiones la negociación de buena fe, ya que no todo incumplimiento de las obligaciones de carácter documental conlleva la nulidad de la decisión extintiva, sino tan solo aquel que sea trascendente a los efectos de una negociación adecuadamente informada<sup>96</sup>.

Respecto al fraude de ley, como motivo de nulidad, el Tribunal Supremo en varias sentencias<sup>97</sup> relativas a procedimientos de despido colectivo para la extinción de los contratos de trabajadores de las plantillas de los consorcios de empleo andaluces,

91. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014, recurso de casación 121/13.

92. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2014, recurso de casación 16/13,

93. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2014, recurso de casación 11/2013.

94. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2015.

95. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2014, recurso de casación 42/13.

96. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014, recurso de casación 273/13.

97. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2014, recurso de casación 143/13, Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2014, recurso de casación 151/13, recurso de casación 228/13 y Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2014, recurso de casación 150/13.

repara las principales características del fraude: el fraude no se presume, pero puede acreditarse a través de pruebas directas o indirectas. Concretando en los citados pronunciamientos la existencia de acción fraudulenta, ya que los consorcios demandados acudieron al procedimiento de despido colectivo cuando se podían haber disuelto por decisión de los entes locales y pasado su personal a depender del Servicio Andaluz de Empleo, que debería haberse subrogado en los correspondientes contratos de trabajo.

Con relación a las causas económicas en el despido colectivo, el Tribunal Supremo, en uno de los fallos analizados, considera que cualquier situación económica negativa no basta para justificar los despidos de una plantilla, ya que una situación económica de pérdidas no equivale, por sí sola, a una situación económica negativa, siendo necesario que existan pérdidas actuales o previstas o una disminución persistente de ingresos o ventas, valorándose esa persistencia durante tres trimestres consecutivos. Considera en este caso falta de proporcionalidad de la medida en función del número de contratos afectados, por lo que declara el despido no ajustado a derecho, ya que la causa no está bien ponderada y el resultado no es razonable según la causa económica alegada<sup>98</sup>. En este mismo sentido se pronuncia en otro fallo en el que, de nuevo, se refiere a la proporcionalidad de la medida, recordando que los problemas económicos, por sí solos, no se consideran como causa económica suficiente, declarando también en este caso el despido no ajustado a derecho<sup>99</sup>.

Uno de los fallos estudiados rechaza la posibilidad de acudir a un despido colectivo cuando esté pendiente y en ejecución un ERE suspensivo anterior por acuerdo, sin que se hubiera acreditado la concurrencia de nuevas causas sobrevenidas y continuando la misma situación de crisis que cuando se acordó el ERE suspensivo, y apreciándose la falta de prueba sobre un empeoramiento de las causas productivas y organizativas<sup>100</sup>.

Finalmente, cabe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de mayo de 2015<sup>101</sup>, en la que se planteaba la aclaración del concepto de centro de trabajo en relación con los criterios de cálculo del número de trabajadores despedidos para considerar el despido colectivo, planteándose si la legislación española podía no ser ajustada a lo que establece al respecto la Directiva 98/59/CE. El Tribunal de Justicia considera que la normativa española infringe la Directiva al referirse como única unidad de referencia a la empresa y no al centro de trabajo, cuando la aplicación de dicho criterio conlleva obstaculizar el procedimiento de información y consulta establecido en la Directiva, en el supuesto en el que, de haberse utilizado como

98. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2014, recurso 158/13.

99. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2014, recurso 231/13.

100. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2014, recurso 15/13.

101. Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-392/13, de 13 de mayo de 2015.



unidad de referencia el centro de trabajo, los despidos deberían haberse calificado como despido colectivo.

### ***Despido objetivo***

En relación con el absentismo laboral (como causa de despido objetivo), el Tribunal Supremo reiteró, también durante 2014, en varias sentencias, las cuales venían a no avalar el buen uso de dicha causa de medida extintiva por vulneración de su ya establecido —por este Alto Tribunal— principio de irretroactividad, que la reforma de esta figura operada por el Real Decreto-ley 3/2012 no tiene, en ningún caso, efectos retroactivos. Por ello, según el Tribunal Supremo, los hechos enjuiciados que sean anteriores a la entrada en vigor de dicha norma se regularán necesariamente por la normativa del momento en que hayan sucedido<sup>102</sup>.

Cabe destacar que en 2014 también vieron la luz algunas sentencias del Alto Tribunal que consideraron acreditado una buena aplicación de la figura del absentismo laboral como causa para proceder a la realización de un despido objetivo<sup>103</sup>.

Por lo que respecta al despido objetivo de un trabajador incluido en un ERE suspensivo, el Tribunal Supremo dispuso en una de sus sentencias analizadas de 2014 que si bien, en principio, es factible admitir que durante una situación de suspensión de la relación contractual por causas económicas y productivas una empresa pueda tomar una decisión extintiva, por razones objetivas, ello exigirá que concurra al menos una de estas dos condiciones, bien la concurrencia de una causa distinta y sobrevenida de la invocada y tenida en cuenta para la suspensión, bien tratándose de la misma causa, un cambio sustancial y relevante con referencia a las circunstancias que motivaron la autorización de dicha suspensión<sup>104</sup>.

Los Tribunales Superiores de Justicia, considerando, en muchos casos, los pronunciamientos previos del Alto Tribunal al efecto, avalaron también en varias de sus sentencias de 2014 el buen uso o cómputo del absentismo laboral, modificado por la Reforma Laboral, como causa para proceder a la realización de un despido objetivo<sup>105</sup>.

En relación con el despido objetivo por causas económicas y organizativas, estos Tribunales, en alguna de sus sentencias de 2014, encontraron procedente y razonable la medida extintiva en el caso de contratación, en lugar del trabajador despedido, de otro de menor cualificación y con menor remuneración, en el marco de un descenso continuado de facturación y ventas de una tienda o empresa<sup>106</sup>. Por el contrario, los

102. Véanse STS de 15 de enero de 2014 (recurso de casación 1238/2013) y STS de 20 de febrero de 2014 (recurso de casación 944/2013).

103. Véase STS de 14 de octubre de 2014 (recurso de casación 3054/2013).

104. Véase STS de 12 de marzo de 2014 (recurso de casación 673/2013).

105. Véase STSJ Andalucía de 22 de mayo de 2014 (809/2014).

106. Véanse STSJ Galicia de 22 de mayo de 2014 (2884/2014) y STSJ Madrid de 2 de junio de 2014 (481/2014).



Tribunales Superiores de Justicia en varias de sus sentencias de 2014 no encontraron razonable la causa que propició el despido objetivo. Así, en una de ellas se declaró la improcedencia del despido por causas económicas por falta de prueba de razonabilidad de la medida extintiva: mera previsión de pérdidas económicas y contratación de nuevos trabajadores, que suponía la sustitución de empleo fijo por temporal, sin eliminación de costes salariales para la empresa<sup>107</sup>.

### ***Extinción contractual en el contrato de apoyo a emprendedores***

Una de las novedades que incluyó la reforma del mercado laboral de 2012 (en un primer momento, a través del Real Decreto-ley 3/2012 y, posteriormente, mediante la Ley 3/2012) en la legislación laboral fue la creación de un nuevo contrato de trabajo, el contrato indefinido de apoyo a emprendedores, con un periodo de prueba de un año “en todo caso”, con independencia del puesto de trabajo que se pretenda cubrir y de la capacitación previa que tenga el trabajador. Durante dicho año de prueba, la extinción de la relación laboral del trabajador será libre y sin indemnización.

En esta materia cabe mencionar la Sentencia de 5 de febrero de 2015 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-117/14) con ocasión de la cuestión prejudicial planteada por un Juzgado de lo Social de Madrid<sup>108</sup>. El litigio de origen se planteó por la extinción de la relación laboral de una trabajadora contratada mediante un contrato indefinido de apoyo a emprendedores por no superación del periodo de prueba de un año. El órgano judicial se planteó la diferente regulación entre el periodo de prueba del artículo 14 del ET y el del artículo 4.3 de la Ley 3/2012 (que vulneraba el art. 4.4 de la Carta Social Europea, en adelante CSE), y la carencia, en su opinión, de protección jurídica frente a un posible despido durante el año de prueba que establece dicho contrato<sup>109</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea falló en el sentido de declarar su incompetencia para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas. El Tribunal consideró, por un lado, que en el supuesto litigioso no se estaba en presencia de un contrato de duración determinada al que le fuera aplicable la Directiva de 1999 y, por otro, que el mismo no era competente, en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para pronunciarse sobre normas internacionales

107. Véanse STSJ Madrid de 9 de julio de 2014 (521/2014) y STSJ Castilla y León de 2 de julio de 2014 (438/2014).

108. Auto de 4 marzo 2014 (procedimiento núm. 860/2013).

109. Consideraba el Juzgado de lo Social que la Ley 3/2012, en este punto, era contraria a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al acuerdo marco de la CES, UNICE y CEEP sobre el trabajo de duración determinada. Asimismo, para dicho juzgado el periodo de prueba de un año infringía el derecho fundamental a gozar de protección jurídica en caso de despido injustificado (art. 30 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Del mismo modo, este entendía que la Ley 3/2012, en este extremo, vulneraba normativa internacional (Convenio 158 de la OIT y CSE), en la interpretación efectuada por el CEDS en su mencionada decisión de fondo de 23 de mayo de 2012).

que vinculan a los Estados miembros, pero que están excluidas de la esfera del Derecho de la Unión (Convenio núm. 158 de la OIT y CSE).

En España, algunos órganos jurisdiccionales de instancia están últimamente procediendo, como fundamentación del fallo, a aplicar directamente la Carta Social Europea y la doctrina del órgano que la interpreta, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)<sup>110</sup>, en contra de la normativa nacional que la vulnera. En concreto, estos están aplicando la decisión de fondo del CEDS de 23 de mayo de 2012, relativa a la interpretación que dicho órgano hace del artículo 4.4 de la CSE<sup>111</sup>, en los casos que se les plantean respecto de extinciones de contratos indefinidos de apoyo a emprendedores realizadas durante el periodo de prueba de un año (sin preaviso e indemnización), de conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Así, en estos supuestos, los órganos jurisdiccionales están declarando improcedente la extinción contractual por considerar que la misma, al apoyarse en el citado artículo 4.3 de la Ley 3/2012, conculca el artículo 4.4 de la CSE, de conformidad con lo establecido en la referida decisión de fondo del CEDS de 23 de mayo de 2012 (falta de razonabilidad del periodo de prueba de un año —considerado nulo—)<sup>112</sup>.

Y ello en virtud del control de convencionalidad, que ha sido delimitado por la doctrina constitucional como la posibilidad de que un órgano de la jurisdicción ordinaria no aplique una ley nacional en vigor, no declarada inconstitucional<sup>113</sup>, por contradecir o conculcar un tratado internacional (o la interpretación de dicho tratado efectuada por la instancia máxima de control establecida en él) integrado en el ordenamiento jurídico interno.

110. Valga recordar, a este respecto, que España ha firmado y ratificado la Carta Social Europea de 1961 (pero no su Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995). En consecuencia, en virtud del artículo 96.1 de la Constitución española de 1978 (CE), la CSE es jurídicamente vinculante para España. Además, en atención al principio de jerarquía normativa garantizado por el artículo 9.3 de la CE, dicho instrumento internacional ha de prevalecer sobre la Ley nacional.

111. El CEDS adoptó una decisión de fondo el 23 de mayo de 2012, en la que se pronunció sobre la adecuación o no del citado periodo de prueba de un año a la CSE, emitida tras haberse aprobado en Grecia la misma figura jurídica (un contrato laboral muy similar al de apoyo a emprendedores español) en el año 2010, la cual fue impugnada por los sindicatos de aquel país. La referida decisión de fondo del CEDS fue unánime calificando que la figura griega violaba el artículo 4.4 de la CSE, por no establecer un plazo de preaviso ni indemnización compensatoria en caso de finalización del contrato de trabajo y por la fijación de una duración tan amplia del periodo de prueba (un año), no siendo esta razonable.

112. Véanse Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona, de 2 de abril de 2014 (núm. 179/14); Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Mataró, de 29 de abril de 2014 (núm. 144/14), y Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Toledo, de 27 de noviembre de 2014 (núm. 667/2014).

113. En este punto, cabe recordar que las anteriormente citadas Sentencias del Tribunal Constitucional 119/2014, de 16 de julio, y 8/2015, de 22 de enero, vinieron a declarar, entre otros extremos, constitucional el artículo 4.3 de la Ley 3/2012.

### ***Inaplicación de convenios colectivos de trabajo (descuelgues)***

En este ámbito, cabe señalar que el Tribunal Supremo, en 2014, dictó una sentencia de gran relevancia respecto del alcance del control judicial sobre las causas<sup>114</sup>. Así, el Alto Tribunal estableció que el acceso a la jurisdicción no puede sino entenderse en el sentido de que a los órganos jurisdiccionales les compete no solo emitir un juicio de legalidad en torno a la existencia de la causa alegada, sino también de razonable adecuación (razonabilidad) entre la causa acreditada y la modificación acordada, aparte, por supuesto, de que el Tribunal pueda apreciar —si concurriese— la posible vulneración de derechos fundamentales. La especial relevancia de la sentencia del Tribunal Supremo radicaba en que sus fundamentos jurídicos, en relación con el alcance del control judicial sobre las causas, iban a ser también aplicables, desde ese momento, a los litigios que puedan tener lugar en materia de medidas de flexibilidad interna y externa.

Además, el Alto Tribunal se pronunció, en 2014, acerca de la impugnación de acuerdos de inaplicación por motivos ajenos a las causas y, en concreto, porque la mayoría de los miembros de la comisión que suscriben el acuerdo de descuelgue no representen a la mayoría de la representación unitaria<sup>115</sup>. Así, este estableció que, cuando la representación de los trabajadores es asumida por la representación sindical, se ha de pedir que representen la mayoría de los miembros del comité de empresa o delegados de personal.

Por su parte, la sala de lo social de la Audiencia Nacional se pronunció durante 2014, en numerosas sentencias, sobre diferentes cuestiones controvertidas del procedimiento de descuelgue. En una de ellas, esta dispuso que no es preciso seguir el procedimiento de inaplicación para modificar un “protocolo de subrogación” cuya naturaleza no es estatutaria, por cuanto no se pactó conforme a lo regulado en el título III del Estatuto de los Trabajadores (ET), sino conforme al artículo 44.4 ET<sup>116</sup>. En esta línea, otra sentencia de la Audiencia Nacional estableció que no hay que seguir el procedimiento de descuelgue para inaplicar condiciones laborales no recogidas en convenio estatutario, sino que en tales casos la vía a contemplar sería el artículo 41 ET<sup>117</sup>.

La Audiencia Nacional se pronunció, asimismo en 2014, sobre otro aspecto controvertido en este ámbito: la influencia que puede tener la existencia de procedimientos anteriores de inaplicación de convenio colectivo y de expedientes de regulación temporal de empleo, a la hora de poner en marcha otra medida distinta (posterior) de esta naturaleza<sup>118</sup>. Así, esta estableció que para que la existencia de una medida anterior (sea de regulación de empleo, despido colectivo, modificación sustancial o inaplicación

114. Véase STS de 27 enero de 2014 (recurso de casación 100/2013).

115. Véase STS de 14 de mayo de 2014 (recurso de casación 144/2013).

116. Véase SAN de 20 de enero de 2014 (340/2013).

117. Véase SAN de 31 de enero de 2014 (357/2013).

118. Véase SAN de 11 febrero de 2014 (356/2013).

convencional) se constituya en un obstáculo para poner en marcha otra distinta en un periodo temporal posterior (incluso si se superponen los efectos) es preciso que en el curso de la negociación de la primera se haya producido un acuerdo colectivo que excluya tal posibilidad durante un determinado periodo posterior.

También cabe señalar que la Audiencia Nacional reiteró en 2014, como ya hiciera en años anteriores, que no se pueden reconocer efectos retroactivos al descuelgue salarial acordado siguiendo el procedimiento del artículo 82.3 ET<sup>119</sup>.

En relación con la atribución, por parte de la reforma laboral de 2012, de un papel arbitral a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) u órganos administrativos equivalentes en las comunidades autónomas, en la solución de las controversias dentro del procedimiento de descuelgue, en los casos en que no se alcance previamente un acuerdo o solución; hay que apuntar que la Audiencia Nacional se pronunció, durante 2014, sobre diversos aspectos controvertidos de este extremo. En concreto, por lo que respecta al control de presupuestos de competencia de la CCNCC en procedimientos de descuelgue<sup>120</sup>, la Audiencia estableció que la existencia de una negociación previa suficiente de buena fe durante el periodo de consultas es un requisito ineludible para que el órgano administrativo pueda asumir su competencia.

En este ámbito, por lo que atañe al alcance de la revisión judicial del laudo o decisión de la CCNCC u órgano autonómico equivalente, la Audiencia Nacional sostuvo que el control judicial puede extenderse a todos los elementos de legalidad, tanto en cuanto a la asunción de competencia por parte del órgano administrativo, como en lo relativo al supuesto de hecho que da lugar a la inaplicación del convenio, a la relación de causalidad y proporcionalidad entre la causa probada y la medida de inaplicación adoptada y, en general, a cualesquiera otros aspectos de legalidad procedimental o de fondo de la actuación administrativa<sup>121</sup>.

Los Tribunales Superiores de Justicia se pronunciaron también durante 2014 sobre diferentes aspectos controvertidos del procedimiento de descuelgue. Entre las sentencias más representativas de estos en este ámbito, destacan, por un lado, la que estableció que el procedimiento de descuelgue del artículo 82.3 ET resultaba particularmente de aplicación en un ayuntamiento (sector público) que decidió suspender determinados complementos salariales al concurrir las causas económicas y organizativas alegadas, apreciándose cumplido el trámite de negociación en el periodo de consultas<sup>122</sup> y, por otro, la que no consideró discriminatorio el acuerdo de descuelgue aceptado únicamente por los trabajadores de determinados centros de la empresa, argumentando que el hecho de que el descuelgue de convenio se aplique

119. Véase SAN de 30 mayo de 2014 (74/2013).

120. Véase SAN de 11 febrero de 2014 (356/2013).

121. Véase SAN de 11 febrero de 2014 (356/2013).

122. Véase STSJ Murcia de 17 febrero de 2014 (797/2013).

únicamente a los trabajadores que lo han aceptado resulta de la autonomía de la voluntad de estos<sup>123</sup>.

### ***Modificación sustancial de condiciones de trabajo***

En 2014 el Tribunal Supremo se pronunció, en varias de sus sentencias, acerca de un extremo muy controvertido en este ámbito: cuándo se puede calificar una modificación de condiciones de trabajo como sustancial. Así, para el Alto Tribunal es una modificación sustancial el incremento de domingos y festivos trabajados para agotar las posibilidades conferidas por un cambio legal en la Comunidad de Madrid, que permite a los comercios abrir los domingos y festivos<sup>124</sup>; la modificación de un sistema de incentivos (parámetros de cálculo de las cuantías)<sup>125</sup>; y un cambio en la aplicación de un salario a comisión por ventas (por una fuerte caída de las ventas en la empresa)<sup>126</sup>.

Por su parte, durante 2014 la sala de lo social de la Audiencia Nacional también se pronunció, en algunas de sus sentencias, sobre diferentes cuestiones controvertidas del procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo. Así, esta estableció que para reducir salario o suprimir conceptos salariales, hay que acudir necesariamente al procedimiento de modificación sustancial, y ello aunque se tengan causas económicas suficientes<sup>127</sup>. Además, la Audiencia, al igual que el Tribunal Supremo, se pronunció en 2014 acerca de cuándo se puede calificar una modificación de condiciones de trabajo como sustancial. Así, por ejemplo, para esta no es una modificación sustancial el cambio en la manera de proceder a realizar el anticipo de cantidades al trabajador<sup>128</sup>.

En el complejo ámbito de la impugnación de la modificación sustancial de condiciones de trabajo, la Audiencia Nacional tuvo, durante 2014, relevantes pronunciamientos. Así, esta dispuso que, para que comience a correr el plazo de caducidad de la acción de conflicto colectivo para impugnar una modificación sustancial (20 días hábiles), basta con que en la comunicación escrita dirigida al sujeto colectivo se explice con suficiente claridad y precisión cuál es la modificación introducida, aunque no se especifique que la misma se ampara en el artículo 41 ET y aunque no se indique el plazo de recurso, dado que no se está ante un acto administrativo que deba informar sobre vías de recurso<sup>129</sup>. Asimismo, la Audiencia concretó que la anteriormente citada comunicación ha de ser concluyente y tener un contenido suficientemente preciso describiendo la modificación decidida y sus efectos. Por consiguiente, no vale,

123. Véase STSJ Madrid de 28 febrero de 2014 (1/2014).

124. Véase STS de 13 de marzo de 2014 (recurso de casación 80/201).

125. Véase STS de 23 de enero de 2014 (recurso de casación 18/2013).

126. Véase STS de 27 de enero de 2014 (recurso de casación 100/2013).

127. Véase SAN de 3 de abril de 2014 (454/2013).

128. Véase SAN de 21 de febrero de 2014 (491/2013).

129. Véase SAN de 6 de febrero de 2014 (3/2014).

según esta, con que se haga referencia en el acta final del periodo de consultas a que la empresa va a adoptar una decisión, si después no se produce una notificación en forma escrita con contenido suficientemente claro<sup>130</sup>.

Por último, en este controvertido ámbito, hay que apuntar que la Audiencia Nacional precisó que la impugnación de los ERTes sigue el mismo régimen jurídico que la impugnación de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo<sup>131</sup>.

Entre las sentencias dictadas en 2014 por los Tribunales Superiores de Justicia en materia de modificación sustancial de condiciones de trabajo, cabe destacar la que resolvió que no se puede considerar que la queja de un cliente pueda ser incardinable en causas técnicas, organizativas o productivas, por lo que la decisión de una empresa de cambiar al trabajador de centro de trabajo, alterando además su horario y distribución, constituye una modificación sustancial de las condiciones de trabajo injustificada<sup>132</sup>.

### 2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

#### 2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

La negociación de los convenios colectivos se desarrolló en un entorno de incipiente recuperación económica, reflejada por una evolución de la actividad que venía variando trimestralmente a tasas positivas desde la segunda mitad de 2013, y que supuso un crecimiento del PIB en el conjunto de 2014, dentro de una senda de mejora creciente de sus tasas anuales de variación. Por su parte, la publicación de los datos del cuarto trimestre de la EPA reflejó, asimismo, una cierta recuperación del empleo en el conjunto del año.

Otros elementos de contexto, estos institucionales, que deben tenerse en cuenta por su indudable relevancia para observar el comportamiento de la negociación colectiva en el año, son la aplicación por segundo ejercicio completo de la reforma laboral de 2012, de la que parece oportuno continuar efectuando un seguimiento de sus principales medidas con impacto potencial en las dinámicas negociales<sup>133</sup>, y la aplicación por tercer y último año del segundo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC), que recogía criterios y recomendaciones específicas, entre otros aspectos, en materia de flexibilidad interna en salarios, tiempo de trabajo y funciones<sup>134</sup>.

130. Véase SAN de 2 de abril de 2014 (41/2014).

131. Véase SAN 20 de marzo de 2014 (472/2013).

132. Véase STSJ Cataluña de 7 de julio de 2014 (2951/2014).

133. En la Memoria CES 2013 se hacía un seguimiento de este tipo, tanto de aspectos regulatorios de la negociación colectiva directamente afectados por la Ley 3/2012 (limitación de la ultraactividad, prioridad de los convenios de empresa, inaplicación de condiciones de trabajo incluidas en convenios estatutarios), como de otros aspectos no directos, pero con potencial impacto en los procesos de negociación, como los nuevos procedimientos de extinción colectiva de empleo o la flexibilidad interna.

134. Pacto a cuya firma siguió, pocos días después, la aprobación del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que afectó a los equilibrios internos del acuerdo, pese a lo cual en este tiempo se ha seguido promoviendo su cumplimiento por las organizaciones empresariales y sindicales firmantes. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.3.1.

---

*La negociación registrada se mantuvo en cifras bajas*

No obstante, las señales positivas que se han conocido a lo largo del año en el contexto económico y del empleo no han tenido un impacto significativo en la dinámica de la negociación colectiva, cuyas principales cifras siguieron en niveles bajos.

Entre enero y diciembre se registraron 1.728 convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que afectaron a 4.756.000 trabajadores y a 723.724 empresas. Con respecto al año anterior, estas cifras suponen un ligero aumento, del 2,18 por 100, en el número de convenios, aunque estos afectan a un número menor de trabajadores (-5,6 por 100). Pese a ese magro repunte en el número de convenios, si se ponen esos datos en perspectiva quinquenal, las cifras de 2014 siguen estando lejos del volumen de negociación registrado en el mismo periodo en años anteriores.

La negociación colectivo se ha seguido manteniendo, por tanto, en cifras bajas en el conjunto del año, y ello tanto por lo que respecta a los convenios de empresa, de los que solo se registraron 74 más que en 2013 (un 6,3 por 100), después de que en ese año se diera una fuerte disminución respecto de los anteriores, como, sobre todo, por lo que respecta a los convenios registrados de otro ámbito, que incluso fueron 37 menos (-7,2 por 100) y supusieron la mayor parte de la disminución en el número de trabajadores afectados (-6 por 100).

Los datos que reflejan el curso que ha seguido la negociación en el año también muestran que las revisiones de convenios correspondientes a 2014 registradas han aumentado respecto a las del año anterior en 150 (un 22,5 por 100 más), sobre todo las correspondientes al ámbito de empresa, pero en una perspectiva temporal más amplia siguieron estando en un nivel más parecido al de 2013, es decir, significativamente bajo, lo que apunta a la persistencia de problemas de diversa índole, tanto de fondo por los posibles conflictos latentes sobre los pactos de revisión salarial incluidos en los convenios, como relativos a los cauces de recogida de la información estadística<sup>135</sup>. Por su parte, los 912 convenios firmados registrados hasta diciembre de 2014, aunque disminuyeron con respecto al año anterior (-11 por 100), continuaron marcando un ritmo de registro notablemente mejor al de años anteriores, sobre todo en lo que hace referencia al ámbito empresarial de negociación (cuadro II-30).

Los anteriores datos se inscriben en un contexto de significativa reducción en el número de convenios registrados y en el de trabajadores cubiertos que se ha venido produciendo desde comienzos de la crisis. Así, entre 2007, que presenta la mayor cifra de convenios de la serie (6.016), y 2012 (4.376), se observa una reducción acumulada de 1.640 en el número de convenios registrados (-27,3 por 100), que son, sobre todo,

---

*En un contexto de reducción de la negociación registrada en los años de la crisis*

135. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.3.1.

**CUADRO II-30. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2010-2014**

(Convenios colectivos registrados y trabajadores afectados, a diciembre de cada año; inicio de efectos económicos en el año de referencia)

| Convenios y trabajadores afectados totales |           |              |                      |              |                          |              |
|--------------------------------------------|-----------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Años                                       | Total     |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|                                            | Convenios | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2010                                       | 2.704     | 7.093.092    | 1.937                | 463.147      | 767                      | 6.629.945    |
| 2011                                       | 2.532     | 6.267.425    | 1.872                | 518.471      | 660                      | 5.748.954    |
| 2012                                       | 2.611     | 6.078.424    | 1.979                | 645.429      | 632                      | 5.432.995    |
| 2013                                       | 1.691     | 5.040.545    | 1.181                | 339.649      | 510                      | 4.700.896    |
| 2014                                       | 1.728     | 4.755.972    | 1.255                | 335.952      | 473                      | 4.420.020    |

| Convenios revisados y trabajadores afectados |           |              |                      |              |                          |              |
|----------------------------------------------|-----------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Años                                         | Total     |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|                                              | Convenios | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2010                                         | 2.099     | 6.070.563    | 1.486                | 318.547      | 613                      | 5.752.016    |
| 2011                                         | 1.941     | 5.109.966    | 1.415                | 367.298      | 526                      | 4.742.668    |
| 2012                                         | 1.967     | 4.399.355    | 1.462                | 522.521      | 505                      | 3.876.834    |
| 2013                                         | 666       | 3.239.959    | 368                  | 152.647      | 298                      | 3.087.312    |
| 2014                                         | 816       | 3.312.273    | 502                  | 198.413      | 314                      | 3.113.860    |

| Convenios firmados y trabajadores afectados |           |              |                      |              |                          |              |
|---------------------------------------------|-----------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Años                                        | Total     |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|                                             | Convenios | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2010                                        | 605       | 1.022.529    | 451                  | 144.600      | 154                      | 877.929      |
| 2011                                        | 591       | 1.157.459    | 457                  | 151.173      | 134                      | 1.006.286    |
| 2012                                        | 644       | 1.679.069    | 517                  | 122.908      | 127                      | 1.556.161    |
| 2013                                        | 1.025     | 1.800.586    | 813                  | 187.002      | 212                      | 1.613.584    |
| 2014                                        | 912       | 1.443.699    | 753                  | 137.539      | 159                      | 1.306.160    |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

convenios de ámbito de empresa (1.364 convenios menos); y desde 2008, que marca el mayor volumen de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (11.900.000), hasta 2012 (10.100.000), se aprecia una disminución de más de 1.800.000 (-15,6 por 100), consecuencia fundamentalmente de la disminución (casi 1.600.000 menos) del número de trabajadores cubiertos por convenios de ámbito superior a la empresa, aunque en términos relativos la mayor reducción se dio en el volumen de trabajadores afectados por convenios de empresa (-23,8 por 100 frente a -14,7 por 100, respectivamente) (cuadro II-31).

La progresiva y notable disminución en los años de la crisis en el volumen de negociación colectiva registrada (convenios y trabajadores afectados), se ha repartido entre una reducción en 936 (-25 por 100) en el registro de convenios revisados, aquellos pactados con una vigencia plurianual y que tienen previstas las condiciones de revisión salarial para años sucesivos, y una reducción de 704 (-31 por 100), en el registro de convenios firmados, que son aquellos que iniciaron sus efectos económicos en el



**CUADRO II-31. CONVENIOS REGISTRADOS Y TRABAJADORES POR ÁMBITOS FUNCIONAL Y TEMPORAL, 2007-2012**

(Número de convenios, miles de trabajadores, datos definitivos en cada año)

| Años | Convenios y trabajadores afectados totales |              |                      |              |                          |              |
|------|--------------------------------------------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
|      | Total                                      |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|      | Convenios                                  | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2007 | 6.016                                      | 11.606,5     | 4.598                | 1.261,1      | 1.418                    | 10.345,4     |
| 2008 | 5.987                                      | 11.968,1     | 4.539                | 1.215,3      | 1.448                    | 10.752,9     |
| 2009 | 5.689                                      | 11.557,8     | 4.323                | 1.114,6      | 1.366                    | 10.443,2     |
| 2010 | 5.067                                      | 10.794,3     | 3.802                | 923,2        | 1.265                    | 9.871,1      |
| 2011 | 4.585                                      | 10.662,8     | 3.422                | 929,0        | 1.163                    | 9.733,8      |
| 2012 | 4.376                                      | 10.099,0     | 3.234                | 925,7        | 1.142                    | 9.173,3      |

| Años | Convenios revisados y trabajadores afectados |              |                      |              |                          |              |
|------|----------------------------------------------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
|      | Total                                        |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|      | Convenios                                    | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2007 | 3.747                                        | 6.475,7      | 2.914                | 922,0        | 833                      | 5.553,7      |
| 2008 | 3.611                                        | 7.785,7      | 2.680                | 815,1        | 931                      | 6.970,6      |
| 2009 | 3.937                                        | 8.462,9      | 2.954                | 726,0        | 983                      | 7.736,9      |
| 2010 | 3.607                                        | 8.158,4      | 2.720                | 644,1        | 887                      | 7.514,2      |
| 2011 | 3.140                                        | 7.938,7      | 2.335                | 616,7        | 805                      | 7.322,0      |
| 2012 | 2.811                                        | 5.896,6      | 2.082                | 689,8        | 729                      | 5.206,7      |

| Años | Convenios firmados y trabajadores afectados |              |                      |              |                          |              |
|------|---------------------------------------------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
|      | Total                                       |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|      | Convenios                                   | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| 2007 | 2.269                                       | 5.130,8      | 1.684                | 339,1        | 585                      | 4.791,7      |
| 2008 | 2.376                                       | 4.182,4      | 1.859                | 400,2        | 517                      | 3.782,3      |
| 2009 | 1.752                                       | 3.094,9      | 1.369                | 388,6        | 383                      | 2.706,3      |
| 2010 | 1.460                                       | 2.636,0      | 1.082                | 279,1        | 378                      | 2.356,9      |
| 2011 | 1.445                                       | 2.724,1      | 1.087                | 312,3        | 358                      | 2.411,8      |
| 2012 | 1.565                                       | 4.202,4      | 1.152                | 235,9        | 413                      | 3.966,6      |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

año de referencia (cuadro II-31)<sup>136</sup>. En ese mismo periodo, la reducción de los convenios revisados ha supuesto una disminución de casi el 9 por 100 en los trabajadores por ellos afectados, mientras que la contracción de los convenios firmados arroja un 18,1 por 100 menos de trabajadores.

La reducción del volumen de la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados que reflejan los datos de la *Estadística de Convenios Colectivos* (ECC) desde 2007-2008 apunta al contexto de tensiones y dificultades en el que se ha

136. Ello a pesar de que, como se ha comentado en anteriores Memorias, a finales de 2012 se produjo una regularización en el registro estadístico de convenios revisados, por la cual se incorporaron a la estadística numerosas revisiones convencionales que tenían cuantificadas las condiciones económicas, y que no se habían hecho constar por los negociadores de los convenios.

desenvuelto la negociación de los convenios colectivos en estos años, de lo que también dan cuenta las difíciles negociaciones que tuvieron lugar para acordar el primer y el segundo AENC, y los acuerdos adoptados en el seno de la comisión de seguimiento de estos pactos para impulsar la negociación colectiva pendiente de años anteriores. Pero junto a los problemas de fondo a los que se han enfrentado las mesas negociadoras de los convenios, en un contexto de caída de la actividad, cierre de empresas y destrucción de empleo, también apunta a problemas de conocimiento de la dimensión real de la negociación colectiva vigente, conocimiento para el que la ECC presenta crecientes dificultades que deberían ser decididamente abordadas<sup>137</sup>.

Precisamente por ello, sería deseable avanzar en uno de los compromisos recogidos en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en julio, como es el de colaborar para culminar la elaboración de un mapa de la negociación colectiva que recoja la totalidad de los convenios existentes en España, incluidas las inaplicaciones, para disponer de información actualizada de su vigencia y efectos. Todo ello dentro de un objetivo general de mejora de la información disponible sobre la negociación colectiva.

En este sentido, si bien la publicación estadística de convenios colectivos ha incorporado novedades que han ampliado dicha información a determinados aspectos, como los convenios por año de firma, los convenios firmados por nuevas unidades de negociación, o las inaplicaciones de convenios, entre otras, sin embargo, ha sufrido otras modificaciones que dificultan el análisis de la negociación colectiva. Entre otras, cabe señalar la información sobre convenios firmados (con inicio de efectos económicos en un año determinado) y convenios revisados (con inicio de efectos económicos anterior a ese año y pactados con vigencia plurianual con la revisión salarial prevista), de la que sería deseable su mantenimiento, así como información sobre cláusulas especiales de condiciones de trabajo contenidas en los convenios por año de efectos económicos. Estos cambios han afectado a la continuidad y la comparabilidad de las series temporales, generando dudas e incertidumbres sobre la evolución de aspectos concretos relevantes para el seguimiento y análisis de la negociación, y sería por ello deseable asegurar su consistencia y permanencia.

Además, debe recordarse la necesidad de contar con una base de información estadística más amplia que permita evaluar con rigor los efectos que las recientes reformas laborales están teniendo sobre la dimensión y las dinámicas de la negociación colectiva.

Hasta el mes de marzo de 2015 se habían registrado 2.440 convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que afectaban a 5.900.000 trabajadores y a 928.800

137. Tales dificultades se han sumado a otras deficiencias que, desde hace tiempo, se han señalado fundamentalmente en relación a la recogida de la correspondiente información en las hojas estadísticas, que afectaría, sobre todo, al volumen de los trabajadores efectivamente cubiertos por convenios colectivos de sector en relación a las variaciones en el empleo asalariado.

*Registrada algo más  
de la mitad de la  
negociación colectiva  
de 2014*

empresas (cuadro II-32). En los primeros tres meses de 2015, por tanto, se sumaron 712 convenios a la negociación colectiva de 2014 que había registrada hasta el mes de diciembre (cuadro II-32), y se vieron afectados 1.200.000 trabajadores más. Se repartieron entre 606 convenios más de ámbito de empresa, que aportaron 157.249 trabajadores, y 106 convenios más de ámbito supraempresarial, que supusieron 962.545 trabajadores más.

Si se atiende al ámbito temporal, los convenios revisados (pactados en años anteriores, pero con vigencia plurianual) fueron hasta el mes de marzo 505 más que los registrados hasta el mes de diciembre, e implicaron a 871.658 trabajadores más; por su parte, los convenios firmados (aquellos que iniciaron sus efectos económicos en 2014) fueron 207 más y aportaron 248.136 trabajadores más afectados. La cifra de 207 convenios firmados más es algo inferior a la de 2013, comparando el mismo periodo de registro (hasta marzo de 2014), en que fueron 299, pero, sobre todo, son los 505 convenios más revisados el dato destacable (en 2013 fueron solo 104 más), no solo porque se invirtió el ritmo de registro entre unos y otros, sino por lo significativo de estos últimos. Por tanto, en los primeros meses de 2015 se han ido incorporando, sobre todo, revisiones de convenios colectivos de empresa, por más que la mayor cifra de trabajadores afectados provenga de los convenios de sector.

Comparando las cifras de convenios colectivos registrados y trabajadores afectados con las de 2012, último año para el que hay datos definitivos por haberse cerrado el registro estadístico<sup>138</sup>, lo anterior significa que se había concluido hasta finales del primer trimestre de 2015 el 55,8 por 100 de la negociación colectiva de 2014 para el

**CUADRO II-32.** CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2005-2014

| Años    | Convenios |               | Empresas |               | Trabajadores |               |
|---------|-----------|---------------|----------|---------------|--------------|---------------|
|         | Número    | Variación (%) | Miles    | Variación (%) | Miles        | Variación (%) |
| 2005    | 5.775     | 5,5           | 1.314,0  | 2,5           | 10.755,6     | 5,5           |
| 2006    | 5.887     | 1,9           | 1.457,0  | 10,9          | 11.119,3     | 3,4           |
| 2007    | 6.016     | 2,2           | 1.413,7  | -3,0          | 11.606,5     | 4,4           |
| 2008    | 5.987     | -0,5          | 1.605,2  | 13,5          | 11.968,1     | 3,1           |
| 2009    | 5.689     | -5,0          | 1.520,5  | -5,3          | 11.557,8     | -3,4          |
| 2010    | 5.067     | -10,9         | 1.481,1  | -2,6          | 10.794,3     | -6,6          |
| 2011    | 4.585     | -9,5          | 1.170,9  | -20,9         | 10.662,8     | -1,2          |
| 2012    | 4.376     | -4,6          | 1.162,0  | -0,8          | 10.099,0     | -5,3          |
| 2013(a) | 3.751     |               | 1.157,1  |               | 8.850,5      |               |
| 2014(a) | 2.440     |               | 928,8    |               | 5.875,8      |               |

(a) Datos provisionales a marzo de 2015.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

138. Para ese año se cerró en octubre de 2014.

58 por 100 de los trabajadores, que de esa forma tenían pactadas para dicho año las condiciones económicas y otras condiciones laborales. Comparándola con la situación de 2013, para igual periodo de registro, tales datos suponían 10,1 puntos más en cuanto al volumen de convenios colectivos registrados (45,7 por 100 en 2013) y una cifra 3 puntos inferior en el volumen de trabajadores afectados (61 por 100 en 2013).

En cuanto a 2013, año que también continúa abierto estadísticamente y cuyos datos son, por tanto, aún incompletos, los datos de registro hasta marzo de 2015 suponían que se había concluido el 85,7 por 100 de los convenios colectivos para el 87,6 por 100 de los trabajadores. Siempre en relación con 2012 como año ya concluido registralmente, en 2013 se aprecia un volumen significativo de revisiones de convenios pendientes, que alcanzarían las 759. Al respecto cabe recordar que está muy avanzado el registro de convenios con efectos económicos en ese año, por una parte, y, por otra, que en 2012 se llevó a cabo una regularización en la estadística de convenios que supuso incorporar a esta un elevado número de revisiones con las condiciones económicas cuantificadas aun cuando no se hubieran hecho constar por las partes negociadoras en los formularios estadísticos. Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas instaron, mediante carta al MEYSS, a registrar de oficio las revisiones negociadas en convenios plurianuales que contengan parámetros definidos que permitan hacerlo, aun en ausencia de acta de las partes negociadoras sobre la revisión salarial anual, y sería deseable que se incluyesen de oficio las revisiones convencionales en esos supuestos.

### 2.3.2. Estructura negocial y vigencia de los convenios

El peso relativo de los principales ámbitos negociales, y de los trabajadores afectados en cada uno de ellos, en el conjunto de la negociación colectiva, su estructura en términos amplios, ofrece en perspectiva temporal un perfil de relativa continuidad. Así, en el último decenio (cuadro II-33), los convenios colectivos de empresa, los más numerosos, se han situado en torno al 77 por 100 del total de convenios y han regulado las relaciones de trabajo de entre el 10 y el 12 por 100 de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos, con ligeras oscilaciones en determinados años. De los convenios de ámbito superior a la empresa, los convenios provinciales, segundos en número, han ocupado un porcentaje que ha ido del 20 al 19 por 100 del total de convenios, hasta la mayor disminución apreciable en los tres últimos años debida a motivos de cómputo estadístico<sup>139</sup>, y sin embargo han afectado al mayor porcentaje de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, que ha pasado del 53 al 51 por 100 antes de la mayor reducción de los tres últimos años por los motivos mencionados. Por su parte, los

139. Las notas de la ECC indican que en estos últimos años se han incluido como convenios autonómicos aquellos convenios registrados en las autoridades laborales de las comunidades autónomas, incluidas las uniprovinciales, de lo que se desprende que ha habido un trasvase estadístico de convenios antes considerados como de sector provinciales a ese otro ámbito.

**CUADRO II-33. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2005-2014**  
(Porcentaje de convenios y de trabajadores)

| Años    | Convenios          |              |                  |            | Trabajadores       |              |                  |            |
|---------|--------------------|--------------|------------------|------------|--------------------|--------------|------------------|------------|
|         | De ámbito superior |              |                  |            | De ámbito superior |              |                  |            |
|         | De empresa<br>(b)  | Provinciales | Auto-<br>nómicos | Nacionales | De empresa<br>(b)  | Provinciales | Auto-<br>nómicos | Nacionales |
| 2005    | 77,0               | 19,7         | 1,5              | 1,5        | 11,6               | 52,8         | 9,9              | 25,3       |
| 2006    | 77,5               | 19,1         | 1,4              | 1,6        | 12,1               | 52,5         | 9,7              | 25,4       |
| 2007    | 78,3               | 18,2         | 1,5              | 1,6        | 12,1               | 53,0         | 8,9              | 25,8       |
| 2008    | 77,7               | 18,6         | 1,7              | 1,7        | 11,3               | 53,4         | 8,4              | 26,6       |
| 2009    | 78,1               | 18,2         | 1,7              | 1,7        | 11,1               | 52,6         | 8,4              | 27,7       |
| 2010    | 77,2               | 19,2         | 1,7              | 1,7        | 10,1               | 53,7         | 7,8              | 28,2       |
| 2011    | 77,0               | 19,0         | 2,0              | 2,0        | 10,4               | 51,0         | 7,7              | 30,7       |
| 2012    | 76,2               | 16,3         | 5,3              | 2,0        | 11,0               | 37,2         | 20,5             | 30,9       |
| 2013(a) | 78,0               | 14,8         | 4,9              | 2,3        | 10,4               | 33,3         | 19,2             | 37,0       |
| 2014(a) | 78,7               | 13,9         | 5,1              | 2,3        | 11,7               | 32,4         | 18,5             | 37,3       |

(a) 2013 y 2014: datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2015. (b) Se incluyen los convenios de grupo de empresa. En el ámbito superior a la empresa no se incluyen los convenios de sector local-comarcal y de sector interautonómico.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

convenios de sector nacionales han ocupado un espacio que ha ascendido del 1,5 al 2,3 por 100 de los convenios, mientras que los trabajadores por ellos afectados han ido asimismo ascendiendo desde el 25 hasta el 37 por 100, si bien este último dato corresponde a cifras provisionales de registro. Por último, los convenios autonómicos, a excepción de los tres últimos años en los que se altera la continuidad de la serie temporal, se han situado de forma creciente entre el 1,5 y el 2 por 100 en el porcentaje de convenios, aunque la evolución en el de trabajadores ha sido decreciente.

La relativa estabilidad de la estructura, que alude al predominio de los ámbitos de negociación provincial y de sector estatal en términos de trabajadores y de empresas afectadas, y que responde a causas históricas, regulatorias, organizativas y económicas complejas, no es incompatible con la apreciación de una lenta variación a lo largo del tiempo de dicha estructura, apreciación algo más reforzada si se observa en una perspectiva temporal más amplia<sup>140</sup>, que, sin embargo, no parece tener la entidad y la intensidad suficientes como para calificarla por el momento de auténtica transformación. Dicha perspectiva permitiría hablar de ámbitos negociales con un perfil más dinámico y de tendencia positiva, entre los cuales parece identificarse claramente el ámbito de sector estatal, robustecido en este periodo, y ámbitos con una tendencia de estancamiento en la que parece situarse el ámbito de sector provincial.

Por lo que respecta a la negociación de ámbito de empresa, que ha registrado oscilaciones en determinados años a lo largo de un periodo amplio, los datos de nuevas

140. Y, desde luego, de oscilaciones y variaciones en cada ámbito en determinados periodos temporales. Véase Memoria CES, varios años, capítulo II-2.

unidades de negociación surgidas, que son, en su gran mayoría, nuevos primeros convenios de empresa, parecen apuntar a un claro crecimiento de dicho ámbito en cuanto a número de convenios colectivos.

En 2014 se firmaron 566 convenios colectivos correspondientes a nuevas unidades de negociación, que en 2013 alcanzaron las 661 (gráfico II-13)<sup>141</sup>. Considerando la provisionalidad que todavía tienen estos datos, dichas cifras parecen indicar en todo caso un incremento en el ritmo de surgimiento de nuevas unidades negociales, con respecto a lo que se podía observar en periodos anteriores.

---

*Convenios firmados  
por nuevas unidades  
de negociación*

Entre las causas que parecen estar impulsando el aumento de nuevas unidades de negociación empresarial figura la prioridad aplicativa absoluta otorgada por la reforma laboral de 2012 a los convenios colectivos de empresa, de grupos de empresa y de empresas vinculadas, en determinadas materias centrales de las relaciones de trabajo. De las cifras correspondientes a 2014, la gran mayoría corresponden a primeros convenios de empresa, un total de 536 que, junto con otros 17 primeros convenios de grupos de empresa, supusieron 553 convenios colectivos firmados en 2014 por nuevas unidades de negociación que tendrían prioridad en su aplicación en determinadas materias respecto de los convenios colectivos de ámbito superior que resultasen aplicables en su caso.

Los convenios firmados por nuevas unidades de negociación afectaron en 2014 a 133.156 trabajadores. De ellos, algo más de una tercera parte, el 35 por 100, pertenecían al ámbito de negociación de empresa y otro 6,4 por 100 estaban incluidos en convenios de grupos de empresa, correspondiendo, por tanto, la mayoría de los trabajadores afectados, el 58,6 por 100, a nuevas unidades negociales de ámbito de sector<sup>142</sup>.

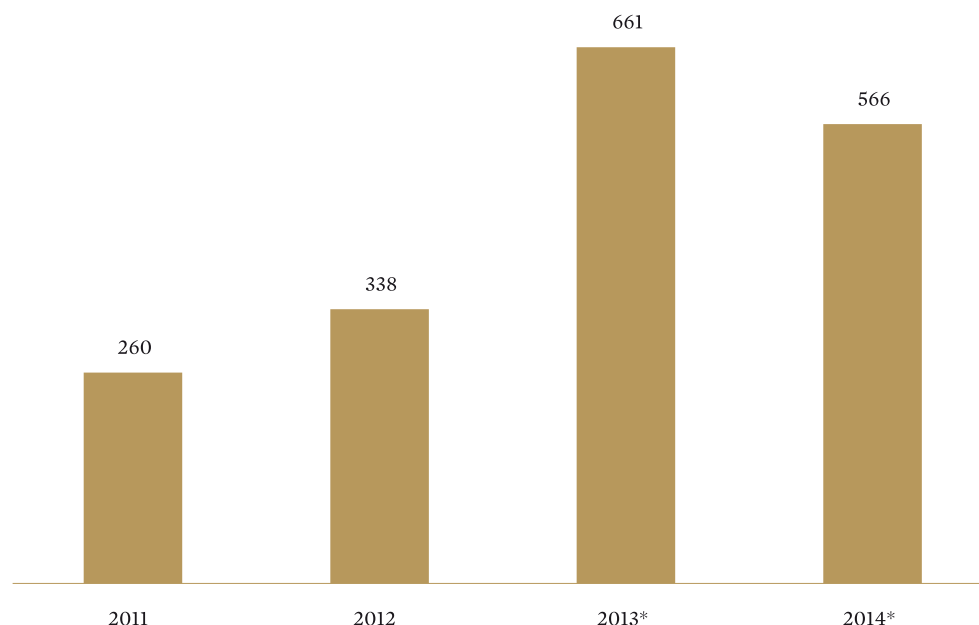
No obstante, los datos de la ECC no permiten cuantificar qué parte del aumento de nuevas unidades de negociación de empresa ha sido motivada por las citadas reformas normativas, ya que para ello sería preciso conocer cuántos de esos nuevos convenios corresponden a empresas en las que era de aplicación un convenio de sector, y, por otra parte, lo cierto es que la propia dinámica económica y empresarial ha impulsado por sí misma el surgimiento de nuevas unidades convencionales cada año.

De esa medida, junto con otra de las principales modificaciones introducidas en materia de negociación colectiva por dicha reforma, la limitación a un año de la vigencia ultraactiva de los convenios una vez vencidos y denunciados, salvo pacto en contrario de las partes, se ha planteado el potencial de alteración que podrían tener en la estructura de la negociación colectiva. Al respecto, parece un hecho que la firma de convenios

141. En su inmensa mayoría, las nuevas unidades de negociación pertenecen al sector de servicios o a la industria, y los correspondientes convenios iniciaron sus efectos económicos en el mismo año de la firma o el año anterior.

142. MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos, Principales series*.

GRÁFICO II-13. CONVENIOS FIRMADOS POR NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN, 2011-2014



\* Datos provisionales.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

en nuevas unidades de negociación de ámbito de empresa o grupo de empresas se ha visto incrementada en los tres años de vigencia del Real Decreto-ley 3/2012, posteriormente Ley 3/2012. Sin embargo, la provisionalidad que tienen los datos de registro de convenios de los dos últimos años impide extraer conclusiones claras y definitivas sobre esta cuestión. Al mismo tiempo, sería conveniente extremar la cautela a la hora de valorar los datos de la ECC en un aspecto en el que la recogida de la información en las correspondientes hojas estadísticas que cumplimentan las comisiones negociadoras pudiera verse afectada por problemas de doble cómputo de los trabajadores cubiertos.

Con todo, para anticipar posibles tendencias en este terreno, también pueden ser significativos algunos de los resultados puestos de manifiesto recientemente por la nueva Encuesta Anual Laboral (EAL) que se ha comenzado a elaborar por el MEYSS<sup>143</sup>, en relación con aspectos claramente relacionados con la prioridad otorgada al convenio colectivo de empresa. Según esta nueva herramienta, en 2013 la gran mayoría de las empresas con convenio colectivo sectorial manifestaron que este se adaptaba bastante (el 66,3 por 100) o mucho (el 14,2 por 100) a las necesidades de la empresa, mientras que una parte menor manifestó que el convenio de ámbito sectorial que les

143. MEYSS, Encuesta Anual Laboral (<http://www.empleo.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm>). La nueva EAL, cuya primera oleada se ha elaborado en 2014 con datos referidos al año 2013, se estructura en cuatro bloques de materias: flexibilidad interna y otras medidas aplicadas, regulación de las relaciones laborales, formación en las empresas y previsiones empresariales.

era de aplicación no se adaptaba nada (el 3,7 por 100) o poco (el 15,8 por 100) a sus necesidades. Además, del conjunto de empresas con convenio colectivo sectorial, el 73,2 por 100 declaró que el principal motivo para no tener convenio de empresa o de grupo de empresa era que el convenio sectorial se adecuaba a las necesidades de la empresa, frente a otros motivos como la inexistencia de representación legal de los trabajadores en la empresa (15,3 por 100) o desconocimiento del procedimiento para elaborar y negociar el convenio colectivo de empresa (9,9 por 100).

Las modificaciones operadas sobre el régimen de la ultraactividad de los convenios colectivos mediante la reforma laboral de 2012 abrieron diversos interrogantes, entre los cuales estaba la cuestión de qué solución debía aplicarse en aquellas situaciones generadas a partir de la pérdida de vigencia ultraactiva cuando no hubiese un convenio colectivo superior aplicable.

---

*Sentencias recientes del Tribunal Supremo sobre condiciones y efectos del fin de la vigencia ultraactiva del convenio colectivo*

Asimismo, se planteó la cuestión de la validez de los pactos anteriores a la reforma que preveían el mantenimiento del convenio vencido hasta la conclusión de uno nuevo, sobre la que había comenzado a recaer una doctrina judicial favorable a su validez a partir de varias sentencias de la Sala Social de la Audiencia Nacional.

La reforma del artículo 86.3, 4.º párrafo, del Estatuto de los Trabajadores, estableciendo una vigencia ultraactiva limitada a un año salvo que las partes pacten otra solución, y aplicándose, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior en caso de no alcanzar un nuevo acuerdo en dicho plazo, dio lugar a un intenso debate<sup>144</sup>.

A finales de 2014 y principios de 2015 recayeron las primeras sentencias del Tribunal Supremo que abordaron en casación estas cuestiones centrales dentro del conjunto de cambios introducidos en materia de negociación colectiva por el Real Decreto-ley 3/2012, primero, y la Ley 3/2012, sobre Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, posteriormente.

En la primera de dichas resoluciones, la STS de 22 de diciembre de 2014, sobre la cuestión de las consecuencias y las opciones en caso de no existir convenio superior aplicable, la Sala de lo social del Alto Tribunal entendió que deben mantenerse las condiciones de trabajo contenidas en el convenio que resultaba de aplicación y que ha perdido su vigencia ultraactiva, en ausencia de un convenio superior aplicable, como condiciones contractualizadas, ya que dichas condiciones han sido incorporadas a la relación contractual de las partes, empresa y trabajador, desde el momento de constituirse la relación jurídico-laboral. Esta tesis, que denomina “conservacionista”, frente a la tesis que denomina “rupturista”, la aplica el TS tras un análisis sobre las funciones del contrato de trabajo, al entender que cuando las partes del contrato acuden a la técnica de la remisión al

144. En la edición anterior de esta Memoria se abordaron las principales cuestiones planteadas por esta parte de la reforma laboral de 2012 y se incluyó una síntesis de las distintas posiciones doctrinales al respecto. Sobre todo ello, véase Memoria CES 2013, págs. 448-450.



convenio colectivo para establecer las condiciones laborales dicha remisión no elimina el carácter contractual de la fuente y de las condiciones laborales resultantes<sup>145</sup>.

Por su parte, en la Sentencia de 17 de marzo de 2015, acerca de la cuestión de la validez de las cláusulas convencionales que, pactadas con carácter anterior a la reforma por la Ley 3/2012, preveían el mantenimiento del convenio colectivo vencido y denunciado hasta la entrada en vigor de uno nuevo que lo sustituyese, el TS se ha pronunciado afirmando la validez de tales cláusulas, ya que considera que las mismas son el pacto en contrario al que se refiere el Estatuto de los Trabajadores en su artículo 86.3, último párrafo<sup>146</sup>.

### 2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo

#### *Salarios*

El análisis específico de la negociación salarial ha tenido tradicionalmente una indudable relevancia como contenido típico y central de los convenios colectivos, que se ha visto incrementada en el contexto de la crisis. Los efectos de esta continuaron determinando en buena medida las políticas negociales en esta materia: incrementos pactados, actualización y flexibilidad salarial, entre otras, materias en las que el II AENC, que tuvo en 2014 su último año de vigencia, estableció criterios y recomendaciones muy concretos.

El conjunto de los convenios colectivos registró un incremento de los salarios pactados del 0,58 por 100, que se compone de un aumento del 0,41 por 100 en la negociación de ámbito de empresa y del 0,60 por 100 en la de ámbito superior. Conviene recordar que se trata de datos provisionales, que probablemente variarán ya que falta aún un volumen significativo de la negociación colectiva con efectos económicos en 2014 por registrar. Los convenios de nueva firma incorporaron un incremento global del 0,62 por 100, algo mayor que el correspondiente a las revisiones de convenios, que fue del 0,57 por 100, debido, sobre todo, al aumento del 0,65 por 100 pactado en los convenios de nueva firma de ámbito superior a la empresa. Dentro de los convenios de nueva firma se aprecia

---

*Los salarios pactados registraron un crecimiento moderado*

145. STS de 22-12-2014 (recurso de casación 264/2014). Considera el Alto Tribunal que la aplicación de la que llama “tesis rupturista” podría producir en el ámbito del contrato de trabajo una alteración sustancial de sus condiciones para ambas partes, trabajador y empresario, que transformaría las bases esenciales del propio contrato pudiendo dejarlo sin los requisitos esenciales para su validez. La sentencia se acompaña de cuatro votos particulares, uno de ellos firmado por cinco magistrados, que se apartan parcial o totalmente del parecer de la mayoría de la Sala.

146. STS 17-3-2015 (recurso de casación 233/2013). El Tribunal Supremo adopta dicha solución basándose en diversos criterios interpretativos, como que la Ley no distingue sobre cuándo debía producirse el pacto en contrario, la primacía de la aplicación de lo acordado en convenio colectivo, la aplicación preferente de los convenios a tenor de los convenios y tratados internacionales de los que es parte España, o la fuerza vinculante de los convenios garantizada por la Constitución, entre otros. La sentencia se acompaña de un voto particular que discrepa del parecer de la mayoría de la Sala.

diferencia entre aquellos pactados con vigencia de un año, en los que el incremento fue del 0,39 por 100, y los pactados con vigencia plurianual, que recogieron un aumento del 0,65 por 100, diferencia que procede de la negociación de ámbito supraempresarial (cuadro II-34).

Con la mencionada cautela acerca de la provisionalidad de los datos de 2014, las anteriores cifras parecen confirmar la senda de moderación en los incrementos salariales pactados colectivamente que se viene dibujando en los últimos años. Los datos más recientes de la negociación colectiva salarial se insertan en una tendencia de descenso de los incrementos retributivos que se observa desde 2009 y que se confirma, e incluso se acelera, en 2012, un año en el que los datos ya definitivos del registro de convenios dejan el aumento salarial en el 1 por 100, una reducción de casi la mitad con respecto al incremento registrado en el año anterior, coincidiendo con el primer año de vigencia del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC)<sup>147</sup>.

De esta forma, los incrementos salariales pactados en los dos últimos años se habrían ido ajustando paulatinamente a los criterios en materia salarial recogidos en dicho Acuerdo. El mismo, cabe recordar, recogía para 2013 un aumento que no debería exceder el 0,6 por 100 (al que se añadía una cláusula de actualización), y para 2014 un aumento que debería ajustarse al ritmo de la actividad económica, de manera que, para un incremento del PIB en 2013 no superior al 1 por 100, el aumento salarial en la negociación de los convenios colectivos no debería exceder el 0,6 por 100 (previendo asimismo componentes adicionales de actualización de salarios como salario variable).

Por su parte, los incrementos salariales finales, que reflejan la aplicación de las cláusulas de salvaguardia o garantía salarial incluidas, en su caso, en los convenios colectivos, se situaron para 2014, siempre con datos provisionales, en valores prácticamente idénticos, del 0,59 por 100 para el total de los convenios, a los incrementos inicialmente pactados, por efecto de los de ámbito superior a la empresa, en los que el aumento fue del 0,61 por 100 (cuadro II-34), reflejándose así el prácticamente nulo efecto de aquellas.

La práctica coincidencia de los incrementos salariales finales y los pactados inicialmente fue reflejo de la no activación de las cláusulas de garantía salarial a la vista del comportamiento negativo (-1 por 100) que registró el IPC de 2014 en tasa de variación anual del mes de diciembre, principal indicador que suelen utilizar dichas cláusulas. Con todo, las mismas se incluyeron solamente en un 11 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2014 (siempre con datos provisionales de registro hasta marzo de 2015), siendo más frecuentes en los convenios de ámbito superior a la empresa de la industria y los servicios, y afectaban al 28 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.

147. Desde 2009 se observa, además, un ajuste más intenso de los incrementos salariales pactados en los convenios de nueva firma, invirtiéndose la tendencia de años anteriores.

**CUADRO II-34. INCREMENTO SALARIAL PACTADO INICIAL Y FINAL, POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2014**

| Ámbito y vigencia        | Incremento inicial |      |      |      |      |      |      |      |       |       |      |      |      | Incremento final |      |      |      |      |       |       |
|--------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|-------|-------|
|                          | 2005               | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* | 2014* | 2005 | 2006 | 2007 | 2008             | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* | 2014* |
| Total                    | 3,17               | 3,29 | 3,13 | 3,60 | 2,25 | 1,48 | 1,98 | 1,00 | 0,51  | 0,58  | 4,04 | 3,59 | 4,21 | 3,60             | 2,24 | 2,16 | 2,29 | 1,16 | 0,51  | 0,59  |
| Convenios revisados      | 3,03               | 3,24 | 2,98 | 3,49 | 2,45 | 1,58 | 2,25 | 1,31 | 0,58  | 0,57  | 4,02 | 3,57 | 3,94 | 3,49             | 2,44 | 2,35 | 2,62 | 1,51 | 0,58  | 0,58  |
| Convenios firmados       | 3,36               | 3,40 | 3,33 | 3,79 | 1,71 | 1,16 | 1,19 | 0,57 | 0,34  | 0,62  | 4,07 | 3,64 | 4,54 | 3,79             | 1,70 | 1,59 | 1,35 | 0,68 | 0,34  | 0,62  |
| Vigencia anual           | 3,09               | 3,12 | 3,46 | 3,35 | 2,51 | 1,13 | 1,58 | 0,83 | 0,57  | 0,39  | 4,31 | 3,53 | 5,09 | 3,35             | 2,53 | 1,98 | 2,11 | 1,08 | 0,57  | 0,39  |
| Vigencia plurianual      | 3,44               | 3,46 | 3,30 | 3,87 | 1,55 | 1,17 | 1,13 | 0,54 | 0,32  | 0,65  | 4,00 | 3,67 | 4,42 | 3,87             | 1,55 | 1,51 | 1,24 | 0,63 | 0,32  | 0,65  |
| Convenios de empresa     | 2,94               | 2,92 | 2,70 | 3,09 | 2,17 | 1,26 | 1,63 | 1,17 | 0,28  | 0,41  | 3,61 | 3,15 | 3,57 | 3,09             | 2,17 | 1,99 | 1,97 | 1,48 | 0,29  | 0,41  |
| Convenios revisados      | 2,60               | 2,83 | 2,58 | 2,94 | 2,25 | 1,34 | 1,92 | 1,40 | 0,49  | 0,45  | 3,44 | 3,10 | 3,42 | 2,94             | 2,24 | 2,19 | 2,32 | 1,74 | 0,50  | 0,45  |
| Convenios firmados       | 3,37               | 3,11 | 3,05 | 3,40 | 2,02 | 1,07 | 1,07 | 0,50 | -0,05 | 0,34  | 3,82 | 3,26 | 3,98 | 3,40             | 2,04 | 1,53 | 1,27 | 0,70 | -0,05 | 0,34  |
| Vigencia anual           | 2,99               | 3,25 | 2,88 | 3,33 | 3,11 | 1,15 | 1,58 | 0,46 | 0,52  | 0,33  | 3,67 | 3,41 | 4,04 | 3,33             | 3,12 | 2,00 | 1,70 | 0,54 | 0,53  | 0,33  |
| Vigencia plurianual      | 3,41               | 3,09 | 3,08 | 3,41 | 1,67 | 1,06 | 1,03 | 0,51 | -0,09 | 0,34  | 3,83 | 3,25 | 3,97 | 3,41             | 1,70 | 1,48 | 1,24 | 0,73 | -0,09 | 0,34  |
| Convenios de otro ámbito | 3,19               | 3,34 | 3,18 | 3,65 | 2,26 | 1,50 | 2,02 | 0,98 | 0,53  | 0,60  | 4,09 | 3,65 | 4,28 | 3,65             | 2,25 | 2,18 | 2,32 | 1,13 | 0,53  | 0,61  |
| Convenios revisados      | 3,08               | 3,29 | 3,04 | 3,56 | 2,47 | 1,61 | 2,28 | 1,29 | 0,59  | 0,58  | 4,09 | 3,63 | 4,03 | 3,56             | 2,46 | 2,36 | 2,64 | 1,48 | 0,59  | 0,59  |
| Convenios firmados       | 3,36               | 3,43 | 3,35 | 3,83 | 1,66 | 1,18 | 1,21 | 0,57 | 0,39  | 0,65  | 4,10 | 3,69 | 4,58 | 3,83             | 1,65 | 1,60 | 1,36 | 0,68 | 0,39  | 0,65  |
| Vigencia anual           | 3,10               | 3,11 | 3,50 | 3,35 | 2,37 | 1,12 | 1,58 | 0,86 | 0,58  | 0,40  | 4,34 | 3,54 | 5,17 | 3,35             | 2,39 | 1,98 | 2,14 | 1,13 | 0,58  | 0,40  |
| Vigencia anual           | 3,44               | 3,51 | 3,31 | 3,92 | 1,54 | 1,19 | 1,15 | 0,54 | 0,37  | 0,69  | 4,03 | 3,72 | 4,45 | 3,92             | 1,53 | 1,51 | 1,24 | 0,62 | 0,37  | 0,69  |

\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

La variación final de los salarios pactados en los convenios colectivos de 2014 guarda relación con la mayor frecuencia de los que acordaron incrementos entre el 0,5 y el 0,99 por 100, y los que acordaron la congelación salarial (cuadro II-35). Los primeros fueron el 23,2 por 100 de todos los convenios, pero afectaron al 42,6 por 100 de los trabajadores cubiertos, y en ellos se pactó un incremento salarial medio del 0,63 por 100. Estos afectaron también al mayor volumen de empresas, el 61,9 por 100 del total. En

*Predominio de la congelación salarial y de los aumentos entre 0,5 y 1 por 100*

CUADRO II-35. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR TRAMOS, 2014

| Tramos de incremento pactado/ámbito funcional | Convenios    |              | Empresas       |              | Trabajadores     |              | Incremento medio en el tramo |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------|----------------|--------------|------------------|--------------|------------------------------|
|                                               | Número       | % total      | Número         | % total      | Número           | % total      |                              |
| <b>Total CC</b>                               | <b>2.547</b> | <b>100,0</b> | <b>968.269</b> | <b>100,0</b> | <b>6.985.571</b> | <b>100,0</b> | <b>0,54</b>                  |
| Inferior al 0,00                              | 48           | 1,9          | 53             | 0,0          | 34.106           | 0,5          | -6,68                        |
| Igual al 0,00                                 | 1099         | 43,1         | 230.274        | 23,8         | 2.375.051        | 34,0         | 0,00                         |
| Del 0,01 al 0,49                              | 155          | 6,1          | 75.099         | 7,8          | 664.897          | 9,5          | 0,32                         |
| Del 0,50 al 0,99                              | 481          | 18,9         | 511.298        | 52,8         | 2.735.565        | 39,2         | 0,61                         |
| Del 1,00 al 1,50                              | 259          | 10,2         | 61.360         | 6,3          | 603.333          | 8,6          | 1,10                         |
| Del 1,51 al 2,00                              | 133          | 5,2          | 24.092         | 2,5          | 130.810          | 1,9          | 1,59                         |
| Del 2,01 al 2,50                              | 112          | 4,4          | 41.735         | 4,3          | 174.762          | 2,5          | 2,05                         |
| Del 2,51 al 3,00                              | 180          | 7,1          | 9.853          | 1,0          | 93.199           | 1,3          | 2,87                         |
| Superior al 3,00                              | 80           | 3,1          | 14.505         | 1,5          | 173.848          | 2,5          | 3,38                         |
| <b>CC empresa</b>                             | <b>1.835</b> | <b>100,0</b> | <b>1.835</b>   | <b>100,0</b> | <b>482.266</b>   | <b>100,0</b> | <b>0,10</b>                  |
| Inferior al 0,00                              | 46           | 2,5          | 46             | 2,5          | 33.606           | 7,0          | -6,71                        |
| Igual al 0,00                                 | 877          | 47,8         | 877            | 47,8         | 264.654          | 54,9         | 0,00                         |
| Del 0,01 al 0,49                              | 68           | 3,7          | 68             | 3,7          | 21.868           | 4,5          | 0,33                         |
| Del 0,50 al 0,99                              | 261          | 14,2         | 261            | 14,2         | 55.998           | 11,6         | 0,61                         |
| Del 1,00 al 1,50                              | 182          | 9,9          | 182            | 9,9          | 27.753           | 5,8          | 1,03                         |
| Del 1,51 al 2,00                              | 107          | 5,8          | 107            | 5,8          | 22.621           | 4,7          | 1,63                         |
| Del 2,01 al 2,50                              | 94           | 5,1          | 94             | 5,1          | 13.015           | 2,7          | 2,09                         |
| Del 2,51 al 3,00                              | 142          | 7,7          | 142            | 7,7          | 27.772           | 5,8          | 2,82                         |
| Superior al 3,00                              | 58           | 3,2          | 58             | 3,2          | 14.979           | 3,1          | 4,21                         |
| <b>CC otro ámbito</b>                         | <b>712</b>   | <b>100,0</b> | <b>966.434</b> | <b>100,0</b> | <b>6.503.305</b> | <b>100,0</b> | <b>0,57</b>                  |
| Inferior al 0,00                              | 2            | 0,3          | 7              | 0,0          | 500              | 0,0          | -4,58                        |
| Igual al 0,00                                 | 222          | 31,2         | 229.397        | 23,7         | 2.110.397        | 32,5         | 0,00                         |
| Del 0,01 al 0,49                              | 87           | 12,2         | 75.031         | 7,8          | 643.029          | 9,9          | 0,32                         |
| Del 0,50 al 0,99                              | 220          | 30,9         | 511.037        | 52,9         | 2.679.567        | 41,2         | 0,61                         |
| Del 1,00 al 1,50                              | 77           | 10,8         | 61.178         | 6,3          | 575.580          | 8,9          | 1,10                         |
| Del 1,51 al 2,00                              | 26           | 3,7          | 23.985         | 2,5          | 108.189          | 1,7          | 1,59                         |
| Del 2,01 al 2,50                              | 18           | 2,5          | 41.641         | 4,3          | 161.747          | 2,5          | 2,04                         |
| Del 2,51 al 3,00                              | 38           | 5,3          | 9.711          | 1,0          | 65.427           | 1,0          | 2,89                         |
| Superior al 3,00                              | 22           | 3,1          | 14.447         | 1,5          | 158.869          | 2,4          | 3,30                         |

Fuente: Convenios colectivos registrados hasta marzo de 2015.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

cuanto a los convenios que recogieron una congelación salarial, fueron los más numerosos, alcanzando al 40,4 por 100 de todos los convenios, si bien afectaron al 19,5 por 100 de los trabajadores y al 12,1 por 100 de las empresas cubiertas. Por otra parte, un 12,4 por 100 de los convenios incluyó incrementos de entre el 1 y el 1,5 por 100, con un incremento medio en este tramo del 1,09 por 100, afectando al 17,3 por 100 de los trabajadores y al 17,3 por 100 de las empresas. Otro 14,5 por 100 de convenios, que afectó al 15,4 por 100 de trabajadores, incluyó subidas entre el 0,01 y el 0,49 por 100, con un incremento medio en este tramo del 0,28 por 100.

Las cláusulas de congelación salarial tuvieron una incidencia mayor en la negociación colectiva de empresa, incluyéndose en el 45,7 por 100 de todos los convenios pertenecientes a este ámbito y afectando al 45 por 100 de los trabajadores (cuadro II-35). Las siguientes en frecuencia, por el volumen de trabajadores afectados, incluyeron incrementos entre el 0,01 y 0,49 por 100, estuvieron presentes en el 14 por 100 de los convenios y afectaron al 16,9 por 100 de los trabajadores, alcanzando un incremento medio del 0,3 por 100. Por su parte, en la negociación de ámbito supraempresarial, el tramo de incrementos salariales más frecuente fue entre 0,5 y 0,99 por 100, incluyéndose en el 35,9 por 100 de los convenios y afectando al 45 por 100 de los trabajadores de ese ámbito, con un incremento medio en el tramo del 0,63 por 100.

Todo ello condujo a que la variación de los salarios pactados finales fuese más limitada en la negociación colectiva de empresa (0,41 por 100) que en la de ámbito supraempresarial (0,61 por 100), al igual que ocurriera en los años anteriores con la excepción de 2012 (cuadro II-36). Dentro de este ámbito, sin embargo, los mayores incrementos se produjeron de nuevo en las empresas del sector privado de la economía, que recogieron un incremento

*La variación salarial fue más moderada en la negociación de empresa*

**CUADRO II-36.** AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2014

| Ámbito funcional                | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013*       | 2014*       |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Convenios de empresa</b>     | <b>3,61</b> | <b>3,15</b> | <b>3,57</b> | <b>3,09</b> | <b>2,17</b> | <b>1,99</b> | <b>1,97</b> | <b>1,48</b> | <b>0,29</b> | <b>0,41</b> |
| Empresa privada                 | 3,65        | 3,31        | 3,98        | 3,30        | 1,97        | 2,18        | 2,41        | 1,81        | 0,40        | 0,52        |
| Empresa pública                 | 3,20        | 2,82        | 3,30        | 2,93        | 2,80        | 1,89        | 0,85        | 0,25        | 0,07        | 0,11        |
| AGE y Seguridad Social          | 7,02        | 4,08        | 2,33        | 2,29        | 2,40        | 1,30        | 0,03        | 0,00        | 0,00        | 0,00        |
| Adm. Autonómica y local         | 2,23        | 2,28        | 2,45        | 2,47        | 2,50        | 0,63        | 0,46        | 1,22        | 0,01        | 0,00        |
| <b>Convenios de otro ámbito</b> | <b>4,09</b> | <b>3,65</b> | <b>4,28</b> | <b>3,65</b> | <b>2,25</b> | <b>2,18</b> | <b>2,32</b> | <b>1,13</b> | <b>0,53</b> | <b>0,61</b> |
| Grupo de empresas               | 3,81        | 3,17        | 4,09        | 2,73        | 2,10        | 2,63        | 2,04        | 1,97        | 0,55        | 0,57        |
| Sector provincial               | 4,19        | 3,80        | 4,51        | 3,88        | 2,43        | 2,15        | 2,58        | 1,24        | 0,55        | 0,72        |
| Sector autonómico               | 3,59        | 3,30        | 3,52        | 4,43        | 2,22        | 1,98        | 2,15        | 1,19        | 0,73        | 0,58        |
| Sector interautonómico          | 4,04        | 3,20        | 4,50        | 3,00        | 2,00        | 3,00        | 2,40        | 2,00        | 0,60        | 1,00        |
| Sector nacional                 | 4,09        | 3,48        | 4,09        | 3,01        | 1,93        | 2,26        | 1,97        | 0,91        | 0,42        | 0,52        |
| <b>Total</b>                    | <b>4,04</b> | <b>3,59</b> | <b>4,21</b> | <b>3,60</b> | <b>2,24</b> | <b>2,16</b> | <b>2,29</b> | <b>1,16</b> | <b>0,51</b> | <b>0,59</b> |

\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

del 0,52 por 100 frente al 0,11 por 100 de la empresa pública y la congelación salarial que volvió a tener lugar en la Administración pública. Por su parte, dentro de los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, los convenios de sector provinciales, que son los que tradicionalmente han afectado a un mayor volumen de trabajadores, registraron un aumento del 0,72 por 100, mientras que los de sector nacionales, el otro de los grandes ámbitos en volumen de trabajadores afectados, sumaron un 0,52 por 100 de aumento salarial final.

Por grandes sectores económicos, los incrementos salariales de 2014 se ajustaron en todos ellos, con la excepción de la agricultura y ligeramente de la industria, a la referencia del 0,6 por 100 como máximo recogido entre los criterios del II AENC, que se ha mencionado (cuadro II-37). Destaca la mayor contención del crecimiento registrada en los convenios de la construcción y el ligero repunte que parece observarse en los correspondientes al sector servicios, todo ello teniendo en cuenta que los de 2014 son datos que adolecen aún de cierta provisionalidad.

*Continuó la moderación en todos los grandes sectores*

Por actividades, considerando aquellas que concentran un mayor volumen de trabajadores afectados, la negociación salarial en la industria manufacturera registró un aumento del 0,64 por 100, los convenios colectivos del comercio y reparación un 0,52 por 100, la hostelería subió a un 0,73 por 100, y las actividades financieras un 1,17 por 100, ámbitos que contrastan con el 0,41 por 100 recogido en los convenios aplicables en las actividades administrativas, y más aún con el 0,09 por 100 recogido en los convenios pertenecientes al ámbito de actividades sanitarias y de servicios sociales.

En 2014 se produjo, pues, un leve repunte del incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos, hasta el 0,59 por 100, en línea con lo acordado en 2012 en

**CUADRO II-37.** AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2004-2014

| Años  | Total | Agricultura | Industria | Construcción | Servicios |
|-------|-------|-------------|-----------|--------------|-----------|
| 2004  | 3,60  | 4,00        | 3,60      | 4,40         | 3,40      |
| 2005  | 4,04  | 4,24        | 4,09      | 4,51         | 3,89      |
| 2006  | 3,60  | 4,10        | 3,70      | 3,60         | 3,50      |
| 2007  | 4,21  | 4,60        | 4,27      | 5,60         | 3,84      |
| 2008  | 3,60  | 3,95        | 3,39      | 3,62         | 3,64      |
| 2009  | 2,24  | 1,92        | 2,15      | 3,49         | 2,06      |
| 2010  | 2,16  | 2,20        | 2,33      | 1,61         | 2,21      |
| 2011  | 2,29  | 2,16        | 2,76      | 2,27         | 2,12      |
| 2012  | 1,16  | 1,23        | 1,26      | 1,48         | 1,08      |
| 2013* | 0,51  | 0,59        | 0,53      | 0,51         | 0,49      |
| 2014* | 0,59  | 0,68        | 0,63      | 0,46         | 0,56      |

(\*) Convenios colectivos registrados hasta marzo de 2015.  
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

### *Evolución del poder adquisitivo y las derivas salariales*

el II AENC, que establecía que si el incremento del PIB a precios constantes en 2013 fuera inferior al 1 por 100 (y se situó en el -1,2 por 100), el aumento salarial en 2014 no excedería del 0,6 por 100<sup>148</sup>. Por su parte, los precios medidos por el IPC anual, se redujeron un 0,2 por 100, lo que se tradujo en una ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados del 0,8 por 100, que contrasta con la pérdida de capacidad adquisitiva de los tres años precedentes (cuadro II-38).

La observación de los deslizamientos o derivas salariales es un análisis frecuente de economía laboral, que sirve para conocer el comportamiento relativo de la variación de los salarios efectivos y de la correspondiente a los salarios pactados en la negociación colectiva en un periodo. La comparación de las fuentes estadísticas disponibles, que implica poner en relación los datos de negociación salarial de la Estadística de Convenios Colectivos con la remuneración media por asalariado recogida en la Contabilidad Nacional (CN), por un lado, y con el coste salarial promedio registrado por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL)<sup>149</sup>, por otro, permite observar que, a pesar de que el incremento salarial medio pactado en la negociación colectiva fue positivo, el salario efectivo promedio de la economía se redujo. Así, según la CN, la remuneración media

**CUADRO II-38. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2014**

(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

| Años  | Aumentos salariales pactados (var. % anual) | IPC   | Aumentos salariales reales pactados |
|-------|---------------------------------------------|-------|-------------------------------------|
| 2002  | 3,85                                        | 3,50  | 0,35                                |
| 2003  | 3,68                                        | 3,00  | 0,68                                |
| 2004  | 3,60                                        | 3,00  | 0,60                                |
| 2005  | 4,04                                        | 3,40  | 0,64                                |
| 2006  | 3,59                                        | 3,50  | 0,09                                |
| 2007  | 4,21                                        | 2,80  | 1,41                                |
| 2008  | 3,60                                        | 4,10  | -0,50                               |
| 2009  | 2,24                                        | -0,30 | 2,54                                |
| 2010  | 2,16                                        | 1,80  | 0,36                                |
| 2011  | 2,29                                        | 3,20  | -0,91                               |
| 2012  | 1,17                                        | 2,40  | -1,23                               |
| 2013* | 0,51                                        | 1,40  | -0,89                               |
| 2014* | 0,59                                        | -0,20 | 0,79                                |

\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos e INE*.

148. II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, de 25 de enero de 2012, suscritos ambos por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

149. Sin desconocer que la comparabilidad de esas magnitudes agregadas presenta limitaciones, entre otras una población de referencia que no es coincidente, ya que no a todos los asalariados se les aplicó un convenio colectivo en 2014, bien por no tener derecho a la negociación colectiva en sentido estricto (funcionarios), o bien por falta de cobertura.

por asalariado disminuyó en 2014 un 0,2 por 100 y el coste salarial promedio registrado por la ETCL cayó un 0,1 por 100. En consecuencia, en 2014 la deriva salarial, es decir, la diferencia entre el incremento salarial observado y el pactado, fue negativa, siguiendo la tendencia observada desde 2010 (cuadro II-39 y gráfico II-14).

De manera que en los últimos cinco años los salarios efectivos han aumentado menos que los salarios pactados en los convenios, o incluso se han reducido, lo que puede tener causas diversas, entre ellas, la congelación del salario de los empleados públicos, el efecto de las inaplicaciones de condiciones salariales pactadas en los convenios colectivos, aunque se desconoce el impacto en términos agregados de las mismas, o la posible reducción de componentes salariales no asociados a la tarifa, como pagas de productividad o de beneficios. Además de los anteriores, en la diferencia por más o por menos entre salarios pactados y salarios percibidos siempre está presente el efecto composición derivado de la evolución del empleo en el año.

La cuantía de los salarios, contenido fundacional en el origen histórico de la negociación de convenios como instrumento de la autonomía colectiva, ha conformado una de las materias constantes y típicas de aquella, y ha protagonizado en los últimos años importantes dinámicas de evolución en sus aspectos más cualitativos, de estructura y ordenación salarial, cobrando todos esos elementos más protagonismo en periodos de crisis.

### Cláusulas especiales en materias salariales

CUADRO II-39. DERIVAS SALARIALES, 2002-2014

| Años  | Tasa de variación anual nominal        |                                      |                                | Puntos porcentuales |          |
|-------|----------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|---------------------|----------|
|       | Remuneración media por asalariado (CN) | Coste salarial por trabajador (ETCL) | Salario pactado revisado (ECC) | Deriva 1            | Deriva 2 |
|       | A                                      | B                                    | C                              | A - C               | B - C    |
| 2002  | 3,52                                   | 3,80                                 | 3,85                           | -0,33               | -0,05    |
| 2003  | 3,46                                   | 4,05                                 | 3,68                           | -0,22               | 0,37     |
| 2004  | 3,29                                   | 2,92                                 | 3,60                           | -0,31               | -0,68    |
| 2005  | 3,66                                   | 2,49                                 | 4,04                           | -0,38               | -1,55    |
| 2006  | 3,93                                   | 4,77                                 | 3,59                           | 0,34                | 1,18     |
| 2007  | 4,73                                   | 4,02                                 | 4,21                           | 0,52                | -0,19    |
| 2008  | 6,85                                   | 5,07                                 | 3,60                           | 3,25                | 1,47     |
| 2009  | 4,36                                   | 3,22                                 | 2,24                           | 2,12                | 0,98     |
| 2010  | 1,06                                   | 0,93                                 | 2,16                           | -1,10               | -1,23    |
| 2011  | 0,86                                   | 1,05                                 | 2,29                           | -1,43               | -1,24    |
| 2012  | -0,60                                  | -0,60                                | 1,17                           | -1,77               | -1,77    |
| 2013* | 1,67                                   | 0,01                                 | 0,51                           | 1,16                | -0,50    |
| 2014* | -0,21                                  | -0,10                                | 0,59                           | -0,80               | -0,69    |

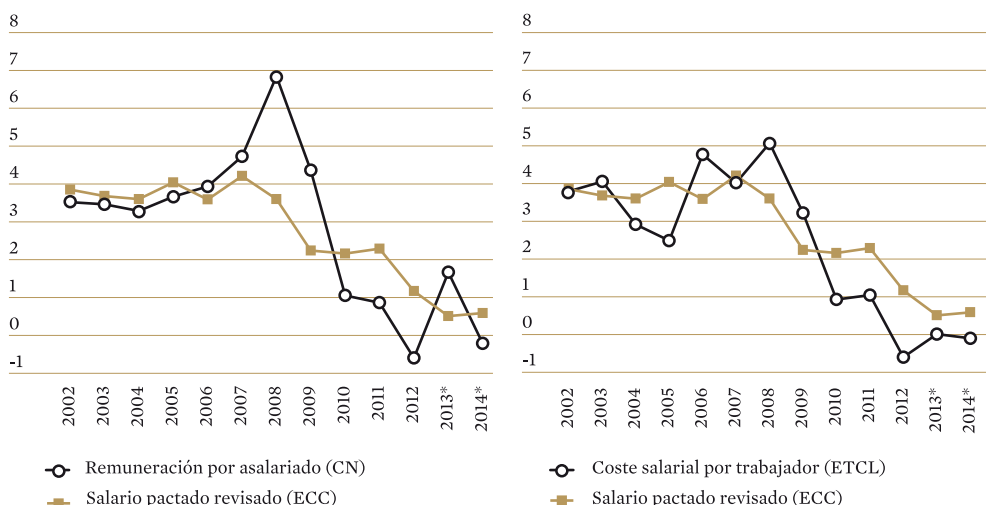
\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015.

Fuente: CN = Contabilidad Nacional (INE); ETCL = Encuesta Trimestral de Coste Laboral (INE); ECC = Estadística de Convenios Colectivos (MEYSS).



## GRÁFICO II-14. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2014

(Tasas de variación anual)



\* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015.

Fuente: CN=Contabilidad Nacional (INE); ETCL=Encuesta Trimestral de Coste Laboral (INE); ECC= Estadística de Convenios Colectivos (MEYSS).

La trascendencia de la negociación colectiva salarial en el contexto de la última crisis financiera y económica estuvo en la base de la negociación del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC), que, cabe recordar, derogó al anterior AENC, cuya vigencia inicial se extendía hasta 2012, sustituyéndolo para dicho año por unos nuevos criterios y recomendaciones. Mediante su firma, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas buscaban contribuir a mejorar la competitividad de las empresas y la creación de empleo en una coyuntura de aguda crisis. Entre las numerosas novedades que introdujo el II AENC ocupaban un lugar muy relevante las centradas en los aspectos salariales, que abarcaban los criterios para orientar la evolución de los salarios para sus tres años de vigencia, así como la potenciación del uso de la flexibilidad interna, entre otras, en materia salarial<sup>150</sup>.

Por lo que respecta a los aspectos cuantitativos, como se ha mencionado anteriormente, el análisis de las variaciones salariales promedio en el conjunto de la negociación colectiva en los tres años de vigencia del II AENC indica que esta se ha ido ajustando, paulatina pero claramente, a los criterios en materia de incrementos salariales recogidos en dicho Acuerdo, lógicamente con diferencias observables según ámbitos de la negociación.

En relación con otro de los componentes cuantitativos de los criterios en materia salarial, las cláusulas de garantía o actualización, el análisis de su evolución es más

150. También recogía un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales, que incluía las condiciones salariales.

complejo. No obstante, la información disponible a partir de los datos proporcionados por la ECC permitiría observar un paulatino descenso de su incidencia en los últimos años<sup>151</sup> que parece confirmarse en 2014, en el que, como se ha indicado, estas estaban presentes solamente en un 11 por 100 de los convenios con efectos económicos en ese año, afectando al 28 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva.

Por su parte, en relación a los aspectos cualitativos de ordenación de la estructura salarial, que alude al peso de distintos componentes retributivos, salario base y complementos, conceptos fijos y variables, etc., se ha venido apuntando progresivamente a la necesidad de incorporar fórmulas de flexibilidad interna salarial. Esta perspectiva se ha acentuado en los últimos años a fin de facilitar, en el contexto de crisis, las posibilidades de adaptación de las empresas y con ellas el mantenimiento del empleo, y a ella responden las recomendaciones acordadas por las organizaciones empresariales y sindicales en el II AENC.

Estas, en materia de estructura salarial, señalaban que la negociación colectiva constituye un instrumento adecuado para establecer la definición y criterios de una estructura salarial (conceptos fijos y variables, salarios mínimos, complementos u otros) adecuada a la realidad sectorial y de empresa, teniendo en cuenta su directa relación con los nuevos sistemas de organización del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados, entre otros.

Los datos que proporciona la ECC sobre cláusulas de retribución salarial son, además de limitados, difícilmente comparables en perspectiva temporal<sup>152</sup>. Al respecto, no obstante, los datos indican que la ordenación de la estructura salarial está presente de forma prácticamente generalizada en la negociación colectiva, alcanzando en 2014 al 93 por 100 de los convenios colectivos y al 95 por 100 de los trabajadores, con porcentajes muy similares en la negociación de empresa y de ámbito superior (cuadro II-40). Al mismo tiempo, destaca el importante peso que, en dicha estructura salarial, ocupan los complementos salariales vinculados al puesto de trabajo, que en 2014 estaban presentes en el 73 por 100 de los convenios y afectaban al 76 por 100 de los trabajadores, con una incidencia mayor en el ámbito de empresa. En la estructura de estos complementos destaca el relativo mayor peso que tienen, aparte de complementos más específicos de determinadas actividades, como los de penosidad o peligrosidad, que afectan a aproximadamente una cuarta parte de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva; los relacionados con la organización del trabajo, tales como los de trabajo a turnos, trabajo en festivos o, sobre todo, trabajo nocturno. Por su parte, también es

151. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-2.3.3.

152. Como se ha mencionado, la información de este tipo de cláusulas, que se venía recogiendo según el año de efectos económicos, pasó a clasificarse desde 2013 según los convenios por año de firma, lo que supuso una ruptura de la serie estadística que dificulta el análisis al imposibilitar la comparación entre 2013 y los años anteriores. Asimismo, y como ya se ha puesto de relieve en anteriores Memorias del CES, la información disponible en la ECC en materia de flexibilidad salarial es escasa, limitando bastante las posibilidades de análisis.

**CUADRO II-40. CLÁUSULAS DE RETRIBUCIÓN SALARIAL POR ÁMBITO FUNCIONAL,  
CONVENIOS FIRMADOS EN 2014**  
(Porcentaje de convenios y de trabajadores)

| Cláusulas salariales                                                                                                           | Total de convenios |              | Convenios de empresa |              | Convenios de otro ámbito |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|----------------------|--------------|--------------------------|--------------|
|                                                                                                                                | Convenios          | Trabajadores | Convenios            | Trabajadores | Convenios                | Trabajadores |
| Estructura salarial                                                                                                            | 93,35              | 95,81        | 93,49                | 94,11        | 92,70                    | 96,03        |
| Complementos salariales                                                                                                        | 87,92              | 93,99        | 87,77                | 92,34        | 88,57                    | 94,20        |
| Complementos salariales por antigüedad                                                                                         | 58,38              | 66,25        | 57,58                | 65,12        | 61,90                    | 66,39        |
| Otros complementos personales del trabajador                                                                                   | 15,88              | 16,55        | 15,31                | 27,09        | 18,41                    | 15,21        |
| Complementos salariales relacionados con el puesto de trabajo                                                                  | 73,32              | 76,12        | 73,75                | 84,73        | 71,43                    | 75,02        |
| Complemento salarial de penosidad                                                                                              | 24,17              | 26,88        | 23,18                | 18,31        | 28,57                    | 27,97        |
| Complemento salarial de insalubridad                                                                                           | 9,40               | 9,21         | 8,73                 | 6,40         | 12,38                    | 9,57         |
| Complemento salarial de trabajo a turnos                                                                                       | 24,64              | 25,88        | 24,89                | 48,03        | 23,49                    | 23,05        |
| Complemento salarial de trabajo en festivos                                                                                    | 46,47              | 40,18        | 47,64                | 62,00        | 41,27                    | 37,39        |
| Complemento salarial de peligrosidad                                                                                           | 21,02              | 25,36        | 20,17                | 19,13        | 24,76                    | 26,16        |
| Complemento salarial de polivalencia funcional                                                                                 | 8,81               | 7,00         | 9,37                 | 15,38        | 6,35                     | 5,93         |
| Complemento salarial de trabajo nocturno                                                                                       | 58,44              | 70,92        | 58,44                | 76,92        | 58,41                    | 70,15        |
| Complemento salarial de responsabilidad                                                                                        | 16,29              | 14,85        | 17,67                | 34,62        | 10,16                    | 12,33        |
| Medidas relacionadas con el absentismo                                                                                         | 27,55              | 29,70        | 28,97                | 42,12        | 21,27                    | 28,11        |
| Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores | 32,52              | 19,67        | 35,05                | 42,73        | 21,27                    | 16,72        |
| Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa                                               | 15,00              | 5,36         | 17,24                | 30,68        | 5,08                     | 2,13         |
| Complementos o retribuciones específicas por trabajo nocturno                                                                  | 60,60              | 71,75        | 60,66                | 76,29        | 60,32                    | 71,17        |
| Salario mínimo de convenio en el sector                                                                                        | —                  | —            | —                    | —            | 28,25                    | 52,85        |

Convenios registrados hasta marzo de 2015.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*.

significativa la incidencia de las medidas relacionadas con el absentismo (normalmente bajo la forma de incentivos o pluses de asistencia) que, en el ámbito de empresa, afectaban al 42 por 100 de los trabajadores. Por el contrario, es reseñable la presencia relativamente escasa de complementos ligados a la autonomía del trabajador, como los que retribuyen el nivel de responsabilidad, aunque en el ámbito de empresa estos afectan al 34 por 100 de los trabajadores. Y, en menor grado aún, los que priman la polivalencia de funciones, a pesar de que el Acuerdo preveía en materia de flexibilidad interna sobre clasificación profesional que los convenios colectivos y acuerdos de empresa debieran analizar la polivalencia funcional, y sus efectos en materia retributiva.

El II AENC también señalaba que los convenios colectivos deberían promover la racionalización de las estructuras salariales, para sustituir conceptos retributivos obsoletos e improductivos por otros vinculados a la productividad y retribuciones en la empresa. Al respecto se observa que los complementos relacionados con la cantidad o la calidad del trabajo estaban presentes en 2014 en casi una tercera parte de los

convenios (32,5 por 100), si bien afectaban a un porcentaje menor de trabajadores, el 19,6 por 100, cifras ligeramente superiores a las de 2013 para el mismo periodo de registro de convenios (31 por 100 y 13 por 100, respectivamente), y en todo caso mucho más significativas en la negociación de ámbito de empresa. Por otra parte, se advierte una todavía importante presencia de los complementos por antigüedad, que se recogían en un 58 por 100 de los convenios registrados (59 por 100 en 2013) y afectaban al 66 por 100 de los trabajadores (69 por 100 en 2013).

El II AENC consideraba conveniente, asimismo, que las estructuras salariales incorporen complementos variables, de forma que un porcentaje determinado de la cuantía salarial se haga depender de la situación y resultados de la empresa. Al respecto, se continúa observando una limitada presencia de este tipo de conceptos en la negociación colectiva, alcanzando tan solo al 15 por 100 del total de convenios, que afectan al 5,3 por 100 de los trabajadores, porcentajes prácticamente iguales a los de 2013. La presencia de estas cláusulas es más elevada en la negociación de ámbito de empresa, donde afectan al 30 por 100 de los trabajadores de este ámbito, frente a su carácter prácticamente marginal en la negociación de ámbito supraempresarial.

### ***Tiempo de trabajo***

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2014 registrados hasta marzo de 2015 habían pactado una jornada media anual de 1.755,3 horas, equivalentes a 38,4 horas semanales (cuadro II-41). La duración anual de la jornada pactada por el conjunto de los convenios se diferenciaba entre las 1.707,4 horas recogidas por la negociación de empresa y las 1.759,6 acordadas en la negociación supraempresarial. Estos datos, no obstante, están afectados por la provisionalidad que aún tiene el registro de los convenios con efectos económicos en 2014, de manera que a medida que vayan registrándose nuevos convenios de ese año aquellos variarán, de seguir la tónica de años anteriores, a la baja.

Los convenios con efectos económicos en 2013, cuyos datos son también provisionales, pero ya cuentan con un volumen de registro bastante avanzado, recogieron una jornada anual de 1.737 horas, ligeramente inferior a la de 2012 que ya es un año con datos definitivos de registro. La mayor diferencia se dio en los convenios de ámbito de empresa, que pactaron 1.696,6 horas (13,7 horas menos que en 2012), permaneciendo prácticamente igual en los de ámbito superior.

La jornada pactada en la negociación colectiva ha seguido una tendencia histórica de reducción paulatina que ha continuado observándose en el último decenio, si bien en el periodo de la crisis ha habido un diferente comportamiento entre la negociación de empresa y los convenios de ámbito superior. Si se toman años con datos completos de registro, entre 2003 y 2012 la jornada anual pactada se ha reducido 14,5 horas en el total de la negociación colectiva, a partir de una reducción progresiva que solo

CUADRO II-41. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA, 2003-2014

| Años           | Total convenios |                    | Convenios de empresa |                    | Convenios de otro ámbito |                    |
|----------------|-----------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
|                | Jornada anual   | Var. núm. de horas | Jornada anual        | Var. núm. de horas | Jornada anual            | Var. núm. de horas |
| 2003           | 1.752,9         |                    | 1.697,7              |                    | 1.759,6                  |                    |
| 2004           | 1.752,5         | -0,4               | 1.699,0              | 1,3                | 1.758,4                  | -1,2               |
| 2005           | 1.751,8         | -0,7               | 1.692,6              | -6,4               | 1.759,0                  | 0,6                |
| 2006           | 1.750,2         | -1,6               | 1.692,6              | 0,0                | 1.757,4                  | -1,6               |
| 2007           | 1.748,3         | -1,9               | 1.690,0              | -2,6               | 1.755,4                  | -2,0               |
| 2008           | 1.749,0         | 0,8                | 1.698,6              | 8,5                | 1.754,8                  | -0,6               |
| 2009           | 1.751,0         | 2,0                | 1.697,0              | -1,6               | 1.756,7                  | 1,9                |
| 2010           | 1.751,2         | 0,2                | 1.702,1              | 5,1                | 1.755,8                  | -0,9               |
| 2011           | 1.737,0         | -14,2              | 1.703,4              | 1,3                | 1.740,2                  | -15,5              |
| 2012           | 1.738,4         | 1,4                | 1.710,3              | 6,8                | 1.741,3                  | 1,0                |
| 2013(a)        | 1.737,0         |                    | 1.696,6              |                    | 1.740,9                  |                    |
| 2014(a)        | 1.755,3         |                    | 1.707,4              |                    | 1.759,6                  |                    |
| Var. 2003-2007 |                 | -4,6               |                      | -7,7               |                          | -4,2               |
| Var. 2003-2012 |                 | -14,5              |                      | 12,6               |                          | -18,3              |
| Var. 2008-2012 |                 | -10,6              |                      | 11,7               |                          | -13,5              |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

se vio interrumpida entre 2008 y 2010. Antes de esta, entre 2003 y 2007, la jornada anual pactada se redujo en 4,6 horas, empujada, sobre todo, por la reducción en la negociación colectiva de empresa (-7,7 horas), más intensa que en la de ámbito superior (-4,2 horas). En el periodo entre 2008 y 2012, la jornada anual pactada se ha reducido en 10,6 horas, pero en este caso por efecto de la reducción en los convenios de ámbito supraempresarial (-13,5 horas), frente al aumento de aquella en los convenios de empresa (11,7 horas más).

Además de la jornada pactada, para obtener una mejor aproximación al tiempo de trabajo cabe observar la evolución de la jornada media efectiva. En años anteriores, la JME venía analizada a partir de la *Encuesta de Coyuntura Laboral* del MEYSS, que dejó de elaborarse en 2012. En 2014, los datos que proporciona la EPA sobre las horas de trabajo efectivas realizadas señalan, para el total de asalariados, una jornada media en cómputo anual de 1.706,3 horas, equivalentes a 37,3 horas semanales de trabajo efectivo<sup>153</sup>. Asimismo, dichos datos permiten observar una evolución descendente de la jornada efectiva en el conjunto de los asalariados que, en el periodo 2008-2014, se redujo

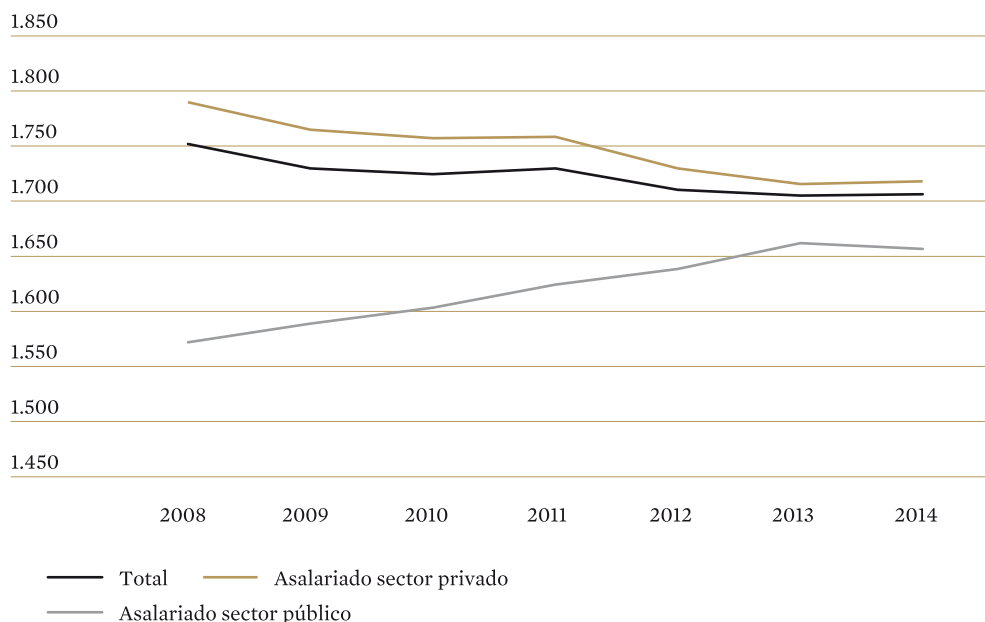
153. La EPA proporciona datos del número medio de horas efectivas semanales trabajadas por todos los ocupados, por situación profesional, en cada trimestre del año. La definición de horas de trabajo efectivas comprende las horas trabajadas durante el tiempo normal de trabajo, el tiempo empleado en el lugar de trabajo esperando o permaneciendo disponible, etc. No se incluyen las vacaciones, días festivos, ausencias por enfermedad y otros motivos pagados, así como el tiempo no trabajado por estar afectado por una regulación de empleo. La jornada media efectiva en cómputo anual se ha obtenido multiplicando la jornada media semanal (a partir de la media de los cuatro trimestres) por 52,14, el número de semanas del año.

en 45,6 horas en cómputo anual (gráfico II-15). Dicha reducción se debió en su totalidad a la disminución de las horas de trabajo anuales en el conjunto de los asalariados del sector privado (-71,7 horas), mientras que, por el contrario, los empleados públicos vieron aumentar la jornada en 84,7 horas.

La jornada media efectiva cuantificada por la *Encuesta de Coyuntura Laboral* hasta 2012 venía mostrando descensos anuales que, desde 2008, se debían fundamentalmente a la reducción del volumen de las horas extraordinarias, que han mostrado un perfil procíclico acorde con el contexto de crisis y de baja actividad<sup>154</sup>. Los datos de 2014 muestran que, con ligeras variaciones entre trimestres, han continuado en niveles claramente más bajos que antes de la crisis (gráfico II-16). En relación a su carácter retribuido o no, el cambio más visible se observó a comienzos de 2012, en el que comenzaron a ser más numerosas las no pagadas que las pagadas, y mientras que estas se mantuvieron en un nivel relativamente constante, las no pagadas registraron mayores oscilaciones. En 2014 las horas extras no pagadas han seguido una tendencia descendente hasta aproximarse a las retribuidas, aunque en el cuarto trimestre variaron de nuevo al alza siguiendo la tónica de años anteriores marcada por la estacionalidad.

Junto a la duración de las jornadas como contenido clásico de la negociación colectiva, la atención a los aspectos cualitativos relativos a la ordenación y distribución del

GRÁFICO II-15. JORNADA ANUAL MEDIA EFECTIVA, 2008-2014

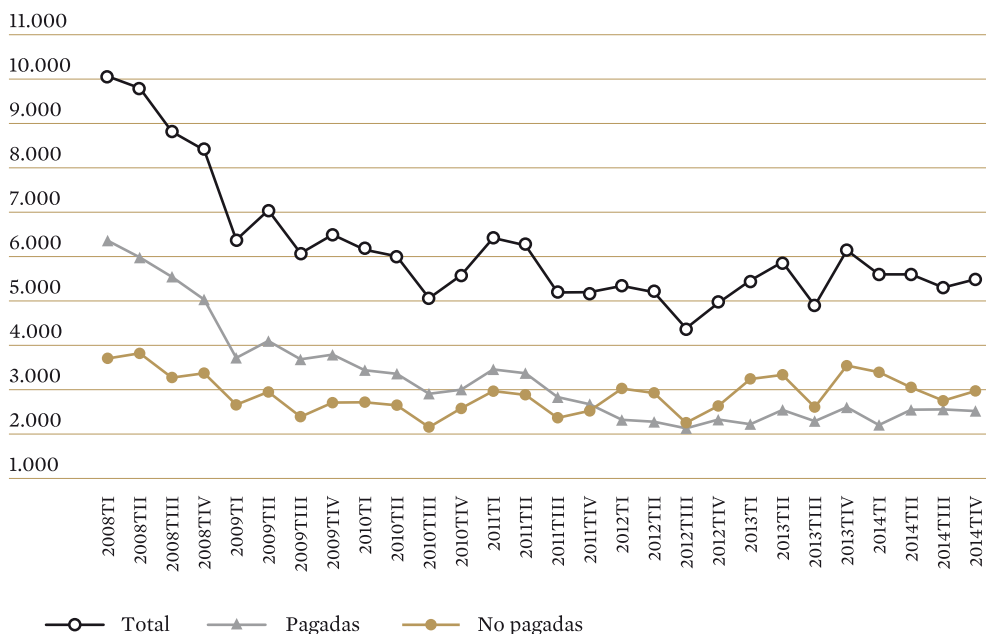


Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA

154. Véase Memoria CES 2011, capítulo II-2.3.2.

## GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, 2008-2014

(Miles de horas extra a la semana realizadas por todos los asalariados)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

tiempo de trabajo ha venido ganando una relevancia creciente en los últimos años. Los sucesivos Acuerdos interconfederales sobre negociación colectiva han incluido criterios y recomendaciones sobre esos aspectos, que han ido apareciendo en los convenios colectivos de forma paulatina y desigual. El II AENC, en esta materia, incorporó criterios y recomendaciones graduados en dos niveles, un primer nivel sobre flexibilidad ordinaria y un segundo sobre flexibilidad extraordinaria temporal. Como criterio general en materia de flexibilidad ordinaria, aquel señalaba que la negociación colectiva deberá promover la ordenación flexible del tiempo de trabajo y su concreción en la empresa para la mejor adaptación a las necesidades productivas y de los trabajadores.

Tradicionalmente, la información proporcionada por la publicación de la ECC sobre cláusulas cualitativas relativas a la jornada laboral, incluidas las horas extraordinarias, ha sido bastante limitada, quedando diversos aspectos cuya presencia en los convenios no es posible conocer por no ofrecerse datos al respecto, pese a los cambios introducidos en dicha publicación en los últimos años<sup>155</sup>.

De la información que proporciona la publicación de la ECC se desprende que el aspecto relativo a la ordenación del tiempo de trabajo que ha tenido una más intensa

155. Por otra parte, como se ha mencionado, la información sobre cláusulas cualitativas se ofrece desde 2013 clasificada por año de firma de los convenios, en vez de por año de efectos económicos, lo que dificulta la comparación con años anteriores.

y rápida incorporación a los convenios colectivos han sido las distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año, previsión que se ha abierto paso a partir de un desarrollo muy amplio de la regulación convencional de la jornada en cómputo anual, de forma única o combinada con la regulación en periodos inferiores. En 2014 la distribución irregular de la jornada estuvo presente en la mitad de los convenios (49 por 100), que afectaban al 70 por 100 de los trabajadores (cuadro II-42). Este tipo de previsiones tuvieron una mayor presencia en los convenios de ámbito supraempresarial, donde alcanzaron el 52 por 100, afectando al 72 por 100 de los trabajadores. Un rasgo a destacar, asimismo, es que el 25 por 100 del conjunto de los convenios firmados en 2014 recogieron la previsión de participación de los representantes de los trabajadores en la distribución irregular de la jornada anual, convenios que afectaban al 48 por 100 de los trabajadores cubiertos.

Sobre la anualización de jornada y su distribución, el II AENC recogía como criterio general que se debería considerar como principio general la distribución irregular de la jornada anual de trabajo, a fin de evitar en lo posible las horas extraordinarias o la contratación temporal. El principio general recogido en la recomendación, por tanto, se puede decir que encuentra un alto grado de cumplimiento, teniendo en cuenta en todo caso que se trata de una tendencia que se venía observando desde años antes. Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo del fin asociado de evitación de las horas extraordinarias, ya que la previsión de eliminarlas estuvo presente tan solo en el 9 por 100 de los convenios, que afectaban al 13 por 100 de los trabajadores, porcentajes que además fueron inferiores en la negociación colectiva de empresa. Por el contrario, siguen prevaleciendo en este terreno opciones tradicionales como la retribución dineraria de las horas extras, que en 2014 se recogió en el 69 por 100 de los convenios, que afectaban al 82 por 100 de los trabajadores, porcentajes que incluso fueron algo más elevados en la negociación de ámbito supraempresarial. Por su parte, la compensación de la realización de horas extraordinarias con tiempos de descanso, un mecanismo que puede significar una flexibilidad más cualitativa en la ordenación del tiempo de trabajo, también tuvo una presencia significativa, incluyéndose en el 56 por 100 de los convenios, que afectaban al 57 por 100 de los trabajadores. Estos porcentajes fueron más amplios en la negociación colectiva de empresa (57 y 65 por 100, respectivamente).

Otros aspectos de la flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo tuvieron una presencia más desigual. Así, la previsión de superar la jornada ordinaria diaria de nueve horas estuvo presente tan solo en un 13 por 100 de convenios, que afectaron a un porcentaje menor de trabajadores (5 por 100), algo mayor en los convenios de empresa (13 y 17 por 100, respectivamente). La acumulación del descanso de día y medio en periodos de catorce días se incluyó en el 12 por 100 de los convenios, que afectaron al 22 por 100 de los trabajadores. La ordenación del tiempo vinculada a formas más asentadas de organización del trabajo como el trabajo a turnos sigue teniendo,



**CUADRO II-42. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2014**  
(Porcentaje de convenios y de trabajadores)

| <b>Cláusulas sobre jornada de trabajo</b>                             | <b>Convenios</b> | <b>Trabajadores</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------|
| <b>Total convenios</b>                                                |                  |                     |
| Reducción de jornada respecto al año anterior                         | 3,98             | 8,01                |
| Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año           | 49,49            | 70,67               |
| Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias                      | 13,10            | 5,76                |
| Acumulación del descanso de “día y medio” en periodos de catorce días | 12,23            | 21,99               |
| Régimen de trabajo a turnos                                           | 47,90            | 44,05               |
| Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral           | 42,11            | 41,26               |
| Eliminación de horas extraordinarias                                  | 9,26             | 13,18               |
| Compensación de horas extr. con abono dinerario                       | 69,32            | 82,95               |
| Compensación de horas extr. con tiempo de descanso                    | 56,37            | 57,30               |
| <b>Convenios de empresa</b>                                           |                  |                     |
| Reducción de jornada respecto al año anterior                         | 4,13             | 4,41                |
| Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año           | 48,79            | 54,28               |
| Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias                      | 13,72            | 17,41               |
| Acumulación del descanso de “día y medio” en periodos de catorce días | 12,11            | 25,14               |
| Régimen de trabajo a turnos                                           | 51,03            | 69,86               |
| Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral           | 43,59            | 67,73               |
| Eliminación de horas extraordinarias                                  | 8,34             | 6,75                |
| Compensación de horas extr. con abono dinerario                       | 68,61            | 82,28               |
| Compensación de horas extr. con tiempo de descanso                    | 57,67            | 65,79               |
| <b>Convenios de otro ámbito</b>                                       |                  |                     |
| Reducción de jornada respecto al año anterior                         | 3,37             | 8,40                |
| Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año           | 52,43            | 72,43               |
| Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias                      | 10,49            | 4,51                |
| Acumulación del descanso de “día y medio” en periodos de catorce días | 12,73            | 21,65               |
| Régimen de trabajo a turnos                                           | 34,83            | 41,27               |
| Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral           | 35,96            | 38,41               |
| Eliminación de horas extraordinarias                                  | 13,11            | 13,87               |
| Compensación de horas extr. con abono dinerario                       | 72,28            | 83,02               |
| Compensación de horas extr. con tiempo de descanso                    | 50,94            | 56,38               |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

por su parte, un mayor peso. Esta se incluyó en casi la mitad de los convenios (47 por 100), que afectaron al 44 por 100 de los trabajadores, porcentajes mucho mayores en el nivel negocial de toma de decisión sobre la organización laboral, la empresa (51 y 69 por 100, respectivamente).

Por último, el II AENC recogía que los convenios, especialmente los de empresa, deberían promover la racionalización del horario de trabajo con el objetivo de mejorar la productividad y favorecer la conciliación de la vida laboral y personal. Asimismo, señalaba que la flexibilidad del tiempo de trabajo tendría que ir acompañada de garantías y seguridad para las personas, que le permitan compatibilizar el tiempo

de trabajo y de conciliación. En relación con ello, y aunque la información disponible no permite una aproximación muy depurada a estas recomendaciones, cabe señalar que el 42 por 100 de los convenios, que afectaban al 41 por 100 de los trabajadores, incorporaron cláusulas con medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral, porcentajes más elevados en la negociación de ámbito de empresa (43 y 67 por 100, respectivamente).

### ***Clasificación profesional y movilidad funcional***

El II AENC incorporó recomendaciones referentes a la clasificación profesional y la movilidad funcional dentro de sus medidas de impulso a la flexibilidad interna. Dentro de la flexibilidad ordinaria disponía que los convenios colectivos debían promover la clasificación mediante grupos profesionales y potenciar la movilidad funcional ordinaria, aquella que se realiza dentro del grupo profesional sin otras limitaciones que las exigidas por la pertenencia al grupo profesional o, en su caso, por las titulaciones requeridas para ejercer la prestación laboral. Igualmente, dentro de las medidas de flexibilidad extraordinaria temporal, recogía determinados criterios para que los convenios colectivos permitan un mayor nivel de flexibilidad en respuesta a las necesidades empresariales, que se concretan en la llamada movilidad funcional extraordinaria, más allá del grupo profesional<sup>156</sup>.

Los convenios colectivos firmados en 2014 indican un nivel de incidencia medio o alto de las cláusulas sobre clasificación profesional y movilidad funcional, que, con oscilaciones, sobre todo, en los porcentajes de trabajadores afectados, suponen una continuidad con los niveles observados en el año anterior.

Las cláusulas con mayor presencia fueron, de nuevo, las relativas al establecimiento de la clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías y niveles (cuadro II-43). De ellas, las que establecían la clasificación mediante grupos profesionales fueron las más frecuentes, incluyéndose en alrededor de las dos terceras partes de los convenios y afectando a la misma proporción de trabajadores<sup>157</sup>. Por su parte, las que prevén la articulación profesional mediante el recurso a la definición de niveles retributivos estuvieron presentes en el 43 por 100 de los convenios y afectaron a más de la mitad de los trabajadores. Menor incidencia, aunque también significativa, tuvieron las cláusulas sobre polivalencia funcional, que estuvieron presentes en el 29 por 100 de los convenios y afectaron a una cuarta parte de los trabajadores, siendo algo más elevadas en la negociación de ámbito de empresa. Porcentajes que, en todo

156. Cabe recordar, además, que, en materia de clasificación profesional y movilidad funcional, la negociación colectiva debía adaptarse en el plazo de un año a la nueva redacción dada a los artículos 22 y 39 de la LET en la reforma laboral (Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y, posteriormente, Ley 3/2012, de 6 de julio, disposición adicional novena). Esta regulación determina que el sistema de clasificación profesional estará basado en el grupo profesional.

157. Aunque no siempre responden a una verdadera clasificación por grupos profesionales, sino a agrupaciones de las antiguas categorías, quedando por ello camino a recorrer en este aspecto.

**CUADRO II-43. CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL Y FUNCIONES POR AÑO DE FIRMA, 2014**  
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

| Cláusulas                                                                                 | Total de convenios |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------|
|                                                                                           | Convenios          | Trabajadores |
| Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles | 81,14              | 81,94        |
| Grupos profesionales                                                                      | 64,62              | 67,04        |
| Niveles retributivos                                                                      | 43,43              | 51,47        |
| Polivalencia funcional                                                                    | 29,48              | 24,50        |
| Movilidad funcional                                                                       | 40,22              | 40,37        |
| <b>Convenios de empresa</b>                                                               |                    |              |
| Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles | 81,55              | 89,96        |
| Grupos profesionales                                                                      | 64,09              | 79,41        |
| Niveles retributivos                                                                      | 43,06              | 56,52        |
| Polivalencia funcional                                                                    | 30,83              | 37,31        |
| Movilidad funcional                                                                       | 40,84              | 59,94        |
| <b>Convenios de otro ámbito</b>                                                           |                    |              |
| Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles | 79,37              | 80,92        |
| Grupos profesionales                                                                      | 66,98              | 65,46        |
| Niveles retributivos                                                                      | 45,08              | 50,83        |
| Polivalencia funcional                                                                    | 23,49              | 22,87        |
| Movilidad funcional                                                                       | 37,46              | 37,87        |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

caso, fueron superiores a los relativos a cláusulas sobre complementos retributivos en esta materia. Por último, las cláusulas sobre movilidad funcional estuvieron presentes en el 40 por 100 de los convenios afectando al mismo porcentaje de trabajadores.

### ***Inaplicación de condiciones de trabajo***

El descuelgue temporal de condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, como mecanismo causal para facilitar la adaptación de las empresas ante determinadas situaciones, es uno de los aspectos de la negociación colectiva más intensamente afectados por la reforma laboral de 2012<sup>158</sup>. Desde ese año, el primero del que se comenzó a ofrecer datos, hasta 2014, último año completo de aplicación del actual marco jurídico, han sido depositadas 5.333 inaplicaciones, que han afectado a 255.105 trabajadores (cuadro II-44). En 2014 las inaplicaciones depositadas, 2.073, descendieron con respecto al año anterior (-17 por 100),

158. Cabe recordar, asimismo, que el II AENC, firmado el 25 de enero, había incluido ya entre sus novedades un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

CUADRO II-44. INAPLICACIONES DE CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2015

| Conceptos         | Inaplicaciones | Trabajadores   |
|-------------------|----------------|----------------|
| <b>Total 2012</b> | <b>748</b>     | <b>29.352</b>  |
| <b>Total 2013</b> | <b>2.512</b>   | <b>159.550</b> |
| <b>2014</b>       |                |                |
| Enero             | 262            | 12.937         |
| Febrero           | 272            | 14.592         |
| Marzo             | 272            | 6.095          |
| Abril             | 181            | 4.249          |
| Mayo              | 232            | 5.820          |
| Junio             | 144            | 3.323          |
| Julio             | 169            | 3.216          |
| Agosto            | 95             | 2.905          |
| Septiembre        | 76             | 1.352          |
| Octubre           | 122            | 3.816          |
| Noviembre         | 135            | 4.557          |
| Diciembre         | 113            | 3.341          |
| <b>Total</b>      | <b>2.073</b>   | <b>66.203</b>  |
| <b>2015</b>       |                |                |
| Enero             | 162            | 3797           |
| Febrero           | 192            | 8998           |
| Marzo             | 194            | 5.302          |
| <b>Total</b>      | <b>548</b>     | <b>18.097</b>  |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

y en mayor medida lo hizo la cifra de trabajadores afectados por ellas, que se redujo en un 58 por 100. Los primeros meses de 2015, por su parte, parecen indicar la continuación de una senda de descenso, tendencia que probablemente guarda relación con factores como la evolución reciente de la actividad económica y con la moderación progresiva de los incrementos salariales pactados en los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa.

El análisis de las inaplicaciones de 2014 por sectores refleja un acusado predominio en las mismas de empresas del sector servicios, con un total de 1.572, que afectaron a 49.419 trabajadores, esto es tres cuartas partes de todas las inaplicaciones y de todos los trabajadores afectados por ellas de ese año (cuadro II-45). En segundo lugar en importancia siguieron las empresas industriales, que sumaron 298 inaplicaciones (el 14 por 100) y 8.665 trabajadores afectados (el 13 por 100).

Por tamaño de las empresas, el mayor número de inaplicaciones se concentró de nuevo en las pequeñas empresas, de 1 a 49 trabajadores, con 1.690, el 81 por 100, si bien el mayor volumen de trabajadores afectados correspondió a las inaplicaciones de convenios en empresas grandes, de 250 o más trabajadores, que con solo 68 descuelgues afectaron a 27.314 trabajadores, el 41 por 100 del total, con una media de 401 afectados por cada inaplicación (cuadro II-45). Este tipo de empresas fue el que experimentó la mayor reducción sobre las cifras de 2013, descendiendo en ellas en un 64 por

**CUADRO II-45.** INAPLICACIONES, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS, POR SECTORES Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2014 Y 2015

| Conceptos              | 2014 (depositadas hasta diciembre) |              |               | 2015 (depositadas hasta marzo) |            |               |
|------------------------|------------------------------------|--------------|---------------|--------------------------------|------------|---------------|
|                        | Inaplicaciones de convenios        | Empresas     | Trabajadores  | Inaplicaciones de convenios    | Empresas   | Trabajadores  |
| <b>Total</b>           | <b>2.073</b>                       | <b>1.831</b> | <b>66.203</b> | <b>548</b>                     | <b>516</b> | <b>18.097</b> |
|                        | <b>Sectores</b>                    |              |               | <b>Sectores</b>                |            |               |
| Agrario                | 64                                 | 53           | 6.361         | 1                              | 1          | 78            |
| Industria              | 298                                | 275          | 8.665         | 84                             | 84         | 3.187         |
| Construcción           | 139                                | 127          | 1.758         | 27                             | 27         | 513           |
| Servicios              | 1.572                              | 1.376        | 49.419        | 436                            | 404        | 14.319        |
|                        | <b>Tamaño empresa</b>              |              |               | <b>Tamaño empresa</b>          |            |               |
| 1-49 trabajadores      | 1.690                              | 1.527        | 17.739        | 460                            | 437        | 5.102         |
| 50-249 trabajadores    | 274                                | 217          | 20.348        | 63                             | 57         | 4.528         |
| 250 o más trabajadores | 68                                 | 47           | 27.314        | 18                             | 15         | 8.369         |
| No consta              | 41                                 | 40           | 802           | 7                              | 7          | 98            |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

100 las inaplicaciones y en un 75 por 100 los trabajadores afectados. A empresas de entre 50 y 249 trabajadores, por su parte, se debieron 274 inaplicaciones, que afectaron a 20.348 trabajadores, el 30 por 100 del total.

La ECC también ofrece información sobre las condiciones de trabajo inaplicadas y el procedimiento seguido. Respecto a las primeras, cabe constatar, al igual que ocurriría en 2013, el absoluto predominio del descuelgue de la cuantía salarial, bien como única condición o bien conjuntamente con otras como el sistema de remuneración, la jornada de trabajo u otras (cuadro II-46). Las inaplicaciones que afectaron únicamente a la cuantía salarial fueron 1.333, el 64 por 100 del total, y afectaron al 60 por 100 de los trabajadores, seguidas en importancia de aquellas que supusieron la inaplicación de la cuantía salarial y los sistemas de remuneración. La publicación de la ECC no ofrece, sin embargo, información sobre los efectos económicos de las inaplicaciones de convenios, lo que sería aconsejable para posibilitar un conocimiento más completo de estas dinámicas.

Respecto al tipo de decisión o procedimiento seguido, la inmensa mayoría, el 95,8 por 100 del total, se llevó a cabo mediante acuerdo en periodo de consultas, seguidas de las de acuerdo de la comisión paritaria del convenio y de las mediaciones en órganos autónomos. Por su parte, las motivadas por decisión en el seno de un órgano tripartito con funciones decisorias, bien sea la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o los órganos equivalentes creados en el ámbito de las comunidades autónomas, fueron 12, el 0,6 por 100 del total, y 23 menos que las habidas en 2013.

**CUADRO II-46. INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, SEGÚN CONDICIONES DE TRABAJO INAPLICADAS, PROCEDIMIENTO DE INAPLICACIÓN Y ÁMBITO FUNCIONAL, 2014 Y 2015**

| Conceptos                                                                                                                                              | 2014 (depositadas hasta diciembre) |                    |               | 2015 (depositadas hasta marzo) |                    |               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|--------------------------------|--------------------|---------------|
|                                                                                                                                                        | Inaplicaciones de convenios        | Inaplicaciones (%) | Trabajadores  | Inaplicaciones de convenios    | Inaplicaciones (%) | Trabajadores  |
| <b>Total</b>                                                                                                                                           | <b>2.073</b>                       | <b>100,0</b>       | <b>66.203</b> | <b>548</b>                     | <b>100,0</b>       | <b>18.097</b> |
| <b>Condiciones de trabajo inaplicadas</b>                                                                                                              |                                    |                    |               |                                |                    |               |
| Cuantía salarial                                                                                                                                       | 1.333                              | 64,3               | 39.830        | 358                            | 65,3               | 6.078         |
| Cuantía salarial y sistema de remuneración                                                                                                             | 306                                | 14,8               | 4.958         | 61                             | 11,1               | 1.272         |
| Cuantía salarial y jornada de trabajo                                                                                                                  | 69                                 | 3,3                | 2.779         | 22                             | 4,0                | 1.045         |
| Sistema de remuneración                                                                                                                                | 105                                | 5,1                | 2.473         | 25                             | 4,6                | 643           |
| Cuantía salarial, sistema de remuneración y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social                                         | 36                                 | 1,7                | 981           | 20                             | 3,7                | 246           |
| Cuantía salarial, jornada de trabajo y horario y distribución del tiempo de trabajo                                                                    | 35                                 | 1,7                | 7.010         | 8                              | 1,5                | 202           |
| Cuantía salarial jornada de trabajo, horario y distribución del tiempo de trabajo y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social | 21                                 | 1,0                | 461           | 13                             | 2,4                | 536           |
| Resto de casos                                                                                                                                         | 168                                | 8,1                | 7.711         | 41                             | 7,5                | 8.075         |
| <b>Procedimiento de inaplicación</b>                                                                                                                   |                                    |                    |               |                                |                    |               |
| Acuerdo en periodo de consultas                                                                                                                        | 1.986                              | 95,8               | 60.563        | 501                            | 91,4               | 16.364        |
| Acuerdo de la comisión paritaria del convenio                                                                                                          | 42                                 | 2,0                | 2.233         | 27                             | 4,9                | 1.259         |
| Acuerdo de mediación en órgano bipartito                                                                                                               | 29                                 | 1,4                | 2.042         | 9                              | 1,6                | 377           |
| Laudo en órgano bipartito                                                                                                                              | 4                                  | 0,2                | 301           | —                              | —                  | —             |
| Decisión en el seno de un órgano tripartito                                                                                                            | 12                                 | 0,6                | 1.064         | 11                             | 2,0                | 97            |
| <b>Ámbito funcional del convenio inaplicado</b>                                                                                                        |                                    |                    |               |                                |                    |               |
| Convenio de empresa                                                                                                                                    | 64                                 | 3,1                | 8.809         | 18                             | 3,3                | 2.437         |
| Convenio/s de ámbito superior a la empresa                                                                                                             | 2.009                              | 96,9               | 57.394        | 530                            | 96,7               | 15.660        |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

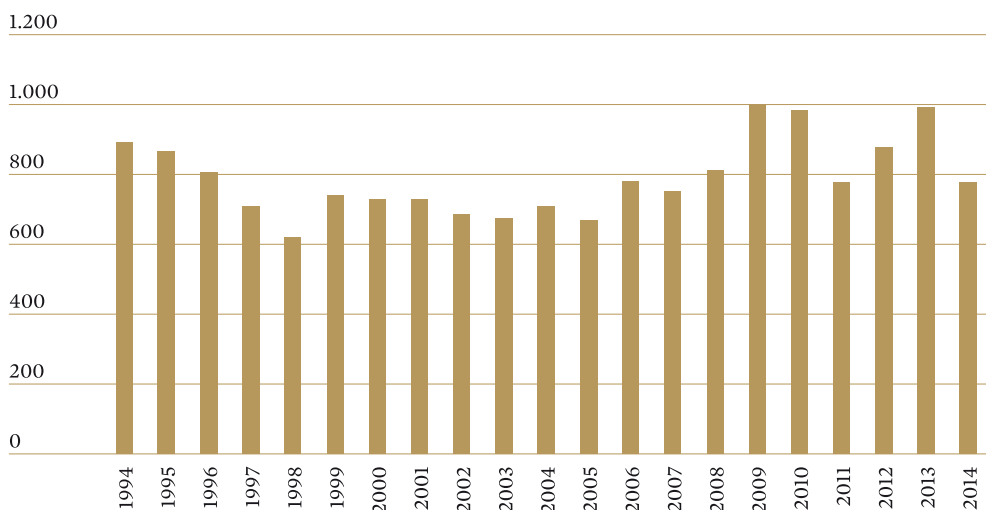
## 2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

### 2.4.1. Huelgas: principales características

La conflictividad por huelgas descendió en 2014 tras dos años de aumento, situándose de nuevo en cifras más parecidas a las registradas en los años inmediatamente anteriores a la crisis, 2006 y 2007 (gráfico II-17). Las 777 huelgas llevadas a cabo en

*Menos huelgas en 2014*

GRÁFICO II-17. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

2014 supusieron un 21,7 por 100 menos que en el año anterior, disminución muy similar a la que tuvo lugar en 2011.

La dimensión laboral de las huelgas en 2014 pone de manifiesto, asimismo, disminuciones muy significativas en los principales indicadores de participación (cuadro II-47): una reducción hasta algo menos de la mitad en el número de participantes (-51,5 por 100) y en el número medio de trabajadores participantes por conflicto, que se situó en 279 (-38,1 por 100). Por el contrario, la cifra de participación relativa, un 35,1 por 100 de trabajadores efectivamente participantes sobre los convocados en los distintos conflictos, fue mayor que la correspondiente a 2013, que se situó en el 27,4 por 100, si bien esto responde a la pronunciada caída en la plantilla total de los centros de trabajo convocados (-62,1 por 100), diez puntos mayor que la registrada en el número de participantes. Por último, fue muy alta la proporción de centros de trabajo que resultaron implicados en relación a los convocados, así como la correspondiente a las respectivas plantillas, en ambos casos del 99 por 100.

De igual modo, la dimensión económica de la conflictividad por huelgas en 2014 se contrajo notablemente. De este modo, las 620.568 jornadas no trabajadas (cuadro II-47) contabilizadas marcaron una reducción del 43,5 por 100 con respecto al año anterior. También fue significativamente más reducida la media de jornadas no trabajadas por conflicto en 2014, con 798, frente a 2013, en que alcanzaron la cifra de 1.107.

*Con menor repercusión económica*

El menor número de conflictos en 2014 se produjo, sobre todo, por la caída de las huelgas de ámbito de empresa, que fueron 196 menos que en 2013 (cuadro II-48), si

CUADRO II-47. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

| Años | Huelgas | Participantes | Jornadas no trabajadas | Centros de trabajo convocados |           | Centros de trabajo implicados |           |
|------|---------|---------------|------------------------|-------------------------------|-----------|-------------------------------|-----------|
|      |         |               |                        | Número                        | Plantilla | Número                        | Plantilla |
| 2005 | 669     | 331.334       | 758.854                | 42.055                        | 1.454.336 | 21.975                        | 967.740   |
| 2006 | 779     | 499.240       | 927.402                | 130.298                       | 1.504.155 | 108.232                       | 1.201.288 |
| 2007 | 751     | 492.150       | 1.182.782              | 45.235                        | 1.429.204 | 41.625                        | 1.279.684 |
| 2008 | 810     | 542.508       | 1.508.719              | 581.350                       | 5.860.468 | 74.128                        | 1.229.000 |
| 2009 | 1.001   | 653.483       | 1.290.852              | 105.830                       | 1.502.572 | 73.026                        | 1.150.049 |
| 2010 | 984     | 340.776       | 671.498                | 46.393                        | 1.332.668 | 32.840                        | 1.140.118 |
| 2011 | 777     | 221.974       | 485.054                | 304.341                       | 3.344.081 | 49.062                        | 980.477   |
| 2012 | 878     | 323.871       | 1.290.114              | 36.634                        | 1.363.080 | 33.875                        | 1.326.110 |
| 2013 | 992     | 448.024       | 1.098.480              | 45.832                        | 1.633.924 | 42.327                        | 1.512.676 |
| 2014 | 777     | 217.047       | 620.568                | 7.666                         | 618.478   | 7.575                         | 614.792   |

En 2010 no se recogen los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. En 2012 no se recogen los datos relativos a las dos huelgas generales de ámbito nacional. En todos los casos porque la Estadística no ha recibido datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

CUADRO II-48. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DISTINTOS ÁMBITOS, 2014

| Conceptos                              | Huelgas           |                                                 | Trabajadores participantes |                                                 | Jornadas no trabajadas |                                                 |
|----------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------|
|                                        | Valores absolutos | Var. absolutas sobre igual periodo año anterior | Valores absolutos          | Var. absolutas sobre igual periodo año anterior | Valores absolutos      | Var. absolutas sobre igual periodo año anterior |
| <b>Huelgas desarrolladas</b>           | <b>777</b>        | <b>-215</b>                                     | <b>217.047</b>             | <b>-230.977</b>                                 | <b>620.568</b>         | <b>-477.912</b>                                 |
| <b>Ámbito funcional</b>                |                   |                                                 |                            |                                                 |                        |                                                 |
| Empresa                                | 747               | -196                                            | 189.375                    | 4.949                                           | 556.225                | -36.967                                         |
| Sector                                 | 30                | -17                                             | 27.672                     | -219.976                                        | 64.343                 | -424.995                                        |
| General                                | —                 | -2                                              | —                          | -15.950                                         | —                      | -15.950                                         |
| <b>Ámbito institucional</b>            |                   |                                                 |                            |                                                 |                        |                                                 |
| Sector privado                         | 700               | -180                                            | 143.568                    | -125.835                                        | 494.263                | -313.539                                        |
| Sector público                         | 67                | -35                                             | 67.077                     | -97.527                                         | 112.394                | -118.764                                        |
| Sector privado y público conjuntamente | 10                | 0                                               | 6.402                      | -7.615                                          | 13.911                 | -45.609                                         |
| <b>Ámbito sectorial</b>                |                   |                                                 |                            |                                                 |                        |                                                 |
| Agrario                                | 8                 | 2                                               | 10.819                     | 6.882                                           | 12.065                 | 2.096                                           |
| Industria                              | 279               | -157                                            | 56.903                     | -38.874                                         | 298.674                | 1.039                                           |
| Construcción                           | 28                | -12                                             | 2.624                      | -2.701                                          | 9.209                  | -52.601                                         |
| Servicios                              | 462               | -46                                             | 146.701                    | -180.334                                        | 300.620                | -412.496                                        |

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

bien la mencionada disminución a la mitad de los trabajadores participantes se explicó en su mayor parte por la reducción de las huelgas de ámbito de sector. Estas mismas, las huelgas convocadas en un sector de actividad, supusieron la inmensa mayor parte de la caída en el número de jornadas no trabajadas.



Por ámbito institucional, los conflictos disminuyeron tanto en el sector privado (a diferencia de lo ocurrido en 2013, en que aumentaron) como en el sector público (cuadro II-48). En el primero de ellos se realizaron 180 huelgas menos, una disminución del 20,4 por 100, con unas cifras de participantes y de jornadas no trabajadas inferiores en un 46,7 por 100 y un 38,8 por 100, respectivamente. Por su parte, las huelgas realizadas en el sector público disminuyeron aún más acentuadamente en relación a 2013, tanto en los conflictos (-34 por 100), como en los participantes (-59 por 100) y en el volumen de jornadas no trabajadas por este motivo (-51,4 por 100).

El sector servicios concentró el 59,4 por 100 del total de huelgas de 2014, 8 puntos más que en 2013, a pesar de la disminución en términos absolutos de las huelgas en

---

*La industria registró  
la mayor caída  
de las huelgas*

este ámbito económico, con 46 conflictos menos (cuadro II-48). Ello se debió a que la mayor caída de la conflictividad por huelgas de 2014 se produjo en la industria, sector que el año anterior había protagonizado precisamente el mayor aumento. Los 279 conflictos materializados en

el sector industrial, un 35,9 por 100 del total, fueron 157 menos que en 2013, una reducción del 36 por 100. Por su parte, las 28 huelgas que se llevaron a cabo en la construcción, un 3,6 por 100 del total, fueron un 30 por 100 menos que las correspondientes a 2013. La mayor reducción en cuanto a participantes se produjo en el sector servicios (-55 por 100), seguido de la construcción (-50,7 por 100) y de la industria (-40,6 por 100) y a diferencia del campo, en el que aumentaron mucho en términos relativos. Por repercusión económica, la mayor caída relativa de las cifras de conflictividad se dio en la construcción, con un volumen de jornadas no trabajadas un 571 por 100 menor que en 2013, seguida por los servicios (-57,8 por 100), y a diferencia del campo y de la industria, sectores en los que se perdieron más jornadas por huelgas que el año anterior.

Por actividades, tomando las divisiones de actividad de la CNAE que registraron un volumen de jornadas no trabajadas por huelgas superior a 20.000, la mayor repercusión de los conflictos en términos económicos se dio en la industria de la alimentación (90.094), seguida por la de fabricación de vehículos a motor (73.776), correos (49.744), telecomunicaciones (44.606), servicios de comidas y bebidas (28.518), transporte terrestre (27.730), servicios a edificios (24.528) y fabricación de bebidas (20.069), que en conjunto concentraron el 58 por 100 del total de jornadas no trabajadas por este motivo.

Por territorios, en cinco comunidades autónomas se sobrepasó el centenar de huelgas, totalizando entre ellas el 85 por 100 de los conflictos: País Vasco (192), Cataluña (158), Galicia (106), Andalucía (104) y Madrid (102).

Los motivos de las huelgas realizadas en 2014, atendiendo en primer lugar a los clasificados como de carácter estrictamente laboral, señalan un cierto aumento del conjunto de los relacionados con el proceso de negociación colectiva. Estos fueron 217, frente a los 204 del año anterior (un 6,4 por 100 más). En ellas tomaron parte 58.735

trabajadores y supusieron 145.708 jornadas no trabajadas, el 23,4 por 100 del total de jornadas perdidas por huelgas en 2014, pero con una disminución en estas del 56,8 por 100 respecto a 2013<sup>159</sup>.

Por el contrario, disminuyeron notablemente las huelgas agrupadas por la estadística en los motivos no derivados de la negociación colectiva. Estas fueron 480, registrando una disminución de 266 conflictos (el 35,6 por 100 menos)<sup>160</sup>. En ellas participaron 110.806 trabajadores y hubo 379.933 jornadas no trabajadas por ese motivo, un 20,4 por 100 menos que en el año anterior.

Por último, las huelgas basadas en motivos no estrictamente laborales ascendieron a 80, con un aumento de 38 respecto a 2013 (un 90 por 100 más), y en ellas participaron 47.506 trabajadores y se dejaron de trabajar 94.927 jornadas (un 66,5 por 100 menos que en 2013). Entre ellas destacan las basadas en el anuncio o la aplicación de medidas de política económico-social, con 47 conflictos, 12 más que en 2013, y las de solidaridad, que alcanzaron 23 conflictos frente a los 3 ocasionados por este motivo en 2013.

---

*Más huelgas derivadas del proceso de negociación colectiva y por motivos no estrictamente laborales*

#### 2.4.2. Solución autónoma de los conflictos

En las últimas Memorias se ha dado cuenta del creciente protagonismo que han ocupado los órganos y procedimientos de solución autónoma de los conflictos laborales, determinado por el incremento de la conflictividad canalizada ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), y también por la presentada ante los órganos autonómicos competentes en esta materia. La actividad del SIMA, que ha ocupado progresivamente la práctica totalidad del espacio que le correspondía en potencia en la gestión de los conflictos colectivos, frente a los órganos administrativos competentes en la actividad de mediación y conciliación, se vio impulsada por la firma del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (V ASAC) en febrero de 2012.

159. Para 2014 no se ha podido disponer de los datos correspondientes a las diferentes causas englobadas en esos motivos, tales como la presión por la negativa a negociar el convenio colectivo, o la presión durante la negociación de los convenios colectivos, entre otros, no siendo posible, por tanto, conocer el peso relativo de estas y su comparación con años anteriores. Según información adicional proporcionada por el MEYSS para la elaboración de esta Memoria, en 2014 se han producido cambios metodológicos en la recogida de la información que han llevado a un diferente desglose de los motivos de las huelgas.

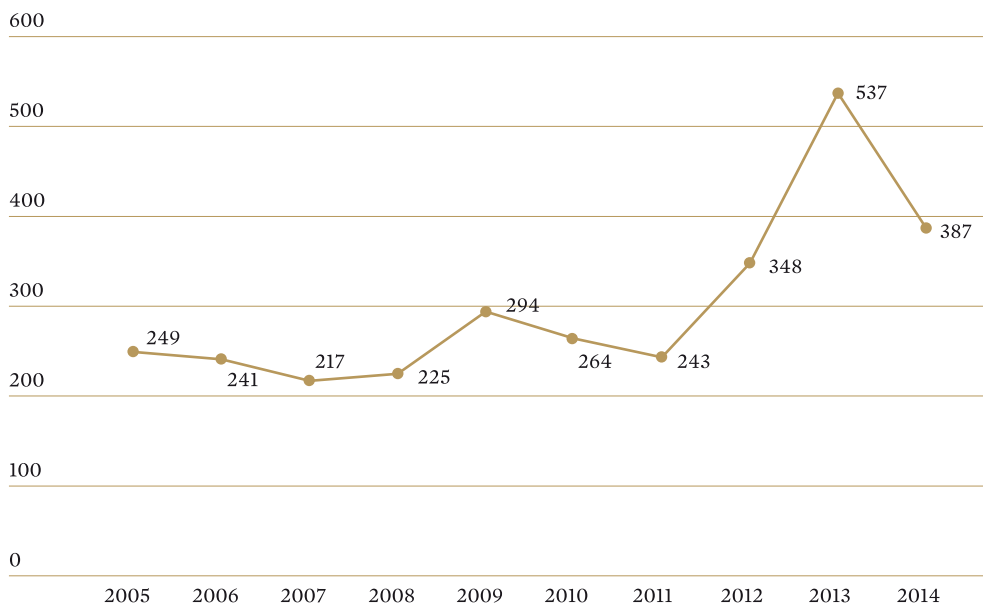
160. MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*, datos enero-diciembre de 2014. Por su parte, la información adicional proporcionada por el MEYSS da cuenta de 54 huelgas englobadas genéricamente en la rúbrica “organización/sistemas de trabajo/reestructuración de empresas”. A diferencia de años anteriores, en los que estos motivos se han proporcionado desagregados entre sí (y clasificados dentro de las huelgas motivadas por causas no derivadas de la negociación colectiva) para 2014 no se ha dispuesto de las cifras diferenciadas por cada una de las causas. Y, asimismo, tampoco se ha dispuesto de los datos de otras causas englobadas en este conjunto de motivos, los no derivados de la negociación colectiva, tales como las motivadas por impago de salarios o el incumplimiento de acuerdos o normas, entre otras. Véase nota anterior.

En 2014 se tramitaron por el SIMA 387 conflictos que afectaron a 3,3 millones de trabajadores. El número de conflictos gestionados indica que, aunque no se alcanzó la cifra del año anterior (537 conflictos presentados en 2013), la actividad del SIMA continúa en la tendencia de expansión que ha seguido al V ASAC (gráfico II-18), mientras que la tipología de materias que han tenido más incidencia (reclamaciones salariales, procesos de reestructuración empresarial, etc.) continúa reflejando los principales problemas que se han planteado en el contexto de las relaciones laborales en la crisis.

Los 387 conflictos gestionados por el SIMA, 150 menos que en 2013 (-27 por 100), reflejan también para este ámbito la disminución de la conflictividad laboral que ha tenido lugar en 2014 con respecto al año anterior. Se observa (cuadro II-49) que los conflictos de ámbito de empresa han seguido ganando peso relativo, alcanzando el 94 por 100 de los totales, mientras que los de ámbito sectorial volvieron a retroceder, situándose en el 6 por 100, 3 puntos menos que en 2013 y 4 menos que en 2012, aunque se han mantenido en similar nivel en términos de trabajadores afectados. Por tipos de procedimiento, se confirma la preferencia casi total de las partes de las relaciones laborales por el procedimiento de mediación, con una escasa utilización del arbitraje. Esto, no obstante, los 4 arbitrajes realizados en 2014 en el ámbito del SIMA afectaron a 805.732 trabajadores, una cuarta parte del total.

Atendiendo a los resultados de los procedimientos, se observa que continuó creciendo la proporción de los acuerdos alcanzados en mediación, que subieron al 27 por

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA



Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

CUADRO II-49. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2012-2014

| Conceptos                           | Conflictos |     |      |       |      |    | Trabajadores |             |           |     |           |    |
|-------------------------------------|------------|-----|------|-------|------|----|--------------|-------------|-----------|-----|-----------|----|
|                                     | 2012       |     | 2013 |       | 2014 |    | 2012         |             | 2013      |     | 2014      |    |
|                                     | Núm.       | %   | Núm. | %     | Núm. | %  | Núm.         | %           | Núm.      | %   | Núm.      | %  |
| <b>Ámbito</b>                       |            |     |      |       |      |    |              |             |           |     |           |    |
| Empresa                             | 313        | 90  | 491  | 91    | 364  | 94 | 693.638      | 3           | 1.043.896 | 25  | 778.400   | 23 |
| Sector                              | 35         | 10  | 46   | 9     | 23   | 6  | 25.947.755   | 97          | 3.085.590 | 75  | 2.554.755 | 77 |
| <b>Tipo de conflicto</b>            |            |     |      |       |      |    |              |             |           |     |           |    |
| Interpret./Aplicación               | 257        | 74  | 378  | 70,39 | 278  | 72 | 2.289.096    | 9           | 2.788.927 | 68  | 2.871.480 | 86 |
| Huelga                              | 67         | 19  | 100  | 18,62 | 79   | 20 | 24.285.194   | 91          | 731.490   | 18  | 234.292   | 7  |
| Bloqueo negociación                 | 6          | 2   | 18   | 3,35  | 4    | 1  | 41.477       | 0           | 414.867   | 10  | 115.920   | 3  |
| Servicios seguridad y mantenimiento | —          | —   | 1    | 0,19  | —    | —  | —            | —           | 6.844     | 0   | —         | —  |
| Periodo de consultas                | 14         | 4   | 24   | 4,47  | 14   | 4  | 13.901       | 0           | 33.198    | 1   | 14.272    | 0  |
| Controv. C. Paritaria               | —          | —   | 1    | 0,19  | —    | —  | —            | —           | —         | 0   | —         | —  |
| Impugnación convenio colectivo      | 2          | 1   | 5    | 0,92  | 5    | 1  | 3.000        | 0           | 143.335   | 3   | 91.750    | 3  |
| Bloqueo negociación acuerdo-pacto   | 1          | 0   | —    | —     | 5    | 1  | 180          | 0           | —         | —   | 5.292     | 0  |
| Inaplicación del CC (descuelgue)    | 2          | 1   | 9    | 1,68  | 2    | 1  | 8.545        | 0           | 7.921     | 0   | 149       | 0  |
| Discrepancias periodo consulta 44,9 | —          | —   | 1    | 0,19  | —    | —  | —            | —           | 2.904     | 0   | —         | —  |
| <b>Procedimiento</b>                |            |     |      |       |      |    |              |             |           |     |           |    |
| Mediación                           | 347        | 100 | 531  | 99    | 383  | 99 | 26.641.348   | 99,99983109 | 4123.666  | 100 | 2.527.423 | 76 |
| Arbitraje                           | 1          | 0   | 6    | 1     | 4    | 1  | 45           | 0           | 5.820     | 0   | 805.732   | 24 |
| <b>Resultados</b>                   |            |     |      |       |      |    |              |             |           |     |           |    |
| Acuerdos                            | 87         | 25  | 127  | 24    | 105  | 27 | 564.261      | 2           | 603.837   | 15  | 634.045   | 19 |
| Laudos arbitrales                   | —          | —   | 5    | 1     | 2    | 1  | —            | —           | 2.916     | 0   | 55.732    | 2  |
| Sin acuerdo                         | 215        | 62  | 332  | 62    | 240  | 62 | 1.913.512    | 7           | 3.163.573 | 77  | 1.750.429 | 53 |
| Otros                               | 46         | 13  | 73   | 13    | 37   | 10 | 24.163.620   | 91          | 359.160   | 9   | 141.629   | 4  |

Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

100, con 3 puntos más que en 2013<sup>161</sup>, si bien los que terminaron sin acuerdo se mantuvieron en idéntico nivel (62 por 100). Los trabajadores afectados por las mediaciones finalizadas con acuerdo, 634.045, representaron, asimismo, una proporción 4 puntos mayor que en el año anterior, mientras que los que resultaron afectados por una falta de acuerdo disminuyeron desde el 77 al 53 por 100. A todo ello hay que sumar 2 laudos arbitrales que solucionaron sendos conflictos y afectaron a 55.732 trabajadores.

El peso de las distintas clases de conflictos tramitados ante el SIMA siguió mostrando un acentuado predominio de las controversias por interpretación o aplicación de normas y convenios colectivos, es decir, de la conflictividad de naturaleza eminentemente jurídica. En 2014, este tipo de controversias fueron 278, presentando una ligera disminución en su peso dentro del total, y afectaron a 2.800.000 trabajadores, una proporción muy similar a la de años anteriores.

Cabe destacar, sin embargo, la evolución seguida por los conflictos tramitados ante el SIMA con carácter previo a la convocatoria de huelga. Estos conflictos han segui-

---

*Presencia creciente del SIMA en los conflictos previos a la convocatoria de huelga*

do en los cuatro años anteriores una tendencia de aumento que se ha visto interrumpida en 2014 (gráfico II-19), si bien en ese año siguieron ganando algo de peso relativo en el conjunto de los conflictos canalizados por esta vía.

La tendencia seguida por este tipo de conflictos ante el SIMA refleja una mayor confianza de las partes de las relaciones laborales en los procedimientos gestionados por este órgano en un contexto de crisis, pero también de la introducción en el V ASAC de la eficacia general y directa del Acuerdo. En virtud de esta, todas las empresas y sectores deben acudir a sus procedimientos, cuando el ámbito del conflicto sea de su competencia, antes de formalizar la convocatoria de huelga con el fin de intentar un acuerdo que la evite.

Los 79 procedimientos tramitados en 2014, previos a la convocatoria de huelga, correspondieron a 2 conflictos de sector, que afectaron a 25.450 trabajadores, y a 77 conflictos de empresa, que afectaron a 206.242 trabajadores. En 16 de los procedimientos tramitados (el 20 por 100) se alcanzó un acuerdo que posibilitó la evitación de la huelga.

Otro tipo de conflictos que cabe destacar son los producidos con ocasión de los periodos de consultas en los procedimientos de regulación colectiva de empleo regulados

---

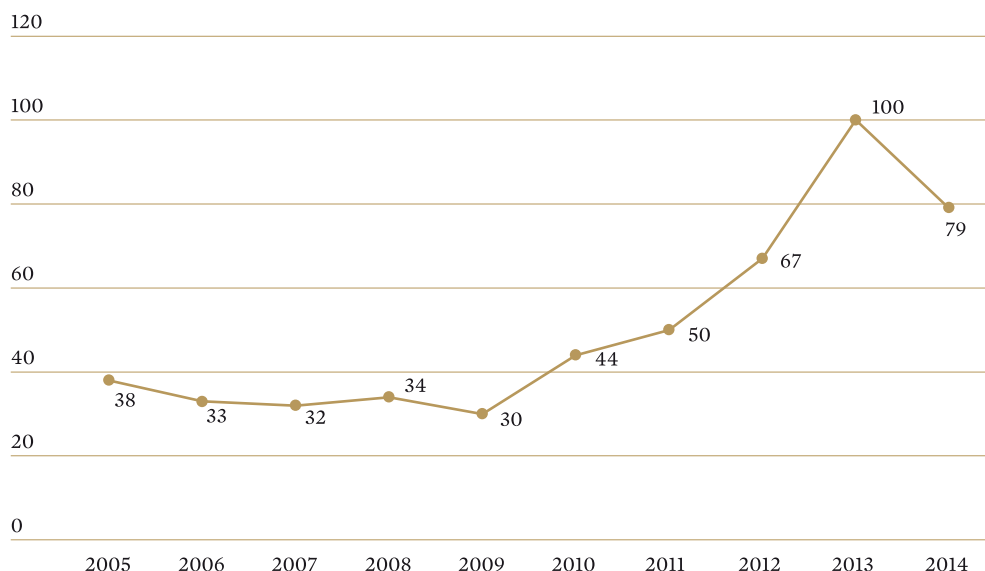
*Otros conflictos ante el SIMA*

en los artículos 40, 41 47, 51 y 82.3 del Estatuto de los Trabajadores. Dichas controversias comenzaron a ganar peso en el conjunto de la conflictividad canalizada por el SIMA en 2012 como consecuencia de diversos cambios regulatorios,

y han llegado a ser el tercer tipo de conflictos entre los planteados ante el SIMA.

161. La proporción de acuerdos como posible resultado de terminación de los procedimientos tramitados ante el SIMA se calcula sobre el total de conflictos, de manera que, si se excluyen los que han tenido otro resultado (intentados sin efecto o archivados) y los que continuaban en trámite, dicha proporción aumentaría al 30 por 100.

GRÁFICO II-19. PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS POR EL SIMA PREVIOS A LA HUELGA, 2005-2014



Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

En 2014 se tramitaron 14 de estos conflictos (el 4 por 100 del total), que afectaron a 14.272 trabajadores (cuadro II-49).

Se tramitaron, asimismo, 4 conflictos ocasionados por el bloqueo de la negociación del convenio colectivo, 14 menos que en 2013, que sin embargo afectaron a un número significativo de trabajadores (115.920); por el contrario, se tramitaron 5 conflictos por bloqueo de la negociación de acuerdos o pactos, que en 2013 no se dieron, y 5 impugnaciones de convenios colectivos, las mismas que en 2013, que afectaron a 91.750 trabajadores. Por último, dentro de las controversias relacionadas con la negociación colectiva, solo se tramitaron 2 procedimientos por inaplicación de convenio colectivo, con escasa repercusión en términos de trabajadores afectados, aunque la materia del descuelgue tuvo más incidencia canalizándose a través de otros conflictos.

Atendiendo a los aspectos de las relaciones laborales que motivaron los conflictos, las reclamaciones salariales y las decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo continuaron siendo, por este orden, las materias más conflictivas en volumen de expedientes presentados, si bien ambas registraron importantes descensos en su número con respecto a 2013.

*Menos conflictos en materia salarial y reestructuraciones y más por tiempo de trabajo*

Los conflictos presentados sobre materia salarial, los más numerosos, fueron 82, el 21 por 100 del total, experimentando una reducción del 65 por 100 con respecto

a 2013, año en el que alcanzaron al 43 por 100 del total<sup>162</sup>. Se trató, fundamentalmente, de controversias sobre conceptos retributivos vinculados a la persona del trabajador, como incentivos o salario variable (el 36 por 100 de las reclamaciones en materia de salario), pero también discrepancias en torno a la determinación de los incrementos y la revisión salariales en la negociación colectiva (15 por 100), que en 2013 habían supuesto el principal tipo de controversias salariales, o reclamaciones por impago o retraso en el abono de cantidades (15 por 100). Las decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo supusieron el segundo grupo más numeroso de conflictos tramitados, con 73 expedientes, el 19 por 100 del total, y una reducción del 36 por 100 con respecto a 2013. Fueron, sobre todo, conflictos derivados de la modificación sustancial de condiciones de trabajo (el 30 por 100 en la materia de reestructuraciones), procesos de despido colectivo (26 por 100), inaplicación del convenio colectivo (16 por 100), y otros.

Es destacable la incidencia de conflictos tramitados en relación con el tiempo de trabajo, que en 2014 ocupó el tercer lugar en número, a diferencia del año anterior en el que dicho puesto correspondió a los conflictos planteados en torno al ámbito y la concurrencia de los convenios colectivos, y la impugnación de acuerdos. Las controversias en materia de tiempo de trabajo alcanzaron 51 expedientes, que afectaron a 189.964 trabajadores, de los que los más numerosos correspondieron a conflictos en materia de jornada laboral (32). También destaca la incidencia de los conflictos derivados de derechos sindicales, que dieron lugar a 41 mediaciones, relacionados sobre todo con los derechos de información y consulta. Por el contrario, los expedientes relacionados con la impugnación, el ámbito y la concurrencia de convenios, que en 2013 habían alcanzado los 50, disminuyeron en 2014 a 23, si bien afectaron a más de 1 millón de trabajadores.

Los conflictos colectivos tramitados ante los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico fueron 4.854 y afectaron a 1,8 millones de trabajadores y a 109.974 em-

---

*Disminución de los conflictos tramitados por los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico*

presas (cuadro II-50). Experimentaron, pues, una clara disminución con respecto a 2013, año en que se produjo un alza de casi una tercera parte con respecto al anterior, alcanzando la cifra más alta de esta serie, con 6.842 expedientes. Los 1.988 conflictos menos tramitados ante los órganos de ámbito autonómico en 2014, una reducción del 29 por 100, fueron reflejo del descenso que se dio en la mayor parte de dichos órganos, y desde luego en todos los que gestionan un mayor volumen de conflictividad: -52,7 por 100 en el PRECO vasco, -36,5 por 100 en el SERLA de Castilla y León, -36 por 100 en el TAL de la Comunidad Valenciana, -32,4 por 100 en el TLC de Cataluña y -21,6 por 100 menos en el SERCLA de Andalucía. La única

162. Los datos que siguen se toman de Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2014*.

**CUADRO II-50. SOLUCIÓN AUTÓNOMA DE CONFLICTOS LABORALES, 2014**  
(Conflictos colectivos, trabajadores y empresas en los órganos de ámbito autonómico)

| Comunidad autónoma<br>(Org. Gestor) | Núm. conflictos | Conciliación<br>mediación | Arbitraje | Trabajadores<br>afectados<br>(en miles) | Empresas<br>afectadas | Resultado conciliación-mediación |             |                |
|-------------------------------------|-----------------|---------------------------|-----------|-----------------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-------------|----------------|
|                                     |                 |                           |           |                                         |                       | Con acuerdo                      |             | Sin<br>acuerdo |
|                                     |                 |                           |           |                                         |                       | Núm.                             | %           |                |
| Andalucía (SERCLA)                  | 880             | 877                       | 3         | 541,3                                   | 63.960                | 323                              | 44,6        | 401            |
| Aragón (SAMA)                       | 137             | 137                       | 0         | 35,3                                    | 3.503                 | 58                               | 49,2        | 60             |
| Asturias (SASEC)                    | 184             | 184                       | 0         | 44,0                                    | 249                   | 61                               | 41,2        | 87             |
| Baleares (TAMIB)                    | 74              | 74                        | 0         | n.d.                                    | n.d.                  | 20                               | 32,8        | 41             |
| Canarias (TLC)                      | 161             | 161                       | 0         | 54,3                                    | 161                   | 31                               | 23,5        | 101            |
| Cantabria (ORECLA)                  | 122             | 121                       | 1         | 47,9                                    | 5.145                 | 32                               | 30,2        | 74             |
| Castilla y León (SERLA)             | 257             | 256                       | 1         | 76,1                                    | 1.428                 | 91                               | 41,7        | 127            |
| Castilla-La Mancha (J. Arbitral)**  | 241             | 241                       | 0         | 39,2                                    | 3.988                 | 94                               | 47,7        | 103            |
| Cataluña (TLC)                      | 727             | 713                       | 14        | 189,92                                  | 5.154                 | 290                              | 47,2        | 325            |
| Extremadura (SERMAE)                | 56              | 56                        | 0         | 5,3                                     | 217                   | 22                               | 48,9        | 23             |
| Galicia (CRL-AGA)                   | 105             | 99                        | 6         | 33,9                                    | 1.654                 | 42                               | 68,9        | 19             |
| Madrid (Inst. Laboral)              | 822             | 817                       | 5         | 462,9                                   | 13.384                | 217                              | 34,6        | 410            |
| Murcia (ORCL)                       | 107             | 107                       | 0         | 54,4                                    | 6.283                 | 45                               | 51,1        | 43             |
| Navarra (TLN)                       | 31              | 31                        | 0         | 6                                       | 31                    | 5                                | 17,2        | 24             |
| País Vasco (PRECO)                  | 598             | 593                       | 5         | 165,5                                   | n.d.                  | 117                              | 23,2        | 388            |
| La Rioja (TLR)                      | 13              | 13                        | 0         | 0,5                                     | 17                    | 1                                | 8,3         | 11             |
| C. Valenciana (TAL)                 | 339             | 333                       | 6         | 111,7                                   | 4.800                 | 92                               | 32,4        | 192            |
| <b>Total</b>                        | <b>4.854</b>    | <b>4.813</b>              | <b>41</b> | <b>1.868</b>                            | <b>109.974</b>        | <b>1.541</b>                     | <b>39,8</b> | <b>2.429</b>   |
|                                     |                 |                           |           |                                         |                       |                                  |             | <b>827</b>     |

\* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.  
 \*\* Los datos de trabajadores y empresas afectadas de Castilla-La Mancha corresponden solo a conflictos colectivos cerrados.  
 Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.



excepción se dio en el Instituto Laboral de la Comunidad Autónoma de Madrid, que vio aumentar en 15 los conflictos (el 1,9 por 100).

Y dan cuenta, al igual que las cifras del SIMA analizadas, de que en 2014 no se repitieron con igual intensidad las circunstancias que confluyeron en la conflictividad presentada en 2013, en el que a las controversias más frecuentes derivadas de las dificultades en la crisis se sumaron otros conflictos derivados de determinados cambios normativos de la reforma laboral, concretamente por la finalización el 8 de julio de ese año de la vigencia ultraactiva de los convenios colectivos denunciados antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012. Cabe recordar que, en 2013, casi una tercera parte (el 31 por 100) de todo el aumento de la conflictividad presentada en ese año en el conjunto de los órganos autonómicos, se debió al aumento en un solo órgano, el PRECO del País Vasco de un amplio número de conflictos colectivos, hasta 507 más, ante la comunicación por una serie de empresas del fin de la vigencia del convenio colectivo que les era de aplicación<sup>163</sup>. Los conflictos colectivos tramitados en 2014 en estos órganos marcaron una cifra también inferior en 352 (un 6,8 por 100 menos) a la correspondiente a 2012, indicando un retroceso en términos generales de esta conflictividad en el año.

Con todo, este tipo de controversias volvió a suponer un volumen muy significativo por su número y por las cifras de trabajadores y de empresas que resultaron afectados. Del total de conflictos, la práctica totalidad (4.813) se siguió por el procedimiento de conciliación-mediación, frente a un escaso recurso al arbitraje (41 conflictos).

*Con un mayor porcentaje de efectividad*

Atendiendo a los resultados de las conciliaciones-mediaciones, 1.541 procedimientos finalizaron con acuerdo, el 39,8 por 100 de las tramitadas efectivamente, descontando, por tanto, las que terminaron por otras vías (intentadas sin efecto o archivadas) o las que seguían en trámite, que en conjunto fueron 827. Por su parte, 2.429 conflictos en conciliación-mediación finalizaron sin que se lograra alcanzar un acuerdo por las partes.

Estos datos globales, y sin ignorar las diferencias que se vienen observando año tras año entre diferentes órganos, supusieron un nivel de efectividad de estos procedimientos en 2014 que fue 6 puntos mayor que en 2013, en el que las partes del conflicto alcanzaron un acuerdo en el 33,8 por 100 de las conciliaciones-mediaciones tramitadas efectivamente, y prácticamente igual al de 2012, en que fue del 40,1 por 100<sup>164</sup>.

163. Este órgano vio multiplicarse por tres el volumen de conflictos presentados en 2013 sobre el año anterior, en su mayor parte como consecuencia de los conflictos mencionados sobre el fin de la vigencia ultraactiva de numerosos convenios, además de por otros específicos, como los motivados por la reclamación del abono de parte de la paga extra de Navidad de 2012 del personal laboral del sector público, que supusieron por sí solos otro 16,6 por 100 del incremento total de la conflictividad en estos órganos en 2013.

164. Como se explicaba en la edición de esta Memoria correspondiente a 2013, la incidencia de conflictos específicos, como los ocasionados por el fin de la vigencia ultraactiva de un número de convenios colectivos, pudo haber afectado a dicha efectividad, ya que el aumento imputable a los mismos se saldó con un muy escaso número de acuerdos, habiendo funcionado los procedimientos autónomos de solución en muchos de esos casos como mero trámite previo a la judicialización de los conflictos.

Por último, además de los conflictos de naturaleza colectiva que se han analizado, en 2014 los órganos de ámbito autonómico que tienen también competencias asumidas en la composición de conflictos individuales tramitaron 27.403 expedientes de conciliación-mediación de carácter individual<sup>165</sup>, una cifra un 10 por 100 inferior a la de 2013, que supuso el freno en el crecimiento registrado en los años anteriores.

Las conciliaciones individuales presentadas ante los órganos administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (MAC) disminuyeron significativamente en 2014 truncándose la tendencia de aumento de los tres años anteriores (cuadro II-51). Los 460.609 actos de esta naturaleza intentados ante dichos servicios supusieron 68.458 menos que en 2013, una reducción del 12,9 por 100, volviendo a niveles similares a los de 2008, en que el volumen de estos procedimientos experimentó un salto cuantitativo notable coincidiendo con el comienzo de la crisis financiera y económica. Dicha reducción se debió a la bajada tanto de las motivadas en reclamaciones de cantidad, con 32.801 menos (-15,2 por 100), como de las motivadas en despidos, de las que se registraron 24.614 menos (-10 por 100), y las debidas a sanciones y otras causas<sup>166</sup>, que fueron 11.043 menos (-16,1 por 100).

*Se truncó la tendencia de aumento de las conciliaciones individuales y volvieron a disminuir las colectivas*

CUADRO II-51. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS

| Años | Conciliaciones individuales |               |               |         | Conciliaciones colectivas |               |               |        | Mediaciones |
|------|-----------------------------|---------------|---------------|---------|---------------------------|---------------|---------------|--------|-------------|
|      | Total                       | Con avenencia | Sin avenencia | Otras*  | Total                     | Con avenencia | Sin avenencia | Otras* |             |
| 2005 | 338.048                     | 74.145        | 97.546        | 166.357 | 683                       | 44            | 458           | 181    | 83          |
| 2006 | 326.436                     | 67.500        | 93.257        | 165.679 | 624                       | 47            | 373           | 204    | 108         |
| 2007 | 339.440                     | 62.106        | 97.619        | 179.715 | 551                       | 35            | 342           | 174    | 83          |
| 2008 | 466.404                     | 67.384        | 135.669       | 263.351 | 534                       | 36            | 353           | 145    | 76          |
| 2009 | 536.194                     | 71.719        | 150.095       | 314.380 | 1.097                     | 63            | 431           | 603    | 91          |
| 2010 | 458.479                     | 56.044        | 135.265       | 267.170 | 1.275                     | 103           | 479           | 693    | 48          |
| 2011 | 463.300                     | 57.028        | 150.526       | 255.746 | 1.708                     | 137           | 656           | 915    | 54          |
| 2012 | 504.249                     | 94.441        | 198.464       | 211.344 | 806                       | 119           | 563           | 124    | 48          |
| 2013 | 529.067                     | 127.013       | 194.740       | 207.314 | 753                       | 32            | 522           | 199    | 189         |
| 2014 | 460.609                     | 120.399       | 174.987       | 165.223 | 629                       | 55            | 429           | 145    | 170         |

\* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

165. El 98 por 100 de los conflictos individuales presentados en 2013 se concentró en cinco de estos órganos, los pertenecientes a Aragón (7.443), Baleares (10.388), Cantabria (5.119), Navarra (2.859) y La Rioja (938).

166. Reclamaciones por accidentes de trabajo, clasificación profesional, antigüedad, etc. MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

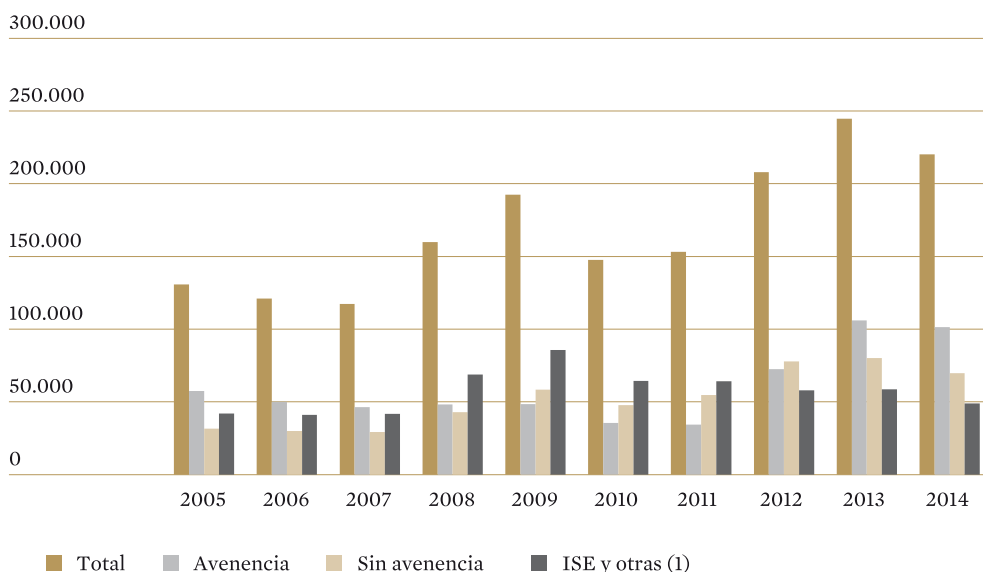
También disminuyeron, esta vez por tercer año consecutivo, las conciliaciones colectivas, que fueron 629, con una reducción en 124 (-16,5 por 100) respecto de 2013, situándose en niveles más propios de años anteriores a la crisis. Por su parte, las mediaciones, aunque descendieron en 19 conflictos, siguieron en cifras elevadas, registrándose 170 procedimientos.

Un rasgo a destacar es la efectividad alcanzada por los procedimientos de conciliación individual en 2014. Pese a la reducción mencionada en el total de conciliaciones (cabe recordar que fueron 68.458 menos), las que terminaron con avenencia fueron 120.399, un 26 por 100 del total, cifras muy cercanas a las del año 2013 (127.013, el 24 por 100). Como se verá a continuación, en este comportamiento tuvieron un gran peso los resultados en 2014 de las conciliaciones por despidos. Por su parte, las conciliaciones colectivas finalizaron con avenencia en 55 casos, el 8,7 por 100 del total, una proporción que, no obstante ser baja, fue el doble de la registrada en 2013 (4,2 por 100).

En 2014 los actos de conciliación individual por despidos intentados ante las unidades administrativas previas a la vía judicial fueron 220.095, disminuyendo en 24.614, un 10 por 100 menos, en relación a 2013, como se ha mencionado. Fue la primera vez que se redujeron en cuatro años, pero, aun así, se mantuvieron en los niveles ciertamente elevados que han alcanzado desde 2012 (gráfico II-20), a los que solo se aproxima 2009, un año caracterizado por una fuerte destrucción de empleo.

*Disminuyeron  
las conciliaciones  
individuales por despido*

**GRÁFICO II-20.** EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO

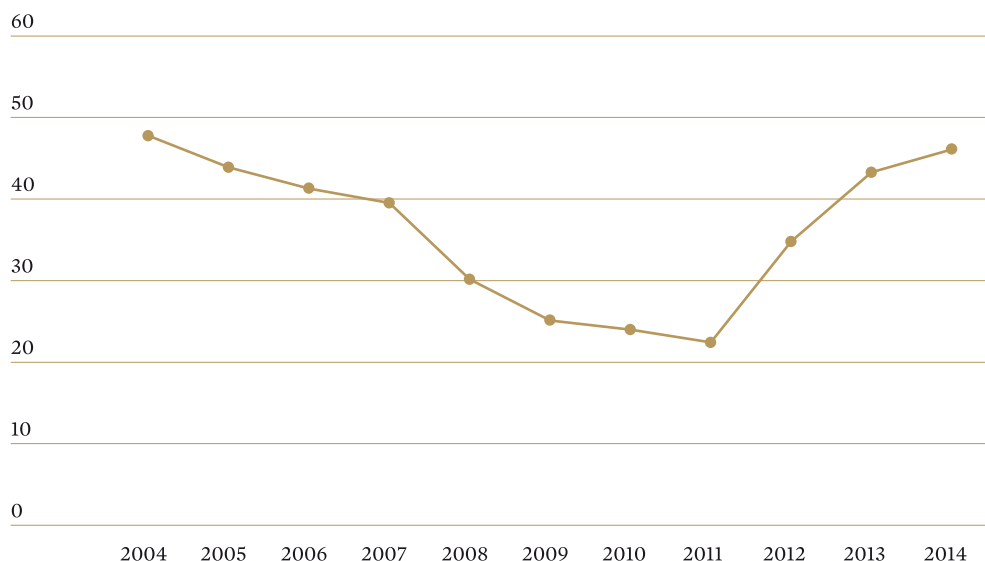


Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

Dentro de esta causa de las conciliaciones individuales, los despidos, es destacable el volumen que alcanzaron las terminadas con avenencia, que fueron 101.426, una cifra muy similar a la de 2013 (105.948), a pesar de la significativa reducción en el total antes mencionado. En términos porcentuales, la proporción de las conciliaciones individuales terminadas con avenencia en el caso de los despidos (que hay que recordar supusieron el 84 por 100 del total de las avenencias en 2014) no solo es la más amplia, con diferencia, en el conjunto de las causas (en 2014 fueron el 46 por 100 de las conciliaciones por despidos, frente al 8,4 y el 6,2 por 100 que representaron en las conciliaciones por reclamaciones de cantidad y por sanciones y otras causas, respectivamente), sino que fue incluso superior a la registrada en 2013, que fue el 43 por 100, y claramente más elevada que la correspondiente a 2012 (34,8 por 100), año desde el que han repuntado muy significativamente (gráfico II-21). De continuar este comportamiento en los próximos años se estaría dibujando una tendencia de elevadas cifras de conciliaciones individuales por despidos unidas a altos porcentajes de avenencia en ellas, cuyas causas sería oportuno indagar.

**GRÁFICO II-21.** EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS EN LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, 2004-2014

(Porcentaje de las terminadas con avenencia sobre el total)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

## 2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

### 2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 356.427 asuntos, 2.155 más que en 2013, es decir, un 0,6 por 100 más que en el año anterior (cuadro II-52). En 2014 se registró un volumen de asuntos judiciales resueltos en línea con el ascenso de la litigiosidad que ha caracterizado a los años de la crisis económica, aumentando ligeramente este año, con respecto al año anterior, principalmente por el incremento de los conflictos colectivos, como veremos más adelante.

Sin embargo, hay que destacar este año, a diferencia del anterior, que los conflictos individuales<sup>167</sup> disminuyeron un 1,4 por 100 con respecto a 2013. Dentro del volumen de conflictos individuales resueltos, el número de asuntos judiciales por despido, 118.225, descendió en 890 casos en comparación con el año anterior (un 0,7 por 100 menos). De ellos, 48.508 se resolvieron por conciliación y 42.992 por sentencia, y entre estas, 33.567 fueron favorables al trabajador frente a 9.425 desfavorables. De igual modo, el número de trabajadores afectados por despidos, 139.385, descendió un 2,3 por 100 con respecto al pasado año<sup>168</sup>. Dentro del volumen total de los conflictos individuales resueltos en 2014, más de la mitad (154.832), fueron reclamaciones derivadas del contrato de trabajo y el resto estuvieron motivados por despidos.

**CUADRO II-52.** ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2004-2014

(Por tipo de asunto)

| Años | Total   | Conflictos colectivos | Conflictos individuales |          | Seguridad Social |
|------|---------|-----------------------|-------------------------|----------|------------------|
|      |         |                       | Totales                 | Despidos |                  |
| 2004 | 279.628 | 2.129                 | 202.081                 | 62.620   | 75.418           |
| 2005 | 266.604 | 2.069                 | 190.417                 | 62.817   | 74.118           |
| 2006 | 265.806 | 2.152                 | 188.895                 | 64.422   | 74.759           |
| 2007 | 265.603 | 2.704                 | 185.219                 | 63.843   | 77.680           |
| 2008 | 292.960 | 2.393                 | 221.277                 | 85.234   | 69.290           |
| 2009 | 348.106 | 2.263                 | 282.341                 | 125.202  | 63.502           |
| 2010 | 342.361 | 2.630                 | 274.034                 | 105.299  | 65.697           |
| 2011 | 333.201 | 3.076                 | 262.977                 | 98.775   | 67.148           |
| 2012 | 352.992 | 2.726                 | 275.867                 | 108.570  | 74.399           |
| 2013 | 354.272 | 2.920                 | 276.959                 | 119.115  | 74.393           |
| 2014 | 356.427 | 3.618                 | 273.057                 | 118.225  | 79.752           |

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

167. Procesos que pueden afectar de manera individual a un trabajador, o en forma plural a un grupo de ellos, pero cada uno afectado singularmente. Los asuntos se refieren a despidos y a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo, que pueden ser de cantidad o de otra índole.

168. Dado que el conflicto individual puede afectar a un trabajador o a un grupo de ellos, el volumen de asuntos judiciales por despidos es inferior al de los trabajadores afectados.

Cabe destacar este año el aumento de los conflictos de naturaleza colectiva, 698 asuntos más que en 2013 (un 23,9 por 100 más). Están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores y que versen sobre la aplicación e interpretación de una norma, convenio colectivo, pactos o acuerdos de empresa, o de una decisión empresarial de carácter colectivo y las suspensiones y reducciones de jornada previstas en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores que afecten al número de trabajadores establecido en el apartado 1 del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, o de una práctica de empresa y de los acuerdos de interés profesional de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como la impugnación de convenios o pactos colectivos<sup>169</sup>.

La mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia (2.028), de las cuales 1.362 fueron favorables a los trabajadores y 666 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 282 asuntos.

Finalmente, cabe señalar especialmente que, a diferencia del año anterior, los litigios en materia de Seguridad Social experimentaron un ascenso de 5.359 asuntos con respecto al año anterior. Este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia, tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc. En este grupo, de los 56.851 asuntos resueltos por sentencia, la mayoría (33.106) fueron desfavorables al trabajador.

### **2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

El número de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) hasta finales de diciembre de 2014, según datos provisionales, fue de 1.162.895, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 6,8 por 100 menos. De nuevo, más de la mitad fueron actuaciones en materia de Seguridad Social, 648.119, lo que supone un 4,1 por 100 menos que el año anterior.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, se realizaron 306.221 actuaciones, lo que, comparado con las 340.120 de 2013, significa un descenso de casi un 10 por 100, siendo el segundo año de descenso similar, a pesar del aumento del número de empresas inscritas en la Seguridad Social y del ascenso en los datos de afiliación.

Las principales infracciones detectadas en materia de prevención de riesgos laborales fueron las relativas a deficiencias en máquinas y equipos de trabajo, comunicaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, condiciones de seguridad en los lugares de trabajo, falta de formación e información a los trabajadores en la materia, evaluación de riesgos y servicios de prevención ajenos.

En materia de relaciones laborales se registraron 124.382 actuaciones, lo que representa un descenso, de un 9,3 por 100, con respecto al año anterior. Cabe recordar que dentro de este apartado se incluyen las actuaciones en materia de despidos colectivos,

169. Artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la jurisdicción social.

suspensiones y reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

En 2014 la actuación de la ITSS en materia de expedientes de regulación de empleo (ERE) representó un 12,7 por 100 sobre el total de actuaciones en materia de relaciones laborales. En conjunto fueron 15.778 actuaciones (el 86,9 por 100 referidas a suspensiones o reducciones de jornada), frente a las 30.596 de 2013, lo que supone una disminución de un 48,4 por 100 con respecto al año anterior.

En cuanto a las actuaciones en materia de contratación, en relación con la lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, se llevaron a cabo, en 2014, 40.802 transformaciones de contratos temporales en indefinidos, como consecuencia de las actuaciones de la ITSS. En 2013 se transformaron 39.385, de modo que se ha producido un incremento de un 3,60 por 100 en los contratos transformados.

Con relación al resto de actuaciones, se llevaron a cabo 20.283 en materia de empleo, un 3,6 por 100 más que en 2013, 34.660 en materia de extranjería, casi un 26 por 100 menos; 4.199 obstrucciones a la labor inspectora (2,6 por 100 menos que en 2013) y 24.031 informes (4,7 por 100 más que el año anterior) (cuadro II-53).

A lo largo de 2014 se detectaron 98.933 infracciones (un 10 por 100 más que en 2013) y fueron 387.508 los trabajadores afectados por las mismas, lo que representa un 5,4 por 100 más que el año anterior. Con relación al importe de las sanciones, se alcanzó en 2014 la cifra de 329,9 millones de euros, lo que supone una cantidad de un 2,5 por 100 superior a la correspondiente en 2013.

A lo largo de 2014 y, especialmente, tras los Acuerdos de 29 de julio, Gobierno e interlocutores sociales destacaron la necesidad de llevar a cabo un proceso de diálogo sobre la reforma de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de contemplar los cambios producidos en la organización del trabajo y en

**CUADRO II-53.** ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2013-2014

| Área                      | Actuaciones realizadas |                  | Infracciones en acta |               | Importe sanciones (euros) |                       | Trabajadores afectados por infracciones |                |
|---------------------------|------------------------|------------------|----------------------|---------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|----------------|
|                           | 2013                   | 2014(*)          | 2013                 | 2014(*)       | 2013                      | 2014(*)               | 2013                                    | 2014(*)        |
| Relaciones laborales      | 137.154                | 124.382          | 5.776                | 7.013         | 19.737.895,21             | 19.046.664,28         | 146.352                                 | 170.235        |
| Seguridad y salud laboral | 340.120                | 306.221          | 14.103               | 14.154        | 40.034.054,64             | 40.530.739,58         | 75.943                                  | 79.679         |
| Empleo                    | 19.569                 | 20.283           | 3.406                | 3.512         | 6.243.527,01              | 6.590.636,08          | 16.926                                  | 6.150          |
| Extranjería               | 46.834                 | 34.660           | 4.809                | 2.899         | 39.712.189,61             | 25.489.185,84         | 4.809                                   | 2.899          |
| Seguridad Social          | 676.155                | 648.119          | 57.501               | 62.922        | 201.012.024,11            | 224.796.432,81        | 105.229                                 | 100.405        |
| Obstrucción               | 4.313                  | 4.199            | 4.339                | 8.433         | 15.028.393,91             | 13.541.481,10         | 18.481                                  | 28.140         |
| Informes                  | 22.947                 | 24.031           | —                    | —             | —                         | —                     | —                                       | —              |
| <b>Total</b>              | <b>1.247.092</b>       | <b>1.161.895</b> | <b>89.934</b>        | <b>98.933</b> | <b>321.768.084,49</b>     | <b>329.995.139,69</b> | <b>367.740</b>                          | <b>387.508</b> |

(\*) Datos provisionales.

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

las relaciones laborales, además de los procesos de traspaso de competencias en esta materia a las comunidades autónomas. Fruto de todo ello, el 27 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley que contenía dicha reforma, tras someterse a dictamen del CES, en el que se expresaba una valoración general positiva del mismo, en la medida en que puede contribuir a alcanzar los fines de modernización, coordinación y eficacia del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como de los propósitos y objetivos perseguidos por el nuevo texto legal<sup>170</sup>.

En el nuevo modelo de Inspección que plantea el Proyecto destacan, entre otros aspectos, la configuración de un nuevo modelo de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo mejor adaptado al marco autonómico territorial que permita el mantenimiento de un servicio público eficaz con estructuras estables en materia de lucha contra el fraude. Este modelo se construye sobre uno de los pilares que introduce la norma, la creación de un organismo autónomo estatal que permitirá al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuar en régimen de descentralización funcional, contando con la participación de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

Precisamente, uno de los objetivos de la ITSS es la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, como continuación del Plan aprobado en 2012, que desplegaba una estrategia integral de actuación en la lucha contra el fraude, con medidas normativas, institucionales, de gestión y de prevención.

Durante 2014 se han realizado 46.304 investigaciones en materia de fraude a la Seguridad Social, lo que supone un aumento del 74 por 100 respecto a 2013. Asimismo, se han detectado 9.822 infracciones en este ámbito, lo que supone un aumento del 16,8 por 100 respecto a 2013.

## 2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

### 2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Es necesario, por su proyección en las políticas internas, analizar la situación y perspectivas de la promoción de la seguridad y la salud laboral en el plano de las políticas comunitarias para los próximos años, tras haber finalizado y haber sido evaluada la Estrategia comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo 2007-2012<sup>171</sup>. Para ello, debe partirse de la propuesta lanzada a mediados de año por la Comisión Europea en relación con un nuevo marco estratégico comunitario en esta materia<sup>172</sup>.

170. Dictamen CES 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

171. Véase Memoria CES 2012 y 2013, capítulo II-2.

172. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre un Marco estratégico de la Unión Europea en seguridad y salud en el trabajo 2014-2020. COM (2014), 332 final, de 6 de junio.



La evaluación de la Estrategia 2007-2012, en opinión de la Comisión, ha confirmado el valor de contar con un marco estratégico comunitario para las políticas sobre seguridad y salud ocupacional, y ha demostrado que la continuidad de esta actuación estratégica en el plano de la Unión Europea cuenta con sólido respaldo. De ella se desprende, también, la necesidad de revisar los objetivos, las prioridades y los métodos de trabajo, a fin de adaptar ese marco de políticas a los cambios que se observan en el ámbito laboral.

La necesidad de seguir contando con un marco estratégico tiene a su favor una pluralidad de motivos que recuerda la Comisión: la prevención de riesgos y la promoción de condiciones de trabajo seguras y saludables son claves no solo para mejorar la calidad del empleo, sino también para promover la competitividad, teniendo un impacto positivo directo y medible sobre la productividad, al tiempo que contribuye a la sostenibilidad de los sistemas de protección social. De esta forma, se alinea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, puesto que además contribuye a contrarrestar los efectos a largo plazo del cambio demográfico.

A partir de esas premisas, y de la identificación de los principales problemas y retos comunes, la Comisión planteó los objetivos estratégicos y un conjunto de acciones para promover la seguridad y la salud de los trabajadores en los próximos años (recuadro II-11).

El nuevo marco estratégico está previsto que se aplique cuando se realice la evaluación de la legislación comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo que, junto con normativa comunitaria en otros ámbitos, está llevando a cabo la Comisión Europea mediante el programa de adecuación y eficacia de la normativa (REFIT)<sup>173</sup>, evaluación cuyas conclusiones se esperan para finales de 2015. Además, los resultados de dicha evaluación se tendrán en cuenta como parte de la revisión del propio marco estratégico prevista en 2016 y la revisión de la Estrategia Europa 2020.

No obstante, el Consejo, en respuesta a la comunicación de la Comisión, tras reconocer que los retos recogidos en la misma requieren una atención especial y que se debe dar prioridad a las acciones contempladas, pidió a los Estados miembros que revisen o desarrollen y consoliden sus estrategias nacionales, a la luz del nuevo Marco estratégico y las apliquen con arreglo a sus prácticas nacionales, y en cooperación y consulta con los interlocutores sociales y demás partes interesadas<sup>174</sup>.

Por otra parte, los instrumentos técnicos de proyección estratégica en el terreno de la salud y seguridad ocupacional en los países de la Unión Europea apuntan a la necesidad de articular respuestas coherentes ante las consecuencias y efectos para la seguridad y la

173. Comunicación de la Comisión: *Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): resultados y próximas etapas*. COM (2013), 685 final, de 2 de octubre de 2013.

174. Conclusiones del Consejo de Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores, de 9 de marzo de 2015, sobre el “Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020: Adaptación a nuevos retos”.

**RECUADRO II-11. RETOS Y OBJETIVOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA**

**Retos**

**Mejorar la aplicación de las actuales normativas de seguridad y salud laboral en todos los sectores**, en particular, mediante la mejora de la capacidad de las micro y pequeñas empresas para poner en marcha actuaciones eficaces y eficientes de prevención de riesgos.

**Mejorar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo** haciendo frente a los riesgos nuevos y emergentes, sin descuidar los riesgos existentes.

**Tener en cuenta el envejecimiento de la población laboral** en el entorno de la Unión Europea, mediante la adaptación de los lugares y la organización del trabajo.

**Objetivos**

**Consolidar las estrategias nacionales de salud y seguridad laboral** a través, por ejemplo, de la coordinación de políticas y el aprendizaje mutuo.

**Mejorar de forma continua el apoyo práctico a las “micro” y pequeñas empresas** para ayudarles a cumplir mejor con las normativas sanitarias y de seguridad.

**Facilitar la aplicación de la normativa por parte de los Estados miembros**, mediante, por ejemplo, la evaluación de los resultados de la actuación de las inspecciones de trabajo nacionales.

**Simplificar la legislación vigente**, en su caso, para eliminar las cargas administrativas innecesarias, y preservar al mismo tiempo la protección de la salud y seguridad de los trabajadores.

**Abordar el envejecimiento de la mano de obra europea** y la mejora de la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo para hacer frente a los riesgos existentes y a los nuevos.

**Mejorar la recopilación de datos estadísticos** para desarrollar herramientas de evaluación más eficaces.

**Reforzar la coordinación con las organizaciones internacionales**, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los socios, para contribuir a la reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales y para la mejora de las condiciones de trabajo en todo el mundo.

Fuente: Comisión Europea.

salud en el trabajo de factores como las tendencias demográficas, la emergencia de nuevos riesgos o los cambios en la organización del trabajo, entre otros<sup>175</sup>. Dichas iniciativas apuestan por conectar e integrar la protección de la seguridad y la salud laboral con otras

175. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *Multiannual Strategic Programme*, 2014-2020.

áreas de políticas y basar su promoción en la participación de los agentes sociales y los gobiernos.

El reto de continuar reduciendo la incidencia de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y de mejorar las condiciones de seguridad y salud laboral,

---

*Iniciativas internas:  
el necesario impulso  
mediante la nueva  
Estrategia de Seguridad  
y Salud en el Trabajo  
2015-2020*

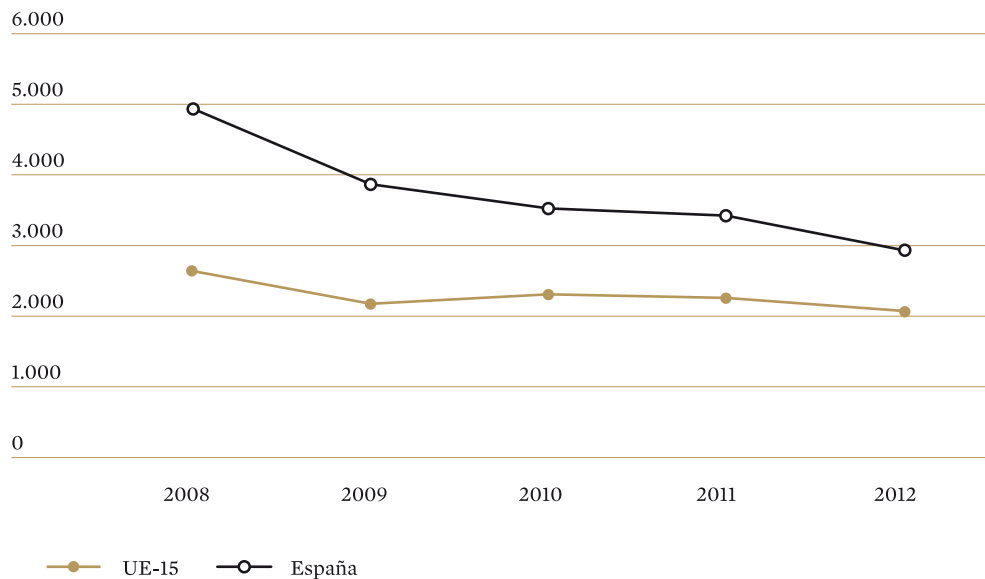
implica un conjunto de políticas y una multiplicidad de actores en diferentes niveles: Administraciones y organismos públicos, entidades de prevención, interlocutores sociales, empresas y trabajadores, que deben actuar en una realidad en permanente transformación en materia de riesgos profesionales. Dichas políticas requieren instrumentos de planificación y actuación de carácter estratégico con diseño de objetivos a corto, medio y largo plazo,

desde una óptica de adaptabilidad a nuevas necesidades, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

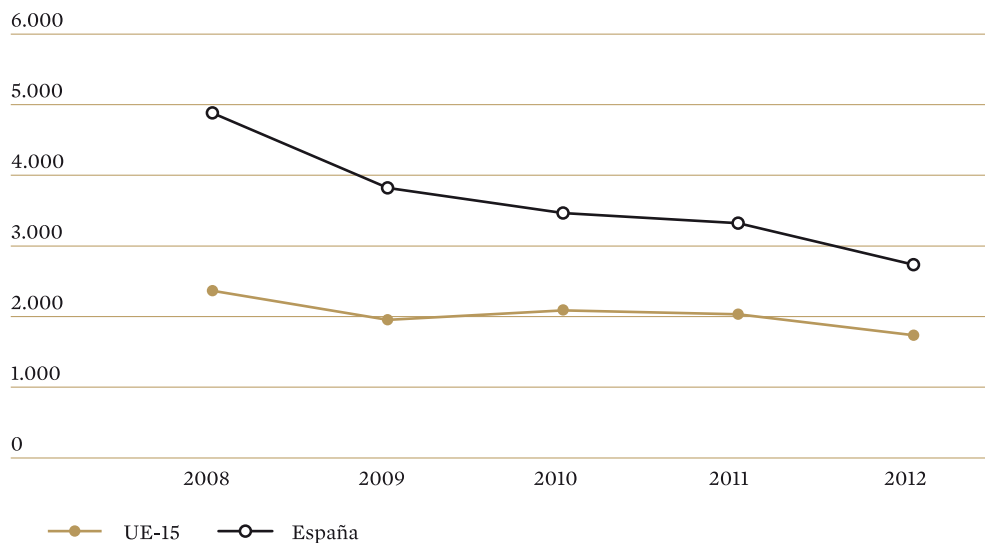
La nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se aprobó en Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015 como el marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los próximos seis años. Las perspectivas de contar en breve con una nueva estrategia española de seguridad y salud se apoyaban en el compromiso recogido en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2014 y en las reuniones de la mesa de diálogo social llevadas a cabo en esta materia.

El nuevo marco estratégico 2015-2020 sucede a la anterior Estrategia 2007-2012, la primera elaborada de estas características, con el propósito de dar continuidad a muchos de sus objetivos y líneas de actuación, en tanto que la misma ha contribuido a propiciar una disminución de la incidencia de los accidentes de trabajo, en un contexto de mejora en el conjunto de la Unión Europea, si bien partiendo de valores más altos y de forma más intensa. Así, entre 2008 y 2012, periodo de aplicación de la misma, el índice de incidencia estandarizado de los accidentes de trabajo se ha reducido en España en un 40,5 por 100 frente a una reducción del 21,4 por 100 en la UE-15 en ese mismo periodo (gráfico II-22). Mientras que, si se consideran los accidentes de trabajo excluyendo los accidentes de tráfico *in itinere* o en misión, dicha reducción ha sido del 44 por 100 en España frente al 26,5 por 100 en la UE-15 (gráfico II-23). De ahí que la nueva Estrategia parta de la necesidad de construir teniendo en cuenta los avances logrados en ese terreno.

La Estrategia 2015-2020 se propone también afrontar nuevos retos desde una óptica dinámica y flexible que permita adaptar las políticas a los cambios observados y hacer frente a riesgos y factores que puedan influir en las condiciones de seguridad

**GRÁFICO II-22.** ÍNDICE DE INCIDENCIA DE AATT EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2008-2012(Índice estandarizado europeo incluyendo accidentes de tráfico *in itinere* y en jornada)

Fuente: Eurostat.

**GRÁFICO II-23.** ÍNDICE DE INCIDENCIA DE AATT EN ESPAÑA Y LA UE-15, 2008-2012(Índice estandarizado europeo excluyendo accidentes de tráfico *in itinere* y en jornada)

Fuente: Eurostat.

y salud en el medio y largo plazo. Llama la atención sobre la existencia de sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo. Además, reconoce la necesidad de incidir aún más en las enfermedades profesionales promoviendo su prevención. Y, al mismo tiempo, continúa poniendo el foco en las necesidades preventivas de las pymes, a las que sitúa en el centro de muchas de sus líneas de actuación desde una óptica de apoyo, asistencia, sensibilización y promoción para una mejor integración de la prevención de riesgos laborales en su día a día, y considera que deben incluirse como una prioridad en los programas de actuación.

La Estrategia parte de un diagnóstico de situación en el que se analizan las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad y salud en el trabajo, haciendo referencia a los progresos constatados y a los principales puntos débiles<sup>176</sup>; apunta las prioridades en la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, destacando las ocupaciones en las que se produce una alta siniestralidad, y la necesidad de atender la situación de los sectores y actividades con mayor riesgo; señala la alta incidencia de problemas de salud, como los trastornos musculoesqueléticos y los derivados de la exposición a sustancias peligrosas; se apunta a las situaciones de trabajadores vulnerables y colectivos específicos y los problemas asociados a variables como la edad y la temporalidad en la contratación, y su impacto específico en la siniestralidad<sup>177</sup>, además de la necesidad de promover un enfoque de género en las actividades preventivas; alude a la aparición de nuevos riesgos vinculados al modo como se organiza el trabajo en las empresas y a los riesgos emergentes derivados de determinadas tecnologías, así como la existencia de una legislación amplia e incluso técnicamente compleja o a la necesidad de revalorizar y fortalecer las instituciones con competencias en prevención de riesgos laborales; y apunta, en fin, a la necesidad de políticas públicas que incidan en los hábitos de vida y el bienestar de la población, a fin de reducir también por esa vía los riesgos para la seguridad y la salud laborales.

La Estrategia, que inicia su andadura en paralelo al nuevo Marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, al que ya se ha hecho referencia, se articula (recuadro II-12) en torno a dos objetivos generales y cuatro objetivos específicos que agrupan las diferentes líneas de actuación en las que

176. Entre otros se señala la dispersión de actuaciones que provoca una pérdida de eficacia de las mismas, la insuficiente disponibilidad de recursos que en ocasiones dificulta el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas, debiéndose potenciar la coordinación y colaboración, y aumentar la eficacia del gasto; la necesidad de seguir adoptando medidas para facilitar la aplicación de la legislación preventiva; mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación en prevención; coordinar adecuadamente las fuentes de información mejorando su eficacia, y potenciar la investigación en prevención, que señala como una de las grandes debilidades del sistema; se apunta, asimismo, al papel de los interlocutores sociales y de las entidades que contribuyen al impulso y la ejecución de las políticas preventivas, y a la necesidad de desarrollar y potenciar mecanismos de participación y colaboración entre ellos.

177. La Estrategia señala que deben ser objeto de un análisis específico para mejorar sus condiciones de seguridad y salud en el trabajo los colectivos de trabajadores jóvenes, los trabajadores temporales y trabajadores de edad avanzada, así como los trabajadores de empresas de trabajo temporal y los autónomos.

**RECUADRO II-12.** OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, 2015-2020

**Objetivos generales**

1. Promover una mejor aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo y su consolidación en las comunidades autónomas, especialmente en las pequeñas y medianas empresas.
2. Favorecer la mejora continua de las condiciones de trabajo respecto de todos los trabajadores por igual, con especial atención a la prevención de las enfermedades profesionales y enfermedades relacionadas con el trabajo.

**Objetivos específicos**

**Objetivo 1.** Mejorar la eficiencia de las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.

Líneas de actuación:

1. Potenciar y revalorizar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales y adecuar sus funciones a las demandas actuales de la sociedad.
2. Crear e impulsar mecanismos de coordinación entre las instituciones competentes en materia preventiva, tanto en el ámbito laboral como en el sanitario, educativo y de industria.
3. Promover la colaboración institucional en el desarrollo de las políticas públicas preventivas.
4. Potenciar el liderazgo de las Administraciones públicas en la gestión de la prevención de riesgos laborales.

**Objetivo 2.** Potenciar actuaciones de las Administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales.

Líneas de actuación en *promoción, apoyo y asistencia técnica*:

1. Informar y concienciar a las empresas, con especial atención a las pymes y microempresas, sobre la prevención de riesgos laborales y la disponibilidad de herramientas oficiales que facilitan la aplicación de la normativa.
2. Mejorar la accesibilidad y aplicación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales.

Líneas de actuación en *vigilancia y control del cumplimiento de la normativa*:

1. Adecuar la normativa sancionadora y procedimental por infracciones en el orden social a los cambios normativos producidos.
2. Desarrollar actuaciones inspectoras específicas dirigidas a promover, facilitar y asegurar el cumplimiento de la normativa.
3. Mejorar y potenciar la complementariedad entre las funciones de análisis y asistencia, y las de vigilancia y control.
4. Desarrollar procedimientos de colaboración entre las Administraciones públicas para potenciar acciones conjuntas y nuevas herramientas de actuación.

**RECUADRO II-12.** OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, 2015-2020 (*continuación*)

Líneas de actuación en materia de incentivación:

1. Fomentar la excelencia en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, mediante el reconocimiento, intercambio y difusión de buenas prácticas.
2. Promover el estudio y la eficiencia de medidas de incentivación.

Líneas de actuación en materia de sensibilización:

1. Potenciar la sensibilización de la sociedad en materia de prevención de riesgos laborales, con una mayor implicación de los medios de comunicación.

Líneas de actuación en materia de educación y formación:

1. Consolidar la integración de la formación en prevención de riesgos laborales en las diferentes etapas del sistema educativo.
2. Diseñar y potenciar la formación de colectivos específicos.
3. Adecuar la normativa relativa a la formación en PRL a los cambios producidos desde su aprobación.

Líneas de actuación en materia de información e investigación:

1. Mejorar la coordinación de las actividades desarrolladas por las Administraciones públicas en materia de recopilación, análisis y difusión de información en prevención de riesgos laborales, y las de estudio e investigación en dicha materia, configurando un sistema de información de calidad en materia de seguridad y salud en el trabajo.
2. Potenciar y revalorizar la Red de Institutos Públicos de Investigación en Seguridad y Salud en el Trabajo. Fortalecer la cooperación para optimizar la I+D+i en seguridad y salud en el trabajo.
3. Promover la generación de conocimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo y mejorar su accesibilidad.

**Objetivo 3.** Promover, con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo.

*Líneas de actuación para potenciar actuaciones de las Administraciones públicas, con la participación de los interlocutores sociales, dirigidas a sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo:*

1. Impulsar la mejora de las condiciones de trabajo en sectores y actividades con elevados índices de incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
2. Promover la seguridad vial laboral, en cooperación con la Dirección General de Tráfico, con el objetivo de reducir los accidentes de tráfico laborales.
3. Diseñar e implantar un plan de acción para la reducción de los trastornos musculoesqueléticos.
4. Promover la seguridad y salud de colectivos específicos.
5. Desarrollar y difundir metodologías de evaluación de riesgos psicosociales de referencia que permitan un mejor conocimiento y prevención de dichos riesgos.

**RECUADRO II-12.** OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, 2015-2020 (*continuación*)

6. Estudiar riesgos emergentes, sus causas e impacto en la seguridad y salud de los trabajadores, en particular los derivados de las nuevas tecnologías.

*Líneas de actuación sobre enfermedades profesionales:*

1. Mejorar y promover el estudio y la investigación de enfermedades profesionales, así como la detección y comunicación de las mismas, con la máxima de anteponer la prevención a la rehabilitación.

*Líneas de actuación en vigilancia de la salud:*

1. Promover una vigilancia de la salud más eficiente.
2. Promoción de la salud: fomentar la cultura de la salud potenciando hábitos saludables en el entorno laboral.

*Líneas de actuación en gestión de la prevención en las pymes:*

1. Desarrollar instrumentos que faciliten y homogenicen la gestión preventiva en las pequeñas empresas, con independencia de la modalidad preventiva elegida.
2. Promover la integración de la prevención, especialmente en las pymes y microempresas.
3. Desarrollar y difundir instrumentos que faciliten la coordinación de actividades empresariales.

**Objetivo 4.** Fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.

*Líneas de actuación:*

1. Reforzar el papel de los órganos consultivos y de participación institucional en materia de prevención de riesgos laborales.
2. Potenciar la negociación colectiva para alcanzar acuerdos que promuevan la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas y la implicación de los trabajadores y empresarios en el cumplimiento responsable de sus obligaciones preventivas.
3. Promover la integración de la prevención de riesgos laborales en las pymes y microempresas, con una mayor implicación de los empresarios y trabajadores.
4. Promover el compromiso de la dirección de la empresa en la gestión de la prevención y la colaboración de los trabajadores en la actividad preventiva como elementos clave para una gestión de la prevención integrada.
5. Potenciar la cultura de la seguridad y de la salud en la empresa.

Fuente: EESST 2015-2020.

se distribuyen las medidas concretas que se deben ir acordando y planificando en función de las necesidades, prioridades y recursos disponibles.

Una vez aprobada, la aplicación operativa de la Estrategia descansa en tres Planes de Acción bienales que debe diseñar sucesivamente la Comisión Nacional de Seguridad



y Salud en el Trabajo (CNSST), y que deben incorporar las medidas, las entidades responsables de las actuaciones, los plazos de ejecución y los indicadores de realización y, en su caso, de impacto. A la CNSST le corresponde también el seguimiento continuo y la evaluación de las medidas a través de un Grupo de Trabajo constituido a tal fin. Se recoge el compromiso del Gobierno de garantizar una línea de financiación estable para los objetivos de la Estrategia, que tendrá carácter específico y adicional a la financiación de las acciones ordinarias de la Administración en materia de prevención, con una dotación mínima de 12.000.000 de euros para cada uno de los Planes de Acción.

La reforma del régimen jurídico de las mutuas<sup>178</sup> operó una modificación parcial en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (LPRL), además de diversos cambios en la Ley general de Seguridad Social<sup>179</sup> con repercusiones en el sistema de prevención de riesgos laborales.

En relación con la modificación de la LPRL, se vetó a las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social la posibilidad de participar con cargo a su patrimonio histórico en el capital social de sociedades mercantiles en cuyo objeto figure la actividad de prevención. A tal fin, se les otorgó un plazo para llevar a cabo la desinversión en las sociedades constituidas para llevar a cabo dichas actividades, debiendo enajenar la totalidad de las participaciones que poseyeran a más tardar el 30 de junio de 2015.

El CES se pronunció sobre el Anteproyecto de reforma, y en su Dictamen 1/2014<sup>180</sup> consideró inadecuado el tratamiento que aquel realizaba del conjunto de los aspectos con incidencia en el sistema de prevención de riesgos laborales, ya que en su opinión no guardaba coherencia con el marco normativo en esta materia, que ha supuesto la progresiva implantación de un avanzado modelo preventivo.

Además de pronunciarse sobre otros aspectos, como la escasa atención dedicada a la actividad preventiva financiada con fondos públicos, el CES señaló la necesidad de aclarar en la norma de rango legal el papel que les corresponde a las mutuas en la prevención de riesgos laborales en sus empresas asociadas, una vez que el anteproyecto dictaminado excluía la posibilidad de participar en sociedades mercantiles de prevención, así como la brevedad del plazo establecido para llevar a cabo la desinversión de las mutuas en las sociedades mercantiles creadas con ese objeto.

178. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se Modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

179. Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

180. Dictamen CES 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se Modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Aprobado en sesión del Pleno de 22 de enero de 2014. El dictamen se acompañó de un voto particular en el que se incidía sobre estos aspectos.

Por otra parte, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) se aprobaron determinadas medidas de modificación del reglamento por el que en su día se adaptó a la AGE la legislación de prevención de riesgos laborales<sup>181</sup>. Dichas medidas afectaron a la elección y constitución de los delegados de prevención y de los comités de seguridad y salud, y otras en materia de auditorías internas, recursos disponibles en materia de vigilancia de la salud, o el compromiso de poner en marcha un plan integral de formación en materia de prevención, entre otros aspectos.

### 2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Los datos de siniestralidad laboral de 2014 adolecen todavía de cierta provisionalidad que no finalizará hasta que se consoliden con la recepción completa de todos los partes comunicados. Por tanto, con la cautela derivada de tratarse de datos de avance, en el conjunto del año se produjeron 1.180.602 accidentes de trabajo y 17.390 enfermedades profesionales.

Con una población afiliada un 1,6 por 100 superior en media a la correspondiente a 2013, derivada de la mejor evolución de la ocupación en 2014, los accidentes de trabajo totales se incrementaron un 2,1 por 100 en relación al año anterior debido al aumento en los leves, con la mencionada provisionalidad. El repunte en 2014 en el número de accidentes contrasta con los descensos de años anteriores, un -0,92 por 100 en 2013, y un descenso de más de 14 puntos en 2012, años en que la población de referencia siguió disminuyendo como consecuencia de la destrucción de empleo.

En ese contexto, del total de accidentes 698.024 fueron sin baja y 482.578 dieron lugar a baja del trabajador, un 1,4 y un 3,1 por 100 más que en 2013, respectivamente (cuadro II-54). De los accidentes con baja, 417.377 tuvieron lugar en la jornada de trabajo, elevándose en un 3,2 por 100 sobre el año anterior, mientras que 65.201 fueron accidentes *in itinere*, un 2,3 por 100 más que en 2013.

Atendiendo a su gravedad, entre los accidentes ocurridos durante la jornada de trabajo se produjo un incremento en 7 del número de personas fallecidas por accidente laboral, aumentando hasta 454. Por el contrario, los accidentes de carácter grave disminuyeron de nuevo, registrándose 3.234, un 4,6 por 100 menos. Junto a ellos figuran los accidentes ocurridos *in itinere*, de los cuales también disminuyeron los de carácter grave (-2,5 por 100), pero no así los mortales, que fueron de nuevo 111.

La mayor parte de los accidentes durante la jornada de trabajo que causaron baja se produjo, de nuevo y con notable diferencia, por sobreesfuerzo físico y otras causas como trauma psíquico, exposición a radiaciones, ruido, luz o presión (el 39,8 por 100 del total), que aumentaron con respecto a 2013 en un 5,3 por 100, seguido de choques

181. Real Decreto 1084/2014, de 19 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.

CUADRO II-54. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2013-2014

| Conceptos                                 | Valores absolutos |                  | Variaciones sobre el año anterior |            |
|-------------------------------------------|-------------------|------------------|-----------------------------------|------------|
|                                           | 2013              | 2014             | Absolutas                         | Porcentaje |
| <b>Total accidentes<sup>(1)</sup></b>     | <b>1.156.574</b>  | <b>1.180.602</b> | <b>24.028</b>                     | <b>2,1</b> |
| Accidentes con baja                       | 468.030           | 482.578          | 14.548                            | 3,1        |
| En jornada de trabajo                     | 404.284           | 417.377          | 13.093                            | 3,2        |
| Leves                                     | 400.447           | 413.689          | 13.242                            | 3,3        |
| Graves                                    | 3.390             | 3.234            | -156                              | -4,6       |
| Mortales                                  | 447               | 454              | 7                                 | 1,6        |
| <i>In itinere</i>                         | 63.746            | 65.201           | 1.455                             | 2,3        |
| Leves                                     | 62.745            | 64.222           | 1.477                             | 2,4        |
| Graves                                    | 890               | 868              | -22                               | -2,5       |
| Mortales                                  | 111               | 111              | 0                                 | 0,0        |
| <b>Accidentes sin baja</b>                | <b>688.544</b>    | <b>698.024</b>   | <b>9.480</b>                      | <b>1,4</b> |
| Enfermedades profesionales <sup>(2)</sup> | 16.901            | 17.390           | 489                               | 2,9        |
| Con baja                                  | 7.633             | 8.215            | 582                               | 7,6        |
| Sin baja                                  | 9.268             | 9.175            | -93                               | -1,0       |

Los datos de AT de 2014 son provisionales.

Fuente: (1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*, avance enero-diciembre 2014. (2) Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Enfermedades profesionales (CEPROSS).

bien contra objetos inmóviles (24,5 por 100) o contra objetos en movimiento (13,4 por 100), habiendo aumentado estos últimos un 7 por 100. Por el otro lado, destaca la disminución en un 23,9 por 100 de los accidentes de este tipo producidos por patologías no traumáticas, como infartos o derrames cerebrales<sup>182</sup>.

Por lo que respecta a los accidentes mortales, la forma más frecuente fue, precisamente y al igual que el año anterior, ese tipo de patologías (46,3 por 100), seguidas de los accidentes de tráfico en jornada (14,5 por 100), atrapamientos y amputaciones (11,9 por 100) y choque contra un objeto inmóvil (9,9 por 100).

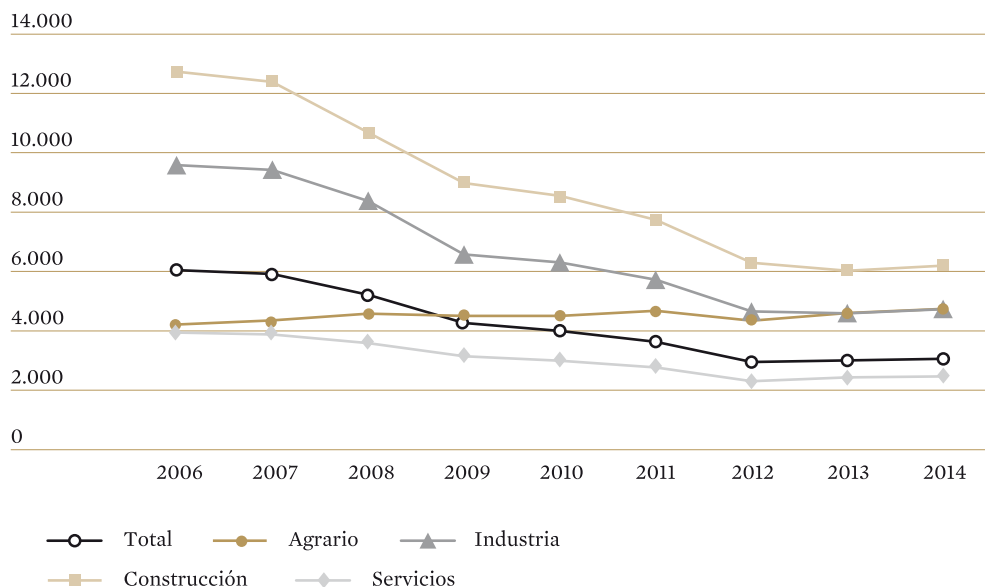
Los valores absolutos de siniestralidad correspondientes a 2014 muestran un aumento con respecto a los registrados el año anterior, dato que debe contextualizarse en un año en el que se registró una mayor ocupación media. Sin embargo, también se produjo un aumento en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo (gráfico II-24), indicador que elimina el posible efecto derivado de la evolución de la ocupación al ofrecer un valor proporcional expresado en tanto por cien mil.

De esta forma, en 2014 el índice de incidencia fue de 3.058<sup>183</sup>, marcando un nuevo repunte, del 3,5 por 100, en relación a 2013, en el que a su vez se había producido un

182. MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo* (cuadro resumen del avance enero-diciembre de 2014).

183. Accidentes de trabajo en jornada y con baja por cada 100.000 trabajadores.

**GRÁFICO II-24.** EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA POR GRANDES SECTORES, 2006-2014  
(Accidentes en jornada de trabajo con baja por 100.000 trabajadores)



Fuente: MEYSS, Principales series, Accidentes de Trabajo. Los datos de 2014 proceden del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo del INSHT.

aumento sobre 2012 ligeramente menor (3,3 por 100) que truncaba la senda descendente ininterrumpida de los años anteriores. Pero a diferencia de lo ocurrido en 2013, en el que el repunte se debió al comportamiento de los sectores agrario y, sobre todo, servicios dada su alta ponderación en el índice, en 2014 el incremento se registró en todos los grandes sectores de producción.

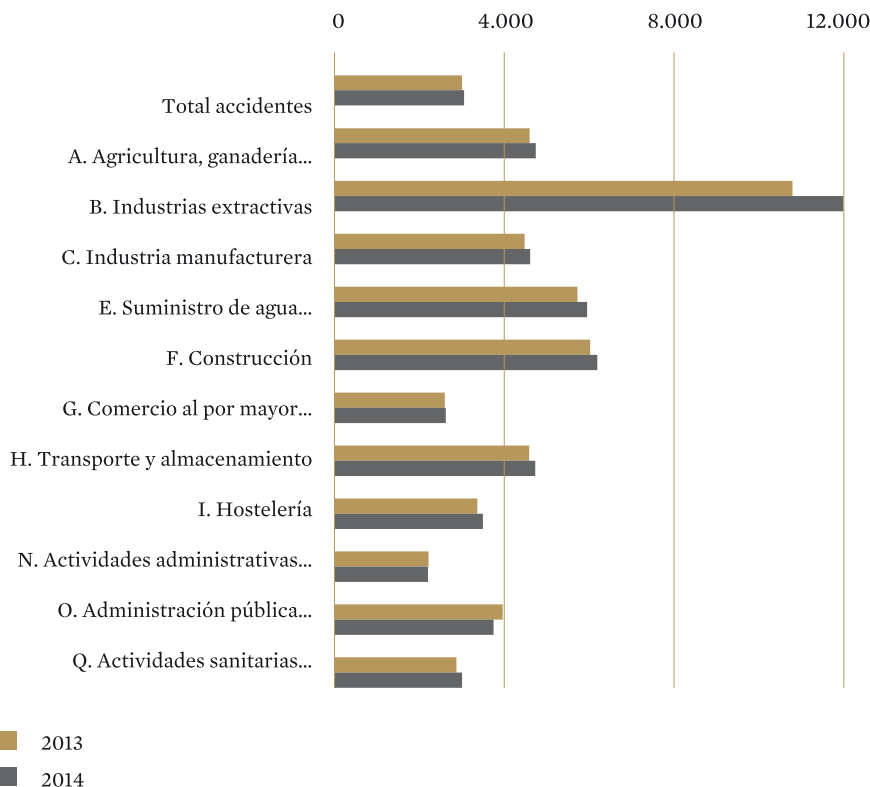
Este repunte, por segundo año, de la incidencia de la siniestralidad en el trabajo, debería llevar a indagar en sus causas desde todos los ámbitos y actores: políticas públicas, agentes sociales, empresas y trabajadores, a fin de reducir la siniestralidad laboral. En todo caso, no está de más señalar que el mismo ha coincidido en dos años en los que no ha existido estrategia aplicable debido a la finalización de la primera Estrategia 2007-2012.

Por encima de la media de 2014 se situaron tres sectores: la construcción, con 6.195 accidentes por 100.000 trabajadores; el sector agrario, con 4.744, y la industria, con 4.731, mientras que solo el sector servicios quedó por debajo, con 2.463. El mayor incremento se dio en la construcción (7,9 por 100), seguido por los servicios (3,5 por 100), y la industria (3,1 por 100). El correspondiente al sector agrario fue el que menos creció (1,9 por 100).

Considerando un mayor detalle por actividades (gráfico II-25), cuatro secciones, además de la construcción y la agricultura, presentaron una incidencia de más de 4.000

**GRÁFICO II-25. ÍNDICES DE INCIDENCIA POR ACTIVIDADES, 2013 Y 2014**

(Accidentes con baja en jornada de trabajo por 100.000 trabajadores, por sección de actividad)

Fuente: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*.

accidentes: industrias extractivas (11.992), suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos (5.959), transporte y almacenamiento (4.728) e industria manufacturera (4.609). Cabe señalar que todas las secciones de actividad registraron incrementos respecto a 2013, a excepción de dos, Administración pública, y actividades administrativas y servicios auxiliares.

Por territorios, ocho comunidades autónomas se situaron por encima de la incidencia media: Andalucía (3.425), Asturias (3.647), Baleares (4.331), Canarias (3.574), Castilla-La Mancha (3.655), Extremadura (3.387), Murcia (3.078) y País Vasco (3.174). El menor índice de incidencia correspondió a la Comunidad Autónoma de Madrid (2.569).

Si se considera la gravedad de los accidentes dentro de la perspectiva sectorial (cuadro II-55), destaca el fuerte incremento de la incidencia de los accidentes mortales en el sector agrario (51,9 por 100). A mucha distancia, pero también como aumento significativo, el sector de la

*Desigual resultado entre sectores en atención a la gravedad*

**CUADRO II-55. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2014**

(Número de accidentes en jornada de trabajo con baja y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

| Conceptos    | Total           |                        | Leves           |                        | Graves          |                        | Mortales        |                        | Población afiliada |
|--------------|-----------------|------------------------|-----------------|------------------------|-----------------|------------------------|-----------------|------------------------|--------------------|
|              | Núm. accidentes | Var. índice incidencia | Núm. accidentes | Var. índice incidencia | Núm. accidentes | Var. índice incidencia | Núm. accidentes | Var. índice incidencia |                    |
| Agrario      | 30.092          | 1,9                    | 29.581          | 2,0                    | 433             | -12,0                  | 78              | 51,9                   | 634.334            |
| Industria    | 86.270          | 3,1                    | 85.505          | 3,2                    | 676             | -7,3                   | 89              | 2,1                    | 1.823.558          |
| Construcción | 42.226          | 7,9                    | 41.649          | 7,9                    | 508             | 12,7                   | 69              | 8,6                    | 681.633            |
| Servicios    | 258.789         | 3,5                    | 256.954         | 3,6                    | 1.617           | -3,1                   | 218             | -4,5                   | 10.508.289         |
| <b>Total</b> | <b>417.377</b>  | <b>3,5</b>             | <b>413.689</b>  | <b>3,5</b>             | <b>3.234</b>    | <b>-3,3</b>            | <b>454</b>      | <b>3,1</b>             | <b>13.647.814</b>  |

Fuente: INSHT, Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral.

construcción registró una incidencia de accidentes mortales un 8,6 por 100 mayor que en 2013. Y, por el contrario, en el sector servicios aquella descendió (-4,5 por 100).

Es significativo, asimismo, el aumento en un 12,7 por 100 de la incidencia de los accidentes graves en la construcción, sector que también vio incrementarse, aunque menos, la relativa a los accidentes de carácter leve. Por otro lado, resalta el descenso en la incidencia de los accidentes de carácter grave que tuvo lugar en los sectores agrario (-12,0 por 100) e industrial (-7,3 por 100), y en menor medida en el sector servicios (-3,1 por 100), que en conjunto llevaron al único descenso en 2014 del índice de incidencia atendiendo a la variable gravedad.

En perspectiva temporal, la evolución de los índices de incidencia de la siniestralidad más grave, si bien situados en niveles notablemente más reducidos que los que se registraban una década antes, muestra en los dos últimos años una tendencia de cierta ralentización en el ritmo de bajada, en el caso de los accidentes graves, o incluso de leve repunte en el de los mortales (gráfico II-26).

Así, los accidentes de trabajo graves marcaron en 2014 una tasa de incidencia de 23,7, un 3,3 por 100 menos que en 2013, disminución idéntica a la de este año con respecto a 2012. Por su parte, los accidentes mortales registraron en 2014 un índice de 3,3, esto es, un repunte del 3,12 por 100, igual al también producido en 2013 con respecto a 2012.

De nuevo, la tendencia más reciente seguida por estos indicadores debería llevar a intensificar los esfuerzos para continuar con la reducción de la siniestralidad.

Por otra parte, se comunicaron 17.390 enfermedades profesionales en el año, aumentando de nuevo (2,9 por 100), aunque menos que en 2013 (7,6 por 100). De ellas, 8.215 dieron lugar a baja del trabajador, con un incremento del 7,6

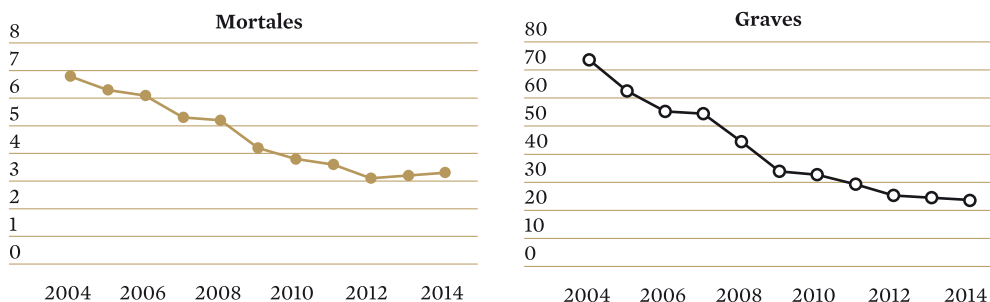
---

*Práctico estancamiento de la incidencia de los accidentes graves y mortales*

---

*Más enfermedades profesionales con baja*

**GRÁFICO II-26.** EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES GRAVES Y MORTALES, 2004-2014

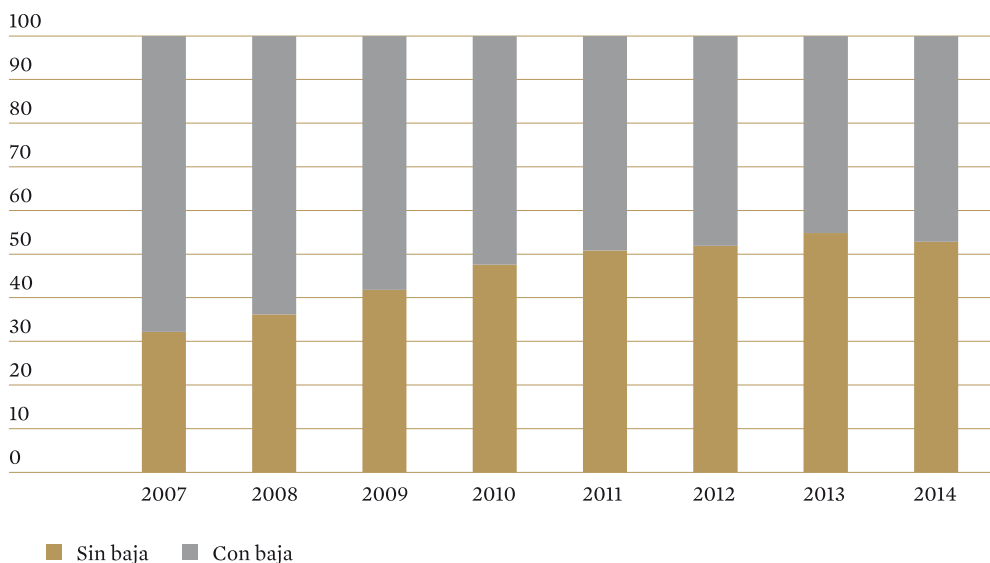


Fuente: INSHT, Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral.

por 100 sobre 2013, frente al ligero descenso de las que no ocasionaron baja, lo que ocasionó que se frenase la tendencia de contracción del peso de las primeras y de crecimiento del correspondiente a las segundas (gráfico II-27, cuadro II-54).

En cuanto a las patologías no traumáticas recogidas en el fichero PANOTRATSS, en 2014, el número total de partes comunicados fue de 7.085 (717 menos que en 2013) de los cuales, los expedientes que causaron baja fueron 3.930, lo que significa un 5,19

**GRÁFICO II-27.** DISTRIBUCIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES NOTIFICADAS, SEGÚN CURSARAN CON O SIN BAJA, 2007-2014  
(Porcentaje de cada tipo en el total)



Fuente: EESST 2015-2020 (Anexo) y elaboración propia.

por 100 más que el año anterior. Respecto a los que no causaron baja, continúa el descenso observado en los últimos años en la comunicación de este tipo de partes, registrándose este año 3.155, lo que representa un 22,41 por 100 menos que en 2013.

En relación a las enfermedades profesionales, la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 señala que su prevención es uno de los ámbitos sobre los que se debe trabajar de manera más intensa, especialmente en los sectores y actividades con mayores índices de incidencia, de ahí que ya en sus objetivos generales (recuadro II-6) ponga el acento en las mismas. La Estrategia indica que es necesario garantizar un adecuado registro de las enfermedades profesionales, de conformidad con el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, de fecha 29 de julio de 2014.

Asimismo, dentro de sus objetivos específicos, el tercero (promover, con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo), establece como línea de actuación “mejorar y promover el estudio y la investigación de enfermedades profesionales, así como la detección y comunicación de las mismas, con la máxima de anteponer la prevención a la rehabilitación”.





## CAPÍTULO III

### CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL



## Introducción

La descripción de la situación económica y laboral de España en el año 2014, abordada en los dos capítulos anteriores, se completa en el tercero con el análisis de la situación social del país, en su conexión con las principales dimensiones del Estado de bienestar, como componentes clave de la necesaria cohesión social.

El capítulo comienza con una aproximación a la situación de la educación en España. Tomando como referencia los objetivos marcados en la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020, se contemplan en este apartado tanto el panorama de las enseñanzas no universitarias como los desafíos a que se enfrenta el sistema universitario, así como la evolución de la participación de la población en el aprendizaje permanente.

El acceso a la vivienda, en sus distintas modalidades de tenencia y los cambios de tendencia observados en las estrategias de los hogares en este ámbito, en buena medida ocasionados por el impacto de la crisis en los presupuestos familiares, constituyen el objeto del segundo apartado de este capítulo. Las dificultades que una parte importante de la población sigue teniendo para optar a una vivienda, ya sea en propiedad o alquiler, y afrontar sus gastos de mantenimiento, han justificado este año un epígrafe dedicado a la vivienda social en España, su situación y las políticas desplegadas para impulsarla.

El tercer apartado del capítulo aborda la evolución de los principales indicadores que dan cuenta de la evolución de la situación medioambiental en España, como componente básico de la calidad de vida presente y futura de la población. También aquí se tienen muy presentes en el análisis los compromisos asumidos por España en el contexto internacional en el marco de la lucha contra el cambio climático y la agenda europea de desarrollo sostenible.

Los cambios en las pautas de consumo de los hogares, en su estrecha vinculación con la evolución decreciente de los presupuestos familiares, merecen atención en el cuarto apartado de este capítulo. Se da cuenta aquí, asimismo, del panorama de la situación de las políticas de protección de los consumidores y usuarios, los principales focos de reclamación, las iniciativas adoptadas y los retos pendientes en este ámbito.

El análisis de la protección social, que conforma un bloque diferenciado dentro de este capítulo, comienza con una aproximación a las tendencias en el marco europeo

que contempla la posición de España desde esa perspectiva comparada. A continuación, esta parte se articula alrededor de la situación de los principales dispositivos de la protección social, ocupando la Seguridad Social un lugar destacado a lo largo de tres epígrafes en los que se describen las principales iniciativas y reformas abordadas en 2014 en este terreno, el análisis de las principales magnitudes económicas del sistema, así como la evolución de los beneficiarios de las distintas prestaciones, con especial detenimiento en el caso de las pensiones. Seguidamente se dedica un breve epígrafe al desarrollo de la previsión social complementaria.

El siguiente apartado de este bloque se centra en la atención a la salud desde el sistema sanitario, desde la perspectiva de la evolución de las principales tendencias, iniciativas e indicadores que dan cuenta de la actividad y los retos en todos los niveles de atención, incluyendo la evolución del gasto sanitario. A continuación, otro apartado sobre la evolución del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, incorpora la información sobre la demanda, las prestaciones en sus distintas modalidades y los beneficiarios atendidos por el mismo en las comunidades autónomas, incidiendo asimismo en la situación en términos de gasto y financiación de esta vertiente de la protección social.

La protección por desempleo se aborda en el siguiente apartado, desde la perspectiva de la evolución de los beneficiarios de los distintos tipos de ayudas, así como del alcance de estas últimas en términos de cobertura y suficiencia, repasando asimismo las sucesivas reformas de que esta importante vertiente de la protección social continuó siendo objeto en 2014.

Finalmente, el capítulo se enfrenta, en su último apartado a la situación y los retos de los servicios sociales y la asistencia social en nuestro país, partiendo de una aproximación a la evolución del riesgo de pobreza, desigualdad y exclusión social; revisando la situación y las limitaciones del Plan concertado, así como prestando atención al aumento de las necesidades objeto de atención por los servicios sociales.

## 1. La educación en España

La evolución de España con respecto a los objetivos y puntos de referencia de la Estrategia de Formación y Educación 2020 sirve como aproximación a la situación y los retos que debe afrontar nuestro país en este ámbito. Desde la perspectiva comparada que proporcionan estos indicadores, con carácter general España destaca favorablemente entre los demás países por el avance de la participación en educación infantil, así como por la elevada proporción de jóvenes españoles con educación terciaria. Sin embargo, el sistema educativo continúa enfrentándose a una alta tasa de abandono escolar temprano, bajos rendimientos en las competencias básicas y una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo, que es necesario superar. Además, la estructura de la pirámide educativa juvenil en España sigue caracterizada por una concentración en los extremos, tanto en los niveles educativos

superiores como en los muy bajos, mientras que sigue presentando una proporción inferior a la de otros países de jóvenes con un nivel educativo medio, lo que guarda relación con el desajuste entre la oferta y demanda de cualificación y la necesidad de un mayor impulso a la formación profesional y a la conexión entre el sistema educativo y productivo.

El gasto público en educación en España se sitúa en torno a los 45.600 millones de euros, constituyendo la tercera gran partida de gasto social, tras las pensiones y la asistencia sanitaria. Aproximadamente el 34 por 100 del gasto educativo público en 2012 se dedicaba a educación infantil, primaria y especial; el 28,5 por 100, a ESO, bachillerato y formación profesional; y el 21 por 100, a la educación universitaria<sup>1</sup>.

---

*Gasto y presupuesto educativo*

En porcentaje del PIB, según los últimos datos comparados disponibles, el gasto público educativo en España en 2012 (4,5 por 100 del PIB) se sitúa algo por debajo de la media europea (5,3 por 100), a distancia de países nórdicos que arrojan el gasto más elevado (Suecia, 6,8 por 100) o de Francia (6,1 por 100), y ligeramente superior a países como Italia (4,2 por 100) o Alemania (4,3 por 100). Ante esta situación, y dada la importancia de la educación, sería necesario reflexionar sobre la relación entre los resultados obtenidos por los estudiantes en las diferentes etapas educativas y el gasto por alumno, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores externos al sistema educativo de tipo socioeconómico, culturales, grupales e individuales, e internos de propio sistema que influyen en tal relación. Además, habría que señalar que no solo es importante el volumen de gasto por alumno, sino también la eficacia en la asignación y gestión de los recursos.

El gasto anual en instituciones públicas y privadas por alumno<sup>2</sup> es superior a la media europea en los niveles secundario, postsecundario y terciario, pero inferior en educación primaria. La proporción de gasto privado sobre el total del gasto<sup>3</sup> en España se sitúa por encima de la media UE-28 en los niveles de preprimaria, primaria y educación secundaria inferior, mientras que es inferior a la media en la educación secundaria superior, postsecundaria y terciaria (gráfico III-1).

Como otros países europeos, el gasto público en educación había decrecido desde 2009<sup>4</sup>. De hecho, durante los años de crisis, la educación ha sido una de las partidas

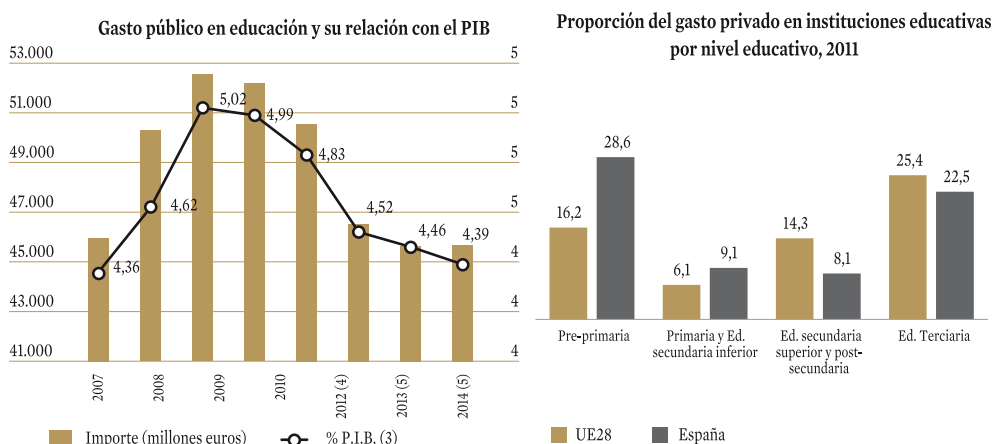
1. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Datos y cifras. Curso escolar 2014-15*.

2. Este indicador mide cuánto gastan el Gobierno central, regional y local, los hogares, las instituciones religiosas y las empresas por alumno. Incluye el gasto en personal, y el gasto corriente y de capital. Comisión Europea. *Educación y Formación. Monitor 2014*. Spain.

3. El gasto privado comprende tasas escolares, materiales, como libros y material escolar, transporte (si está organizado por los colegios), comidas, y el gasto de los empresarios en formación profesional inicial. Comisión Europea. *Educación y Formación. Monitor 2014*.

4. Comisión Europea, *Educación y Formación. Monitor 2014*. Spain. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_a\\_exp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en)

**GRÁFICO III-1. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN<sup>(1)</sup> Y SU RELACIÓN CON EL PIB<sup>(2)(3)</sup>, Y PROPORCIÓN DEL GASTO PRIVADO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS**



- (1) Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo Universidades. Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación. S.G. de Estadística y Estudios. Secretaría General Técnica. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- (2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (activos y pasivos financieros de operaciones de capital). Ver notas explicativas.
- (3) PIB: fuente INE hasta el año 2013 y última previsión del Ministerio de Economía y Competitividad para 2014 (julio de 2014).
- (4) Cifra provisional.
- (5) Cifras estimadas para 2013 en base a los presupuestos liquidados disponibles y para el 2014 en base a los presupuestos iniciales. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y Cifras. Curso escolar 2014-15*, y Comisión Europea, *Educación y Formación, Monitor 2014*.

presupuestarias que más ha contribuido a los objetivos de consolidación fiscal. El presupuesto de las comunidades autónomas para esta partida en 2014 sufrió una disminución menor que la de años anteriores (1,4 por 100), si bien hay que recordar que en 2013 ya había registrado una importante reducción respecto a 2012 (8,4 por 100)<sup>5</sup>. Concretamente, el impacto de las medidas adoptadas en 2012 supuso un descenso del gasto en educación de las comunidades autónomas de 4.630 millones de euros en 2012 y 2013.

En el curso 2013-2014, en el conjunto del sistema educativo se produjo un ligero aumento del número de becas (1,5 por 100), respecto al curso anterior. En cambio, el importe total y el importe medio de las mismas descendieron un 5,1 y 6,5 por 100, respectivamente. En relación a las ayudas, se produjo un descenso de los beneficiarios (-6,8 por 100) y un ligero aumento del importe dedicado a las mismas (0,8 por 100), por lo que el importe medio creció un 8,1 por 100 (cuadro III-1).

Según los últimos datos disponibles, el gasto en becas representaba en 2012 el 4 por 100 del gasto público en educación<sup>6</sup>. En cuanto al reparto del número de beneficiarios e importe de las becas y ayudas por niveles educativos, en el curso 2012-13, el

5. Actualización Programa de Estabilidad 2014-2017. Reino de España.

6. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2014-15*.

CUADRO III-1. BENEFICIARIOS E IMPORTE DE LAS BECAS Y AYUDAS MINISTERIALES, 2001-2014

| Curso escolar | Becas             |               | Ayudas <sup>(1)</sup> |               | Importe medio |        |
|---------------|-------------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------|--------|
|               | Importe (miles €) | Beneficiarios | Importe (miles €)     | Beneficiarios | Becas         | Ayudas |
| 2001-2002     | 638.629           | 499.661       | 88.271                | 788.923       | 1.278         | 112    |
| 2002-2003     | 636.293           | 463.047       | 88.769                | 821.963       | 1.374         | 108    |
| 2003-2004     | 647.881           | 458.892       | 91.385                | 833.685       | 1.412         | 110    |
| 2004-2005     | 722.630           | 450.031       | 97.863                | 877.491       | 1.606         | 112    |
| 2005-2006     | 732.393           | 435.721       | 104.061               | 923.694       | 1.681         | 113    |
| 2006-2007     | 835.446           | 475.855       | 109.862               | 962.885       | 1.756         | 114    |
| 2007-2008     | 917.302           | 503.412       | 114.449               | 955.979       | 1.822         | 120    |
| 2008-2009     | 1.144.258         | 582.842       | 126.374               | 1.027.705     | 1.963         | 123    |
| 2009-2010     | 1.276.158         | 677.794       | 127.981               | 998.564       | 1.883         | 128    |
| 2010-2011     | 1.470.510         | 738.368       | 128.797               | 994.590       | 1.992         | 129    |
| 2011-2012     | 1.618.555         | 793.426       | 129.887               | 975.330       | 2.040         | 133    |
| 2012-2013     | 1.483.502         | 765.949       | 64.251                | 319.956       | 1.937         | 201    |
| 2013-2014 (p) | 1.408.158         | 777.394       | 64.766                | 298.251       | 1.811         | 217    |

(1) Incluye ayudas concedidas para la adquisición de libros de texto y material didáctico y las de reducción de precios académicos a familias numerosas de tres hijos. Desde el curso 2006-07 y hasta el 2011-12 están incluidas las aportaciones del Ministerio a los convenios con comunidades autónomas para programas de ayudas y de gratuidad de libros, y en el curso 2012-13 estas se sustituyen por transferencias de créditos del Ministerio a las comunidades autónomas para programas de libros de texto y material en los niveles obligatorios.

(p) Cifras provisionales.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Datos y cifras. Curso escolar 2014-15.*

41,8 por 100 de los beneficiarios eran universitarios, a los que les correspondía el 65,3 por 100 del importe total destinado a las becas y ayudas. En educación infantil, obligatoria y especial les correspondía el 26,6 por 100 de los beneficiarios y el 5,7 por 100 del importe total. El 31,6 por 100 de los beneficiarios de las becas se encontraba cursando enseñanzas postobligatorias no universitarias, correspondiéndoles el 29 por 100 del importe total.

### 1.1. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

Para afrontar el grave problema del abandono escolar temprano (22,3 por 100), entre otros objetivos, la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de calidad educativa (LOMCE) estableció una serie de medidas, algunas de las cuales se han desarrollado en el curso 2014-15. En concreto, los nuevos desarrollos curriculares en educación primaria, ESO y bachillerato, en los que se potencia el aprendizaje por competencias.

Respecto a la formación profesional, aunque aún subsiste un déficit de titulados, destaca el aumento del alumnado de estas enseñanzas, derivado tanto de la reducción del abandono escolar temprano (AET) como del importante crecimiento del alumnado, que elige estudios postsecundarios de carácter profesional frente a los de tipo general. La promoción de estos estudios ha continuado fomentándose este año a través de medidas como la regulación y aplicación de la formación profesional básica, y la implantación de la formación profesional dual.



Por otro lado, en el curso 2014-15 la evolución del alumnado siguió respondiendo no solo a tendencias demográficas, sino también a los efectos de la crisis, que se reflejan en el incremento del alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional, en la mayor concentración del alumnado en la educación pública, y en el descenso del alumnado de origen extranjero. Por otro lado, las medidas de racionalización del gasto público y su reducción están elevando el número medio de alumnos por grupos en todas las etapas, a excepción de educación infantil, y reduciendo el importe destinado a las becas del conjunto del sistema educativo.

El curso escolar 2014-15 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.141.628), lo que significa 57.634 alumnos más (0,7 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (1 por 100), es más acusado en el alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (12,8 por 100), mientras que en la educación obligatoria (primaria y ESO) y el bachillerato se mantiene bastante estable (crecimiento alrededor del 1 por 100), y disminuye en la educación infantil un 2,5 por 100.

La tendencia observada, desde el inicio de la crisis, a un aumento de la proporción del alumnado matriculado en centros públicos parece haberse atenuado en el último curso escolar (gráfico III-2). Además, la evolución y distribución de este alumnado no es homogénea por nivel educativo.

Durante la crisis, este crecimiento del alumnado que asiste a centros de titularidad pública contrasta con el aumento del profesorado de estos centros, que es del 1,9 por 100, mientras que el incremento del profesorado en los centros privados fue del 12,3 por 100 (gráfico III-2).

Comparado con el resto de los países de la UE-27, en el curso 2011-12, la media de alumnos en España por profesor en educación primaria y en la primera etapa de la educación secundaria se situaba en un lugar intermedio respecto a los diferentes países de la Unión Europea, encontrándose incluso entre los siete países con media más baja de alumnos en la segunda etapa de la educación secundaria (cuadro III-2). Además, como en la mayoría de los países, las ratios alumnos/profesor suelen ser más altas en los niveles educativos iniciales, educación infantil y primaria, que en educación secundaria.

Finalmente, como efecto de las medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo<sup>7</sup>, aplicables a los centros públicos y concertados, se ha elevado el número medio de alumnos por grupos en todas las etapas, a excepción de la educación

7. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

GRÁFICO III-2. PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PÚBLICOS POR ENSEÑANZA

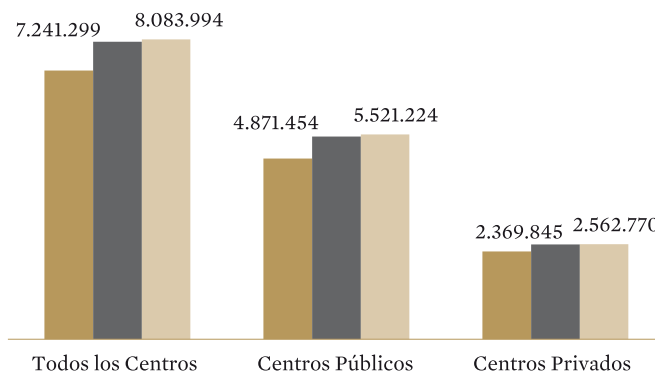
| Nivel educativo         | 2007-08     | 2008-09     | 2009-10     | 2010-11     | 2011-12     | 2012-13     | 2013-14     |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total</b>            | <b>67,3</b> | <b>67,3</b> | <b>67,6</b> | <b>67,8</b> | <b>68,1</b> | <b>68,1</b> | <b>68,3</b> |
| E. infantil - 1.º ciclo | 43,8        | 47,5        | 49,6        | 50,4        | 51,7        | 51,6        | 51,3        |
| E. infantil - 2.º ciclo | 68,1        | 68,1        | 68,3        | 68,6        | 69,0        | 68,7        | 68,7        |
| E. primaria             | 67,2        | 67,2        | 67,3        | 67,4        | 67,5        | 67,5        | 67,7        |
| ESO                     | 66,1        | 65,9        | 65,8        | 65,7        | 65,8        | 65,9        | 65,9        |
| Bachillerato (1)        | 73,8        | 73,8        | 74,6        | 75,6        | 76,1        | 76,4        | 76,8        |
| FP - CFGM (1)           | 74,3        | 75,0        | 75,9        | 76,2        | 76,3        | 77,1        | 76,7        |
| FP - CFGS (1)           | 78,3        | 78,8        | 79,0        | 78,7        | 78,6        | 79,1        | 79,1        |

(1) Considerados los regímenes presencial y a distancia.

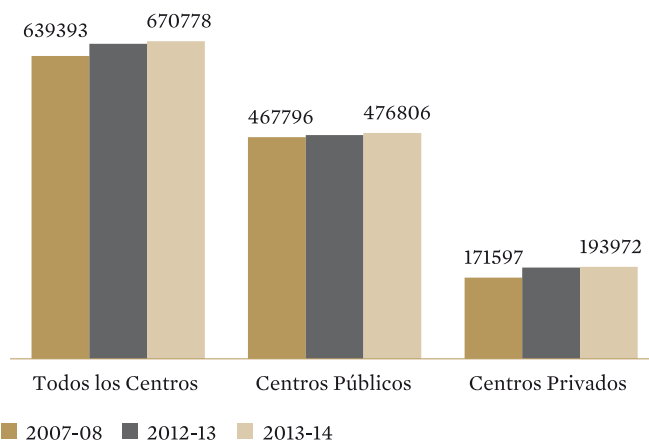
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Datos y cifras. Curso escolar 2013-14 y Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2013-14. Datos avance.*

#### EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO Y PROFESORADO POR TITULARIDAD DEL CENTRO

##### Alumnado no universitario por titularidad del centro



##### Profesorado no universitario por titularidad del centro



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Series enseñanzas no universitarias. Estadística del profesorado. Series.

CUADRO III-2. NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR PROFESOR<sup>(1)</sup>. PAÍSES UE. CURSO 2011-12

| Países             | E. primaria | E. secundaria |               |
|--------------------|-------------|---------------|---------------|
|                    |             | Primera etapa | Segunda etapa |
| Alemania           | 16,0        | 13,9          | 13,7          |
| Austria            | 12,0        | 9,0           | 9,8           |
| Bélgica            | 12,5        | 8,2           | 10,1          |
| Bulgaria           | 17,5        | 12,8          | 12,3          |
| Croacia            | 14,2        | 9,6           | 9,7           |
| Chipre             | 14,0        | 10,0          | 10,1          |
| Dinamarca          | —           | 3,7           | —             |
| Eslovenia          | 15,9        | 7,9           | 14,1          |
| <b>España</b>      | <b>13,4</b> | <b>10,6</b>   | <b>9,9</b>    |
| Estonia            | 13,1        | 9,9           | 14,1          |
| Finlandia          | 13,6        | 8,9           | 16,1          |
| Francia            | 18,9        | 15,5          | 9,9           |
| Grecia             | 9,4         | —             | —             |
| Hungría            | 10,7        | 10,6          | 12,5          |
| Irlanda            | 16,2        | —             | 15,0          |
| Italia             | 12,1        | 11,8          | 13,0          |
| Letonia            | 11,0        | 7,9           | 10,7          |
| Lituania           | 10,1        | 7,5           | 7,8           |
| Luxemburgo         | 9,2         | 22,6          | 7,6           |
| Malta              | 11,5        | 8,0           | 9,1           |
| Países Bajos       | 20,8        | 15,6          | —             |
| Polonia            | 11,0        | 9,9           | 10,9          |
| Portugal           | 11,9        | 9,6           | 7,6           |
| Reino Unido        | 21,1        | 14,2          | 17,1          |
| República Checa    | 18,9        | 11,1          | 11,3          |
| República Eslovaca | 16,8        | 12,8          | 13,9          |
| Rumanía            | 18,1        | 13,0          | 15,9          |
| Suecia             | 11,8        | 11,3          | 13,2          |

(1) Calculado en equivalente a tiempo completo de alumnado y profesorado.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2014-15*.

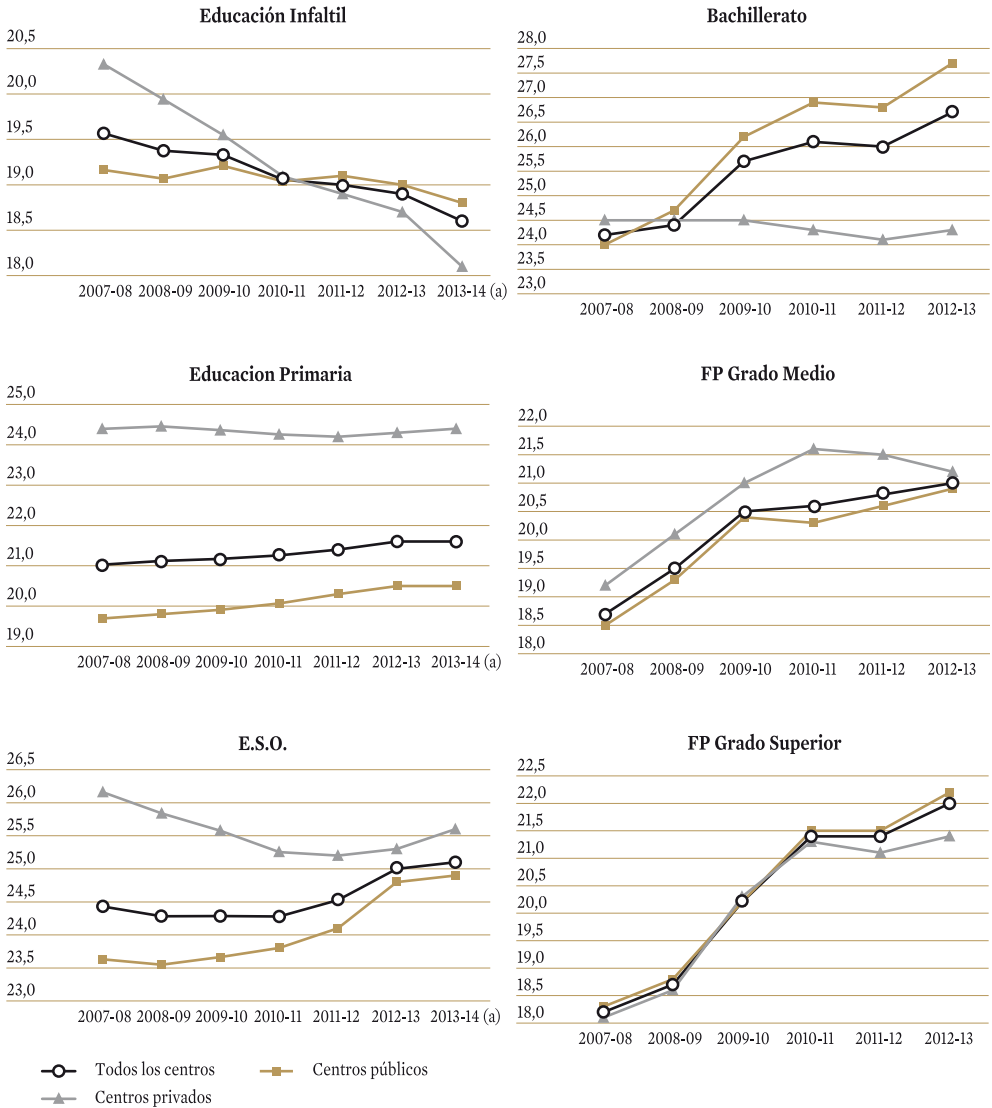
infantil, aunque con diferente intensidad en las distintas etapas y según titularidad de los centros (gráfico III-3).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero continúa disminuyendo por segundo año consecutivo, descenso que en el curso 2013-14 es algo más acusado (4,2 frente 3,3 por 100 del año anterior), cifrándose en 731.167 alumnos, dado que entre las personas que emigran hay un porcentaje elevado de menores y personas adultas, lo cual hace pensar que la emigración está protagonizada también por familias con hijos a su cargo.

Según los últimos datos disponibles, su presencia en el curso 2012-2013 sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (9,1 en primaria y 11,3 por 100 en ESO),

*El alumnado extranjero continúa disminuyendo*

**GRÁFICO III-3. NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR GRUPO EN E. INFANTIL, PRIMARIA, ESO, CFGM, CFGS Y BACHILLERATO POR TITULARIDAD DEL CENTRO**



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Enseñanzas no universitarias. Centros y servicios educativos. Series, y Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores. Varias ediciones.*

que en la educación infantil (7,9 por 100) y en la educación postobligatoria (6,9 en el bachillerato y 5,5 en los CFGS), excepto en los PCPI y CFGM (20,8 y 9,5 por 100, respectivamente). Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 33,8 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 27 por 100 en ESO, y el 19,8 por 100 en segundo ciclo de educación infantil, mientras su presencia en el

resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6,3 por 100.

En el curso 2012-2013, un 82,3 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha). Además, la mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos, aunque las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO<sup>8</sup>, en los que además están más presentes, mientras que en las enseñanzas de formación profesional y PCPI era más tendente al equilibrio.

---

*El abandono escolar temprano: uno de los principales problemas del sistema educativo*

En 2014 España volvió a registrar por tercer año consecutivo la tasa más elevada de abandono escolar temprano<sup>9</sup> (22,3 por 100) de la Unión Europea, llegando casi a duplicar la media de la UE-27 (11,3 por 100), y ello a pesar de la significativa reducción experimentada por este indicador desde el principio de la crisis, cuando la proporción de abandono rondaba el 30 por 100.

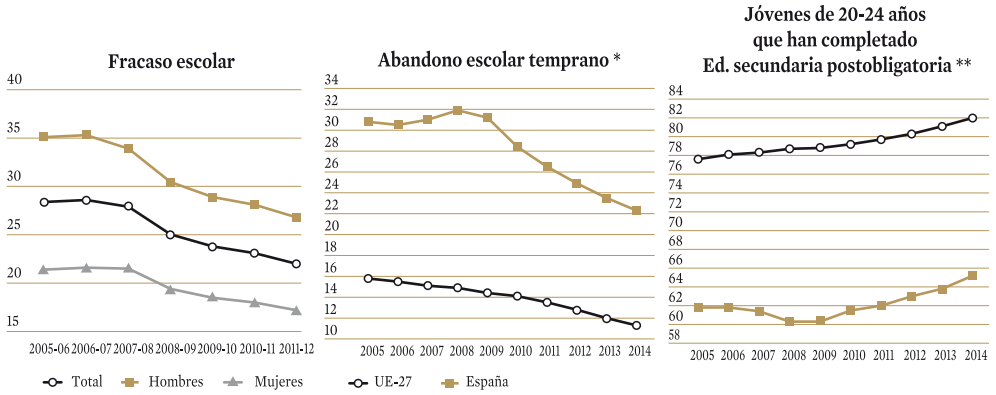
La disminución de la tasa de abandono escolar temprano en España (gráfico III-4) se debe, en parte, al descenso de la proporción de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en secundaria obligatoria, lo que ha contribuido al aumento de los jóvenes que han completado su educación secundaria postobligatoria, aunque también en este indicador España se sitúa en 2014 lejos de la media de la UE-27 (gráfico III-4). La actual situación económica, y el elevado desempleo de los jóvenes, probablemente están animando a los más jóvenes a seguir estudiando.

Además, en España persisten diferencias territoriales (gráfico III-5) que, aunque correspondan a realidades educativas muy complejas y a situaciones económicas, sociales y culturales muy diversas, muestran que el problema del AET se puede tratar con mayor o menor eficacia, que este debe ser afrontado por todos los responsables de la educación, y que no solo depende de las medidas normativas establecidas al respecto.

Para la reducción de este problema, entre otras medidas educativas, la prevención y una intervención temprana durante la educación primaria se han mostrado entre las más eficaces. Según los datos del informe PISA 2012, los estudiantes que iniciaron su escolarización en educación infantil logran una puntuación significativamente superior en comparación con los que lo hicieron en educación primaria y,

8. En estos niveles, la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era, en el curso 2012-13, de 10,2 por 100; 11,3 por 100 y 13,5 por 100, mientras que su participación en la educación privada era, respectivamente, de 3,7 por 100, 4,6 por 100 y 7,1 por 100.
9. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, octubre de 2013.

**GRÁFICO III-4. FRACASO ESCOLAR, AET Y JÓVENES QUE HAN COMPLETADO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POSTOBLIGATORIA**



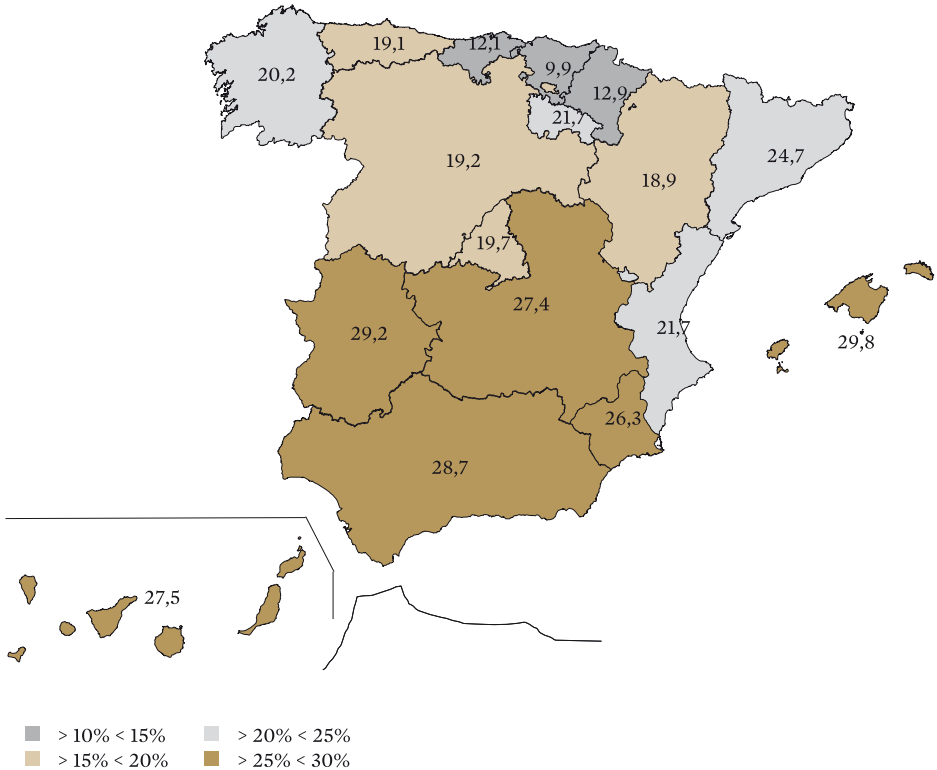
Porcentaje de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en secundaria.

\* Porcentaje de población de 18-24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria segunda etapa y que no sigue ningún tipo de educación-formación.

\*\* En el caso de España, significa haber completado bachillerato o ciclos formativos de grado medio.

Fuente: Ministerio de Educación, *Las cifras de la Educación en España* (varias ediciones) y Eurostat.

**GRÁFICO III-5. ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2013**  
(% de población de 18-24 años que no ha completado el bachillerato y/o ciclos de grado medio)



Fuente: Ministerio de Educación, *Datos y cifras. Curso escolar 2014-15*.

además, disminuye la probabilidad de repetir curso en educación primaria y en la ESO.

En España, la escolarización en educación infantil es superior a la de la Unión Europea. Sin embargo, los retrasos educativos de los alumnos de 15 años que se producen en primaria han aumentado significativamente. En relación a la intervención temprana durante la educación primaria, hay que recordar que la LOMCE<sup>10</sup> establece que los centros han de realizar una evaluación individualizada a todos los alumnos al final del tercer curso<sup>11</sup>, y una evaluación final de la educación primaria<sup>12</sup>, con el objeto de tomar medidas ordinarias o extraordinarias, e incluso establecer planes de mejora en aquellos centros cuyos resultados sean inferiores a los valores establecidos.

En España la tasa de escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación primaria<sup>13</sup> es prácticamente universal (97,4 por 100), lo que la sitúa por encima de la media de la UE-27 (93,9 por 100) y del objetivo europeo para 2020 (95 por 100). También a la edad de tres años, la tasa neta de escolarización en el curso 2011-12 era casi total (95,2 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (83,5 por 100)<sup>14</sup>. Finalmente, en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años) la progresión ha sido importante, alcanzándose ya en el curso 2012-13 (31,8 por 100) el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100), aunque se continúa detectando una gran disparidad territorial.

En la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO. El 17 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años en el curso 2012-13 se habían comenzado a producir en primaria. El peso de esta causa ha ido en aumento desde el curso 2004-2005, mientras que ha disminuido la proporción de retrasos surgidos por primera vez durante la propia ESO. Ha aumentado tanto la proporción de alumnado que alcanza cuarto de la ESO a la edad adecuada, como la proporción que termina la ESO con la obtención del título de Graduado (gráfico III-6).

---

*La escolarización en educación infantil es superior en España que en la Unión Europea*

---

*Los malos resultados de la educación primaria, marcan los de secundaria*

10. Véase capítulo de Educación de la Memoria CES 2013.

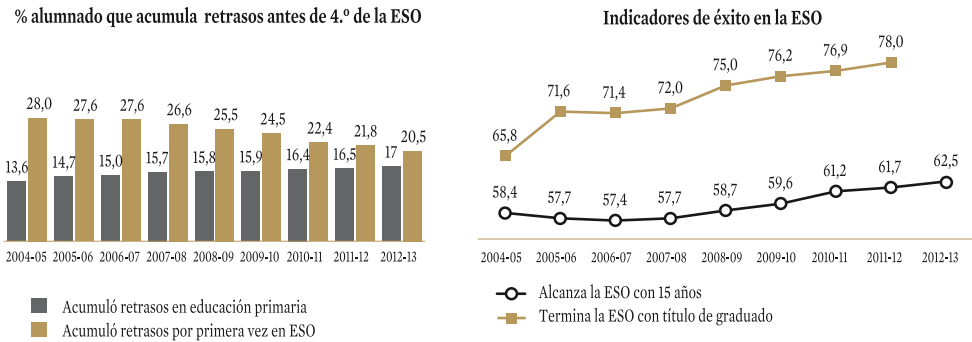
11. Cuya implantación será durante el presente curso 2014-15.

12. Cuya implantación está prevista para el curso 2015-16.

13. Comisión Europea, *Education and Training Monitor 2014. Spain*.

14. Ministerio de Educación, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores*, edición 2013.

GRÁFICO III-6. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO



Fuente: Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España*. Varias ediciones.

Los principales motivos para afrontar la séptima reforma del sistema educativo no universitario fueron, según la propia exposición de motivos de la LOMCE, reducir la tasa de abandono escolar temprano y mejorar los resultados educativos<sup>15</sup>.

Uno de los pilares centrales de la reforma educativa descansaba sobre una nueva configuración del currículo de educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, cuyo diseño básico ha sido establecido en 2014<sup>16</sup> (recuadro III-1). Los nuevos diseños curriculares se basan en la potenciación del aprendizaje por competencias. El conocimiento competencial<sup>17</sup> integra un conocimiento de base conceptual: conceptos, principios, teorías, datos y hechos (saber decir); un conocimiento relativo a las destrezas, referidas tanto a la acción física observable como a la acción mental (saber hacer); y un tercer componente que tiene una gran influencia social y cultural, y que implica un conjunto de actitudes y valores (saber ser).

En este sentido, el currículo básico de las asignaturas correspondientes a las diferentes etapas (educación infantil, ESO y bachillerato) se ha diseñado partiendo de los objetivos propios de la etapa y de las competencias que se van a desarrollar a lo largo

*Los nuevos diseños curriculares potencian el aprendizaje por competencias*

15. Para ello, dicha norma estableció diferentes medidas relacionadas con la simplificación del currículo y refuerzo de los conocimientos instrumentales, las trayectorias formativas, el desarrollo de sistemas de evaluación externa, el incremento de la transparencia de los resultados, la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros educativos, y el aumento de la exigencia a los estudiantes, profesores y centros. Véase capítulo de Educación de la Memoria CES 2013.
16. Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria y Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato.
17. Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.



de la misma, mediante el establecimiento de bloques de contenidos en las asignaturas troncales, y criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables en todas las asignaturas, que serán referentes en la planificación de la concreción curricular y en la programación didáctica. Por tanto, la integración de las competencias básicas en los elementos curriculares conlleva una renovación en la práctica docente y en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Finalmente, con el objeto de facilitar la integración de las competencias en el currículo, se han definido las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación para cada una de estas etapas<sup>18</sup>.

Por último, la LOMCE incluye modificaciones en las competencias añadidas a los elementos del currículo que afectan a todas las etapas. Las competencias dejan de ser ocho para ser siete. Ya no se denominan competencias básicas como en la LOE, sino simplemente competencias o competencias clave, y las divide en dos tipos: básicas (lingüísticas y matemáticas, ciencia y tecnología), y transversales (digital, aprender a aprender, sociales y cívicas, iniciativa y emprendimiento, así como conciencia y expresión cultural). Una preparación adecuada de los docentes respecto a algunas de estas competencias transversales, y especialmente la relacionada con el emprendimiento, es necesaria para que su inclusión en el currículo sea efectiva.

**RECUADRO III-1.** ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NUEVO CURRÍCULO EN PRIMARIA, ESO Y BACHILLERATO

**Los objetivos** de cada enseñanza y etapa educativa.

**Las competencias**, es decir, el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, no solo contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa, sino también para aplicar de forma integrada los contenidos, y para lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

**Los contenidos**, que se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participe el alumnado.

**La metodología didáctica**, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.

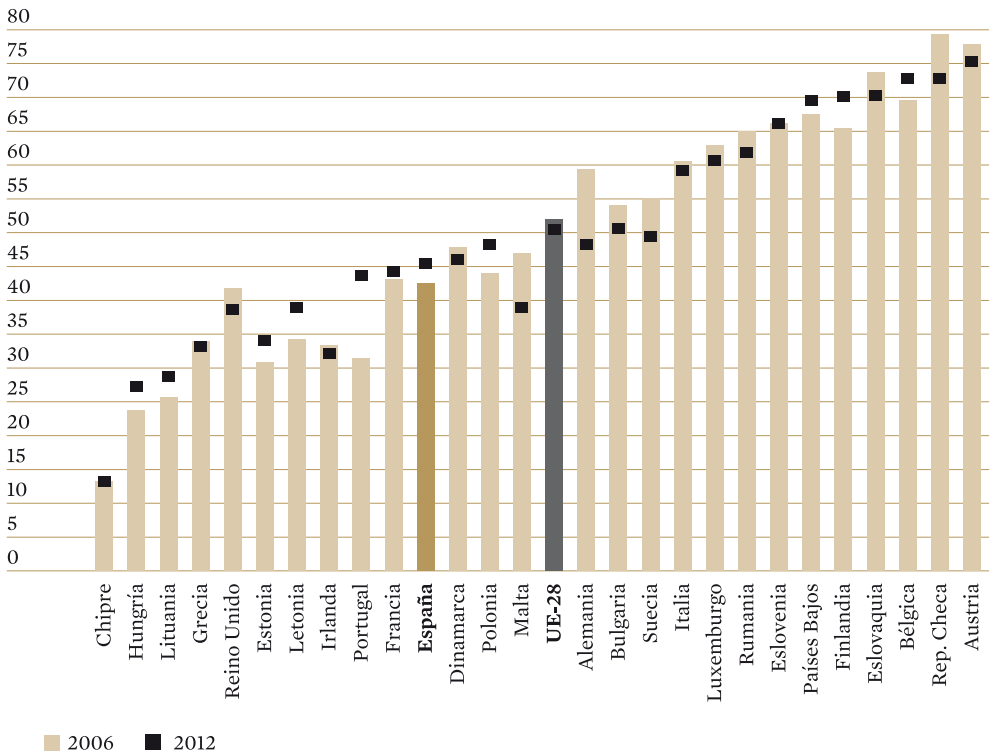
**Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables** o especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje, y que concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura.

**Los criterios de evaluación** del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

Fuente: elaboración propia a partir de los Reales Decretos por los que se establece el currículo básico de la educación primaria, ESO y bachillerato.

18. Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.

GRÁFICO III-7. PROPORCIÓN DE ALUMNADO QUE CURSA FP EN EUROPA, 2006-2012



Fuente: Eurostat.

En la actualidad en la UE la formación profesional es una opción muy demandada por los jóvenes. En países como Austria, Finlandia y Bélgica más del 70 por 100 de los alumnos de secundaria superior han optado por la vertiente profesional, registrándose niveles considerablemente más bajos en países como Francia, Portugal y España, con una proporción de alumnos en torno al 45 por 100, a pesar del aumento registrado en los últimos años (gráfico III-7).

*Continúa el déficit de alumnado que cursa formación profesional respecto a los países de nuestro entorno*

En España algunas de las principales causas de esta todavía menor proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional, respecto a otros países de nuestro entorno, son la alta prevalencia del AET, y la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales en el nivel postobligatorio (gráfico III-8). La menor valoración social de la formación profesional y la opción mayoritaria de los que terminan la ESO de iniciar un itinerario educativo dirigido hacia los estudios universitarios, detraen alumnado de estudios de carácter profesional y sitúa a España entre los países con mayor número de graduados universitarios. En este sentido, habría que

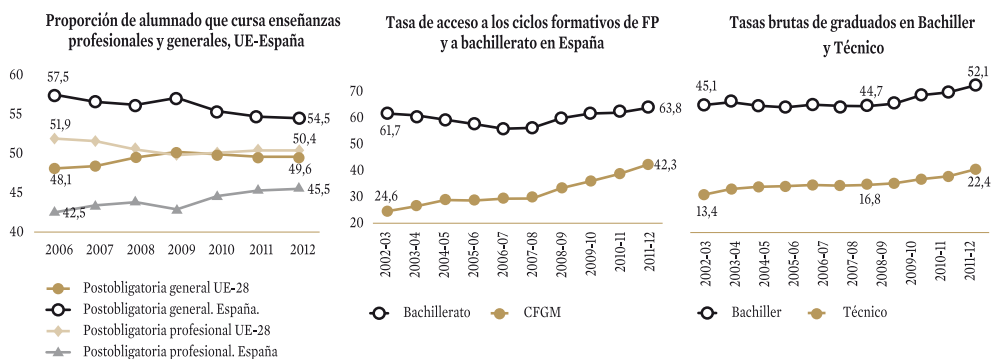
señalar la importancia que los servicios de orientación educativa deberían desarrollar en relación con esta descompensación.

Sin embargo, habría que señalar que durante la crisis no solo una mayor proporción de jóvenes prolongan sus estudios después de la escolaridad obligatoria, sino que se está produciendo un aumento más acelerado de la matriculación del alumnado en los estudios profesionales que en los generales y, por tanto, una mayor corrección de la descompensación entre ambos estudios (gráfico III-8).

Finalmente, cabe recordar que la LOMCE, con el objetivo de facilitar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, adelanta a 4.º de la ESO la elección entre ambos tipos de estudios, y establece que al final de cada uno de los cursos de la ESO se entregará a los padres o tutores legales de cada alumno un informe sobre el grado de logro de los objetivos, así como una propuesta del itinerario más adecuado a seguir, que podrá incluir la incorporación a un programa de mejora del aprendizaje y el rendimiento, o a un ciclo de formación profesional básica.

Los ciclos de formación profesional básica son ciclos formativos de una duración de dos años académicos, destinados a personas que no han finalizado la ESO y quieren proseguir sus estudios hacia la formación profesional. Estos estudios forman parte de la educación obligatoria y gratuita, y sustituyen a los que hasta ahora se calificaban como Programas de Cualificación Profesional Inicial. La atención a la regulación de las enseñanzas de formación profesional con anterioridad a las relativas a los CFGM y CFGS, ya establecida en el calendario de implantación de la LOMCE, ha hecho necesario que

**GRÁFICO III-8. DESCOMPENSACIÓN EN LA ELECCIÓN EDUCATIVA ENTRE LOS ESTUDIOS PROFESIONALES Y GENERALES**



Fuentes: Eurostat; Ministerio de Educación. *Las cifras de la educación en España* e Instituto Nacional de Educación. *Boletín de Educación*, núm. 36.

este año<sup>19</sup> se determinen cada uno de los títulos que se incluirán en el catálogo de títulos de la formación profesional básica del sistema educativo, el currículo básico de cada título, y que se regulen otros aspectos de la ordenación académica de esta nueva etapa. Estos ciclos han contado con una participación en el curso 2014-2015 de 59.346 alumnos.

En numerosos países se está haciendo un esfuerzo muy importante para introducir la formación dual, por las ventajas que los programas que combinan formación y empleo, y especialmente los sistemas de formación dual, tienen para estimular la creación de empleo y promover una mejor transición de la escuela al trabajo. Sin embargo, en la UE actualmente la formación dual solo es el sistema predominante entre los estudiantes de formación profesional de Alemania y Austria, con larga tradición al respecto. En otros, el sistema mayoritario es la formación profesional basada en la escuela (Finlandia y Francia), y en otros la formación dual es todavía prácticamente inexistente (España, Bélgica e Italia).

---

*Diferente implantación de la formación profesional dual en Europa, y primeros pasos en España*

En España los datos publicados sobre la implantación de la formación profesional dual<sup>20</sup> muestran un progreso significativo del mismo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los datos de 2014 son el resultado de la proyección realizada por el Ministerio de Educación a partir de una muestra, y que el tiempo transcurrido tampoco permite establecer tendencias.

A pesar de ello, estos datos sí permiten analizar algunas de las características de los proyectos implantados. Así, la formación con participación de la empresa, y la formación compartida entre el centro de formación y la empresa suponen el 85 por 100 sobre el conjunto de los proyectos desarrollados. El 72 por 100 de los proyectos de formación profesional dual se han desarrollado en los CFGS frente al 28 por 100 referidos a CFGM. Finalmente, las familias profesionales relacionadas con el sector secundario o industrial, suponen alrededor del 70 por 100 de los proyectos, el 29 por 100 de los restantes están vinculados a familias profesionales cuya formación esta referenciada al sector terciario o de servicios, y los proyectos relacionados con el sector primario representan el 1 por 100.

Si se comparan las tasas de empleo de los graduados de 30 a 34 años con las del total de la población de 20 a 64 años con al menos un nivel educativo de educación

19. Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
20. Ministerio de Educación, *Seguimiento de Proyectos Formación Profesional Dual: Curso 2013-14*, Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

secundaria superior, los datos muestran que en España, junto a otros países como Portugal, Italia, Grecia y Bulgaria, los jóvenes recién graduados tienen más dificultades para encontrar un trabajo que la población adulta, lo que indica que la rigidez del mercado de trabajo les afecta desproporcionadamente<sup>21</sup>.

## 1.2. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

El Sistema Universitario Español (SUE) necesita mejorar los resultados en sus principales misiones: la formación, la investigación y la transferencia del conocimiento. En este sentido, hay que señalar que, si bien persiste la ausencia de universidades españolas de excelencia entre las 100 mejores en los principales *rankings* internacionales, 21 universidades españolas figuran entre las 200 mejores en algún ámbito o disciplina (505), según el *ranking* de Shanghai<sup>22</sup>, con lo que España se situaría en el sexto lugar de esta clasificación de países del mundo.

En un contexto restricción presupuestaria, algunos de los grandes desafíos a los que se enfrenta la enseñanza universitaria son: la excelencia, la internacionalización, la movilidad, la investigación, la empleabilidad de sus egresados, la transferencia de tecnología y conocimiento, la vinculación entre la universidad y la empresa, y la sostenibilidad de la financiación para el desarrollo de las funciones docentes y de investigación.

La reforma para adaptarse al EEES puede darse por completada, pues, aunque en el curso 2013-14 todavía coexisten diferentes estructuras formativas (Primer y Segundo Ciclo, Grado y Máster oficial), el número de estudiantes de 1.º y 2.º Ciclo es de 222.825, frente a 1.189.848 de estudiantes de Grado. Sin embargo, el modelo adoptado por España, según el informe presentado por el Comité de Expertos<sup>23</sup>, aleja al SUE de la mayoría de los países europeos, dificulta la movilidad internacional, y está planteando algunos problemas de reconocimiento, especialmente en las carreras que tienen una proyección profesional regulada de carácter técnico.

En este sentido, recientemente ha sido aprobado el Decreto de flexibilización del Sistema Universitario Español<sup>24</sup>, que supone abrir la posibilidad de que los campus establezcan de forma voluntaria esta nueva ordenación.

---

*Situación del Sistema Universitario Español ante el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)*

---

*Nueva ordenación de las enseñanzas universitarias*

21. Comisión Europea, *Educación y Formación. Monitor 2014*.

22. Véanse *The 2014 Academic Ranking of World Universities (ARWU)*; *The Times Higher Education World University Rankings 2014-2015*, así como *The 2014 Academic Ranking of World Universities (ARWU) is released today by the Center for World-Class Universities at Shanghai Jiao Tong University*.

23. Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, 12 de febrero de 2013. Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español.

24. Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

Con arreglo a la anterior normativa<sup>25</sup>, las titulaciones de Grado requieren como mínimo 240 créditos para el acceso a un programa oficial de doctorado<sup>26</sup>, siendo necesario estar en posesión de los títulos universitarios oficiales españoles de Grado, o equivalente, y de Máster oficial, con un mínimo de 60 créditos. En cambio, con la nueva norma, las titulaciones de Grado en España tendrán que tener, con carácter general, un mínimo de 180 créditos y un máximo de 240 créditos. Para acceder a los programas de doctorado será requisito necesario poseer la titulación universitaria de Grado y la titulación universitaria de Máster oficial, así como reunir entre las dos titulaciones universitarias 300 créditos.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), el Consejo de Estado, los sindicatos y estudiantes han criticado dicha medida. Así, la CRUE<sup>27</sup> acordó reafirmarse en la necesidad de una moratoria respecto a la aplicación de este Real Decreto, solicitar a todas las universidades y comunidades autónomas que no se comience la tramitación de propuestas al amparo de esta disposición hasta septiembre de 2016 y, por último, manifestar que es prioritario culminar primero la evaluación de las titulaciones actualmente vigentes, y llevar a cabo una profunda reflexión sobre el futuro de la universidad española en lo referente al modelo de financiación. También se ha manifestado en un sentido similar la Coordinadora de Representantes de Estudiantes de Universidades Públicas (CREUP)<sup>28</sup>. Finalmente, también el Consejo de Estado, en su dictamen<sup>29</sup>, señaló que la puesta en marcha de la reforma tiene “un plazo muy breve” y pidió margen para “una adaptación más coordinada por las universidades”.

Casi al mismo tiempo, se ha aprobado la homologación y equivalencia para la convalidación de estudios extranjeros y correspondencia con el MECES, de acuerdo con la nueva estructura de formación universitaria resultante de la reforma de Bolonia<sup>30</sup>. Se regula la homologación, la equivalencia a titulación y a nivel académico, así como determinados aspectos de la convalidación de periodos de estudios extranjeros de educación

---

*Y nueva normativa de desarrollo de Bolonia y la LOMCE*

25. Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

26. Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

27. *Acuerdo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)*, reunida en Asamblea General el 2 de febrero de 2015.

28. CREUP, *Informe sobre la propuesta de reestructuración de los títulos universitarios y la inclusión de grados de 180 ECTS*.

29. Consejo de Estado, Dictamen 1146/2014.

30. Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de arquitecto, ingeniero, licenciado, arquitecto técnico, ingeniero técnico y diplomado.

superior por los correspondientes españoles de enseñanzas universitaria<sup>31</sup>. Además, se establece un procedimiento que permita al Ministerio de Educación determinar el nivel MECES al que corresponde cada título universitario de los anteriores a la implantación del EEES.

Por otro lado, la LOMCE modificaba los criterios de acceso y admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, y exigía que se establecieran las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten ingresar en los centros. Por ello, este año se ha aprobado la normativa<sup>32</sup>, por la que se establece, entre otras cuestiones, el calendario de implantación de este procedimiento, se determinan los criterios y condiciones para el mantenimiento de la calificación obtenida en la prueba de acceso a la universidad y se establece un periodo transitorio para su aplicación.

En el curso 2013-14, por segundo año consecutivo, ha disminuido el censo de alumnado universitario (1 por 100), lo que podría ser debido, entre otros factores, a la reducción de la población entre 18 y 24 años, y a los efectos del aumento de las tasas en años anteriores. Este descenso se centra en los estudiantes de grado y primer y segundo ciclo (1,5 por 100), que cuenta actualmente con 1.412.673 estudiantes, mientras que el alumnado que realiza un Máster (120.055) ha crecido un 5,5 por 100<sup>33</sup>.

Sin embargo, España cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (42,5 por 100), alcanzando en 2014 el punto de referencia establecido en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020, pero aún lejos del objetivo nacional para este año, aunque la variabilidad territorial es muy amplia (gráfico III-9).

La internacionalización del alumnado universitario expresa mucho de la calidad de las universidades que los acogen. Por ello, el Ministerio de Educación ha publicado una Estrategia para la internacionalización de las universidades españolas 2015-2020, con un calendario indicativo de implantación de los resultados e indicadores propuestos para los dos primeros años<sup>34</sup>.

---

*Desciende el alumnado universitario por segundo año consecutivo*

---

*Potenciar la internacionalización y la movilidad de los estudiantes universitarios*

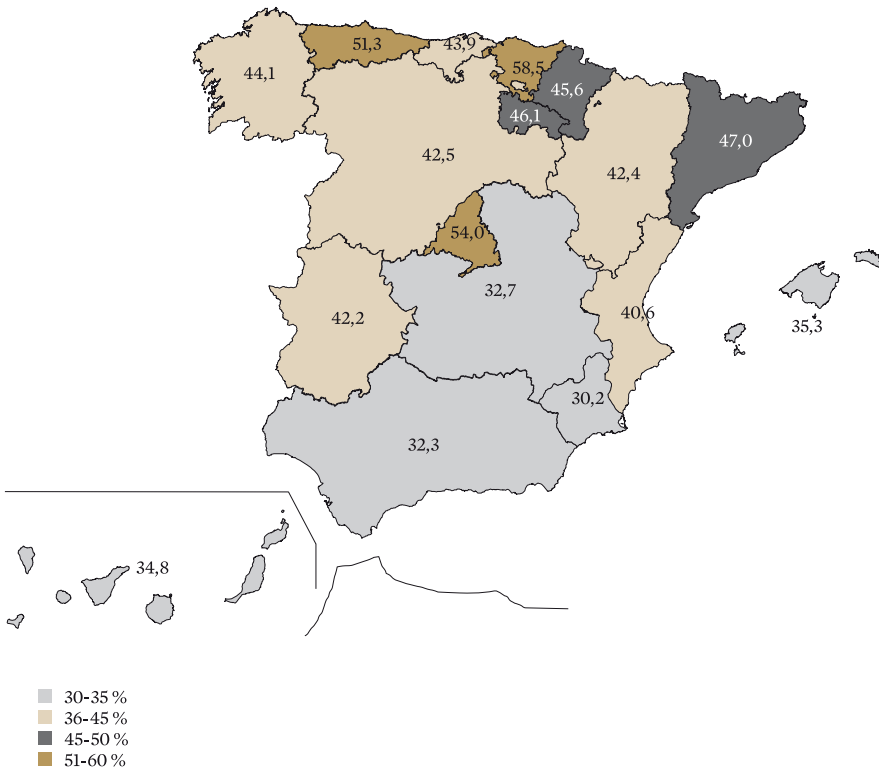
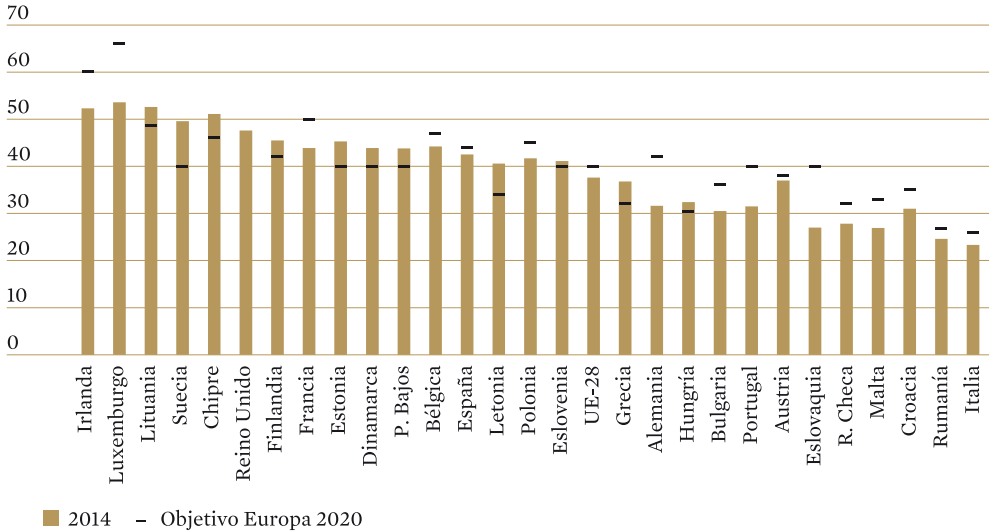
31. En este sentido, este Real Decreto dispone la homologación de un título extranjero a un título universitario español que dé acceso a una profesión regulada en España y, para el resto de supuestos, se establece la posibilidad de obtener la equivalencia a un nivel académico y a la titulación correspondiente a un área y campo específico en los que pueden agruparse los diferentes títulos universitarios.

32. Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

33. Ministerio de Educación, *Avance de la Estadística de estudiantes universitarios. Curso 2013-14*.

34. Ministerio de Educación, *Estrategia para la internacionalización de las universidades españolas 2015-20. Grupo de Trabajo de Internacionalización de Universidades*, octubre de 2014.

**GRÁFICO III-9. PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS TERCIARIOS\* EN LA UE Y CCAA, 2014**  
(% de población entre 30-34 años que han completado con éxito sus estudios terciarios)



\* Los estudios terciarios incluyen, entre otros, la formación profesional de grado superior y los estudios universitarios.  
Fuente: Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación de la estrategia europea 2020 y Avance de la Estadística de Estudiantes Universitarios. Curso 2013-14*, y Eurostat.



En España, el alumnado extranjero que desea realizar sus estudios completos en alguna universidad española, es bastante reducido, procediendo tradicionalmente una parte importante del mismo de países latinoamericanos. Así, el porcentaje de estudiantes internacionales en educación terciaria es modesto; sin embargo, en Programas de investigación avanzada es más alto<sup>35</sup>. Así, en España, en los estudios de educación terciaria de tipo A (minoritaria), únicamente el 2 por 100 de los universitarios son estudiantes internacionales, lejos de la media de la OCDE (8,1 por 100). En los programas de investigación avanzada, en España la proporción de estudiantes internacionales es algo más elevada (17,4 por 100), pero todavía lejos de Reino Unido (40,7 por 100), los Países Bajos (39,3 por 100) o Suecia (29 por 100). Tampoco la proporción de estudiantes españoles realizando sus estudios de Grado y Máster en otro país europeo en 2012 es muy alta (29,6 por 1000), situándose por debajo de países de nuestro entorno, como Alemania, Francia e Italia (107, 55 y 54 por 1.000)<sup>36</sup>.

Respecto a la movilidad internacional temporal, “Erasmus +”, en el curso 2012-13, el número de estudiantes universitarios españoles que participaron en el programa Erasmus siguió aumentando hasta situarse en 39.249. Además, el volumen de estudiantes Erasmus que partió de universidades españolas fue similar a su capacidad de atracción de Erasmus de toda Europa (40.202), y en ambos casos (entradas y salidas) se produce una tendencia ascendente desde el curso 2000-01.

---

*La financiación pública, menor a los países de nuestro entorno, y en descenso*

España se sitúa entre los ocho países europeos donde más se ha reducido (más de un 10 por 100) la financiación pública a instituciones de educación superior entre 2008 y 2012 (gráfico III-10). Las divergencias en las tendencias recientes de financiación en los distintos países de la UE pueden agravar las diferencias ya existentes respecto a la inversión en educación superior.

En España, los recursos financieros destinados a la educación superior eran en 2011 cercanos a los de los países de nuestro entorno. Así, la media del gasto en la OCDE<sup>37</sup> y en la UE-21 era del 1,6 y 1,4 por 100 de PIB, y en España se situaba en el 1,3 por 100. En España, el 1 por 100 de ese gasto tiene como origen fondos públicos, y en la media de la OCDE y en la UE-21 este porcentaje se sitúa en el 1,2 por 100<sup>38</sup>. También, el gasto anual por estudiante respecto al PIB per cápita en España se sitúa en 41 por 100, igual que la UE-21 e inferior a la media de la OCDE (43 por 100).

35. Ministerio de Educación, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014. Informe español*.

36. Eurostat, Estudiantes (ISCED 5-6) estudiando en otro país de la UE-27, EEA o país candidato.

37. OCDE, *Education at a Glance*, 2014.

38. OCDE, *Education at a Glance*, 2014. Table B2.3. *Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP, by source of fund and level of education* (2011).



encuentra en el ámbito empresarial (UE-28 el 1,3 y en España el 0,7 por 100), pues el gasto en investigación en el ámbito de la educación superior no es muy diferente a la media (0,47 por 100 en la UE-28 frente al 0,35 por 100 en España). En este sentido, habría que señalar la conveniencia de aumentar las sinergias entre la universidad y las empresas.

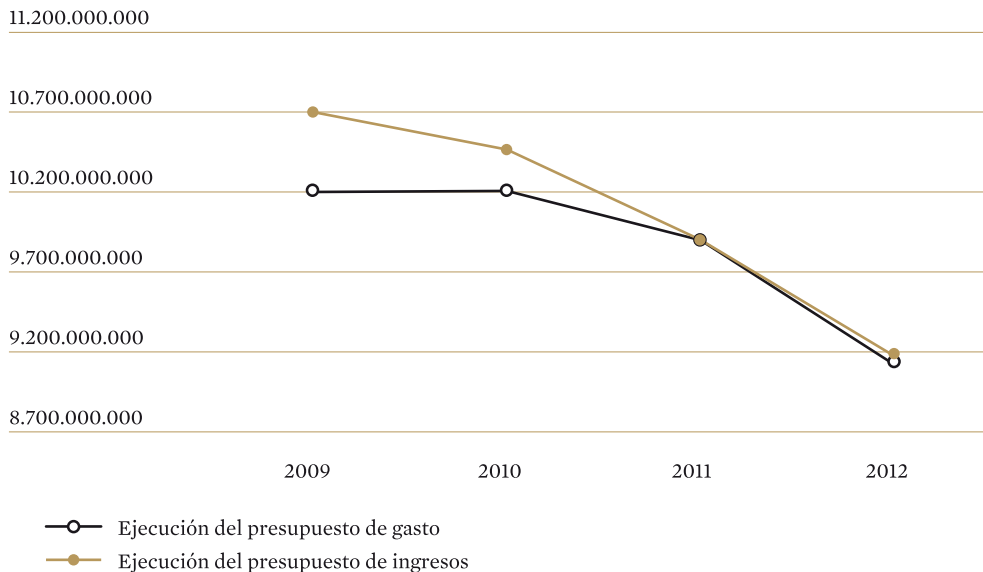
Desde 2009, los presupuestos de las universidades continúan descendiendo, sin que todavía se haya establecido un marco de financiación sostenible, suficiente y equitativo, tal como se había acordado en 2010 por el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria<sup>39</sup>. Entre 2009 y 2012, el gasto total de las universidades públicas españolas se redujo el 10,6 por 100, mientras que los ingresos han descendido un 14,3 por 100 en ese periodo (gráfico III-11).

*Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos*

La financiación de la educación universitaria y la mejor manera de apoyar a los estudiantes para que asuman sus costes destacan entre los principales temas de debate en el ámbito de la política educativa universitaria.

La aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las universidades, comúnmente

**GRÁFICO III-11. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**  
(Total operaciones)



Fuente: Ministerio de Educación, Ejecución del Presupuesto de ingresos y gastos. Datos facilitados por la Subdirección General de Coordinación y Seguimiento Universitario a 8 de mayo de 2015.

39. Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria. Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español, 2010.

denominada tasas, al coste efectivo de los mismos, prevista en las medidas de racionalización del gasto público, está produciendo que España se aleje del modelo mediterráneo de precios más moderados (gráfico III-12). Aunque en el curso 2014-15 el precio público medio de los estudios de grado es muy similar al curso anterior (18,5 y 18,4 euros/crédito), si se tiene en cuenta la tasa bienal hasta el curso 2013-2014, el incremento ha sido del 20 por 100. De media, un curso de grado de 60 créditos, sin repetición de matrícula, tendría un precio de 1.110 euros. También el aumento del precio medio ha sido mínimo, tanto en el caso de los Máster que no habilitan para el ejercicio de una profesión regulada como en los que sí habilitan. Tampoco el precio por tutela académica en los estudios de Doctorado ha cambiado sustancialmente, situándose en el curso 2014-15 en 265,8 euros/crédito<sup>40</sup>. Se mantiene una considerable heterogeneidad de precios entre las comunidades autónomas (de los 12,6 euros/crédito en Andalucía, a 33,5 en Cataluña). La heterogeneidad de precios por comunidades autónomas sigue presente, así como las diferencias entre los habilitantes (28,05 euros/crédito) y no habilitantes (39,31 euros/crédito).

El nivel de los precios públicos, así como el nivel y el tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes podrían influir en el acceso y mantenimiento del alumnado en los estudios universitarios. En la Unión Europea hay una alta heterogeneidad de formas de ayuda económica a los estudiantes y sus familias, así como en la proporción de estudiantes que reciben becas y ayudas<sup>41</sup>. En el curso 2014-15, las percibieron el 27 por 100 de los estudiantes españoles de este tipo de formación superior, frente al 47 por 100 de Irlanda, el 35 por 100 de Francia, el 76 por 100 de Holanda, o el apoyo en el 100 por 100 de los casos en Finlandia o Luxemburgo. España se sitúa así al mismo nivel que Eslovenia y por encima de países como Polonia, Portugal, Hungría o Lituania.

Los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio. Sin embargo, según los últimos datos disponibles (curso 2012-13), el esfuerzo en este ámbito fue inferior al del curso anterior. Así, aunque el número de becarios y beneficiarios de ayudas crece respecto al curso anterior (8,1 y 10 por 100, respectivamente), el importe dedicado a las mismas disminuyó (-6,6 por 100)<sup>42</sup>. Consecuentemente, se produjo un descenso tanto en el importe medio por beca (un 8,3 por 100, hasta quedar 964 euros por beca), como en el importe recibido por becario (un 13,7 por 100, hasta quedar en 2.107 euros por becario). La falta de datos más actualizados impide observar el efecto del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio aprobado en 2013<sup>43</sup>.

40. Ministerio de Educación, *Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2014-15*.

41. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education, 2014-15*.

42. Ministerio de Educación, *Estadística de becas y ayudas al estudio. Curso 2012-13 y 2011-12*.

43. 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.

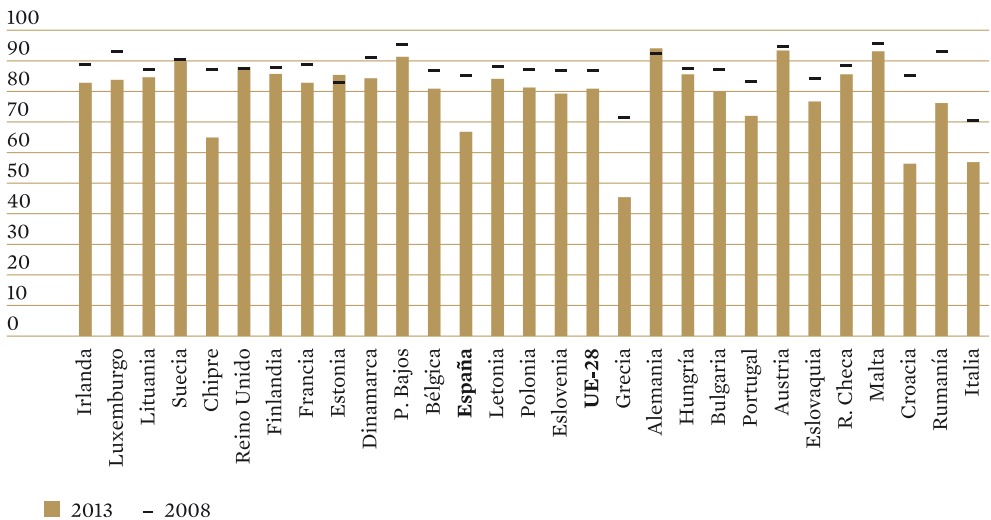


España, junto a otros países del sur de Europa (Italia, Chipre, Grecia), combina unos niveles bajos de empleo de los graduados en educación terciaria (incluyendo tanto los titulados en formación profesional de grado superior como los universitarios (gráfico III-13), con una alta tasa de sobrecualificación entre los trabajadores con este nivel educativo. De hecho, en 2013 España era el país europeo con la tasa de sobrecualificación más alta (36 por 100), mientras que la media de la UE-28 se situaba en el 25 por 100<sup>45</sup>.

### Empleabilidad

El análisis de la inserción laboral de los egresados de las universidades españolas del curso 2009-2010, que ha llevado a cabo el Ministerio de Educación<sup>46</sup> a través de los datos que aporta la vida laboral de los afiliados a la Seguridad Social, muestra que la baja tasa de afiliación de los egresados universitarios mejora cuatro años después de finalizar los estudios, aunque no así el carácter temporal de sus contratos (gráfico III-14). Por otro lado, a través del grupo de cotización se pueden extraer ciertas conclusiones sobre la sobrecualificación de los universitarios en el mercado laboral. Solo uno de cada dos titulados universitarios ocupa un puesto de trabajo acorde a su nivel formativo, sin apenas mejora a este respecto cuatro años después. Además, prácticamente uno de cada cuatro está contratado para realizar trabajos de

**GRÁFICO III-13.** TASAS DE EMPLEO DE LOS RECIÉN GRADUADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA (ISCED 5-8) DE 20 A 34 AÑOS

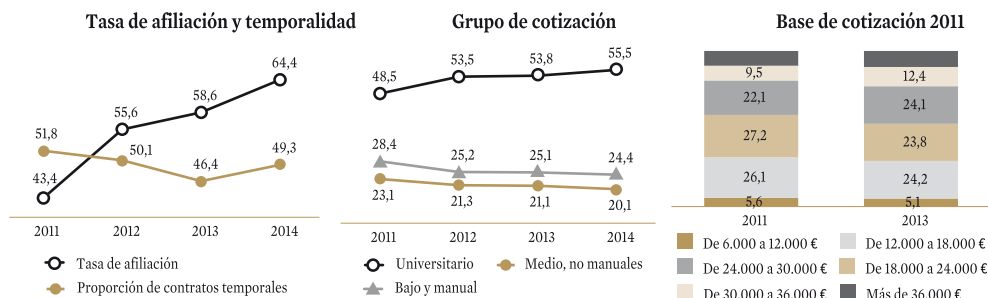


Fuente: Eurostat (LFS), Código de datos Online edat-lfse 24.

45. Comisión Europea, *Educación y Formación Monitor 2014*.

46. El estudio de la cohorte de egresados universitarios del curso 2009-10 (de 190.749 estudiantes) de carácter transversal, analiza la situación un año después de finalizar los estudios hasta los cuatro años siguientes a la finalización de los estudios.

**GRÁFICO III-14. DATOS DE INSERCIÓN DE LOS EGRESADOS UNIVERSITARIOS DEL CURSO 2009-10**



Fuente: Ministerio de Educación y Conferencia de Consejos Sociales, *Inserción laboral de los egresados universitarios. La perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social. Primer Informe*.

carácter manual para los que no se requiere ningún tipo de cualificación. Finalmente, la base de cotización de los egresados universitarios el cuarto año no se incrementa significativamente respecto al primer año, aunque es necesario contextualizar estos datos en un periodo de crisis económica (gráfico III-14).

La mejor inserción de los estudiantes universitarios no coincide con sus elecciones formativas. Así, aunque la preferencia de los estudiantes universitarios por la rama de ciencias sociales y jurídicas es clara (gráfico III-15), su tasa de afiliación está en torno a la media el primer año y por debajo de ella el cuarto año. La rama con peor inserción laboral es artes y humanidades, y ciencias de la salud es la que alcanza las tasas de afiliación más altas<sup>47</sup>, seguida de ingeniería y arquitectura. Además, España debería aumentar el alumnado universitario graduado en disciplinas científicas y tecnológicas, por su contribución al desarrollo de los sectores productivos, el incremento de la productividad y el desarrollo científico-tecnológico (gráfico III-15).

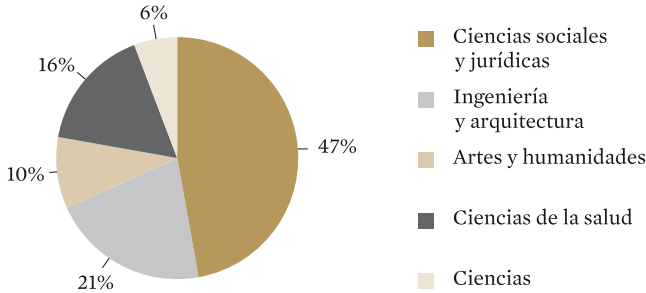
En el análisis por ámbito de estudio se observa que los estudios que alcanzan tasas de afiliación más altas durante el periodo estudiado son: informática, las ingenierías, administración y negocios, y formación del personal docente.

Respecto a la temporalidad, ingeniería y arquitectura, seguida de ciencias sociales y jurídicas, son las ramas con menor temporalidad. Sin embargo, ciencias de la salud cuenta con una importante temporalidad, en parte debido a la situación de la medicina y de los residentes médicos, y finalmente es reseñable el aumento de la misma con el paso del tiempo en la rama de ciencias. En el análisis por ámbito de estudio los

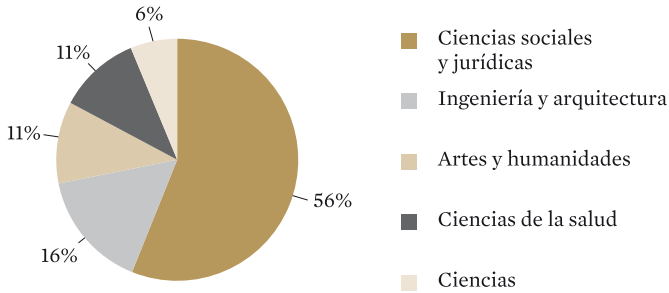
47. Quizá estas tasas estén sesgadas por la especificidad de la titulación de medicina y la necesidad de realizar la especialización.

GRÁFICO III-15. DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO POR RAMA DE CONOCIMIENTO

**Distribución de los estudiantes matriculados en Grado,  
1.º y 2.º ciclo, por rama de conocimiento  
Curso 2013-14**

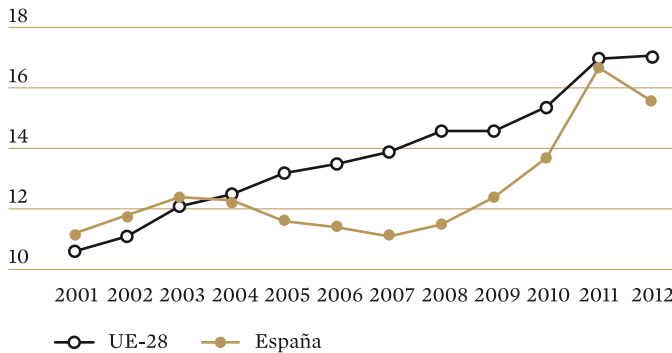


**Distribución de los estudiantes matriculados en Máster,  
por rama de conocimiento  
Curso 2013-14**



**Graduados en ciencia y tecnología en UE-28 y España,  
2001-12**

(por 1.000 hab. entre 20 y 29 años)



Fuente: Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación de la estrategia europea 2020 y Avance de la Estadística de Estudiantes Universitarios*, Curso 2013-14, y Eurostat.



resultados son todavía más concluyentes: informática, derecho, administración y negocios y matemáticas agrupan las titulaciones con menor temporalidad, mientras que las relacionadas con salud, formación de profesorado de infantil y primaria, son las que tienen mayores niveles de temporalidad en el empleo.

Finalmente, los egresados de la rama de ciencias sociales y jurídicas son los que en menor proporción realizan trabajos acordes con su nivel formativo, por debajo incluso que artes y humanidades, que es la rama cuyos egresados alcanzan peores tasas de afiliación.

Los datos del estudio muestran un desajuste importante entre el tipo de formación que demanda el mercado de trabajo y la elección formativa realizada por los estudiantes. Así, se evidencia cierto desequilibrio entre las carreras más demandadas por los universitarios y la tasa de afiliación. En primer lugar, se diferencia un grupo de titulaciones que tienen tasas de afiliación altas y, sin embargo, su demanda es baja (su nota de corte está por debajo de la media), como, por ejemplo, óptica y optometría, administración y dirección de empresas, matemáticas, química, las relacionadas con informática y con ciertas especialidades de ingeniería técnica industrial (eléctrica, electrónica y mecánica). En el otro extremo se encuentran las titulaciones que son ampliamente demandadas por los estudiantes, pero cuyas tasas de afiliación están por debajo de la media: publicidad y relaciones públicas, comunicación audiovisual, bellas artes y periodismo.

Además, son los egresados de ciertas titulaciones universitarias menos demandadas (como, por ejemplo, informática, ingeniería industrial en alguna especialidad, matemáticas, física, química) los que alcanzan no solo unas tasas de afiliación más altas, sino también un empleo más estable, y los que tienen mayor probabilidad de ser contratados para realizar trabajos acordes con su nivel formativo. Sin embargo, ciertas titulaciones relacionadas con la comunicación y los medios audiovisuales, altamente demandadas, conducen a bajas o medias tasas de afiliación, y a una baja probabilidad de encontrar un trabajo acorde con su nivel formativo.

Respecto a la colaboración entre las universidades y las empresas, cabe recordar que ya el informe del Comité de Expertos<sup>48</sup>, aludió a la necesidad de aumentar dicha cooperación en materias de formación y transferencia de conocimiento. Respecto a la cooperación en formación recomienda diversas acciones, entre las que cabe destacar: la necesidad de establecer cauces institucionales con el mundo empresarial, con el

---

*Desajuste entre la elección formativa realizada por los estudiantes y la inserción laboral*

---

*Colaboración universidad empresa, y transferencia de tecnología y conocimiento*

48. Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, 12 de febrero de 2013.

fin de escuchar las necesidades formativas que requieren los futuros empleadores; incorporar a algún profesional de prestigio del mundo de la empresa a las comisiones encargadas de diseñar los planes de estudio de los títulos universitarios, y facilitar a los estudiantes la realización de prácticas externas en empresas y/o instituciones públicas, acordes con sus estudios, como parte de su formación reglada. Atendiendo a esta última recomendación, este año se ha aprobado el nuevo marco por el que los alumnos universitarios que realicen prácticas académicas<sup>49</sup> en empresas o en administraciones públicas podrán incorporarlas al sistema de créditos.

Por otro lado, hay que señalar que la importancia de los vínculos entre las universidades y las empresas, y de los sistemas de transferencia de conocimiento y tecnología, ha provocado que estas materias sean abordadas por el CES en su informe sobre la situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo, actualmente en elaboración.

Finalmente, como ejemplo de colaboración universidad-empresa se podría señalar el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, integrado en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, y de Innovación 2013-2016. Este Programa incluye tres subprogramas: de Formación<sup>50</sup>, de Incorporación<sup>51</sup> y de Movilidad<sup>52</sup>.

### 1.3. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE

La Unión Europea se planteó como objetivo, desde el año 2020, incrementar la participación en el aprendizaje permanente, aumentando los porcentajes actuales hasta llegar al 15 por 100 de adultos que sigan cursos de formación.

El porcentaje de personas adultas que participa en una acción de formación permanente en España está por encima de la media europea, aunque sería deseable un mayor aumento del que se viene produciendo, y el referente debería ser el nivel alcanzado por los países mejor situados, como Dinamarca, Suecia o Finlandia (gráfico III-16). Además, tanto en España como en la UE, la evolución de la participación de los adultos en aprendizaje muestra un aparente estancamiento<sup>53</sup>. En las distintas

49. Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

50. Ayudas para la contratación laboral de personal investigador en formación en universidades, OPIS y otros centros de I+D públicos o privados sin ánimo de lucro, con objeto de incrementar la cantidad y la calidad de nuevos doctores a través de la realización de sus tesis doctorales en el marco de los mejores proyectos de investigación y grupos con solvencia científica y académica demostrada.

51. Ayudas para contratos Ramón y Cajal, de personal técnico de apoyo y Juan de la Cierva, Torres Quevedo: Ayudas para la contratación y formación de tecnólogos para realizar actividades de I+D+i en las empresas (EMPLEA 2015) y Ayudas para la promoción de empleo joven e implantación de la Garantía Juvenil en I+D+i 2014.

52. Ayudas a la movilidad predoctoral para la realización de estancias breves en centros de I+D españoles y extranjeros 2014.

53. Comisión Europea, *Educación y Formación Monitor 2014*.

comunidades autónomas dicha participación se sitúa en 2013 en valores comprendidos entre el 8 y el 13 por 100.

La necesidad de elevar la formación adquirida, sea cual sea la edad de las personas, como forma de competir en un mundo globalizado, para adaptarse al mundo la-

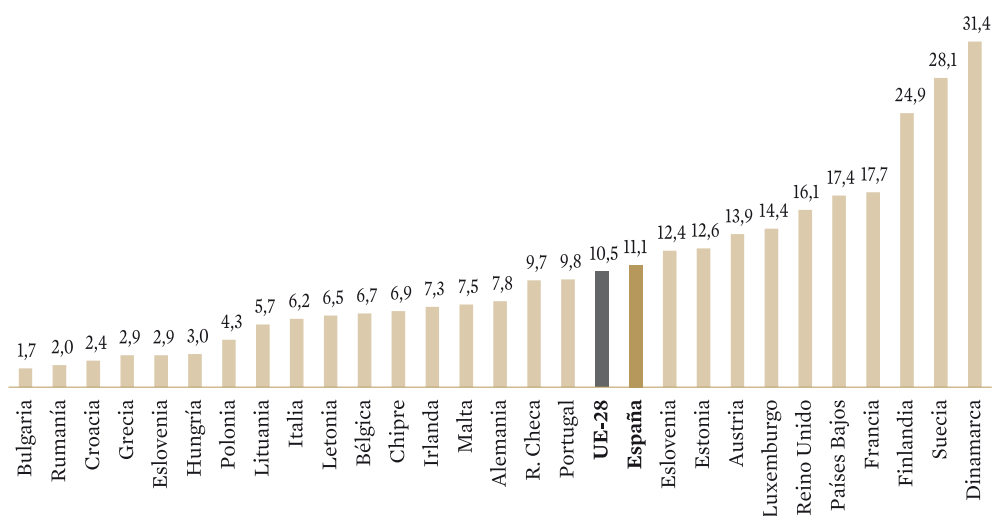
### *Necesidad de elevar la formación de los ciudadanos*

boral, y para el crecimiento personal y social, hace necesario realizar actuaciones encaminadas a la prevención del abandono temprano de la educación, pero también impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV) de la población adulta mayor de 25 años que presenta las mismas condiciones de bajo nivel formativo (gráfico III-17).

Esta cuestión es especialmente relevante en España, donde a la alta tasa de AET se une una elevada proporción de población adulta (44,6 por 100) con escaso nivel formativo. Además, conviene recordar<sup>54</sup> que la participación en una formación continuada es muy inferior entre aquellos que presentan un bajo nivel formativo, entre los que tienen ocupaciones que requieren unas competencias básicas, los desempleados e inactivos y personas de mayor edad, que son los que, sin embargo, más necesitarían participar en el ALV.

Igualmente, según los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta (PIACC), los adultos españoles obtuvieron

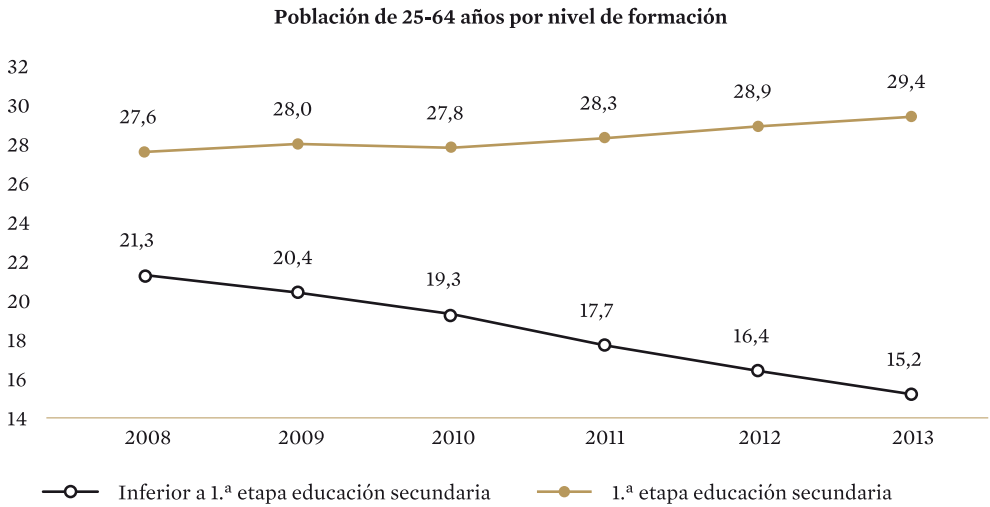
**GRÁFICO III-16.** POBLACIÓN DE 25-64 AÑOS QUE PARTICIPA EN EDUCACIÓN-FORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2013



Fuente: Ministerio de Educación, *Indicadores de la educación de la Estrategia Europa 2020*.

54. Eurostat, *Adult Education Survey*, 2011.

GRÁFICO III-17. NIVEL DE FORMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA



Fuente: Ministerio de Educación, *Explotación de las variables educativas de la EPA*.

una puntuación media global en comprensión lectora que nos sitúa en el penúltimo lugar de la lista de los 22 países de la OCDE, y el último lugar en cuanto al resultado en competencia matemática. También conviene recordar que las personas con mayor nivel de estudios obtienen mejores resultados, que los adultos pertenecientes a los dos tramos de mayor edad obtienen puntuaciones significativamente más bajas que los grupos correspondientes a los tres tramos de menor edad, y que los resultados de las personas con ocupaciones básicas y manuales semicualificadas son bajos y están bastantes distanciados de los de las personas con ocupaciones cualificadas<sup>55</sup>.

La preocupación por mejorar e incrementar la formación de los ciudadanos a lo largo de la vida, ha motivado la aprobación en España de un Plan estratégico al respecto, en el que se plasman los objetivos, las líneas estratégicas (recuadro III-2) y los indicadores de seguimiento de las mismas para el periodo 2014-2020. Para la consecución de dichos objetivos sería necesario, entre otras cuestiones, modernizar los sistemas de educación y formación, emplear una metodología que responda a las capacidades, necesidades e intereses de las personas adultas, flexibilizar y adaptar la oferta reglada y no reglada, presencial y a distancia, establecer conexiones entre ambas vías, así como agilizar la acreditación de los aprendizajes y el reconocimiento de las competencias adquiridas.

55. En este último aspecto conviene recordar que, según datos del Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2020, en España el porcentaje de trabajadores en ocupaciones cualificadas (30 por 100) es de los más bajos de todos los países participantes, mientras que el porcentaje de empleados en ocupaciones básicas es el mayor de todos (16 por 100).

Finalmente, cabría señalar que los cursos masivos abiertos en línea (MOOC, en sus siglas en inglés) están cobrando una especial relevancia en el panorama educativo, y suponen una oportunidad en el marco del ALV. Si bien los cursos y grados en línea no son un fenómeno nuevo, el aumento exponencial de los mismos, así como el mayor suministro de evaluaciones, validaciones y créditos académicos, tanto por universidades como desde el sector empresarial e industrial, especialmente en procesos de certificación en competencias digitales, pueden transformar la enseñanza superior radicalmente. De hecho, la Comisión Europea insiste en que el acceso más amplio y la utilización más extendida de estos recursos debe ir acompañado de normas y mecanismos claros de calidad para evaluar y validar las aptitudes y competencias adquiridas.

#### RECUADRO III-2. PLAN ESTRATÉGICO DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA, 2014-2020

##### Objetivos

1. Impulsar y garantizar una formación de calidad para todos los ciudadanos y a lo largo de sus vidas, que propicie la adquisición de las competencias y el grado de cualificación necesario para facilitar el desarrollo integral, el acceso y/o la reincorporación al sistema educativo y a la formación continuada.
2. Fomentar el desarrollo de sistemas educativos de orientación permanente.
3. Propiciar que la oferta formativa se adecúe a las necesidades personales, sociales y laborales de los ciudadanos.

##### Líneas estratégicas

- Generalizar el acceso a la información, orientación y asesoramiento para que todos los ciudadanos puedan participar en la formación permanente.
- Mejorar la calidad de la formación permanente.
- Fomentar la innovación en educación permanente.
- Adaptar la oferta formativa a las necesidades personales, sociales y laborales de los ciudadanos.
- Flexibilizar y conectar los sistemas e itinerarios formativos.
- Incrementar el porcentaje de ciudadanos que participan en actividades formativas de formación permanente, así como los niveles de cualificación de estos.
- Propiciar la permanencia efectiva de los ciudadanos en las distintas modalidades de formación.

Fuente: Ministerio de Educación, *Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida, 2014-2020*.

## 2. Vivienda

### 2.1. PANORAMA DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER

Dos mil catorce ha sido un año de cambios en el mercado inmobiliario y en el comportamiento residencial. El número de personas viviendo de alquiler siguió creciendo, especialmente entre los jóvenes, mientras mejoró levemente la accesibilidad a la vivienda en propiedad. Además, tras siete años de bajada ininterrumpida de los precios y del número de compraventas de viviendas, en 2014 se registró una estabilización de los primeros y un leve incremento de las segundas. Sin embargo, es difícil predecir la evolución del acceso a la vivienda en España, porque coexisten factores de distinto signo a efectos de la recuperación de la demanda.

En los próximos años, los cambios demográficos continuarán influyendo en la evolución de la demanda principal de vivienda. Así, de mantenerse las actuales tendencias, el menor volumen de las generaciones más jóvenes que llegan a la edad más propensa a la emancipación residencial, el signo negativo de la inmigración y el proceso de envejecimiento (que supone un incremento de la oferta relacionada con la mortalidad domiciliar); apuntarían a una situación futura de baja demanda de vivienda principal, independientemente de la evolución de la economía en general y de la disponibilidad del crédito. A esta caída de la demanda por motivos demográficos se une el efecto que la crisis está teniendo en la creación de hogares jóvenes. Según el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, la tasa de emancipación<sup>56</sup> entre el segundo trimestre de 2007 y 2014 ha pasado del 44,8 al 22,1 por 100 y la de principalidad<sup>57</sup> del 23,6 al 12,4 por 100.

---

*Indicios de cambio  
en el modelo  
residencial español*

En lo que respecta al comportamiento del sistema residencial parece que, sobre todo desde el inicio de la crisis, se produce un avance del alquiler como una opción residencial, especialmente entre los grupos de edad por debajo de 44 años (gráfico III-18). Ello refleja un cambio de estrategia que, sin duda, tiene que ver principalmente con el menor coste de acceso a una vivienda en alquiler respecto a la propiedad, junto con otros factores<sup>58</sup>.

#### ***La vivienda en propiedad***

El porcentaje de personas que residen en una vivienda en propiedad ha descendido ligeramente desde el inicio de la crisis (pasando del 80,6 por 100 en 2007 al 77,7 por 100 en 2013), aunque este régimen de tenencia sigue siendo mayoritario entre la

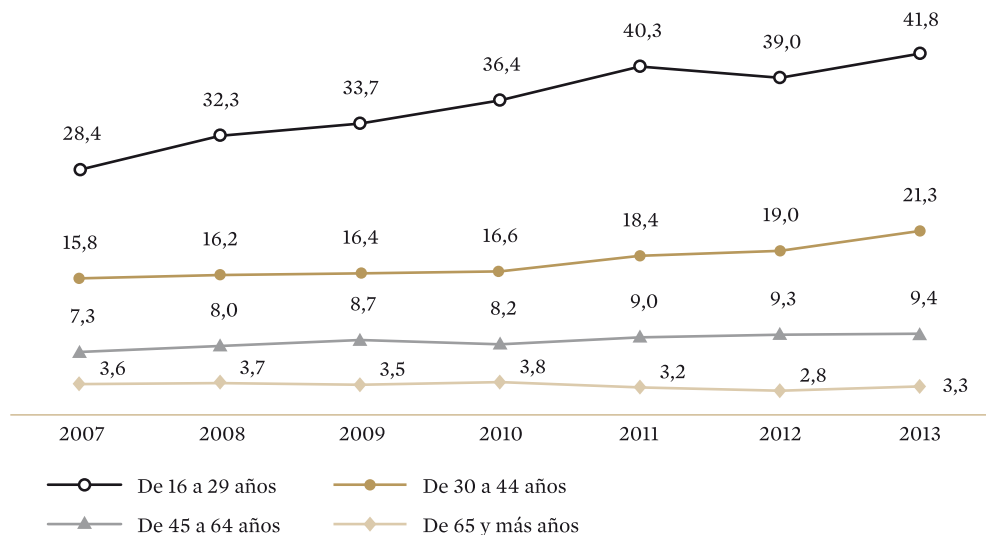
56. Porcentaje de personas que viven fuera del hogar de origen sobre el total de su misma edad.

57. Porcentaje de personas que constan como persona de referencia de una vivienda sobre el total de su misma edad.

58. Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación. España II trimestre 2014.

**GRÁFICO III-18. PROPORCIÓN DE HOGARES QUE RESIDEN EN ALQUILER A PRECIO DE MERCADO POR EDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA**

(% de hogares en este régimen dentro del total de hogares de cada grupo de edad)



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

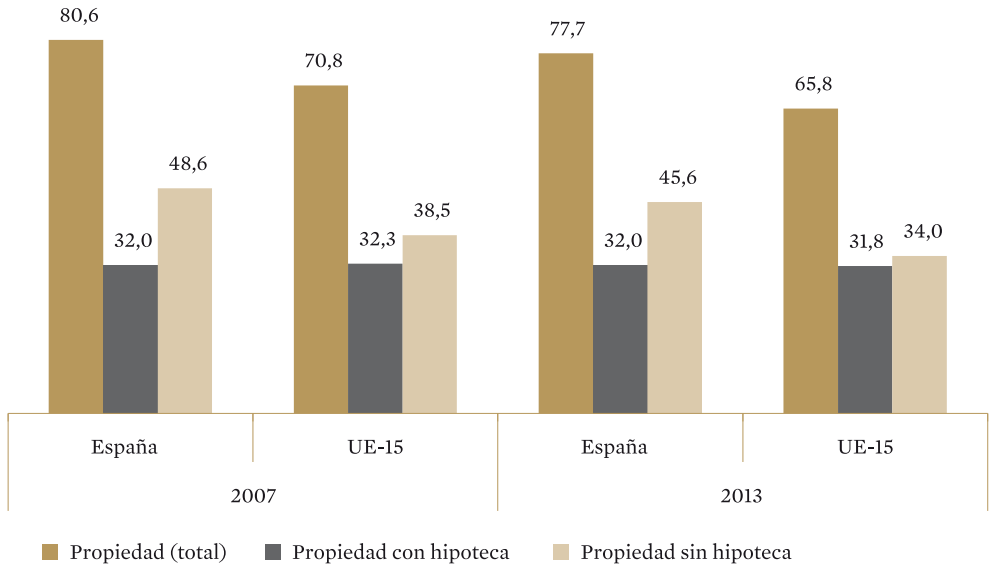
población. En todos los años considerados, la vivienda en propiedad sin hipoteca aglutina un porcentaje de población mayor que la vivienda en propiedad con hipoteca. Ahora bien, aunque el porcentaje de población ha oscilado en ambas modalidades, es en la vivienda en propiedad sin hipoteca donde se observa un descenso en el último año con datos disponibles (del 47,2 por 100 en 2012 a 45,6 en 2013). Tomando el hogar como unidad de análisis, también se observa que la vivienda en propiedad ha perdido peso en los últimos años<sup>59</sup>.

La vivienda en propiedad también es el régimen de tenencia mayoritario entre la población de la UE-15. Sin embargo, su peso es menor que en España y su predominio sobre los demás regímenes de tenencia se ha reducido en mayor medida desde el inicio de la crisis. De manera similar a lo acontecido en España, el porcentaje de personas de la UE-15 que reside en una vivienda en propiedad sin hipoteca se ha reducido desde 2007, mientras que el de aquellas que viven en una vivienda en propiedad con hipoteca apenas ha variado desde entonces; ahora bien, ambos porcentajes se encuentran más igualados en la UE-15 que en España (gráfico III-19).

59. Según la ECV del INE, en 2007 el 80,1 por 100 de los hogares españoles residía en una vivienda en propiedad, mientras que en 2013 dicho porcentaje ya era del 77,7 por 100 (49 por 100 sin hipoteca y 28,7 por 100 con hipoteca).

**GRÁFICO III-19.** PERSONAS QUE RESIDEN EN VIVIENDA EN PROPIEDAD, ESPAÑA Y UE-15, 2007-2013

(Porcentaje de personas sobre la población total)



Fuente: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions*.

En términos generales, la vivienda en propiedad ha perdido peso entre la población más joven. En los hogares con persona de referencia entre 16 y 29 años, este régimen de tenencia ha pasado de representar el 58,1 por 100 de los hogares en 2007 a alcanzar solo al 38,5 por 100 de los mismos en 2013, dejando así de ser la modalidad de tenencia mayoritaria en todos los grupos de edad.

*Edad y propiedad: fuerte retroceso de la población más joven*

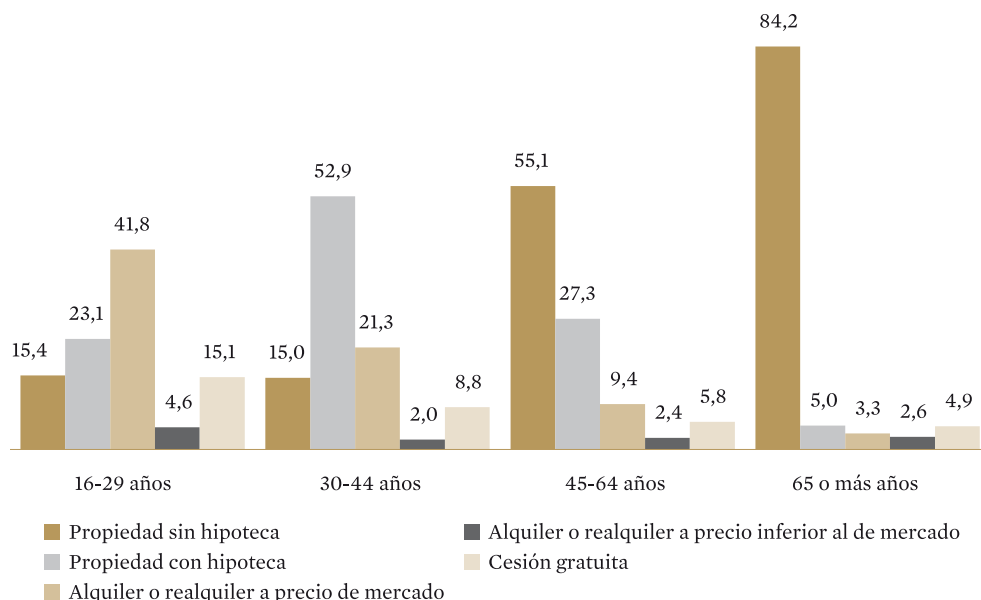
En cuanto a la situación de los propietarios con respecto a las cargas de su vivienda, el predominio de los hogares sin hipoteca responde, entre otros factores, al envejecimiento de la población, pues es entre las personas de mayor edad donde esta modalidad de tenencia alcanza porcentajes más elevados. Atendiendo a la edad de la persona de referencia de la vivienda<sup>60</sup>, se observa que el porcentaje de hogares que en 2013 residía en una vivienda en propiedad sin hipoteca alcanza el 84,4 por 100 entre aquellos hogares con persona de referencia de 65 años o más (gráfico III-20).

60. Se considera persona de referencia o persona responsable de la vivienda a aquel miembro del hogar a cuyo nombre está el título de propiedad (vivienda en propiedad). Si dos personas comparten la responsabilidad de la vivienda, se considera responsable a la de mayor edad.



**GRÁFICO III-20. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y GRUPO DE EDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA, ESPAÑA, 2013**

(Porcentaje de hogares sobre el total de hogares de cada grupo de edad)



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2013 (INE).

De hecho, del total de hogares que en 2013 residía en una vivienda en propiedad sin hipoteca, la mayoría (el 48,1 por 100) tiene como persona de referencia a alguien de 65 años o más. Por el contrario, del total de hogares que habitaban una vivienda en propiedad con hipoteca, más de la mitad (el 56,5 por 100) tienen como persona de referencia a alguien de entre 30 y 44 años<sup>61</sup>.

Sabiendo que la hipoteca representa una pesada carga en los presupuestos de muchos hogares y teniendo en cuenta que la tasa de pobreza y exclusión social fue considerablemente menor entre las personas de 65 años o más en 2013<sup>62</sup>, grupo de edad donde la vivienda en propiedad sin hipoteca es mayoritaria, no es de extrañar que los hogares que viven en una propiedad sin hipoteca tengan menores dificultades para hacer frente a los gastos relacionados con el uso de la vivienda. Según la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2013, de los hogares que residen en una vivienda en propiedad sin hipoteca, el 2,4 por 100 ha tenido retrasos en el pago de las facturas (electricidad, agua, gas, etc.) en dos o más ocasiones en los últimos 12 meses, mientras que entre aquellos hogares que residen en una vivienda en propiedad con

61. Elaboración propia a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2013 (INE).

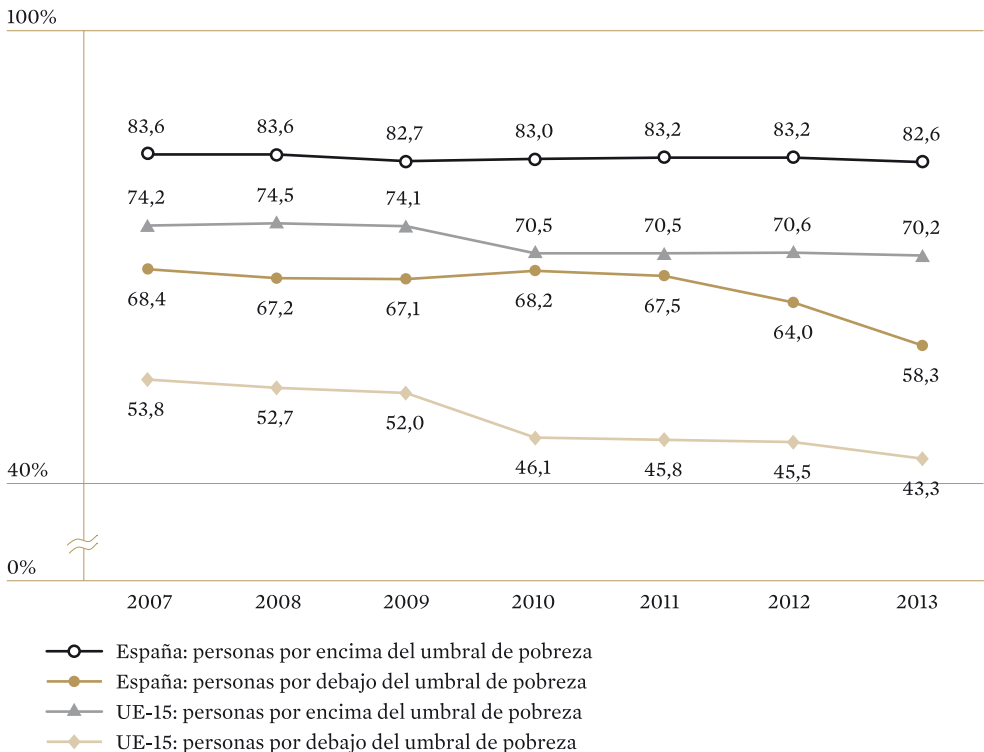
62. La población de 65 años o más es el grupo de edad donde la tasa de pobreza y exclusión social (AROPE), así como la tasa de pobreza monetaria, fue más baja en 2013 (véase el epígrafe 5.9.1).

hipoteca el porcentaje asciende al 7,7 por 100. Además, no hay que olvidar que la solidaridad familiar e intergeneracional de las personas de mayor edad, ha dado lugar a nuevas formas de convivencia y reagrupación familiar, tal como se señaló en la Memoria del CES de 2013. El 15 por 100 de los hogares encabezados por jóvenes menores de 29 años que habita viviendas en régimen de cesión gratuita corrobora la existencia de las redes de solidaridad.

La vivienda en propiedad tiene un peso más elevado entre las personas de mayores ingresos, aunque entre aquellas con menores ingresos el porcentaje se sitúa por encima del 50 por 100. La diferencia entre ambos grupos de ingresos se ha agudizado desde 2007 debido, fundamentalmente, a que la vivienda en propiedad ha perdido peso entre las personas de menores ingresos, tendencia similar a la observada en la UE-15 (gráfico III-21).

*El descenso de la propiedad es más acusado entre la población bajo el umbral de la pobreza*

**GRÁFICO III-21. PERSONAS QUE RESIDEN EN VIVIENDA EN PROPIEDAD SEGÚN GRUPO DE INGRESOS, ESPAÑA Y UE-15, 2007-2013**  
(Porcentaje de personas sobre la población total de cada grupo de ingresos)



Nota: umbral de pobreza, definido como el 60 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo (escala OCDE modificada).  
Fuente: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions*.

Por otro lado, hay que señalar que entre los hogares en los que la persona de referencia está desempleada, la proporción de aquellos que tienen su vivienda en propiedad con hipoteca es del 31,8 por 100, proporción que, aunque es menor que cuando la persona de referencia está trabajando (43,4 por 100), puede implicar una mayor vulnerabilidad social.

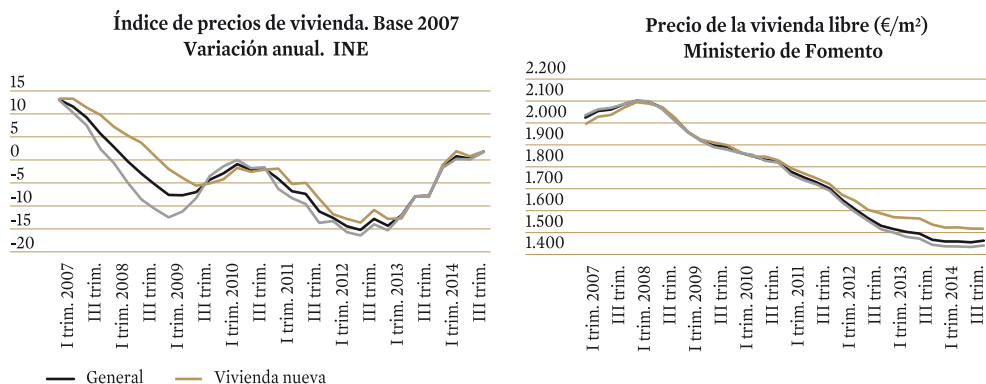
La propiedad es mayoritaria entre los hogares encabezados por personas de nacionalidad española (87,7 por 100), y está más extendida que entre los extranjeros comunitarios (41 por 100) y no comunitarios (22 por 100). También los hogares con cargas financieras abundan más entre los españoles, entre los que representan el 30 por 100, frente al 16 por 100 que suponen tanto entre los extranjeros comunitarios como entre los de fuera de la Unión Europea). Por último, hay que señalar que uno de cada cuatro hogares de extranjeros comunitarios posee su vivienda en propiedad libre de cargas hipotecarias.

Después de siete años de caída del precio de la vivienda, parece haberse estabilizado el proceso de descenso de precios. Los últimos datos de diferentes fuentes públicas

(gráfico III-22) sugieren que el ajuste en el precio de la vivienda se completó hacia finales de 2014. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre se mantuvo estable a lo largo del último año, y en el último trimestre alcanzó un valor de 1.463 euros/m<sup>2</sup>, mientras que la variación anual del Índice de precios de vivienda (IPV) del INE registró un aumento del 1,8 por 100. Por tanto, en lo que se refiere a la evolución de los precios medios en 2014 habría que mantener cierta cautela, más aún si se tiene en cuenta que otras fuentes no oficiales, como TINSA<sup>63</sup> mantiene un descenso de los precios del 2,2 por 100.

*El ajuste en el precio de la vivienda se completó en 2014*

GRÁFICO III-22. PRECIOS DE VIVIENDA, 2007-2014



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

63. Sociedad de Tasación, *Informe primer trimestre 2015. Tendencias del sector inmobiliario*.

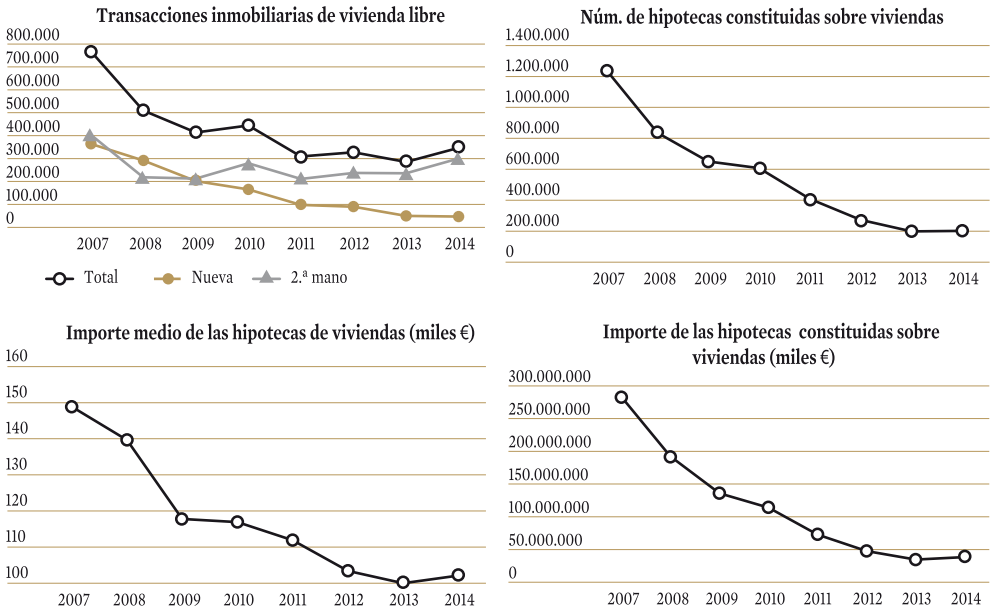
Dicha cautela debe hacerse extensiva respecto a los precios de la vivienda nueva y usada. Así, según datos del Ministerio de Fomento, en el precio de la vivienda usada el descenso interanual fue del -0,2 por 100, y del -1,2 por 100 en el precio de la vivienda nueva, mientras que, según el IPV, el crecimiento fue del 1,7 y del 1,9 por 100, respectivamente.

Además, los precios de las viviendas presentan diferencias territoriales significativas. Así, mientras que algunas comunidades autónomas muestran una evolución negativa del IPV, como Navarra (4,2 por 100), Extremadura (0,7 por 100) o Asturias (0,3 por 100); en otras se ha producido un aumento superior a la media nacional, como Madrid (2,9 por 100), Comunidad Valenciana (2,8 por 100), Murcia (2,7 por 100) o Cataluña (2,2 por 100); mientras que en las comunidades insulares, ambas Castillas, La Rioja o País Vasco apenas habrían variado los precios.

La recuperación del mercado inmobiliario parece confirmarse, si junto con la inflexión de los precios, se observa la evolución de las transacciones de compra-venta y los contratos hipotecarios sobre vivienda (gráfico III-23), aunque parece que se trata todavía de una recuperación débil e incipiente, pues coexisten factores que ayudan a una recuperación de la demanda, con otros que la obstaculizan. Entre los primeros habría que señalar el aumento del empleo, una mayor disponibilidad

*La recuperación de la demanda de vivienda es aún débil e incipiente*

GRÁFICO III-23. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2014



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

de crédito y mejores condiciones de financiación, pues ha aumentado el plazo y la relación préstamo/valor de los nuevos préstamos, mientras continúa el descenso de los tipos de interés. Finalmente, es constatable la ligera mejoría del indicador de la accesibilidad a la vivienda (cuadro III-3), a pesar de que existe una importante heterogeneidad territorial al respecto.

Sin embargo, la compra de la vivienda puede verse afectada a la baja por una serie de circunstancias, como el descenso de los salarios, la inestabilidad del empleo, el elevado desempleo de los jóvenes, el estancamiento de la renta disponible, el menor ahorro de los hogares por el aumento del consumo, y el todavía elevado endeudamiento de las familias.

Por otra parte, la reforma fiscal<sup>64</sup>, que va a implantarse en 2015, modificará el tratamiento fiscal de las plusvalías obtenidas en la venta de viviendas adquiridas antes del 31 de diciembre de 1994 en el IRPF. Desaparecen los coeficientes de corrección de la inflación y los de abatimiento, que reducían una parte de la ganancia patrimonial obtenida hasta 2006, lo que significa que por el concepto de plusvalías va a aumentar significativamente la cuota de IRPF para quienes vendan viviendas con tal antigüedad. La modificación no afectará a quienes compraron su vivienda a partir del 1 de enero del 1995, ni a los vendedores que reinviertan la ganancia obtenida en una nueva residencia habitual. Además, se mantiene la exención en el caso de los contribuyentes con más de 65 años y la donación de una vivienda tributará como una venta en la nueva normativa.

Respecto a la desgravación por compra de vivienda habitual<sup>65</sup>, aquellos ciudadanos que la compraran o realizaran algún pago para su construcción antes del 1 de enero de 2013 mantienen el derecho a la desgravación en 2014 y sucesivos años, siempre que

**CUADRO III-3.** CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2011-2014

| Indicadores de accesibilidad                           | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>Condiciones de financiación</b>                     |      |      |      |      |
| Plazo medio de nuevas hipotecas (años)                 | 24,5 | 23,2 | 22,2 | 22,6 |
| Relación préstamo/valor (%) (RPV) (operaciones nuevas) | 57,9 | 58,3 | 57,5 | 59,5 |
| Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%           | 12,5 | 15,7 | 14,9 | 13,4 |
| Tipo de interés de los préstamos libres (%)            | 3,5  | 3,4  | 3,2  | 3,1  |
| <b>Medidas de esfuerzo</b>                             |      |      |      |      |
| Precio de la vivienda/RBD por hogar                    | 6,5  | 6,9  | 6,3  | 6,3  |
| Esfuerzo teórico anual sin deducciones                 | 37,6 | 39,6 | 36,4 | 35,7 |
| Esfuerzo teórico anual con deducciones                 | 30,5 | 32,0 | 36,4 | 35,7 |

Fuente: Banco de España, *Indicadores del Mercado de la Vivienda*.

64. El porcentaje será de un 15 por 100 sobre las cantidades aportadas, con un límite máximo de 9.040 euros.

65. Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

hayan deducido por dicha vivienda en 2012 o en años anteriores. Sin embargo, los que compraron después de esa fecha, ya no tienen derecho a la deducción estatal.

El problema de los desahucios sigue siendo uno de los peores legados que ha dejado la crisis. Según el INE<sup>66</sup>, el número de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas<sup>67</sup> sobre vivienda habitual, medida que supone el primer paso para el embargo, ha aumentado un 74 por 100 a lo largo de 2014, hasta alcanzar las 34.680 viviendas. Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana registraron el mayor número de ejecuciones sobre viviendas de personas físicas<sup>68</sup>, y La Rioja, País Vasco y Navarra tuvieron los menores.

---

*Situación y nuevas medidas ante los deudores hipotecarios sin recursos*

Por ello, recientemente el Real Decreto-ley 1/2015<sup>69</sup> introduce algunas modificaciones respecto al Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios sin recursos, regulado en 2012<sup>70</sup>, que establecía varias fases para evitar los desahucios (la reestructuración de la deuda, la quita de parte de la hipoteca y la dación en pago), y también respecto a la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales, que establecía la Ley 1/2013<sup>71</sup>.

Respecto al Código de Buenas Prácticas, se amplía el ámbito subjetivo, incrementándose el límite anual de renta de las familias beneficiarias, que se calculará con base en el IPREM anual de catorce mensualidades, en lugar de doce como hasta ahora. Asimismo, se consideran incluidos en la circunstancia familiar de especial vulnerabilidad los deudores mayores de 60 años, aunque no reúnan los requisitos para ser considerados unidad familiar. Además, se ha elevado el límite del precio de los bienes inmuebles adquiridos que podrán beneficiarse de este Código, de los 250.000 a los 300.000 euros, y se ha introducido una nueva forma de cálculo. De la misma manera se modifica el cálculo para poder acogerse a la dación en pago de la vivienda habitual, si bien se mantiene un límite absoluto de 250.000 euros. Adicionalmente, se introduce la inaplicación definitiva de las cláusulas suelo de aquellos deudores situados en el nuevo umbral de exclusión que las tuvieran incluidas en sus contratos. Finalmente, se suprime la obligación de publicación periódica en el BOE de la relación

66. INE, *Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias*. Nota de prensa de 5 de marzo 2014.

67. Conviene destacar que no todas las ejecuciones de hipoteca que se inician terminan con el lanzamiento de sus propietarios y que un procedimiento judicial puede dar lugar a varias certificaciones por ejecución de hipoteca.

68. Hay que señalar que el 77, 6 por 100 de las viviendas de personas físicas con ejecución hipotecaria fueron viviendas habituales en propiedad, y el 24 por 100 no eran residencia habitual de los propietarios.

69. Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

70. Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

71. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

completa de las entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas. Por otro lado, esta norma amplía hasta 2017 el periodo de suspensión de lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, mientras se posibilita, en términos similares a los previstos para el Código de Buenas Prácticas, que más personas puedan acogerse a la suspensión.

Además, este año se ha establecido alguna ventaja fiscal a la dación en pago<sup>72</sup>. Así, desde enero de 2014 y para ejercicios anteriores no prescritos, están exentas del pago de impuestos las ganancias patrimoniales obtenidas por la transmisión de la vivienda habitual del deudor o del garante del deudor, siempre que la transmisión se haya realizado por dación en pago o en ejecución hipotecaria judicial o notarial<sup>73</sup>.

### **La vivienda en alquiler**

La población que vive de alquiler en España ha pasado del 19,4 por 100 en 2007 al 22,3 por 100 en 2013, reflejando el considerable avance de este régimen de tenencia

---

*Repunta el alquiler desde el inicio de la crisis*

durante la crisis, aunque España continúa siendo el país con la menor proporción de personas de la UE-15 viviendo en alquiler. También el conjunto de la UE-15 ha experimentado en el mismo periodo un aumento de la población en este régimen, incluso superior al registrado por

España, pues la proporción de habitantes de alquiler pasó del 29,2 al 34,3 por 100. En 2013 la proporción de personas que reside en España en este régimen de tenencia seguía estando bastante alejada de la media de la UE-15 y muy apartada de las grandes economías de la UE-15, como Alemania, Francia y Reino Unido (47,4 por 100, 35,7 por 100 y 35,4 por 100, respectivamente).

En cambio, en otros países del sur de Europa, con los que comparte un sistema residencial similar (Grecia, Italia y Portugal) y que se han visto especialmente afectados por la crisis, este régimen de tenencia se ha mantenido e incluso reducido levemente.

El 56,2 por 100 de la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza vive en alquiler en la UE-15, mientras que en España esta proporción es del 41,6 por 100. Sin embargo, hay que señalar el importante aumento desde el inicio de la recesión económica de las personas con bajos ingresos que residen bajo este régimen de tenencia (10 por 100), incremento que tan solo es comparable al de algunos países como Dinamarca y Bélgica, y que duplica al experimentado en los países de su entorno.

72. Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

73. Además, se exige que, para ejecutar la cancelación, las deudas hayan sido contraídas con una entidad de crédito u otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos hipotecarios. También es requisito indispensable que el propietario de la vivienda no disponga de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer el pago de toda la deuda y evitar la enajenación de la vivienda.

En términos de hogares, también la baja proporción de los que residen en alquiler, ya sea a precio de mercado o inferior a este, se está elevando desde el inicio de la crisis (del 13,6 en 2007 al 15,4 por 100 en 2013)<sup>74</sup>, tanto por las restricciones de crédito y el aumento del desempleo, como por la mayor accesibilidad de la vivienda en alquiler. Según la ECV, prácticamente la mitad (46,4 por 100) de los hogares con persona de referencia joven (de 16 a 29 años) reside en alquiler, proporción que ha aumentado significativamente desde 2007, cuando se situaba en el 32,2 por 100. También en los hogares encabezados por extranjeros no comunitarios, el alquiler era mayoritario en 2013 (70 por 100), y mayor entre los hogares en los que la persona de referencia está desempleada (19,5 por 100) que si está trabajando (17,2 por 100) o es inactiva (15,6 por 100).

En 2013 se aprobaron medidas tendentes a la flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas<sup>75</sup>, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda; si bien, como señaló el CES<sup>76</sup>, para lograr la dinamización de este mercado, es necesario impulsar y fortalecer la capacidad de acceso de los demandantes potenciales de vivienda en alquiler. A pesar de ello, la última reforma fiscal<sup>77</sup> suprime la deducción por alquiler<sup>78</sup>, homogeneizando el tratamiento fiscal de la vivienda habitual entre alquiler y propiedad, si bien, al igual que cuando se suprimió la deducción por inversión en vivienda, se articula un régimen transitorio para los alquileres de vivienda efectuados con anterioridad a 2015, de manera que la supresión solo afectará a nuevos alquileres. También se limitan los beneficios fiscales para el arrendador, que serán del 60 por 100 de los rendimientos obtenidos, independientemente de la edad del inquilino, desapareciendo la deducción del 100 por 100, si el inquilino era una persona joven. Sin embargo, se mantienen las deducciones para el propietario por los gastos generados por el alquiler de la vivienda.

El análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Así, mientras que algunos informes<sup>79</sup> muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España descendió en 2014 un 1,9 por 100 respecto al año anterior, situándose el precio medio en

---

*Los precios de las viviendas en alquiler también tienden a estabilizarse*

74. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2013.

75. Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

76. Dictamen CES 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

77. Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

78. Los inquilinos podían deducir el 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo por el alquiler de su vivienda habitual, siempre que su base imponible fuera inferior a 24.107,20 euros anuales.

79. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2014*.



6,8 euros/m<sup>2</sup> al mes, mientras que otros<sup>80</sup> muestran que dicho precio se ha estabilizado, y ha acabado el año con un ligero aumento (2,6 por 100), dejando en 7 euros el precio del metro cuadrado.

El precio de alquiler de viviendas registra una bajada acumulada desde 2007 a 2014 del 33,1 por 100. Sin embargo, a diferencia de años precedentes, ya no se trata de un descenso generalizado territorialmente, y ambos informes señalan un mercado del alquiler a dos velocidades, con incrementos de precios o menores descensos en los mercados más interesantes (Madrid, Barcelona, Valencia, algunas zonas de interés turístico o enclaves puntuales del País Vasco), en detrimento de otras zonas menos rentables.

Además, la comparación del Índice General de Precios (IGP) de venta de la vivienda libre con el Índice de precios al consumo armonizado para el alquiler (IPCA)<sup>81</sup>, muestra que, mientras que el IPC del alquiler ha subido ligeramente, el precio de venta de vivienda libre se ha reducido un 34 por 100 en siete años y medio<sup>82</sup>. Finalmente, en cuanto a la evolución de la rentabilidad bruta del alquiler<sup>83</sup>, los datos muestran que, con la recesión, el alquiler ha recuperado rentabilidad, alcanzando el 4,8 por 100 en 2014.

En España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de baja solvencia económica, especialmente afectadas por la crisis. Por ello, como se ha visto anteriormente, la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, no solo es mayor en los hogares que residen en alquiler, sino que también ha registrado un importante aumento (del 35,9 por 100 en 2007, al 42,3 por 100 en 2013). Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España (gráfico III-25), continuó creciendo en 2014<sup>84</sup>, (11,9 por 100). A este respecto, hay que señalar que a fecha de cierre de esta Memoria no se ha regulado la organización y funcionamiento del Registro Público de Inquilinos Morosos, contemplado en la Ley 4/2013 de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

Según datos del CGPJ, del total de lanzamientos ejecutados en 2014 (68.091), el 52,9 por 100 fueron lanzamientos de alquileres (36.044), lo que supone un descenso del 5,5 por 100 respecto al año anterior. No obstante, hay que tener en cuenta que esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y, aunque principalmente corresponde a alquileres impagados, también obedecen a otras causas. También, según datos del INE, la falta de pago de la renta o de cantidades

80. Idealista.com, *Evolución del precio de la vivienda en alquiler, 2014*.

81. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo*. Boletín núm. 10, segundo trimestre de 2014.

82. INE. *Índice de Precios de Consumo Armonizado España*. Para realizar la comparación se han tomado en ambas series como índice con base 100 en el primer trimestre de 2007.

83. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda*.

84. Fichero de Inquilinos Morosos. VII Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos, España 2014.

que se asimilen fue la principal causa (88,8 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente sobre arrendamientos urbanos en 2013<sup>85</sup> (8.560). Finalmente, habría señalar la necesidad de contar con datos sobre la evolución de las desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal.

## 2.2. LA VIVIENDA SOCIAL: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El impacto de la crisis económica y social está aumentando la necesidad de viviendas a costes asequibles. El elevado nivel de desempleo en España, el descenso de los salarios y la mayor inestabilidad del empleo, está incrementando la proporción de personas y hogares que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda, y que tienen retrasos en los pagos. Esta situación es más acuciante para grupos especialmente vulnerables<sup>86</sup>, agravando el riesgo de pobreza y de exclusión social, si bien también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Ante esta situación, las políticas de vivienda social desempeñan un importante papel para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un coste asequible. Sin embargo, su función amortiguadora del impacto de la crisis se ve debilitada en España, como en otros países de la Unión Europea<sup>87</sup>, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años, así como por las dificultades que algunas familias tienen para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías, y en un exiguuo parque público de vivienda protegida en alquiler.

En 2013 el impacto de la crisis continuó afectando al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda, pues a pesar de su ligera mejora ya mencionada, un 10,3 por 100 de la población española tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento<sup>88</sup> el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Esta sobrecarga puede llegar a comprometer la satisfacción de otras necesidades

---

*El impacto de la crisis todavía afecta a la seguridad de la tenencia de la vivienda y su asequibilidad*

85. Como consecuencia de la aplicación de unos nuevos criterios metodológicos y de la aprobación de los referidos cambios normativos, los resultados de 2012 no son directamente comparables con los de años anteriores.

86. Human Rights Watch, *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*, 2014. Este informe se centra en el impacto diverso de la crisis hipotecaria en los grupos particularmente vulnerables, incluyendo a inmigrantes, mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia doméstica (incluido el maltrato económico por sus parejas sentimentales) y niños.

87. Informe del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293, INI).

88. Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

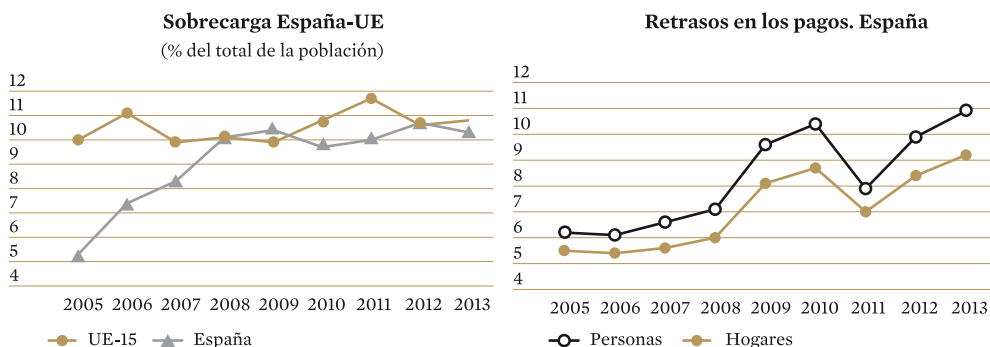
básicas e incluso la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que residen. Este nivel de sobrecarga, que si bien es similar a la existente en la UE-15, partía de niveles más bajos en los años anteriores a la crisis (gráfico III-24).

En España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, pero su incidencia es mayor. Este problema afecta especialmente a la población que se aloja en alquiler libre (42,3 por 100), a los que se encuentran por debajo del nivel de pobreza (38,3 por 100), y a los que cuentan con menos ingresos (38,3 por 100 en el primer decil de ingresos). Afecta de forma preocupante a los hogares monoparentales (28,9 por 100), a los compuestos por un adulto menor de 65 años (29,2 por 100) y a los hogares unipersonales (20,6 por 100). Además, hay que señalar, por su efecto sobre la infancia, la elevada incidencia de este problema en los hogares con niños dependientes (11,8 por 100), especialmente en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (18,4 por 100).

En 2013 ha aumentado la proporción de hogares (9,3 por 100) y de personas (11 por 100) que tienen retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen (gráfico III-24). El colectivo que en mayor proporción sufre este problema son los extranjeros no comunitarios (26,5 por 100) y las familias monoparentales (11,3 por 100), que a su vez son grupos de población entre los que el alquiler de la vivienda principal es más frecuente (67,3 y 17 por 100, respectivamente). También sufren retrasos en los pagos, en mayor proporción que la media, las personas desempleadas (16,5 por 100), los hogares con niños dependientes (11,3 por 100) y los que tienen menos ingresos (17,3 y 12,3 por 100 entre los que se encuentran el 1.º y 2.º decil de ingresos).

Esta situación de sobrecarga, y de aumento de los retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda, también se refleja en la senda alcista que desde el inicio

**GRÁFICO III-24. SOBRECARGA POR COSTES DE ALOJAMIENTO Y RETRASOS EN LOS PAGOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA PRINCIPAL**



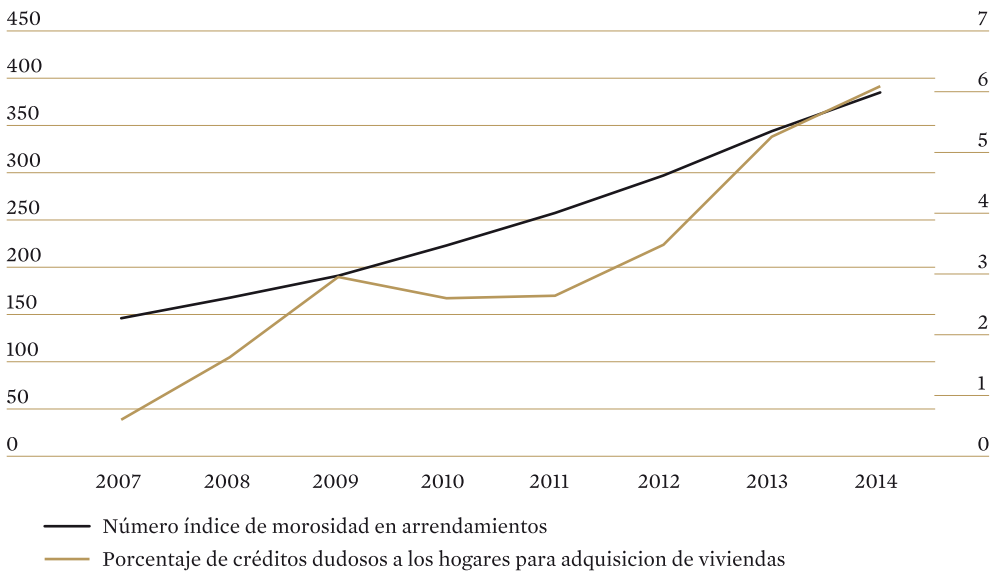
Fuente: Eurostat e INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2013.

de la crisis sigue tanto la morosidad en los alquileres de viviendas<sup>89</sup> (con una variación porcentual acumulada del índice de morosidad entre 2007 y 2014 del 163 por 100, y del 11,9 por 100 respecto a 2013), como el ratio de dudosidad hipotecaria<sup>90</sup>, que ha aumentado del 0,6 en 2007 al 6,09 por 100 en 2014 (gráfico III-25). Estas situaciones, como se ha visto anteriormente (desahucios por impago de alquiler y ejecuciones hipotecarias) pueden llegar a comprometer la seguridad en la tenencia de la vivienda, y aumentar con ello la exclusión residencial.

La función anticíclica de la vivienda social y amortiguadora del impacto de la crisis, se ve debilitada en España, como en otros países de la Unión Europea<sup>91</sup>, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en

*Gasto público en vivienda social*

GRÁFICO III-25. DUDOSIDAD HIPOTECARIA Y MOROSIDAD DE LOS ARRENDAMIENTOS, 2007-2014



Fuente: Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda. Fichero de Inquilinos Morosos. VII Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos, España, 2014.

89. Fichero de Inquilinos Morosos (FIM), los arrendatarios incluidos en el fichero vienen de sentencias judiciales firmes, o bien han sido aportados por los propios arrendadores y profesionales.

90. Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir, créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presenten dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses...), bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos). La información recogida en el Banco de España sobre créditos dudosos es más detallada, de este modo en el análisis se recurre a una definición de la tasa de morosidad amplia, enfrentando los créditos dudosos al total de créditos.

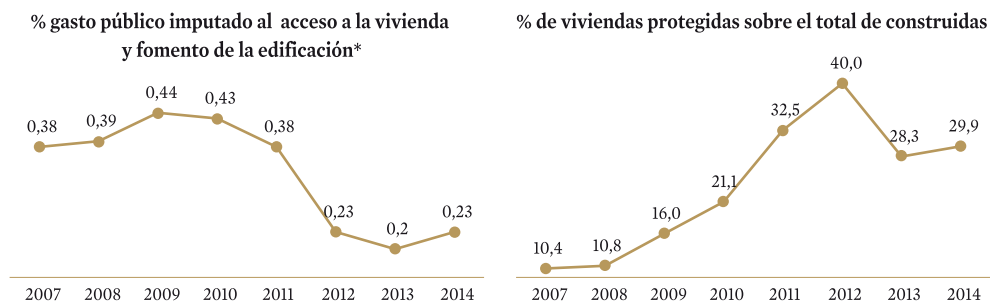
91. Informe del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293, INI).

los últimos años. Así, han disminuido tanto el gasto público de acceso a la vivienda y fomento de la edificación (gráfico III-26) como las subvenciones de alquileres y de intereses a familias adquirentes de vivienda<sup>92</sup>. El presupuesto estatal para la política de la vivienda ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, de 1.248 millones de euros en 2007 a 820 millones de euros en 2014. Las viviendas protegidas terminadas supusieron en 2014 (15.046) cuatro veces y media menos que en 2007 (67.514), aunque su participación sobre el total de las viviendas terminadas es más alta que a inicios de la crisis, como consecuencia del abrupto descenso de las viviendas libres terminadas (gráfico III-26).

Además, a pesar de la crisis, los precios de la vivienda protegida se mantienen bastante constantes desde 2008, situándose en 2014 en 1.098 euros/m<sup>2</sup>, mientras que el precio de la vivienda libre se ha reducido un 30 por 100 desde 2008. Así, si en 2008 el precio de la vivienda protegida representaba en torno a la mitad del de la vivienda libre, actualmente el precio medio de la vivienda protegida es, aproximadamente, una cuarta parte más barata que la vivienda libre (gráfico III-27).

Tanto el nivel de precios como el mayor impacto de la crisis en los grupos de población a los que van dirigidas estas viviendas pueden hacerlas inasequibles. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población a la que van dirigidas, se evidencia en la existencia de un parque de viviendas protegidas vacías<sup>93</sup> y en el descenso del volumen de ventas de viviendas protegidas nuevas que, a pesar del ligero repunte en 2014, se sitúa cerca de la mitad (45 por 100) que en 2007. Esta situación, junto a un contexto de contención del gasto público, y de crisis en el

GRÁFICO III-26. INVERSIÓN ESTATAL PÚBLICA EN POLÍTICAS DE VIVIENDA, 2007-2014

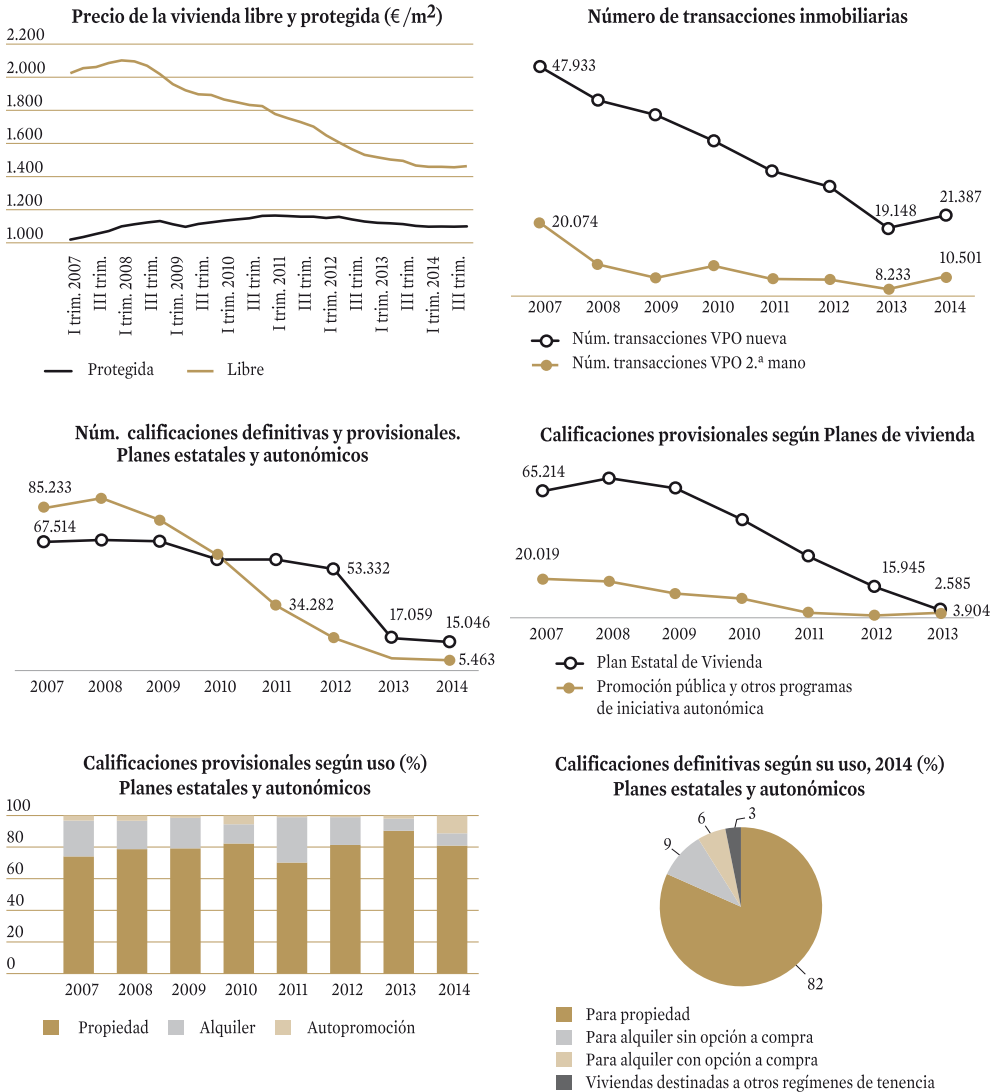


\* Partida de los Presupuestos Generales del Estado asignada a vivienda respecto al total del gasto público.  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y Ministerio de Fomento.

92. Véase apartado 5.1.

93. El Informe de 2013 del Defensor del Pueblo *sobre viviendas protegidas vacías* señalaba que algunas de las causas de la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías radican en la imposibilidad de los adquirentes en encontrar financiación para su compra, el desahucio o desalojo de quienes las venían ocupando, la renuncia de los adjudicatarios, que obedece generalmente a dificultades económicas, pero también a una mala ubicación o conservación de la vivienda; o que en algunas zonas los precios de las viviendas libres hayan bajado tanto que son inferiores a los protegidos.

GRÁFICO III-27. LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadística de la vivienda protegida*.

sector residencial, sigue provocando un descenso en los ritmos de iniciación y terminación de este tipo de viviendas, especialmente acusado en el Plan Estatal de Vivienda, en comparación con la promoción pública y otros programas de iniciativa Autonómica. Además, aunque el Plan Nacional de la Vivienda 2013-2016<sup>94</sup> se centra más en los subsidios para la vivienda de alquiler para familias con rentas bajas y deja de incentivar la compra de viviendas, en 2014 la mayoría de las viviendas protegidas iniciadas y

94. Véase Memoria CES 2013.

terminadas de los Planes Estatales y Autonómicos son destinadas a la venta, mientras que la oferta de vivienda social en alquiler es todavía muy exigua (gráfico III-27).

A pesar de que en los últimos años se han ido adoptando diferentes medidas para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores

### *El alquiler social*

de población con escasos medios económicos, y especialmente el último Plan de Vivienda 2013-2016 incide en esta cuestión<sup>95</sup>, según los últimos datos disponibles, y a pesar de la escasa información sobre el parque de vivienda social en alquiler en España<sup>96</sup>, se estima que representa en torno al 2 por 100 del total del parque inmobiliario, el 15 por 100 del parque en alquiler y alrededor de 11 viviendas por cada 1.000 habitantes. Estas proporciones se encuentran alejadas de países como Francia (17 por 100 del parque y 44 del parque en alquiler) o Italia (5,3 por 100 del parque y 28,4 del parque en alquiler). Sin embargo, hay que señalar que la preocupación por esta cuestión va en aumento en paralelo a las dificultades de mantenimiento de la vivienda de una parte de la población. Una de las cuestiones más presentes en el debate es cómo conectar la importante bolsa de viviendas vacías con las necesidades de alquiler social.

Aunque no existen datos sobre la población que reside en alquiler social, según datos de Eurostat, la población española que reside en alquiler a precio reducido<sup>97</sup> se mantiene bastante constante, situándose, en 2013, en el 9,1 por 100, frente al 11 por 100 de la UE-15, y bastante lejos de países como Reino Unido (18,1 por 100), Francia (16,3 por 100) o Portugal (14,5 por 100). Entre los ciudadanos que se encuentran por debajo del nivel de pobreza esta proporción aumenta al 16,4 por 100, aunque todavía no alcanza el nivel de protección de los países antes señalados (31,6, 27,8 y 27,2 por 100). Según la ECV, en 2013 la proporción de hogares que reside en este régimen de tenencia (2,5 por 100) ha disminuido desde 2007 (3,2 por 100), posiblemente como reflejo del progresivo descenso de este tipo de inquilinos entre la población de mayor edad, beneficiarios principales de los alquileres de renta antigua aún vigentes.

Por otro lado, habría que señalar que, tanto este tipo de alquiler como la proporción que reside en una vivienda cedida gratuitamente, es mayor en los hogares cuya persona de referencia está desempleada (4,5 y 10,4 por 100, respectivamente) que en los hogares cuya persona de referencia está inactiva (4,7 y 6,7 por 100), trabajando (1,2 y 7,1 por 100) o jubilada (2,2 y 4,4 por 100). Finalmente, hay que apuntar que la proporción, tanto de

95. Véase Memoria CES 2013.

96. Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Housing Europe's Observatory, October 2011.

97. Una vivienda se considera en alquiler a precio inferior al de mercado cuando alguno de los miembros del hogar satisface por su uso una cantidad en metálico o en especie, y el precio es inferior al de mercado. Se incluyen los casos en los que por ley no se puede subir el importe del alquiler (casas de renta antigua), o la vivienda es facilitada a un precio más bajo por la empresa u organización en la que trabaja algún miembro del hogar, por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, por familiares, etc.

españoles como de extranjeros no comunitarios cuya vivienda ha sido cedida gratuitamente, es similar (7 y 8 por 100, respectivamente), y también la proporción de aquellos que residen en alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado<sup>98</sup>.

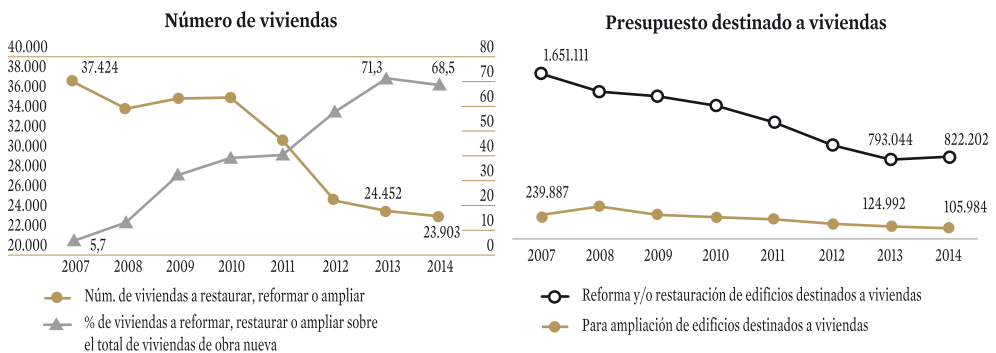
La intensa actividad de la construcción de vivienda nueva hasta el inicio de la crisis inmobiliaria ha favorecido que España cuente con un parque de viviendas bastante renovado. Sin embargo, según el Censo 2011, 1.729.851 viviendas no se encuentran en buen estado, de las que casi un millón de viviendas se utilizan como vivienda principal. Además, aunque la normativa obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, en torno a 7,5 millones de edificios podrían mejorar este aspecto. Según los datos del Censo de 2011, 13.759.266 viviendas se construyeron con anterioridad a la fijación de los requisitos legales de eficiencia energética.

El reconocimiento por parte de los poderes públicos de las necesidades de rehabilitación se hizo patente el año pasado con la aprobación de un nuevo marco legislativo de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y de medidas de mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables, así como a través de las ayudas y medidas recogidas en el Plan Estatal 2013-2016, para apoyar el nuevo marco legislativo<sup>99</sup>. A pesar de ello el número de viviendas ha descendido ligeramente. Sin embargo, tras varios años de descenso, en 2014 el presupuesto dedicado a la reforma y/o restauración ha experimentado un ligero aumento, mientras que la ampliación de edificios destinados a la vivienda ha seguido disminuyendo (gráfico III-28).

*Necesidades de rehabilitación y fomento público de la misma*

**GRÁFICO III-28. VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA: AMPLIACIÓN, REFORMA Y/O RESTAURACIÓN DE EDIFICIOS**

[Número de viviendas y presupuesto de ejecución (miles de euros)]



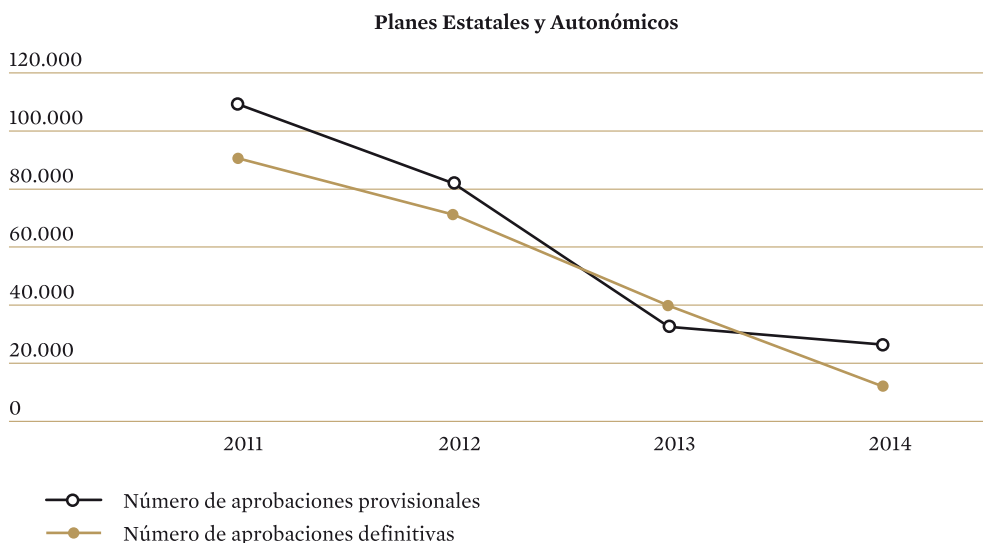
Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*.

98. Elaboración propia a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2013 (INE).

99. Véase Memoria CES 2013.



GRÁFICO III-29. REHABILITACIÓN PROTEGIDA DEL PARQUE RESIDENCIAL



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadística de la vivienda protegida*.

### *La rehabilitación protegida*

Finalmente, la rehabilitación protegida del parque residencial continúa la tendencia descendente desde que hay estadísticas oficiales a tal efecto (gráfico III-29).

## 3. Medio ambiente y sostenibilidad

### 3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

La situación medioambiental es determinante de los niveles y percepción de bienestar de los ciudadanos, siendo en buena medida resultado de patrones de desarrollo cuyos impactos afectan al entorno natural, bien directamente a través de procesos contaminantes, exposición a sustancias peligrosas o ruido ambiental, o de forma indirecta, por las consecuencias del cambio climático, que incide progresivamente en los ecosistemas vía transformaciones de ciclos hídricos, pérdida de biodiversidad, aumento de la frecuencia de desastres naturales, etc., y por tanto en los niveles de calidad de vida.

El análisis comparado de los indicadores evidencia la evolución positiva en los últimos años de algunas tendencias ligadas a los efectos de la crisis económica, como la reducción del consumo interno de materiales o de la generación de residuos municipales. Simultáneamente, la desfavorable situación de otros como el abandono del medio rural o la deficiente gestión de los espacios naturales, tiene importantes repercusiones, tanto ambientales como socioeconómicas. Este epígrafe, además, aborda los riesgos asociados a la degradación ambiental, da cuenta de las novedades políticas

orientadas a la protección de la calidad del medio ambiente, y revisa la evolución reciente de las políticas de lucha contra el cambio climático.

La regulación europea en materia de medio ambiente y clima, trasladada a las políticas y normativas nacionales, ha conseguido mejorar la calidad del aire y el agua, reducir la generación de residuos municipales y el depósito en vertedero, así como aumentar el reciclado de los residuos, aportando innovación, generando empleo y crecimiento. Sin embargo, persiste la necesidad de continuar estableciendo cambios en los sistemas de producción y consumo para reducir los problemas medioambientales<sup>100</sup> ante el todavía largo recorrido que resta para alcanzar el objetivo a 2050 establecido en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: “vivir bien, respetando los límites del planeta”.

---

*Percepción ciudadana y política medioambiental*

A este respecto conviene recordar que la percepción, actitudes y prácticas de los ciudadanos se reflejan después en actuaciones públicas o políticas cuyo éxito depende del grado de receptividad y colaboración que encuentren en la opinión pública. Según una encuesta de Eurostat realizada en 2014 relativa a las actitudes del ciudadano hacia el medio ambiente, el 95 por 100 de la población europea considera importantes o muy importantes estas cuestiones, especialmente las relativas a la contaminación del aire y del agua, alcanzando un 77 por 100 los que consideran que tienen un efecto directo en su vida cotidiana. Sin embargo, el 37 por 100 se siente mal o muy mal informado, especialmente en relación al impacto de los productos químicos de uso diario sobre la salud. Además, el 74 por 100 está de acuerdo en que la protección del medio ambiente puede favorecer el crecimiento económico de la Unión Europea, y en general coinciden en que no se hace lo suficiente ni por parte de las empresas ni desde las políticas públicas, alcanzando el 60 por 100 los que piensan que las decisiones deben tomarse de forma conjunta en la Unión Europea, frente al 36 por 100 que defiende la gestión individual de cada país.

La misma fuente señala que los españoles igualan o superan esas preocupaciones. Así, para el 96 por 100 se trata de cuestiones muy o bastante importantes, en especial la contaminación del agua y del aire, o el agotamiento de los recursos; un 83 por 100 considera que este tema tiene efecto directo en su vida cotidiana, priorizando el uso del transporte público (59 por 100) como alternativa para la protección ambiental. Alcanzan un 44 por 100 los que se consideran mal o muy mal informados sobre estos aspectos, especialmente respecto al impacto de los productos químicos sobre la salud (41 por 100). En lo que se refiere a la acción institucional para proteger el medio ambiente, se considera insuficiente en todos los casos, muy por encima de la opinión europea. En general, los españoles opinan que las decisiones relativas a protección ambiental

100. Agencia Europea de Medio Ambiente, *Informe Medio Ambiente en Europa. Estado y Perspectivas 2015* (SOER 2015).

deberían tomarse de forma conjunta por la Unión Europea (77 por 100), considerando importante el papel de las instituciones europeas en relación al cumplimiento de las leyes ambientales y al aumento de la financiación destinada a estos fines. Hay, pues, una preocupación creciente y manifiesta entre los ciudadanos por estas cuestiones<sup>101</sup>.

Avalada por la opinión pública, la política europea ha evolucionado desde la previa integración de la protección medioambiental en las políticas sectoriales para promover el desarrollo sostenible (Tratado de Ámsterdam de 1999), hasta convertirse hoy en el eje central de las políticas socioeconómicas. En esa línea, el 12 de julio de 2014 la Comisión presentaba la Comunicación *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa*, caracterizada por la reducción de consumo de recursos naturales y la limitación de generación de residuos y emisiones contaminantes, con diversas propuestas relativas a la gestión de residuos en el marco de la economía circular<sup>102</sup>, incluyendo seis proyectos de ley en materia de residuos, envases, vertederos, vehículos para desguace, baterías y acumuladores, y residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. Concretamente establecía reciclar el 70 por 100 de los residuos municipales, así como el 80 por 100 de los residuos de envases de aquí a 2030, y prohibir el vertido de residuos reciclables en 2025 (gráfico III-30).

Sin embargo, la nueva Comisión Europea ha retirado este paquete de medidas<sup>103</sup> para reemplazarlo a finales de 2015 por una nueva propuesta más ambiciosa, que tendrá en cuenta las aportaciones recabadas durante las consultas públicas, así como las realizadas por parte del Consejo y del Parlamento Europeo. La propuesta consistirá en el establecimiento de nuevos objetivos de generación y reciclado de residuos, por un lado, y por otro en una hoja de ruta que contemple la fase de producción y consumo, pero también el fomento y desarrollo de un mercado para productos reciclados<sup>104</sup>.

La “ecoeficiencia” mide la vinculación entre economía y medio ambiente desde una perspectiva de sostenibilidad. Así, en términos de gasto en medio ambiente, entendido

como el gasto en las actividades orientadas a la prevención, reducción y eliminación de contaminación u otro tipo de degradación ambiental, España mantiene la distancia respecto al gasto medio en la UE-28 desde 2009, encontrándose en 2012 entre los países que menor esfuerzo dedicaban a estos objetivos. Otro indicador que da cuenta de los recursos dedicados a la

---

*Repunte de  
la ecoeficiencia*

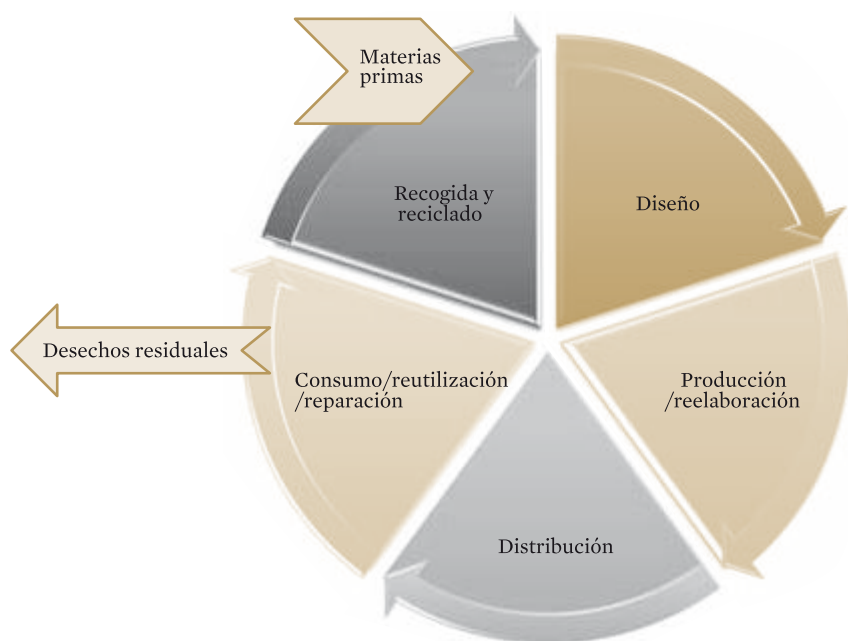
101. Comisión Europea, Eurobarómetro de 9 de septiembre de 2014, Actitudes hacia el medio ambiente.

102. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa* (COM 2014, 398 final/2).

103. Anexo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones, *Programa de Trabajo de la Comisión 2015*, “Un nuevo comienzo” (COM 2014, 910 final).

104. Conferencia Europea sobre una Economía Circular 2015, Discurso del Comisario Vella (Comisión Europea, nota de prensa de 5 de marzo de 2015).

GRÁFICO III-30. ECONOMÍA CIRCULAR



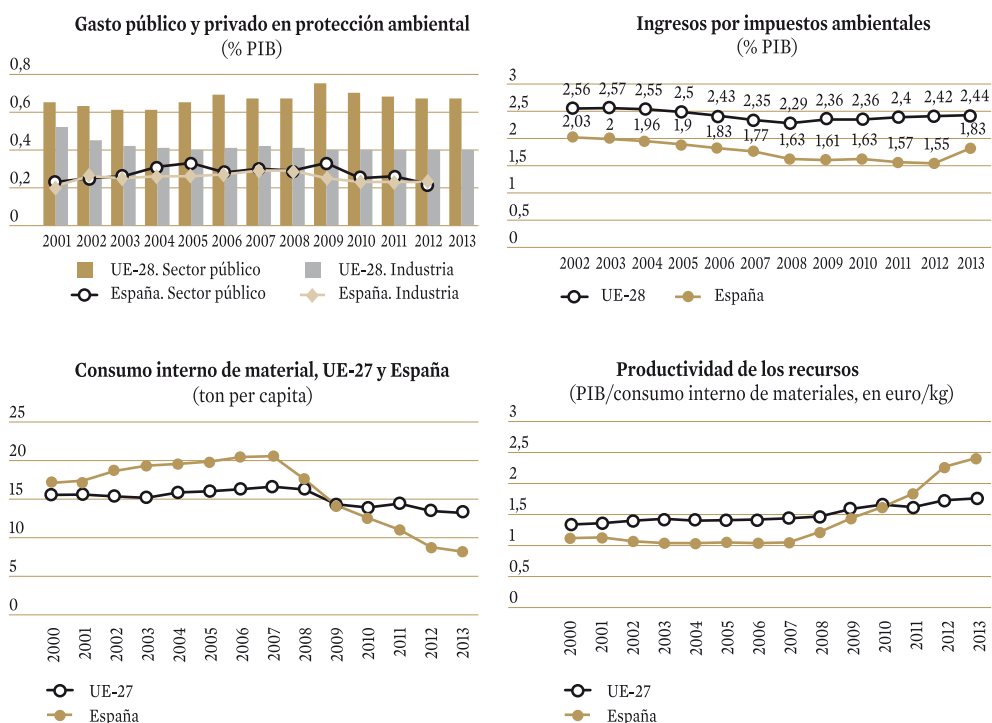
Fuente: *Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa* (COM 2014, 398 final/2).

protección ambiental es el ingreso por impuestos ambientales, instrumento fiscal que las Administraciones públicas utilizan para orientar a los consumidores hacia la adquisición y uso de productos menos perjudiciales para el medio ambiente. En Europa, un 75 por 100 del total de esta recaudación recae sobre la energía (carbón, productos petrolíferos, gas natural y electricidad), frente al 81 por 100 en España; el 21 por 100 corresponde a impuestos sobre el uso de vehículos de motor (el 17 por 100 en España), y el 4 por 100, a impuestos sobre contaminación y extracción de materias primas (el 2 por 100 en España). La recaudación registrada ha mejorado entre 2012 y 2013, pese a lo cual España ocupa la tercera peor posición entre los Estados miembros (gráfico III-31).

Los indicadores seleccionados para representar las pautas de consumo y producción sostenibles son el consumo interno de materiales (*Domestic Material Consumption*, DMC), que en el caso de España alcanzaba en 2013 los 8,3 kg por habitante, muy por debajo de la media en UE-27 (13,2 kg por habitante), y la productividad de los recursos (en términos de PIB respecto al índice DMC), que en España ha crecido por encima de dicha media, comportamiento que obedece, en buena medida, al retroceso del índice DMC durante los años de crisis, reflejando la contracción de la economía española.

En el ámbito de la energía, la tendencia, aunque positiva, es aún insuficiente. Así, la dependencia energética se redujo casi 11 puntos porcentuales en España entre 2008

GRÁFICO III-31. ECOEFICIENCIA, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible (Eurostat) y Anuario estadístico 2013 (MAGRAMA).

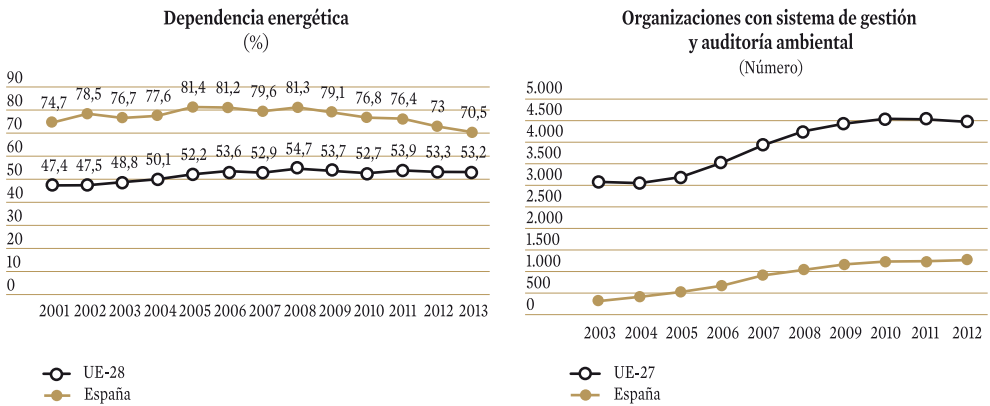
### Elevada dependencia energética

y 2013, aproximándose a la media europea, si bien ese año alcanzaba un elevado 70,5 por 100, frente al 53,2 por 100 de la UE-28. Este consumo en España continúa muy apoyado en los productos petrolíferos (42 por 100), seguido del gas (21,8 por 100), las energías renovables (14,6 por 100), la energía nuclear (12,3 por 100) y el carbón (9 por 100). En todo caso las renovables han crecido a buen ritmo desde 2004, tecnología que debe mantener el crecimiento para alcanzar el objetivo del 20 por 100 sobre el consumo bruto de energía en 2020 (Directiva 2009/28/CE y PER 2011-2020) (gráfico III-32).

En lo que respecta a la responsabilidad de empresas e instituciones manifestada a través de la adopción voluntaria de un Sistema de evaluación para la mejora de sus resultados medioambientales, en España el número de certificaciones ha seguido aumentando, aunque de forma ralentizada desde 2010, representando el país europeo con mayor número de estos registros, ya que en 2012 suponía el 28,3 por 100 del total (gráfico III-32).

### Avance de la responsabilidad ambiental de las empresas

GRÁFICO III-32. DEPENDENCIA ENERGÉTICA Y SISTEMAS DE GESTIÓN, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible (Eurostat) y Anuario estadístico 2013 (MAGRAMA).

A este respecto, la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental, traspone algunas novedades del Derecho comunitario, simplifica el proceso de garantía financiera para los operadores obligados a constituirla por la naturaleza de su actividad, e impulsa la realización voluntaria de análisis de riesgos entre operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños ambientales, orientándose a reforzar la prevención, así como a evitar y reparar las amenazas y daños ambientales por parte de estos operadores.

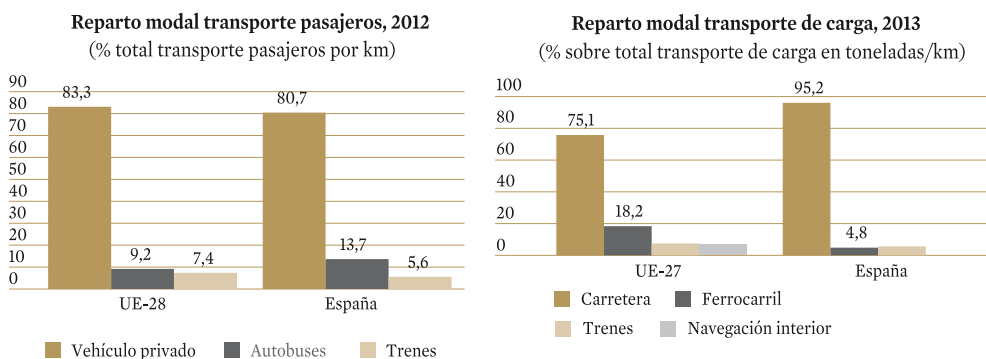
Además, se ha aprobado la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020<sup>105</sup>, que compromete a empresas, administraciones públicas y otras organizaciones en el avance hacia una sociedad más competitiva, productiva, sostenible e integradora, orientando las expectativas institucionales desde la perspectiva de desarrollo sostenible, ocupándose de aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno afectados por las actividades de las organizaciones, fomentando el empleo de calidad y apostando por la estabilidad, la formación y el desarrollo profesional de los empleados.

El sector transporte en 2013 representó en España el 39,4 por 100 del consumo final de energía, proporción que ha registrado una caída de casi 4 puntos porcentuales desde 2009, pero aún a distancia del 31,5 por 100 de media en UE-28. Lejos de un reparto modal equilibrado, el transporte por carretera para pasajeros representa la alternativa de mayor peso, tanto en el caso europeo como en el español, que en 2012 se encontraba por debajo de la media europea. Respecto al transporte de carga, la situación es más desfavorable para España, donde el 95,4 por 100 se distribuye por carretera, si bien ha experimentado un retroceso de un punto porcentual desde 2009.

*Intermodalidad en retroceso para el transporte de carga*

105. Aprobado por Consejo de Ministros el 24 de octubre de 2014.

GRÁFICO III-33. REPARTO MODAL EN EL TRANSPORTE, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible (Eurostat) y Anuario estadístico 2013 (MAGRAMA).

La Plataforma Europea de Movilidad (EPOMM), proyecto desarrollado entre 2009 y 2012 que se incluye en el Programa Una energía inteligente para Europa, analiza el reparto modal del transporte de pasajeros en unas 300 ciudades europeas en el entorno de 100.000 habitantes, utilizando el número de viajes en cada modalidad. Las conclusiones hablan de una media de entre 1 y 1,5 horas diarias empleadas en los trayectos, y entre 3 y 4 recorridos diarios, con independencia del lugar de residencia o el nivel cultural de los pasajeros, diferenciando el modo de transporte utilizado. Los resultados para las ciudades españolas arrojan una gran variabilidad, que puede responder a las diferentes circunstancias demográficas, culturales, de infraestructuras y orientación de las políticas urbanas de transporte en cada caso (gráfico III-34).

Así pues, en línea con lo recogido en el Informe 2013 del Observatorio del Transporte y la Logística de España<sup>106</sup>, si bien se observa un descenso de los desplazamientos debido a la reducción de la actividad económica en los últimos años, aún es necesario canalizar el transporte hacia las opciones con menor impacto ambiental, impulsando un reparto que prime las de menor consumo energético y emisiones.

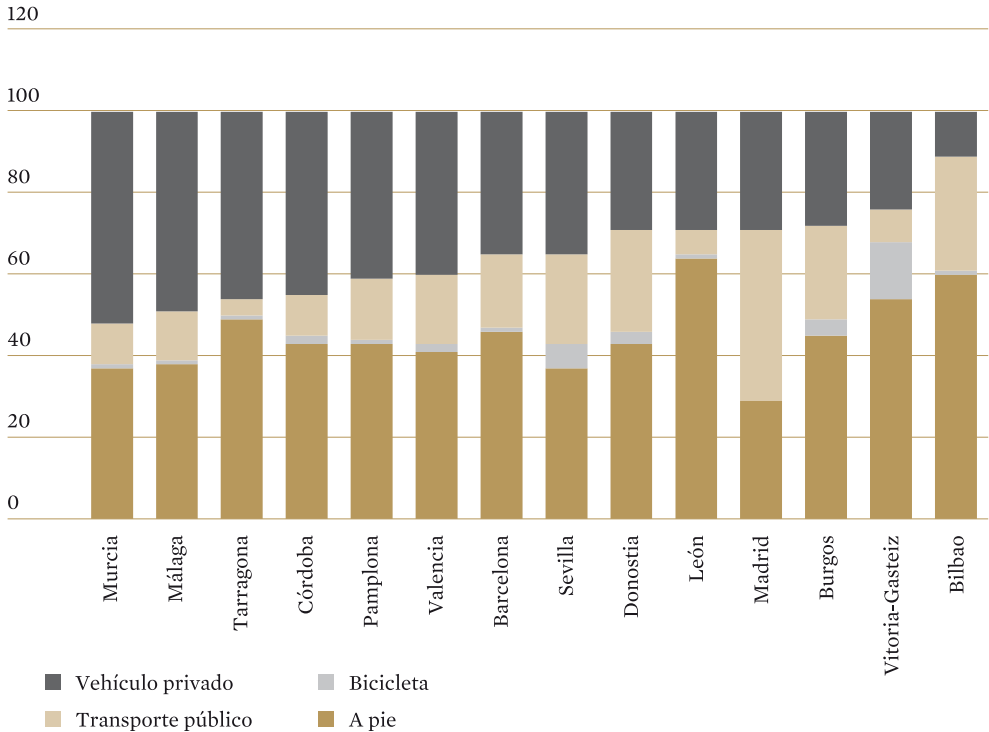
El territorio español en los últimos años ha continuado experimentando un aumento de la población urbana (59 por 100) respecto a la que habita en zonas predominantemente rurales (7 por 100 en 2012), pese a que el medio rural ocupa el 84,5 por 100 de su superficie. El progresivo abandono del ámbito rural y de las correspondientes actividades productivas está repercutiendo en la intensificación del modelo agrícola. Sin embargo, al tiempo se constata que estas actividades están evolucionando hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y la puesta en práctica de técnicas de cultivo y uso de tecnologías

*Un entorno que precisa  
protección y estímulo*

El territorio español en los últimos años ha continuado experimentando un aumento de la población urbana (59 por 100) respecto a la que habita en zonas predominantemente rurales (7 por 100 en 2012), pese a que el medio rural ocupa el 84,5 por 100 de su superficie. El progresivo abandono del ámbito rural y de las correspondientes actividades productivas está repercutiendo en la intensificación del modelo agrícola. Sin embargo, al tiempo se constata que estas actividades están evolucionando hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y la puesta en práctica de técnicas de cultivo y uso de tecnologías

106. Observatorio del Transporte y la Logística en España, Informe anual 2013 (Ministerio de Fomento, febrero de 2014).

**GRÁFICO III-34.** REPARTO MODAL DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN CIUDADES ESPAÑOLAS, 2011  
(En porcentaje)



Fuente: Proyecto EPOMM-PLUS (*Partners Learning Urban Sustainability*), Programa Energía Inteligente para Europa.

que contribuyen a ello. Así, la agricultura española cada vez consume menos agua, energía, fertilizantes y productos fitosanitarios, pierde menos suelo y emite menos gases a la atmósfera por cada unidad de producto o euro generado (gráfico III-36).

Entre las alternativas a la producción agrícola tradicional destaca la agricultura ecológica, definida como un compendio de técnicas agrarias que excluye el uso de productos químicos de síntesis como fertilizantes, plaguicidas, antibióticos, etc., con el objetivo de preservar el medio ambiente, mantener o aumentar la fertilidad del suelo y proporcionar alimentos con todas sus propiedades naturales<sup>107</sup>. Así, aportan al mercado una amplia gama de productos en los que se busca su diferenciación ante el consumidor a partir de un modelo agrario menos intensivo. España constituye uno de los mayores productores del entorno europeo, registrando un aumento significativo desde las 988.300 ha alcanzadas en 2007 hasta las 1.610.130 ha de 2013, habiéndose estabilizado en el entorno de las 1.600 ha desde 2009<sup>108</sup>. Esta producción, muy

107. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Perfil ambiental de España 2012*.

108. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Agricultura ecológica, Estadísticas 2013*.



orientada a la exportación, adolece de un mercado interior todavía débil debido a aspectos mejorables como la difusión de los productos, la profesionalización de la gestión comercial, la adaptación a las necesidades del mercado y del consumidor, la diversificación de la oferta, o las sinergias con Administraciones, organizaciones e instituciones, entre otros<sup>109</sup>. La Estrategia para el apoyo de la producción ecológica (MAGRAMA 2014) ofrece líneas de apoyo para la consolidación del sector, así como para impulsar el consumo interno y su vertebración sectorial (gráfico III-36).

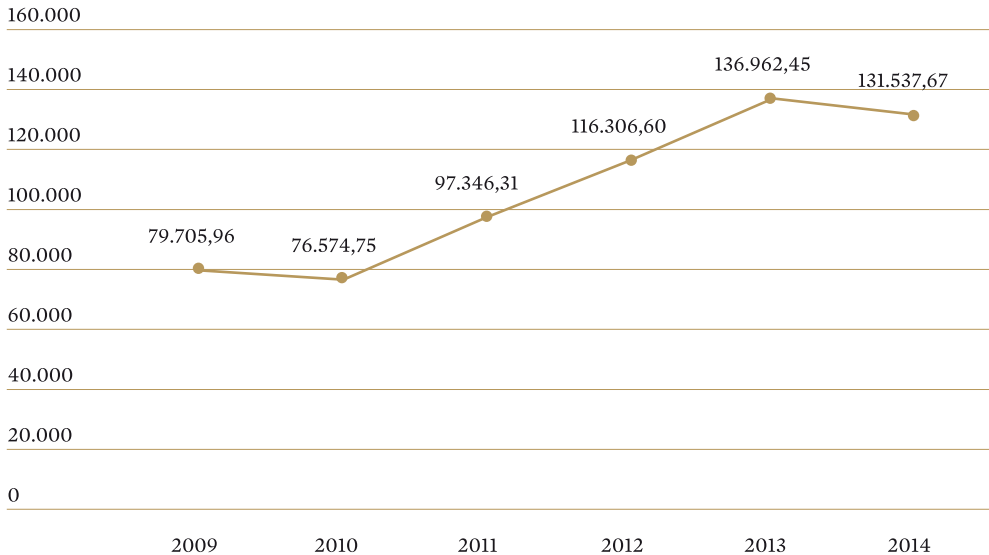
También se observa en España un desarrollo de los cultivos modificados genéticamente (OMG), especies a las que se aplica ingeniería genética para incrementar la producción y reducir los riesgos de pérdidas asociados a enfermedades (MAGRAMA 2012). Actualmente España es el país del entorno europeo con mayor superficie dedicada a OMG (casi 137.000 ha en 2013 y 131.537,67 ha en 2014 según el MAGRAMA, que representan el 92 por 100 de la superficie dedicada a estos cultivos en Europa, según Eurostat) (gráfico III-35), cuya producción presenta una concentración destacada en las regiones de Aragón y Cataluña<sup>110</sup>. Hay que señalar que en la Unión Europea solo se permite el consumo o el cultivo de modificaciones genéticas con opinión científica favorable por parte de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), dictaminando que no representan riesgos directos o indirectos para la salud humana o animal ni para el medio ambiente superiores a los de las variedades convencionales. Las alegaciones de diversos países cuestionando la seguridad del maíz MON810, protegido contra las plagas de taladro, han sido respondidas por EFSA ratificando su opinión científica favorable.

En aplicación de la Directiva (UE) 2015/412, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio, estos podrán adoptar medidas para restringir o prohibir el cultivo en la totalidad o en parte de su territorio de un OMG o de un grupo de OMG, siempre que dichas medidas sean conformes al Derecho de la Unión Europea, razonadas, proporcionadas y no discriminatorias. A partir del 3 de abril de 2017 los Estados miembros que cultiven OMG adoptarán medidas adecuadas en las zonas fronterizas de su territorio con el fin de evitar una posible contaminación en aquellos Estados miembros vecinos donde estén prohibidos estos cultivos, a menos que dichas medidas sean innecesarias debido a condiciones geográficas específicas.

109. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Caracterización del mercado de productos ecológicos en los canales especialistas de venta. Valor, volumen, viabilidad y buenas prácticas de comercialización* (febrero de 2012).

110. La regulación de los organismos modificados genéticamente (OMG) en España se contiene en la Ley 9/2003, que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de OMG, el Real Decreto 178/2004, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y aplicación de la Ley 9/2003, modificado por el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, y el Real Decreto 191/2013, de 15 de marzo, fundamentalmente en lo que se refiere a la composición y funciones del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente y de la Comisión Nacional de Bioseguridad.

**GRÁFICO III-35.** SUPERFICIE CON MAÍZ GENÉTICAMENTE MODIFICADO EN ESPAÑA, 2007-2013  
(En hectáreas)



Notas:

Incluye variedades registradas en el catálogo de la Unión Europea y APC (Autorización Provisional de Comercialización) de España.

La estimación de superficie está referida a una dosis media de 85.000 semillas/ha.

Se han declarado libres de transgénicos por vía parlamentaria Asturias, País Vasco y Canarias, seis provincias (Álava, Lanzarote, Málaga, Mallorca, Menorca y Vizcaya) y más de 200 municipios.

Fuente: MAGRAMA.

Actualmente, en la Unión Europea existen más de 300 regiones y 500 municipios declarados libres de cultivos transgénicos repartidos en todos los Estados miembros, a excepción de República Checa, Portugal, Eslovaquia, Rumanía y España. En Alemania, Francia, Austria, Bulgaria, Grecia, Luxemburgo, Hungría, Italia, Suiza, Turquía y la República Checa, se mantiene la prohibición de cultivar OMG, mientras en Rumanía y Eslovaquia se registran pequeños cultivos de ensayo. En Polonia el cultivo de MON180 ha estado permitido hasta 2013<sup>111</sup>.

El abandono del entorno rural también repercute negativamente en los ecosistemas forestales españoles que desde hace años sufren la reducción de la recogida y gestión de algunos productos forestales por falta de rentabilidad, los efectos del retroceso de la ganadería extensiva, la repoblación con especies pirofíticas, y en general la escasa ordenación forestal, razones que aumentan el riesgo de degradación de

---

*El patrimonio natural  
español y su  
ordenamiento*

111. *European NGO Network on Genetic Engineering (GENET)*, Red europea de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, comprometidas desde 1995 con el debate crítico de la ingeniería genética.

suelos y paisajes, así como el de inicio de incendios por aumento de combustibilidad de los montes y reducción de herbívoros (Programa Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014).

Orientado a mejorar la gestión sostenible de las masas forestales españolas, el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes<sup>112</sup>, considera a los montes como “infraestructuras verdes”, en línea con la regulación europea, y reconoce explícitamente su carácter multifuncional (desempeño de funciones de naturaleza económica, ecológica, social y cultural), incorporando una clasificación en función de su titularidad e interés general. Sin embargo, llaman la atención algunas novedades recogidas en la nueva norma, como el hecho de otorgar a las comunidades autónomas potestad para establecer excepciones a la prohibición del cambio de uso durante treinta años en un terreno forestal incendiado “por razones de interés público de primer orden”, así como el acceso público y la circulación de vehículos a motor por pistas forestales, la simplificación de la gestión forestal, la obligatoriedad de la planificación forestal en montes privados no protectores y públicos no catalogados, o la utilización de especies forestales de turno corto (crecimiento rápido) en repoblaciones. El Proyecto de Ley dispone, además, la elaboración de una Estrategia Nacional de Gestión Cienética, y la creación de un Registro español de Infractores de Caza y Pesca, y un Registro Nacional de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales.

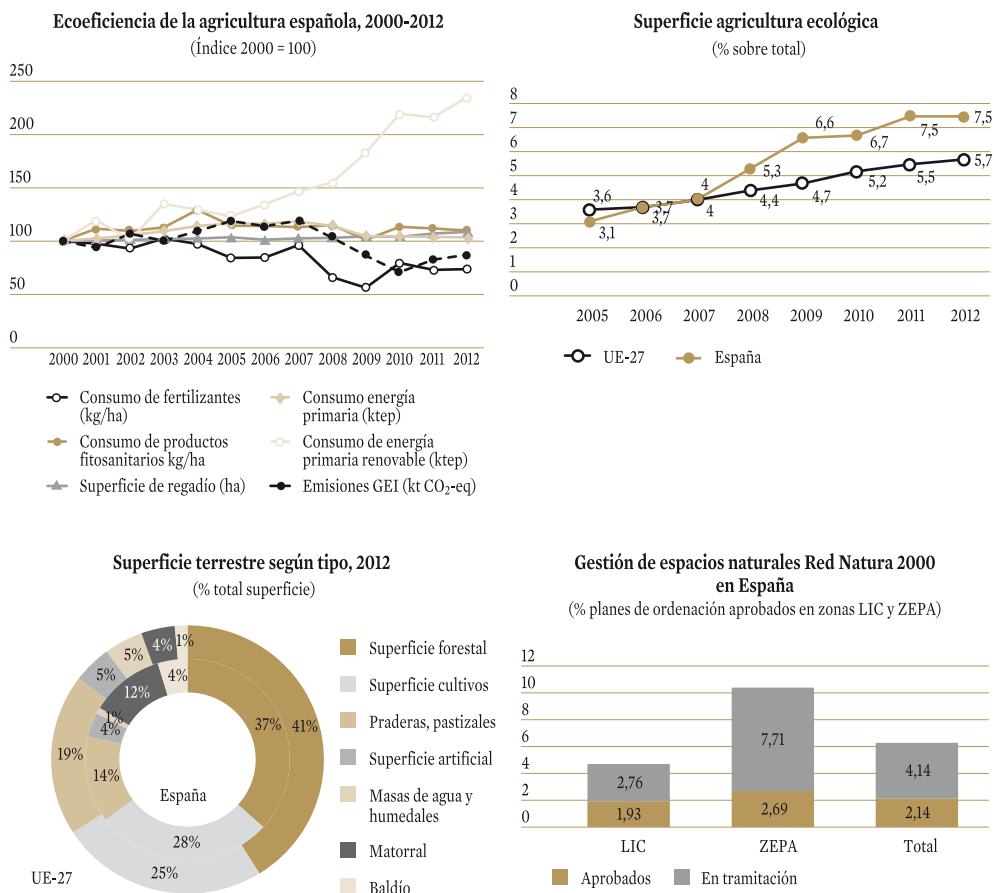
Hay que mencionar el reciente Plan de activación socioeconómica del sector forestal español (enero de 2014), que incluye entre sus ejes el referido a “proporcionar los mecanismos e instrumentos administrativos que impulsen una planificación y gestión sostenible de terrenos forestales”, cuyas directrices básicas de gestión serán elaboradas y aprobadas por la Administración del Estado en colaboración con las comunidades autónomas.

En términos de los cambios registrados en la ocupación del suelo en España, la proporción de territorio artificial alcanzaba en 2012 el 3,9 por 100 del total nacional (gráfico III-36), lo que representa un 10 por 100 de la superficie artificial europea. El proceso acelerado de artificialización afecta especialmente a las costas españolas, donde alcanza una tasa anual de 27.666 ha/año, provocando profundos cambios cuya importancia obedece a su carácter irreversible. El litoral mediterráneo y parte del atlántico y del cantábrico han sufrido un proceso intenso de urbanización en los primeros kilómetros de costa desde 1987, cuyo ritmo de construcción se multiplicó por cuatro entre los periodos 1987-2000 y 2000-2005, lo que supone que en menos de una generación casi la mitad del litoral mediterráneo (un 43 por 100) se ha convertido en artificial (resultados del proyecto *Corine Land Cover*<sup>113</sup>).

112. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (23 de enero de 2015).

113. Proyecto europeo CLC2000: actualiza la base de datos *Corine Land Cover* para el año 2000 y reúne información de cambios en la ocupación del suelo en Europa durante la década 1990-2000.

GRÁFICO III-36. USOS DEL SUELO Y ESPACIOS PROTEGIDOS, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible (Eurostat) y Anuario Estadístico 2014 (MAGRAMA); Europarc España.

A este respecto el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas<sup>114</sup>, pretende aumentar el nivel de protección ambiental del litoral español, fomentando una actividad económica respetuosa con el medio ambiente, mediante la prohibición de edificaciones y construcciones que supongan aumento de volumen, altura o superficie respecto a las existentes, la exigencia de certificación de eficiencia energética y ahorro de agua en obras autorizadas, o el aumento de protección de los tramos naturales de las playas. Además, por primera vez se aborda la redacción de una Estrategia de Adaptación del litoral a los efectos del cambio climático, previendo la posibilidad de declarar en regresión ciertos tramos de costa, en los que se podrá restringir la ocupación. La clarificación de criterios para establecer actividades

114. Desarrolla y ejecuta la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

bajo determinados estándares de protección ambiental puede ordenar la situación de hoteles, viviendas y chiringuitos de playa que en su día se construyeron de forma legal. Sin embargo, algunos aspectos de la nueva regulación, como la ampliación del plazo de las concesiones hasta 75 años o la posible transmisión “intervivos”, han sido discutidos por cuestiones relacionadas con las competencias autonómicas en la materia, o la forma de determinar el alcance del dominio público natural.

El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social fundamental por su vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y su aportación al desarrollo social y económico, por lo que la normativa exige a los poderes públicos que velen por su conservación y utilización racional en el territorio nacional y aguas de jurisdicción española. Fruto de una ambiciosa política de declaración de espacios protegidos en los ámbitos nacional y autonómico, en España la superficie protegida alcanzaba en 2013 el 27,8 por 100 sobre la superficie total. A este respecto hay que señalar el aumento en 1.102 ha del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel, además de la declaración de 39 espacios de las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción española como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), que suponen 4,9 millones de hectáreas marinas a incluir en la Red Natura 2000<sup>115</sup>. Sin embargo, únicamente el 3 por 100 de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y el 11 por 100 de los Lugares de Interés Comunitario (LIC) disponen de un plan de ordenación aprobado o en proceso de tramitación (gráfico III-36), como establece la legislación nacional, poniendo en riesgo los objetivos de garantizar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora, y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales<sup>116</sup>.

A este respecto, entre las novedades incorporadas por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que sustituye a la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, destaca la posibilidad de que la Administración del Estado intervenga en la gestión de un Parque Nacional en caso de conservación desfavorable, así como la declaración de estado de emergencia por catástrofe medioambiental; además, se mejoran las garantías de titulares de terrenos incluidos en estos espacios naturales a los que se reconoce la capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales compatibles con su protección. Pese a la vocación de la nueva norma de mejorar la coordinación y protección de los Parques Nacionales españoles, suscitó polémica la ampliación en seis años del límite para eliminar actividades incompatibles

115. Resolución de 21 de enero de 2014, de Parques Nacionales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014, por el que se amplían los límites del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel por incorporación de terrenos colindantes al mismo. Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas españolas.

116. En virtud de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, “los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en la misma”.

con los espacios protegidos contemplados en la nueva ley, desde 2017 hasta 2020, momento hasta el cual se podrán celebrar “acuerdos voluntarios” con propietarios de fincas privadas para impedir la práctica de esos usos.

La gestión de los residuos municipales representa uno de los mayores retos de las políticas medioambientales. En España la generación por habitante registra desde 2003 un retroceso sostenido, situándose a partir de 2010 por debajo de la media europea, en coherencia con la fuerte reducción del consumo experimentado durante los años de crisis; además, todos los residuos generados se incluyen en algún tipo de gestión. Sin embargo, el depósito en vertedero suponía el 60 por 100 de la gestión de los residuos municipales en España en 2013, el doble que la media en la Unión Europea (gráfico III-37). Además, la Comisión Europea ha denunciado a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por mantener abiertos treinta vertederos que incumplen la normativa medioambiental europea, pese a los reiterados avisos de Bruselas para su clausura.

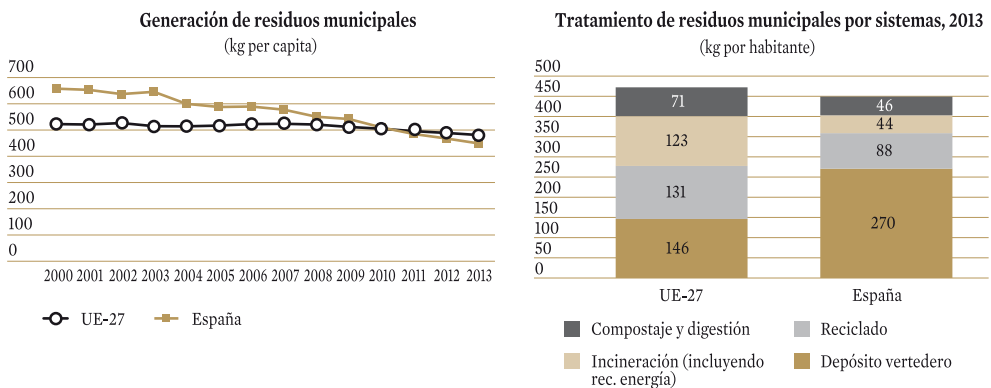
El Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), pretende mejorar la prevención de la generación de RAEE y el fomento de técnicas de tratamiento, como la preparación para la reutilización, avanzando en el reciclado y valorización de estos residuos, para reducir la eliminación al mínimo y contribuir al uso eficiente de los recursos.

Los avances alcanzados en las últimas décadas en este ámbito, como la mejora de la calidad del agua, o la reducción de algunos contaminantes atmosféricos, no han impedido que la contaminación continúe provocando serios impactos sobre la salud,

### La gestión de los residuos municipales

### Sanidad ambiental

**GRÁFICO III-37. GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA**



Fuente: Indicadores de Desarrollo Sostenible (Eurostat) y Anuario estadístico 2013 (MAGRAMA).

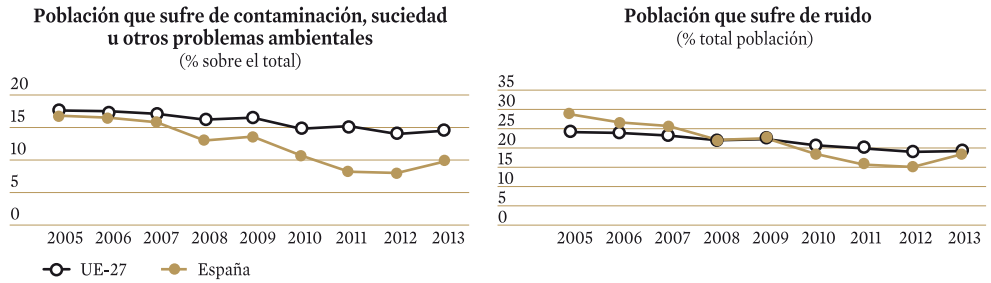
especialmente en áreas urbanas, como reconoce la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>117</sup>. Así, según su Informe de 2015, cerca de 430.000 muertes prematuras en la Unión Europea fueron atribuidas en 2011 a la exposición a partículas finas (PM 2,5), otras 10.000 se relacionaron con la exposición prolongada a ruido ambiental que puede provocar enfermedades coronarias e infartos, mientras la intensificación del uso de químicos en productos de consumo se asocia al aumento de enfermedades endocrinas. A ello se añade la incertidumbre respecto a la evolución de estas enfermedades en los próximos años y el agravamiento previsto de los impactos relacionados con el cambio climático.

Según datos de Eurostat, la población expuesta a contaminación y otros problemas ambientales es menor en España respecto a la media europea, mientras la salud auto-percibida de la población española ha mejorado en los últimos años, aproximándose a dicha media (gráfico III-38).

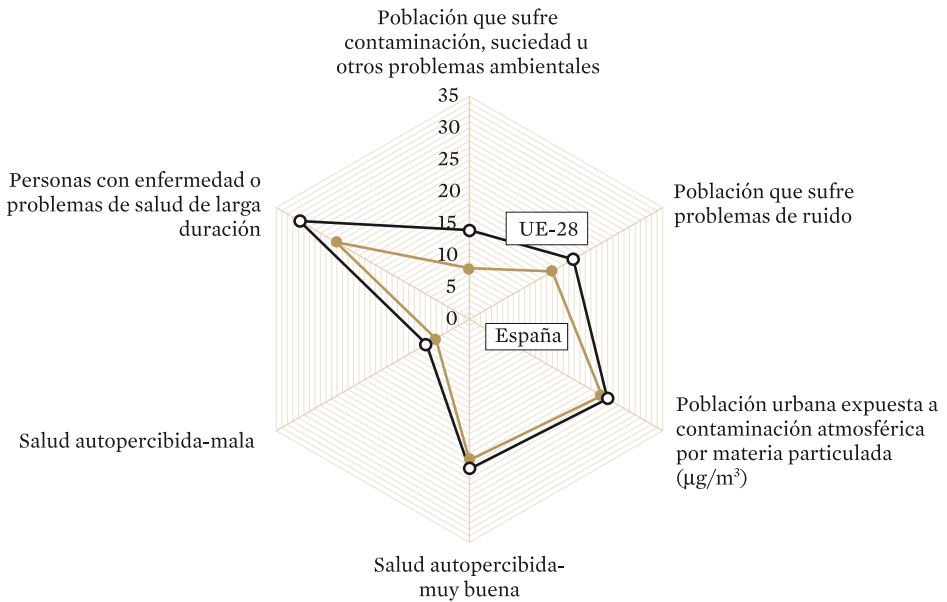
A través de la Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral, las autoridades españolas reconocen cierta relación causa-efecto en los problemas sanitarios de origen ambiental, si bien admiten la dificultad de su constatación debido a aspectos como la variación de la carga ambiental a la que los ciudadanos se exponen diariamente, los diferentes grados de afección según el sector poblacional o el agente del que se trate, la capacidad de bioacumulación de muchos contaminantes, el carácter multifactorial o la cronicidad de algunos efectos, o la predisposición genética de la población, por citar solo algunos, que obstaculizan el trabajo de epidemiólogos y responsables de la salud pública. Actualmente, sin embargo, se acepta que algunos efectos sobre la salud son atribuibles a factores ambientales, como es el caso de las enfermedades respiratorias (asma, alergias) provocadas por la contaminación del aire; trastornos neurológicos de desarrollo por metales pesados y contaminantes orgánicos persistentes (como dioxinas y plaguicidas); cáncer infantil por agentes físicos, químicos y biológicos (como el humo de tabaco en el ámbito familiar, exposición a disolventes, etc.); riesgo de muerte súbita, déficit de peso al nacer, disfunción pulmonar, asma, insuficiencia respiratoria, o infección del oído medio en bebés por exposición al humo del tabaco durante el embarazo; trastornos inmunológicos, alteración de procesos endocrinos, trastornos neurotóxicos y cáncer provocados por plaguicidas; represión de respuesta inmunológica y cáncer de piel por exceso de exposición a radiación ultravioleta, o influencia negativa en el proceso de aprendizaje, provocada por exposición a niveles de ruido elevados o persistentes cerca de las escuelas. Está prevista la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Acción en Salud y Medio Ambiente.

117. Agencia Europea de Medio Ambiente, *Informe Medio Ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2015* (SOER 2015).

**GRÁFICO III-38. INCIDENCIA DE PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA POBLACIÓN, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA**



**Indicadores de salud y problemas ambientales, 2012 (% de población)**



Fuente: Eurostat, *Indicadores de calidad de vida*.

A este respecto hay que mencionar el Real Decreto 678/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que revisa los objetivos de determinados contaminantes, así como los métodos de referencia para su medición, y transpone al ordenamiento jurídico los objetivos de calidad del aire establecidos por las directivas europeas para los contaminantes con más incidencia en la salud de las personas y en el medio ambiente (cuadro III-4).



CUADRO III-4. COMPARATIVA DE OBJETIVOS DE CALIDAD DEL AIRE

| Contaminante          | Real Decreto 102/2011                                                                |                                                                                | Real Decreto 678/2014                                                                |                                                                                |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|                       | Concentración media en 30 minutos que no debe superarse ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) | Concentración media en 24 h que no debe superarse ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) | Concentración media en 30 minutos que no debe superarse ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) | Concentración media en 24 h que no debe superarse ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) |
| Cloro molecular       | 300                                                                                  | 50                                                                             | 300                                                                                  | 50                                                                             |
| Cloruro de hidrógeno  | 300                                                                                  | 50                                                                             | 300                                                                                  | 50                                                                             |
| Compuestos de flúor   | 60                                                                                   | 20                                                                             | 60                                                                                   | 20                                                                             |
| Fluoruro de hidrógeno | 30                                                                                   | 10                                                                             | 30                                                                                   | 10                                                                             |
| Sulfuro de hidrógeno  | 100                                                                                  | 40                                                                             | 100                                                                                  | 40                                                                             |
| Sulfuro de carbono    | 30                                                                                   | 10                                                                             | —                                                                                    | 70                                                                             |

Fuente: elaboración propia a partir de las mencionadas disposiciones normativas.

### 3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

La evidencia y progresión de los fenómenos relacionados con el cambio climático global provoca la necesidad de adoptar modelos energéticos y socioeconómicos capaces de mantener el bienestar social respetando los límites de carga de la biosfera. En esta línea, la reducción del consumo de energía, la descarbonización energética y los sumideros de carbono constituyen los principales elementos de un sistema energético más eficiente y sostenible.

Este apartado analiza la evolución de los indicadores de cambio climático de España a la luz de las conclusiones europeas en el marco de los objetivos revisados de reducción de emisiones, actualizando la información relativa al cambio climático, la evolución y coyuntura de las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI), las novedades del marco normativo y los resultados de la última Cumbre sobre el Clima.

La Conferencia de Naciones Unidas para el Cambio Climático adoptó en 1997 el Protocolo de Kyoto (PK), en cuyo marco 37 países industrializados (países Anexo I del PK)

decidieron reducir sus emisiones GEI una media del 5 por 100 entre 2008 y 2012 respecto a 1990<sup>118</sup>. Para ello cada país podía aplicar una combinación de políticas y medidas, incluyendo la utilización de los denominados mecanismos flexibles o mercados de carbono<sup>119</sup>, estableciendo, además,

*Cumplimiento de Kyoto en Europa*

acuerdos de reducción para sectores difusos (hogares y servicios, transporte, gestión de residuos y agricultura), no incluidos en el Sistema de comercio de derechos de emisión y que representan el 60 por 100 del total de emisiones GEI. Entre 1990 y 2012 las

118. Véanse anteriores Memorias del CES.

119. Estos son el Sistema de comercio de derechos de emisión, UE-ETS (que cubre 11.000 plantas industriales y de producción de energía en 31 países), los mecanismos de implementación conjunta (compra-venta de derechos entre países del Anexo I), y los mecanismos de desarrollo limpio (compra-venta de derechos de emisión entre países Anexo I y no Anexo I).

emisiones GEI de la UE-15 se redujeron un 15,1 por 100 respecto a 1990, muy por encima del 8 por 100 establecido por el Protocolo, mientras las correspondientes a España fueron un 20 por 100 superiores a las de 1990, frente a un compromiso de aumento del 15 por 100. España es, pues, uno de los países que han necesitado adquirir una mayor cantidad de unidades procedentes de mecanismos flexibles para el cumplimiento de los compromisos adquiridos<sup>120</sup>.

En abril de 2009 la Unión Europea adoptó el Paquete Clima y Energía, comprometiéndose a reducir sus emisiones GEI un 20 por 100 hacia 2020 respecto a 1990, con la posibilidad de aumentar ese objetivo hasta el 30 por 100 siempre que otros países desarrollados alcanzaran compromisos similares y los países en desarrollo contribuyeran según sus respectivas capacidades (en línea con la Enmienda de Doha<sup>121</sup>). Durante la Conferencia de las Partes sobre cambio climático celebrada en Durban (Sudáfrica, 2013) se ratificó el segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kyoto, que culminará en 2020. En ella los países desarrollados reiteraron su compromiso de continuar la financiación a largo plazo, con intención de movilizar hasta 100.000 millones de dólares para proyectos de adaptación y mitigación del cambio climático hasta 2020.

La 20.<sup>a</sup> sesión de la Conferencia de las Partes y 10.<sup>a</sup> Conferencia en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (COP20/CMP10) celebrada en Lima (Perú), del 1 al 14 de diciembre de 2014, se encargó de elaborar un texto inicial con los elementos del acuerdo a adoptar en París en 2015. Además se adoptaron decisiones relativas a unas contribuciones al Fondo Verde para el Clima que se estima superarán el inicial objetivo de 10.000 millones de dólares (hasta la fecha de la COP20 sumaban 10.200 millones de dólares y en la Cumbre se produjeron nuevos anuncios de aportaciones por parte de Noruega, Australia, Bélgica, Perú, Colombia, Australia, Alemania y China, países que aceptan la Enmienda de Doha), la mejora de la visibilidad de los Planes Nacionales de Adaptación al cambio climático a través de la iniciativa Conocimiento en la Adaptación, o la inclusión de estos aspectos en el currículum escolar y en los planes nacionales de desarrollo, mediante la adopción de la Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y Concienciación. Además se presentó el nuevo Portal Nazca de Acción Climática, cuyo objetivo es dar visibilidad a las iniciativas de los actores no estatales.

120. España, Austria y Países Bajos habrían adquirido una mayor cantidad de estas unidades, dedicando los mayores recursos financieros a este fin (611 millones de euros en el caso de Austria, 365 en los Países Bajos y 382 millones de euros en el caso de España, sin incluir recursos presupuestarios asignados a adquisiciones bilaterales) (*Progreso hacia los objetivos de Kyoto 2008-2012. Tendencias y proyecciones en Europa 2013*, Agencia Europea de Medio Ambiente).

121. En virtud de la Enmienda de Doha (acordada el 8 de diciembre de 2012 en Doha, y aprobada mediante Decisión del Consejo de la Unión Europea el 9 de enero de 2015) se establece un segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto de ocho años de duración, que concluirá el 31 de diciembre de 2020 y que desde el 1 de enero de 2013 se aplica de forma provisional. Para su entrada en vigor es necesario un total de 144 instrumentos de aceptación, y la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia deben ratificarlo a más tardar en el tercer trimestre de 2015.

*Se intensifica el  
compromiso europeo*

Europa continúa dando pasos en la dirección de alcanzar el objetivo de reducción de emisiones GEI para 2030. El informe anual de situación (*Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020*) ofrece por primera vez datos relativos a la utilización de los ingresos fiscales procedentes de la subasta de derechos de emisión, método de asignación por defecto en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la Unión Europea, cuya directiva reguladora dispone que al menos la mitad de estos ingresos deben utilizarse para combatir el cambio climático en países de la Unión Europea o en terceros países.

En las conclusiones alcanzadas por el Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 se establecieron los elementos clave del marco de actuación en materia de clima y energía para 2030<sup>122</sup> (recuadro III-3), aunque resta por concretar una mayor definición de los compromisos a 2030.

**RECUADRO III-3.** CONSEJO EUROPEO DE 23-24 DE OCTUBRE SOBRE CLIMA Y ENERGÍA PARA 2030: CONCLUSIONES

**Objetivo vinculante de reducción de emisiones GEI:** se garantizará reducción del 40 por 100 de las emisiones en 2030 respecto a 1990, para que disminuyan las correspondientes a los sectores sujetos y no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión en un 43 y 30 por 100, respectivamente, sobre los niveles de 2005.

**Reforma del RCDE de la Unión Europea:** el factor de reducción del límite máximo de emisiones permitidas pasará del 1,74 al 2,2 por 100 anual a partir de 2021; la asignación gratuita de derechos de emisión no desaparecerá a partir de 2020, apoyando a sectores con problemas de pérdida de competitividad internacional y a las instalaciones más eficientes para evitar riesgo de fugas de carbono (deslocalización); el Programa NER300 (*New Entrants Reserve 300*), instrumento financiero gestionado por la Comisión Europea, el Banco de Inversiones Europeo y los Estados miembros para impulsar el almacenamiento de carbono y las fuentes de energía renovable, ampliará su ámbito de aplicación a la innovación hipocarbónica en sectores industriales y aumentará su dotación inicial a 400 millones de derechos de emisión (NER400); se creará nueva reserva del 2 por 100 de los derechos del RCDE para apoyar la inversión en Estados miembros con bajos niveles de renta (PIB pc inferior al 60 por 100 de la media de la Unión Europea); el 10 por 100 de los derechos de emisión sujetos a RCDE se distribuirá entre países con PIB inferior al 90 por 100 de la media de la Unión Europea en 2013.

**Sectores no sujetos al RCDE:** todos los Estados miembros contribuirán a la reducción global en la Unión Europea para 2030 con objetivos entre el 0 y el 40 por 100 respecto a

122. Objetivos para 2030 en materia de clima y energía en favor de una economía competitiva, segura y baja en carbono en la Unión Europea (Comisión Europea, Comunicado de prensa de 22 de enero de 2014).

**RECUADRO III-3.** CONSEJO EUROPEO DE 23-24 DE OCTUBRE SOBRE CLIMA Y ENERGÍA PARA 2030: CONCLUSIONES (*continuación*)

2005 para sectores no RCDE. En el sector transporte se impulsará la reducción de emisiones y eficiencia energética fomentando el uso de renovables. Se definirá antes de 2020 una política que permita incluir el uso de la tierra y cambio de uso de la tierra y silvicultura como elemento de mitigación de emisiones.

**Fuentes de energía renovables y eficiencia energética:** la cuota de renovables en la Unión Europea para 2030 será de, al menos, el 27 por 100 sobre el consumo total de energía, lo que representa un objetivo colectivo vinculante que no impide que cada Estado miembro fije objetivos nacionales más elevados. En relación a la eficiencia energética se fija un objetivo indicativo de al menos el 27 por 100 respecto a las previsiones de consumo energético futuro a alcanzar en 2030. Estas cuotas requerirán una mayor interconexión y coordinación del mercado energético europeo, para lo que la Comisión Europea se propone alcanzar al menos un 10 por 100 de interconexiones de electricidad a más tardar en 2020 y del 15 por 100 en 2030, al menos para aquellos Estados miembros que no hayan logrado una integración adecuada en el mercado interior de la energía.

A principios de 2014 la CE publicó su propuesta sobre la creación de una Reserva de Estabilidad de Mercado (MSR en sus siglas en inglés)<sup>123</sup>, nuevo instrumento para intervenir el precio del derecho en el mercado de CO<sub>2</sub>. La justificación de la CE para introducir este instrumento es que el precio del CO<sub>2</sub> en el mercado es demasiado bajo como para que sea rentable invertir en nuevas tecnologías bajas en carbono. La puesta en marcha de esta reserva estaba prevista para 2021, coincidiendo con el inicio del siguiente periodo del ETS. Actualmente están teniendo lugar las negociaciones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos para modificar esta propuesta, aunque de momento los Estados miembros de la Unión Europea están divididos en sus posiciones y algunos países bloquean el adelanto de la puesta en marcha de MSR. Se pretende que finalice este proceso a mediados de 2015.

Asimismo, el RCDE establece un mecanismo de compensación de costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidas en los precios de la electricidad, del que podrían beneficiarse las instalaciones expuestas a un riesgo significativo de fuga de carbono. Este mecanismo se configura en forma de ayudas estatales cuyo otorgamiento queda a potestad del propio Estado miembro.

---

*Distorsiones dentro  
de la Unión Europea*

123. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, 2014/0011 (COD).

Debido a la coyuntura económica que atraviesan España y la propia Unión Europea, el presupuesto de los Estados miembros destinado a las ayudas estatales al mecanismo de compensación ha sido muy desigual y en muchos casos inexistente<sup>124</sup>, lo que provoca una desventaja competitiva de instalaciones industriales españolas respecto a sus homólogas europeas. Para el caso concreto de España, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo presupuestó un millón de euros para 2013 y la misma cantidad para 2014, que no fueron otorgadas al no estar tramitada la norma que aprobaba las bases reguladoras para la concesión de estas ayudas.

España, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha valorado muy positivamente el Acuerdo europeo alcanzado sobre el nuevo Marco Energía y Clima, al considerar que esta propuesta representa un avance importante para superar su histórico aislamiento energético, comprometiéndose a alcanzar los objetivos establecidos para los próximos 16 años<sup>125</sup>.

Pese a que España no había alcanzado en 2012 el nivel de reducción de emisiones GEI comprometido en virtud del Protocolo de Kyoto, los registros correspondientes a 2013 han continuado a la baja, alcanzando un 10,1 por 100 sobre las de 1990, con lo que ya se puede hablar de superación del mencionado objetivo del 15 por 100. Esta reducción se ha dejado sentir desde 2005 en todos los sectores, alcanzando un 75 por 100 sobre las emisiones totales las correspondientes al procesado de energía, el 12 por 100 la agricultura, el 7,3 por 100 los procesos industriales, y el 4,7 por 100 el tratamiento y eliminación de residuos (en este caso la emisión ha aumentado 2,2 puntos porcentuales respecto a 1990) (gráfico III-39), tendencia que deberá mantenerse para alcanzar los futuros objetivos de reducción.

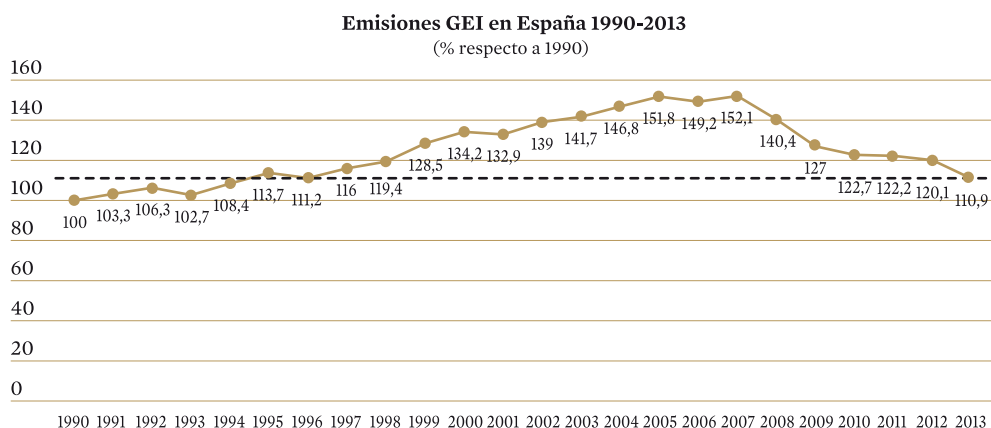
Como señala el Programa Nacional de Reformas del Reino de España de 2014, estos resultados obedecen, entre otros factores, a la aplicación de medidas para la reducción de emisiones contaminantes, como la adopción de la Hoja de Ruta para el Horizonte 2020 (*European Strategy Forum on Research Infrastructures, ESFRI*), el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, el Programa Proyectos Clima para la adquisición de reducciones verificadas de emisiones en los sectores difusos<sup>126</sup>, los Planes de Impulso al Medio

124. Se constata un fuerte contraste para el periodo 2013-2015 entre países como Alemania, que contaba con entre 350 y 203 millones de euros anuales; Grecia, con entre 14 y 20 millones de euros anuales, o Bélgica, que contaba con entre 7 y 113 millones de euros anuales, y España, con 1 millón de euros para 2013 y 2014 (no otorgados) y 3 millones de euros para 2015. (Fuente: DG Competencia de la Comisión Europea.)

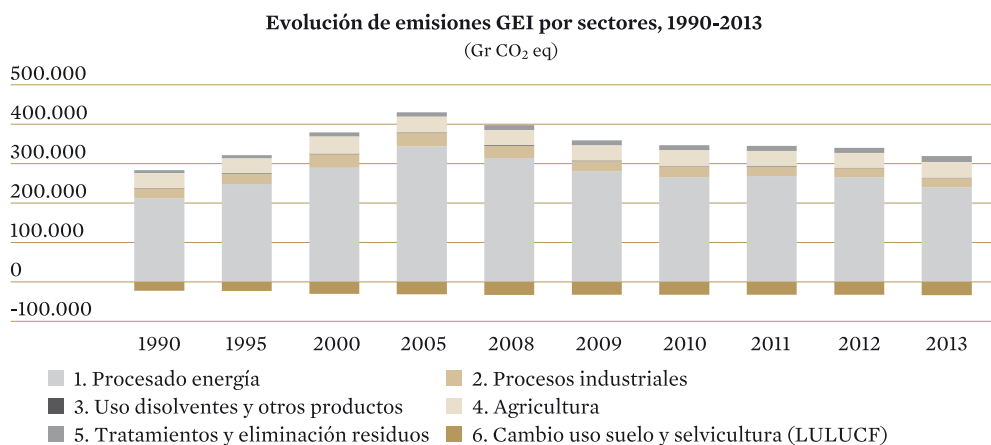
125. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, nota de prensa de 24 de octubre de 2014.

126. Actividad promovida por el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO<sub>2</sub>), que ofrece apoyo al sector privado para emprender actividades bajas en carbono, propiciando el desarrollo de tecnologías limpias que contribuyan a mitigar el cambio climático.

GRÁFICO III-39. EMISIONES GEI, 1990-2013



Nota: la línea discontinua representa el objetivo del 15 por 100 de emisiones respecto a 1990, superado en 2013.



Fuente: Inventario de Gases de Efecto Invernadero de España. Sumario Edición 1990-2013. Inventarios Nacionales de Emisiones a la Atmósfera 1990-2012. Documento Resumen.

Ambiente (PIMA)<sup>127</sup>, o los sucesivos Programas de incentivos al vehículo eficiente (PIVE)<sup>128</sup>.

Otras medidas adoptadas son el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático para la planificación de todos los sectores, que contribuirá al fomento de las tecnologías limpias, o la creación de un impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero.

127. El Plan PIMA Transporte prevé una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo del combustible en torno al 15 por 100 por vehículo achataado, junto a la de otros contaminantes atmosféricos como NO<sub>x</sub> y partículas en suspensión, derivada del trasvase de mercancías o pasajeros a vehículos con menores niveles de emisión (Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2014).

128. Real Decreto 124/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-7).

Además, el Gobierno de España ha asumido el compromiso de que las renovables alcancen el 20 por 100 sobre el consumo final de energía en 2020.

Tanto la tendencia de los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera, como las medidas normativas y políticas adoptadas, perfilan un horizonte esperanzador hacia la mejora de los niveles de emisión de GEI y la contribución al cumplimiento de los compromisos relativos al cambio climático, que en todo caso debe afianzarse manteniendo los correspondientes esfuerzos por parte de todos los sectores de la sociedad española. A este respecto, la Declaración adoptada en la Cumbre entre Europa y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe<sup>129</sup> señala que los trabajadores, empresarios y otros actores de la sociedad civil son indispensables para luchar contra el cambio climático desde un punto de vista económico y social, subrayando la necesidad de que los Estados desarrollen políticas activas de mercado de trabajo, garanticen el empleo y la protección social, y mantengan el diálogo social y la negociación colectiva.

A modo de conclusión puede señalarse que, pese a la mencionada evolución positiva de algunos indicadores, como el consumo interno de materiales, la productividad de los recursos, el aumento de cuota de las renovables, la mejora de la responsabilidad ambiental de las empresas, o la mayor eficiencia en el uso de los recursos en la agricultura, la situación medioambiental en España continúa siendo mejorable. El modelo de desarrollo basado en la edificación, el consumo de combustibles fósiles y el transporte por carretera, retrasa el necesario avance en relación al cambio climático; mientras la planificación territorial resulta, con frecuencia, incompatible con la conservación de la biodiversidad, suponiendo la continuidad de políticas que impiden avanzar hacia un modelo más sostenible.

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

Transcurridos ya siete años desde que la crisis económica se instalara en España, sus efectos negativos han sido identificados y descritos en todos los ámbitos de la realidad socioeconómica. Desde el punto de vista del consumo, es patente su reducción en los últimos años hasta niveles desconocidos a partir de las series históricas de datos, lo que está teniendo consecuencias tanto sobre el propio sistema productivo, como sobre la calidad de vida de los ciudadanos. El descenso de las rentas y las expectativas acerca del futuro de la economía, que no terminan de reorientarse hacia unas actitudes suficientemente optimistas, han lastrado hasta ahora la reactivación del consumo de los hogares, que, sin embargo, en los últimos meses de 2014 y primeros de 2015 podría estar dando muestras de cierta recuperación. Entretanto, no puede pasarse por alto que el abrupto cambio que ha supuesto para la sociedad española y, para el resto, la aparición y el

129. Octavo Encuentro de la sociedad civil organizada por la Unión Europea-América Latina y el Caribe. Declaración final (Comité Económico y Social Europeo, Desarrollo económico sostenible-Oportunidades y desafíos para la Unión Europea, América Latina y el Caribe, UE-CELAC, 11 y 12 de marzo de 2015).

posterior recrudescimiento de la crisis ha tenido algunos efectos que, lejos de ser negativos, pueden encuadrarse en la categoría de respuestas colectivas positivas. En este sentido, la revisión de los propios valores y prioridades pueden estar promoviendo, al menos durante cierto tiempo, la emergencia de pautas de consumo más responsable desde los puntos de vista social y ambiental, como el consumo colaborativo. Al mismo tiempo, se consolidan modelos de conducta de consumo basados en el conocimiento de los propios derechos y en la mayor exigencia de calidad, como pone de manifiesto la evolución seguida por los dispositivos de reclamación de los consumidores.

#### 4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Si en los primeros meses de 2015 aún no es posible hablar con rigor de una recuperación del consumo de los hogares en España, en cambio puede anticiparse una leve mejora de algunos indicadores relacionados con esta dimensión de la calidad de vida a lo largo de 2014. Se trata, no obstante, de una afirmación que debe tomarse con cautela y que habrá de esperar para ser confirmada a la publicación de datos consolidados. Y sobre todo, a la publicación de los datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) correspondientes a ese año.

---

*Algunos indicios de mejora del consumo de los hogares*

Desde el punto de vista de las actitudes que propician o inhiben el consumo, en 2014 remontó ligeramente el Indicador de Confianza de los Consumidores (ICC) elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), llegando a alcanzar un 35 sobre 200, algo por encima de lo registrado en 2013, pero lejos aún de los valores que exhibía en los años anteriores al inicio de la crisis económica en España (durante los primeros años de la década se llegó a valores en torno a 60 sobre 200). Asimismo, según los datos de la Contabilidad Nacional del INE sobre el consumo final de los hogares, durante el último trimestre de 2014 aquel creció en un 2,7 por 100 con respecto al mismo trimestre del año anterior.

Por lo que respecta a la renta de los hogares, elemento fundamental en la evolución de las pautas de consumo, de acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional, en 2014 la Renta Bruta Disponible de los Hogares habría registrado un aumento nominal del 1,4 por 100. No obstante, aún quedaría un largo recorrido hasta alcanzar los valores de 2009. Entretanto, los datos del INE parecen apuntar a una cierta subida del nivel de consumo de los hogares en 2014.

Desde el inicio de la crisis el consumo de los hogares ha registrado un retroceso casi general, siendo más pronunciado en algunos países como Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia, que exhibieron tasas de evolución anuales negativas, y prácticamente inexistente en otros, como Alemania. En este sentido, tal como se desprende del Boletín económico

---

*Los hogares españoles, entre los más afectados por la crisis económica*



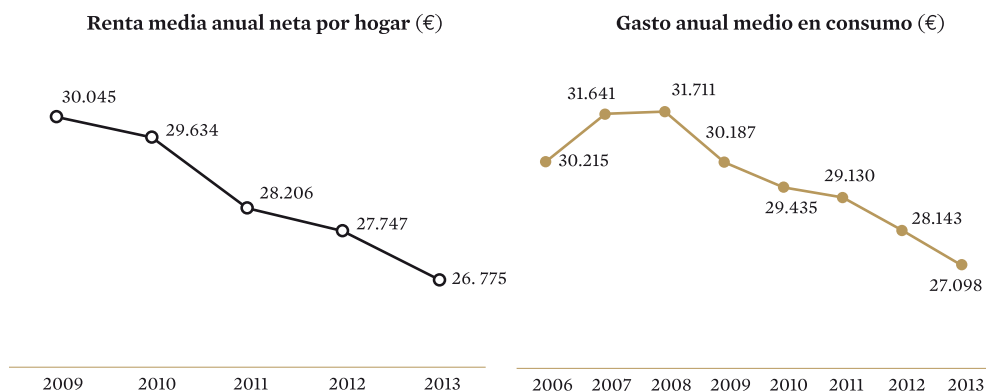
del Banco de España de octubre de 2014, Alemania contribuyó en un 60 por 100 a la evolución positiva del consumo familiar, mientras que el comportamiento de consumo de los hogares en España e Italia explicaría cerca del 70 por 100 de la contribución negativa de los países a la evolución del consumo en la Unión Europea entre 2008 y 2013.

Además, en algunos países el impacto de la crisis sobre el consumo de los hogares se manifestó casi exclusivamente en la reducción de la adquisición de bienes duraderos, como los vehículos. En cambio, en otros, como España, la magnitud de la recesión llevó a los hogares a reducir tanto el gasto en bienes duraderos para los que habitualmente se recurre al crédito, como el de bienes no duraderos, incluida la alimentación.

La última actualización de la EPF refleja un paso más en la profundización del deterioro del consumo como indicador de calidad de vida de los hogares en España, en coherencia con el descenso de la renta media anual en 2013. En efecto, la similitud de las curvas que representan la evolución de la renta y la correspondiente al consumo permiten hablar de sincronía de los dos indicadores. Así, a lo largo del periodo de crisis iniciado a finales de 2007 ambas variables han seguido trayectorias de evolución muy semejantes, con descensos algo más pronunciados del consumo en algunos periodos intermedios, lo que podría interpretarse como la extensión de una actitud de cautela que lleva al ahorro en momentos de incertidumbre económica y laboral (gráfico III-40).

Sea como fuere, entre 2012 y 2013, siguiendo los datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida*, la renta media de los hogares se habría reducido en casi 1.000 euros al año, lo que convierte a ese lapso en el segundo de mayor descenso desde el comienzo de la crisis. En cuanto al consumo, la importante caída registrada en 2012

GRÁFICO III-40. RENTA Y CONSUMO DE LOS HOGARES, 2009-2013



Fuente: INE, *Encuesta de condiciones de vida*, 2014, y *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

casi se reprodujo en 2013, con una tasa de variación anual negativa del 5,1 por 100. Ello se tradujo en un descenso del gasto en bienes y servicios de casi 1.000 euros por hogar en ese periodo, que se suman a los descensos de los años anteriores, dando como resultado el volumen de consumo más bajo desde 2007.

Así pues, durante el año 2013 los hogares mantuvieron la pauta de consumo que comenzaron a ensayar cinco años antes y que han desarrollado a lo largo de todo el periodo. Esa pauta, caracterizada por un descenso general que afecta a casi todos los grupos de gasto, dando como resultado una estructura algo diferente, en la que el peso de la vivienda es cada vez mayor. Para entender esa evolución es necesario considerar qué grupos de gasto son susceptibles de ser reducidos y cuáles no. Siguiendo los datos de la EPF, los hogares españoles han elegido la partida de los transportes para lograr la reducción de su consumo, de modo que entre 2007 y 2013 la diferencia de gasto en medios de transporte, de la que responde fundamentalmente la compra de vehículos, se ha reducido en 1.400 euros como término medio, lo que supone casi un tercio del gasto en cinco años. No obstante, la última actualización de la encuesta muestra un descenso inferior al registrado en los últimos dos años en esa partida de los presupuestos de las familias, y ya en 2015 existen indicios de una recuperación de las ventas en este sector.

El segundo grupo de ajuste durante el periodo de referencia ha sido el que engloba los muebles, los equipamientos del hogar y los gastos corrientes de conservación de la vivienda. Esta partida, que fue, junto con la anterior, el primer recurso de los hogares para reducir su gasto, se ha reducido en 600 euros desde 2007 como término medio (-35 por 100). La primera reacción al inicio de la crisis fue, tal como se desprende de estos dos datos, reducir los gastos voluminosos que generalmente implican endeudamiento; en una situación de incertidumbre se optó por no comprometer recursos futuros. Pero las familias también tuvieron que desprenderse de servicios más fácilmente renunciables que otros, por ello optó desde el principio por renunciar a buena parte del gasto que venían haciendo en hoteles, restaurantes y cafés. Esta partida, no en vano, se ha reducido en 1.000 euros desde 2007 (-31 por 100 en todo el periodo y 8,7 por 100 en el último año).

El capítulo del vestido y el calzado ha servido también para resolver la necesidad de reducción del gasto familiar, habiendo perdido 700 euros por hogar desde 2007, pero en el último año la velocidad de la caída parece haberse reducido. En cambio, la partida de los alimentos comprados para su consumo en las viviendas ha continuado sufriendo el ajuste, habiéndose reducido en un 3,5 por 100.

La partida de ocio, espectáculos y cultura, que posee un significado destacado en la estructura del consumo en términos de desarrollo social, económico y cultural, ya que las sociedades más avanzadas muestran elevados pesos de esta partida, ha sido otro elemento de ajuste de los hogares, y de manera especial a partir de 2011, lo que en una parte significativa responde al incremento del IVA sobre los servicios culturales.

Por el contrario, los gastos de vivienda, que incluyen el pago de hipotecas y alquileres y que forman la partida más voluminosa, se ha modificado en sentido inverso al resto; desde 2007 el gasto medio se ha incrementado en casi 900 euros. Su carácter ineludible, una vez adquiridos los compromisos de pago tras la firma de la hipoteca, convierten al gasto en vivienda en el elemento más difícil de manejar para la reducción del gasto, ya que precisamente el mercado de estos bienes ha sido uno de los más afectados por la crisis, lo que ha dificultado las posibilidades de venta en muchos casos.

Como resultado de la transformación de las decisiones de gasto, la estructura del consumo en España ha sufrido cambios sustanciales. En primer lugar, destaca el fuerte

**CUADRO III-5. TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR PARTIDAS PRESUPUESTARIAS**

|                               | Gasto medio por hogar |             |             |             |             |             |             |
|-------------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                               | 2007                  | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |
| Alimentos y bebidas           | -0,4                  | -3,4        | -5,0        | -1,7        | -2,9        | -2,6        | -3,5        |
| Alcohol, tabaco               | 0,0                   | -1,3        | -7,1        | -9,2        | -9,9        | -8,6        | -11,9       |
| Vestido                       | -0,2                  | -6,9        | -8,8        | -4,8        | -6,9        | -9,4        | -3,9        |
| Vivienda                      | 3,8                   | 1,0         | 5,2         | 1,6         | -2,6        | -4,4        | -1,0        |
| Mobiliario, equipamiento      | -2,5                  | -10,5       | -8,5        | -6,7        | -5,2        | -10,2       | -8,3        |
| Salud                         | 8,1                   | 6,2         | -4,8        | -1,6        | -2,8        | -3,1        | -7,9        |
| Transportes                   | -0,6                  | -9,6        | -11,5       | -5,9        | -11,9       | -10,6       | -6,4        |
| Comunicaciones                | 6,1                   | 4,5         | -1,3        | -2,5        | -0,7        | -0,8        | 3,4         |
| Ocio, espectáculos y cultura  | 7,2                   | -1,4        | -5,3        | -2,9        | -4,8        | -10,6       | -9,3        |
| Enseñanza                     | -0,2                  | -1,6        | -8,6        | 6,0         | -2,6        | 3,7         | 0,4         |
| Hoteles, cafés y restaurantes | 3,2                   | -9,9        | -9,0        | -6,9        | -3,6        | -8,6        | -8,7        |
| Otros                         | -1,0                  | -4,3        | -4,7        | -7,9        | -4,6        | -3,9        | -6,9        |
| <b>Total</b>                  | <b>1,4</b>            | <b>-4,8</b> | <b>-6,0</b> | <b>-4,0</b> | <b>-5,2</b> | <b>-6,5</b> | <b>-5,3</b> |

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

**CUADRO III-6. ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES, 2006-2013**

|                                                        | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alimentos y bebidas                                    | 14,26 | 14,09 | 14,43 | 14,30 | 14,24 | 14,24 | 14,71 | 15,12 |
| Alcohol, tabaco, narcóticos                            | 1,85  | 1,89  | 1,93  | 2,05  | 2,10  | 2,08  | 2,06  | 1,97  |
| Vestido y calzado                                      | 6,81  | 6,56  | 6,13  | 5,78  | 5,62  | 5,30  | 4,99  | 4,98  |
| Vivienda, agua, electricidad, gas y otros              | 24,92 | 25,68 | 27,26 | 29,51 | 30,14 | 31,43 | 32,30 | 33,08 |
| Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes | 5,94  | 5,67  | 5,19  | 5,05  | 4,87  | 4,71  | 4,41  | 4,23  |
| Salud                                                  | 2,90  | 2,98  | 3,18  | 3,17  | 3,17  | 3,07  | 3,19  | 3,21  |
| Transportes                                            | 14,79 | 14,31 | 13,70 | 11,96 | 12,35 | 11,99 | 11,80 | 11,52 |
| Comunicaciones                                         | 2,86  | 2,93  | 3,05  | 3,15  | 3,13  | 3,10  | 3,06  | 3,04  |
| Ocio, espectáculos y cultura                           | 6,90  | 7,01  | 6,88  | 6,79  | 6,61  | 6,36  | 5,94  | 5,67  |
| Enseñanza                                              | 0,92  | 0,91  | 0,93  | 0,94  | 1,04  | 1,06  | 1,18  | 1,33  |
| Hoteles, cafés y restaurantes                          | 9,98  | 10,27 | 9,70  | 9,48  | 9,17  | 9,12  | 8,74  | 8,31  |
| Otros bienes y servicios                               | 7,89  | 7,70  | 7,62  | 7,82  | 7,57  | 7,53  | 7,64  | 7,54  |

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

**CUADRO III-7. GASTO MEDIO EN CONSUMO DE LOS HOGARES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TASAS DE VARIACIÓN**

| CCAA                  | 2013          | % var.<br>2007/06 | % var.<br>2008/07 | % var.<br>2009/08 | % var.<br>2010/09 | % var.<br>2011/10 | % var.<br>2012/11 | % var.<br>2013/12 |
|-----------------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Andalucía             | 24.297        | 5,2               | 2,1               | -5,8              | -1,8              | -2,7              | -5,7              | -5,1              |
| Aragón                | 27.594        | 4,7               | 2,2               | -6,2              | -3,5              | 1,9               | -0,4              | -1,1              |
| Asturias              | 25.644        | 2,7               | 5,2               | -0,7              | 2,3               | -10,2             | -3,7              | -1,7              |
| Baleares              | 27.664        | 10,6              | -5,7              | -9,8              | -1,7              | -1,5              | -2,4              | -2,7              |
| Canarias              | 22.070        | 5,3               | -5,7              | -6,3              | -6,0              | -1,3              | -5,1              | -3,3              |
| Cantabria             | 27.110        | 8,5               | -1,6              | 1,4               | -2,7              | -2,5              | -2,2              | -6,2              |
| Castilla y León       | 24.826        | 4,5               | 2,1               | -7,2              | -3,2              | 0,6               | -2,5              | -2,3              |
| Castilla-La Mancha    | 24.418        | 7,6               | -1,4              | -3,9              | 0,9               | -2,0              | -6,3              | 0,4               |
| Cataluña              | 29.308        | 2,1               | 2,1               | -3,7              | -5,3              | -0,5              | -4,6              | -2,2              |
| Comunidad Valenciana  | 24.641        | 5,4               | -4,5              | -3,9              | -4,6              | -3,1              | 0,1               | -5,3              |
| Extremadura           | 22.635        | 6,1               | -2,4              | -2,4              | 0,9               | -1,1              | -7,5              | 2,1               |
| Galicia               | 26.089        | 2,5               | 4,2               | -3,3              | -2,6              | -0,1              | -3,5              | -4,1              |
| Madrid                | 32.550        | 5,0               | 0,7               | -5,7              | -1,0              | 1,3               | -2,1              | -6,4              |
| Murcia                | 25.964        | 10,1              | -7,1              | -9,1              | -2,4              | 1,1               | 0,4               | -5,0              |
| Navarra               | 30.677        | 4,0               | 1,8               | -4,0              | -1,2              | -4,2              | -3,9              | -3,3              |
| País Vasco            | 32.720        | 3,6               | 0,9               | -3,3              | 0,9               | 0,2               | -2,0              | -1,3              |
| La Rioja              | 26.449        | 8,3               | -2,2              | -0,6              | -0,1              | -0,1              | -6,6              | 0,9               |
| Ceuta                 | 25.619        | 6,0               | -0,8              | 1,6               | -2,4              | —                 | -5,8              | -17,7             |
| Melilla               | 28.222        | 6,0               | -0,8              | 1,6               | -2,4              | —                 | -16,4             | 8,0               |
| <b>Total nacional</b> | <b>27.098</b> | <b>4,7</b>        | <b>0,2</b>        | <b>-4,8</b>       | <b>-2,5</b>       | <b>-1,0</b>       | <b>-3,4</b>       | <b>-3,7</b>       |

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

aumento de la importancia de la vivienda, que ha aumentado en casi diez puntos desde 2006, al mismo tiempo que el capítulo de la alimentación, pese a su reducción en los últimos años se ha situado como el segundo componente más grueso con un 15 por 100 del gasto medio de los hogares.

### ***Nuevas formas de consumo: el consumo colaborativo o participativo***

Paralelamente al descenso del consumo, emergen nuevas formas de acceso a los bienes y servicios que, si bien entroncan con modelos tradicionales, como el intercambio, o el consumo compartido, en la actualidad encuentran en el desarrollo y el acceso casi universal a la comunicación telemática un resorte fundamental para su despegue como alternativa al consumo basado en la adquisición en el mercado de bienes y servicios. Ciertamente, la disminución de las rentas que acompaña a la crisis económica parece estar favoreciendo la permeabilidad de los consumidores a nuevas estrategias de adquisición, que podrían complementar la función del mercado clásico. Se trata de un conjunto de alternativas de acceso a bienes y servicios que nunca ha dejado de tener cierta presencia en las sociedades occidentales en entramados limitados a comunidades cerradas o a colectivos concretos, caracterizados por compartir ciertos valores relacionados con el compromiso social y ambiental.

Sin embargo, el acceso generalizado a Internet y la extensión de las redes de comunicación por este medio están posibilitando la expansión de un consumo colaborativo, que cada vez adquiere perfiles más organizados. Tal como refiere el Comité Económico y Social Europeo<sup>130</sup>, el consumo colaborativo es la manera tradicional de compartir, intercambiar, prestar, alquilar y regalar redefinida a través de la tecnología moderna y las comunidades. Se trata, por tanto, de un conjunto de prácticas que se benefician de la tecnología para que el servicio sea mucho más eficiente y escalable.

Su incidencia económica viene acompañada por una transformación conceptual del trabajo que posiciona al consumo colaborativo como una importante fuente potencial de empleo en los próximos años. En consecuencia, representa la complementación ventajosa desde el punto de vista innovador, económico y ecológico de la economía de la producción por la economía del consumo. En este contexto, la complejidad y trascendencia que acompañan a la emergencia del consumo colaborativo exige que las instituciones acometan la regulación y ordenación de las prácticas que se desarrollan en su seno para establecer los derechos y responsabilidades de todos los agentes. Por una parte, puede cubrir las necesidades sociales en casos de enfoque no comercial y, por otra, contribuir como actividad con ánimo de lucro a generar empleo, cumpliendo con las normas fiscales, normas de seguridad, responsabilidad, protección de los consumidores, etc.

En España el recurso al consumo participativo es aún limitado y ha calado con mayor fuerza en sectores muy concretos definidos por perfiles jóvenes, en entornos urbanos y de altos niveles formativos. No obstante, es esperable que el incremento del acceso a Internet como medio habitual para realizar operaciones de consumo traiga un aumento de esta modalidad de acceso a bienes y servicios.

**RECUADRO III-4. MEDIDAS DE NORMALIZACIÓN DEL CONSUMO COLABORATIVO  
PROPUESTAS POR EL CESE**

- Definición del entorno legal y fiscal de las actividades comprendidas en el consumo colaborativo.
- Difusión, sensibilización sobre las iniciativas y sus ventajas individuales y colectivas.
- Información y orientación a consumidores y usuarios en lo relativo a la participación responsable en las iniciativas.
- Fomento de estructuras estables mediante la creación de espacios para el consumo participativo.

Fuente: CESE, Dictamen sobre “Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI”.

130. CESE, Dictamen sobre “Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI”.

**RECUADRO III-5. PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD EN CONSUMO COLABORATIVO**

- Movilidad (alquiler y uso compartido de vehículos, taxis, plazas de aparcamiento).
- Eficiencia energética (uso compartido de equipamiento doméstico).
- Habitabilidad (uso compartido de viviendas).
- Negocios (*coworking* o uso compartido de locales para oficina).
- Comunicaciones (plataformas para el teléfono en las que los usuarios pueden comprar y vender bienes y servicios a personas que viven en la misma comunidad).
- Trabajo (microtarefas).
- Cultura (trueque de libros, promoción de intercambios culturales).
- Educación (comunidades digitales para el aprendizaje).
- Tiempo y habilidades (bancos de tiempo).
- Ocio (compartir contenidos digitalizados).
- Finanzas (préstamos entre particulares, *crowdfunding* financiación colectiva).

Fuente: elaboración propia.

A pesar de las innegables ventajas que el consumo a través de Internet ofrece a los consumidores —el ahorro de costes, los desplazamientos innecesarios y la ampliación de la gama de productos disponibles, entre otras—, esta vertiente del consumo, muy arraigada en países del entorno, no termina de calar en España. En la actualidad (información de 2014), de acuerdo con los datos vertidos por la *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicaciones en los hogares*, un 27,5 por 100 de los españoles ha realizado alguna compra a través de Internet en los tres últimos meses, en contraste con las proporciones cercanas al 70 por 100 que exhiben los datos de otros países como Reino Unido. Como se ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, la lentitud del despegue del comercio electrónico en España se debe principalmente a la falta de confianza en la seguridad de las operaciones a través de Internet, circunstancia que trata de resolverse con la introducción de mejoras en la protección de los derechos de los consumidores y en la ampliación de las garantías en la red, como en la reciente modificación del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios (Ley 3/2014). No obstante, no puede ignorarse que en los últimos ocho años el número de españoles que afirma haber realizado alguna operación de comercio electrónico ha ido en aumento, pasando de un exiguo 10 por 100 en 2006 al actual 27,5 por 100.

---

*Aumenta el consumo electrónico, pero aún es limitado*

**CUADRO III-8. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
(Porcentaje de personas que ha comprado a través de Internet en los últimos tres meses)

| CCAA                  | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total nacional</b> | <b>10,0</b> | <b>12,7</b> | <b>12,8</b> | <b>15,2</b> | <b>17,0</b> | <b>18,6</b> | <b>21,7</b> | <b>22,9</b> | <b>27,5</b> |
| Andalucía             | 6,3         | 9,2         | 9,7         | 11,5        | 13,3        | 15,2        | 17,1        | 18,7        | 23,1        |
| Aragón                | 6,6         | 10,9        | 15,1        | 14,6        | 15,8        | 18,7        | 26,2        | 22,4        | 32,5        |
| Asturias              | 10,9        | 11,5        | 11,0        | 14,6        | 17,5        | 17,0        | 24,2        | 23,9        | 26,9        |
| Baleares              | 12,2        | 16,2        | 18,8        | 22,5        | 21,8        | 22,0        | 22,0        | 26,6        | 30,2        |
| Canarias              | 9,6         | 10,5        | 9,5         | 11,3        | 10,7        | 13,9        | 15,6        | 13,0        | 16,9        |
| Cantabria             | 10,4        | 11,5        | 15,2        | 17,4        | 17,2        | 21,5        | 26,2        | 22,9        | 31,7        |
| Castilla y León       | 7,4         | 10,3        | 11,5        | 14,0        | 15,1        | 16,7        | 19,4        | 24,5        | 23,3        |
| Castilla-La Mancha    | 7,0         | 7,2         | 9,0         | 13,0        | 13,9        | 15,0        | 18,7        | 23,1        | 27,9        |
| Cataluña              | 13,4        | 17,9        | 15,6        | 19,0        | 21,4        | 23,0        | 24,4        | 23,7        | 30,3        |
| Comunidad Valenciana  | 8,8         | 10,7        | 9,6         | 11,6        | 14,6        | 14,6        | 17,6        | 18,4        | 24,5        |
| Extremadura           | 4,5         | 7,7         | 10,1        | 10,7        | 13,8        | 13,0        | 17,6        | 16,6        | 24,0        |
| Galicia               | 7,6         | 9,2         | 11,2        | 13,7        | 14,1        | 17,4        | 21,3        | 21,3        | 25,9        |
| Madrid                | 16,1        | 19,6        | 18,2        | 20,9        | 23,2        | 25,4        | 29,6        | 33,1        | 35,1        |
| Murcia                | 8,5         | 7,3         | 9,3         | 9,5         | 10,0        | 11,7        | 14,4        | 17,6        | 25,8        |
| Navarra               | 11,6        | 12,7        | 15,1        | 20,6        | 19,3        | 21,5        | 25,9        | 23,4        | 30,4        |
| País Vasco            | 11,0        | 13,6        | 15,2        | 18,3        | 20,8        | 22,6        | 29,9        | 30,9        | 35,1        |
| La Rioja              | 10,4        | 12,6        | 13,1        | 12,9        | 16,1        | 19,2        | 18,0        | 22,0        | 27,8        |
| Ceuta                 | 7,6         | 6,2         | 11,9        | 10,1        | 12,6        | 29,1        | 16,1        | 16,4        | 14,8        |
| Melilla               | 3,5         | 12,5        | 12,0        | 16,8        | 17,2        | 10,6        | 15,9        | 13,7        | 20,9        |

Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares*, 2014.

Esta realidad, lejana aún de los comportamientos detectados en otros países, muestra también notables diferencias territoriales dentro de España. Así, Madrid (35 por 100) y el País Vasco (35 por 100) son las comunidades autónomas donde los consumidores se muestran más permeables a esta modalidad de consumo, seguidas de Aragón (32,5 por 100) y Cantabria (32 por 100). En el otro extremo, Canarias (17 por 100) y Andalucía (23 por 100) son las comunidades donde menos se practica el comercio electrónico por parte de los consumidores.

#### 4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Las organizaciones de consumidores más representativas remiten los resultados de su actividad de asesoramiento y atención de reclamaciones al Consejo de Consumidores y Usuarios para la elaboración del estudio anual de su evolución<sup>131</sup>. El conocimiento pormenorizado de esta labor llevada a cabo por las organizaciones dirigida a

131. Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), Asociación General de Consumidores (ASGE-CO), Asociación para la Defensa de Impositores de la Banca, Cajas y Seguros (ADICAE), Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Confederación Española de Organizaciones de Amas de casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), Consumidores en Acción (FACUA), Federación de Usuarios y Consumidores Independientes (FUCI), Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE), y Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

la protección de los consumidores, es un instrumento útil para determinar aquellos sectores económicos o actividades empresariales más críticas o en los que se plantea un mayor nivel de insatisfacción o controversia entre los ciudadanos. Por otra parte, la compilación y tratamiento de estos datos permite conocer las necesidades y demandas propias de los ciudadanos, en relación con la protección de sus derechos como consumidores, sobre las cuales las administraciones de consumo deberán actuar preferentemente, con los instrumentos a su alcance<sup>132</sup>.

Durante el año 2014 las consultas y las reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 1.095.259, según los registros comunicados por las organizaciones del Consejo de Consumidores y Usuarios, lo que supone una media diaria de 3.001 consultas y reclamaciones. Esa cifra supone un descenso con respecto al ejercicio anterior del 12,4 por 100. Este descenso, que se une al registrado durante el año anterior, obedecería principalmente al ajuste de los datos después de un periodo de fuerte aumento en sectores concretos debido a problemas puntuales en el mercado.

La estructura que se deriva de la distribución en los distintos sectores de las consultas y reclamaciones mantiene un perfil similar al del año anterior, con un claro predominio del sector de los servicios financieros, que aún acusa los efectos del conflicto que derivó de la comercialización de las participaciones preferentes, sin la aportación de la información suficiente a los usuarios de productos financieros. El sector motivó 284.738 actuaciones por parte de las asociaciones, lo que supuso un notable descenso (15,6 por 100) con respecto a 2013, año en el que se alcanzó el mayor número.

---

*Las reclamaciones al sector financiero: continúa el proceso abierto por las preferentes*

Así, en 2014 ha proseguido el proceso de resolución de un conflicto para el que las vías de reclamación de las inversiones de los usuarios son básicamente el arbitraje y la reclamación judicial. De acuerdo con los datos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de los 534.150 usuarios que adquirieron participaciones preferentes y deuda subordinada, 425.210 (cerca del 80 por 100) solicitaron arbitraje. Entre ellos, un 70 por 100 obtuvo un resultado positivo en el proceso arbitral, lo que supone un 57 por 100 del total de los afectados.

En cuanto a la opción judicial, esta ha sido elegida por un buen número de afectados (30.048 demandas, que reclaman 1.773 millones de euros). Según los últimos datos publicados, se han resuelto 8.788 demandas por un importe de 488 millones de euros.

Debe destacarse el hecho de que la mayoría de las resoluciones ha sido hasta ahora favorable a los usuarios (61 por 100) y solo un pequeño porcentaje se ha resuelto

132. Consejo de Consumidores y Usuarios, *Balance de Consultas y Reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional: año 2014*, 2015.



a favor de las entidades financieras. El restante 35 por 100 se ha resuelto por acuerdo de los usuarios con el banco, después del desistimiento de aquellos.

No obstante, si estos datos muestran un avance sustancial con respecto al año anterior, se trata de cifras parciales y aún no se dispone de datos definitivos sobre los resultados de todo el proceso, cuya resolución estaba prevista para finales de 2013.

Por su parte, el sector de la telefonía, situado en la segunda posición por su peso en el conjunto, registró un pequeño descenso del número de consultas y reclamaciones. Sin embargo, ese descenso no fue suficiente para abandonar su posición en la distribución porcentual. Con 160.169 actuaciones, este sector vio reducir en un 6,5 por 100 el número del año previo, que había superado las 170.000.

En cuanto al sector de la publicidad, el incremento experimentado durante el año 2013 se vio claramente compensado con un descenso del 20 por 100 en 2014, año en el que no llegó a alcanzar las 82.000 consultas y reclamaciones.

Las situaciones de duda e insatisfacción generadas por el sector, que configuran las compañías eléctricas, se materializaron en un nuevo incremento de las consultas y reclamaciones en este sector, que en 2014 acumuló 63.582 actuaciones por parte de las asociaciones de consumidores, con un incremento con respecto al año anterior del 11,6 por 100. Ello responde a los cambios en la facturación y al incremento del precio del kW/hora.

En marzo de 2014 se aprobó una nueva norma que viene a transponer al derecho interno la Directiva 2011/83/UE<sup>133</sup>, sobre los derechos de los consumidores. Si bien la Ley 3/2014<sup>134</sup> introduce novedades importantes al conjunto de la normativa actual referida a la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, lo cierto es que en su contenido destacan los elementos relacionados con el comercio electrónico y las transacciones hechas a distancia. La nueva regulación se introduce en un momento de evidente oportunidad, dado el crecimiento experimentado por las operaciones comerciales a través de Internet en los últimos años en España (recuadro III-6 y recuadro III-4).

---

*Novedades en la protección de los consumidores en sus operaciones a distancia*

Entre los aspectos más novedosos, cabe destacar los relativos a la información precontractual que debe facilitarse a los consumidores, en especial a los que realicen compras a distancia, que habrá de ser clara y fácilmente comprensible. El derecho de desistimiento queda también reforzado con nuevas garantías para renunciar a un contrato de

---

*Se amplían los derechos de los consumidores a distancia y a través de Internet*

Entre los aspectos más novedosos, cabe destacar los relativos a la información precontractual que debe facilitarse a los consumidores, en especial a los que realicen compras a distancia, que habrá de ser clara y fácilmente comprensible. El derecho de desistimiento queda también reforzado con nuevas garantías para renunciar a un contrato de

133. Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

134. Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios, y otras leyes complementarias.

**CUADRO III-9. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS, SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 2006-2014 (%)**

| Sectores                    | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Administración              | 1,45  | 2,87  | 2,16  | 2,28  | 2,45  | 3,64  | 1,67  | 2,13  |
| Adquisición de muebles      | 1,10  | 1,54  | 1,51  | 1,41  | 1,37  | 1,09  | 0,53  | 0,50  |
| Agencias viajes             | 1,57  | 2,50  | 1,72  | 1,94  | 2,26  | 1,46  | 1,35  | 1,30  |
| Agua                        | 0,20  | 0,44  | 0,65  | 0,80  | 0,79  | 0,66  | 0,45  | 0,40  |
| Alimentación y bebidas      | 0,70  | 1,29  | 0,96  | 0,80  | 0,90  | 0,84  | 0,86  | 0,47  |
| Automóviles nuevos          | 0,90  | 1,05  | 1,14  | 1,20  | 0,79  | 0,70  | 0,22  | 0,22  |
| Automóviles usados          | 1,50  | 1,35  | 1,13  | 1,24  | 0,55  | 0,81  | 0,54  | 0,50  |
| Compañías de seguros        | 2,50  | 3,54  | 4,43  | 5,14  | 4,62  | 5,64  | 5,25  | 6,34  |
| Compañías eléctricas        | 0,98  | 1,78  | 4,86  | 3,81  | 2,98  | 5,11  | 4,56  | 5,81  |
| Comunidad de propietarios   | 0,18  | 1,05  | 1,23  | 1,09  | 1,13  | 1,26  | 0,73  | 0,78  |
| Contenidos no publicitarios | —     | —     | —     | —     | 1,62  | 2,00  | 2,34  | 2,85  |
| Correos y mensajería        | 0,10  | 0,06  | 0,12  | 0,18  | 0,11  | 0,14  | 0,11  | 0,11  |
| Datos personales            | 0,03  | 0,21  | 0,48  | 2,50  | 1,72  | 0,75  | 0,88  | 1,11  |
| Electrodomésticos           | 1,80  | 3,36  | 2,48  | 2,20  | 2,09  | 1,74  | 1,22  | 0,88  |
| Electrodomésticos SAT       | 1,30  | 1,29  | 1,76  | 1,42  | 1,16  | 0,81  | 0,75  | 0,74  |
| Enseñanza                   | 0,26  | 0,25  | 0,44  | 0,69  | 0,57  | 0,53  | 0,29  | 0,30  |
| Farmacia                    | 0,20  | 0,15  | 0,03  | 0,02  | 0,03  | 0,05  | 0,07  | 0,04  |
| Gas y derivados             | 1,28  | 1,45  | 1,49  | 1,47  | 1,34  | 2,92  | 1,68  | 2,30  |
| Hostelería-restauración     | 0,58  | —     | —     | —     | 0,65  | 0,52  | 0,39  | 0,42  |
| Informática y reparaciones  | 0,15  | —     | —     | —     | 0,77  | 1,50  | 1,03  | 1,56  |
| Medio ambiente              | —     | 0,05  | 0,50  | 0,41  | 0,37  | 0,23  | 0,26  | 0,20  |
| Otros sectores              | 25,01 | 16,32 | 24,04 | 19,44 | 14,41 | 14,12 | 9,26  | 8,68  |
| Publicidad                  | 1,00  | 0,12  | 0,28  | 3,81  | 3,37  | 3,01  | 8,15  | 7,41  |
| Reparación de automóviles   | 1,20  | 2,07  | 1,08  | 0,93  | 1,50  | 0,79  | 0,84  | 1,02  |
| Reparaciones en el hogar    | 2,70  | 3,29  | 1,79  | 3,02  | 1,57  | 1,55  | 1,04  | 0,77  |
| Ropa-calzado                | 1,32  | 1,72  | 1,74  | 1,46  | 1,58  | 1,27  | 0,74  | 1,03  |
| Sanidad privada             | 0,70  | 0,92  | 0,77  | 1,13  | 1,01  | 0,54  | 0,46  | 0,49  |
| Sanidad pública             | 1,18  | 0,84  | 0,96  | 0,70  | 1,25  | 0,45  | 0,31  | 0,30  |
| Seguros de automóviles      | 0,46  | 0,59  | 1,37  | 1,35  | 1,61  | 1,37  | 1,38  | 1,46  |
| Servicios financieros       | 18,60 | 12,59 | 10,10 | 10,31 | 9,98  | 15,70 | 27,01 | 26,00 |
| Servicios municipales       | 1,38  | 0,01  | 0,20  | 0,29  | 2,84  | 0,26  | 0,32  | 0,71  |
| Telefonía                   | 12,10 | 17,43 | 12,28 | 15,03 | 14,22 | 16,45 | 13,71 | 14,62 |
| Tiempo compartido           | 0,05  | 0,09  | 0,23  | 0,23  | 0,12  | 0,05  | 0,05  | 0,02  |
| Tintorería                  | 0,70  | 0,63  | 0,20  | 0,18  | 0,14  | 0,14  | 0,12  | 0,10  |
| Transportes públicos        | 2,59  | 3,62  | 3,53  | 3,45  | 10,05 | 5,28  | 5,37  | 3,32  |
| Venta a distancia           | 0,20  | 0,11  | 2,19  | 1,13  | 0,83  | 0,47  | 1,00  | 1,71  |
| Vivienda arrendamiento      | 2,30  | 2,89  | 2,26  | 2,85  | 2,59  | 2,28  | 1,25  | 2,27  |
| Vivienda en propiedad       | 11,93 | 11,53 | 7,54  | 6,08  | 4,66  | 3,86  | 3,82  | 1,14  |

Nota: en el año 2011 no se publicaron los datos.  
Fuente: Consejo de Consumidores y Usuarios, 2015.

consumo, en tanto que se amplía el plazo para ejercer ese derecho de siete días hábiles a catorce días naturales y a doce meses en el caso de que se incumpla el deber de informar sobre este aspecto. Asimismo, la norma otorga a los consumidores nuevos derechos en lo concerniente a los plazos de entrega y al riesgo de pérdida o deterioro de los bienes adquiridos en operaciones hechas a distancia.

Además, la Ley introduce otros cambios de no poca importancia, como son los que producen nuevos conceptos de consumidor, o persona consumidora y usuaria, por un lado, y de establecimiento mercantil, por otro, puesto que redefinen el marco de actuación en las operaciones de consumo a distancia. Así, en lo que al primero se refiere, la nueva definición incluye a las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Pero también a las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial. En cuanto a los establecimientos mercantiles, el nuevo concepto queda referido a todo tipo de instalaciones (como tiendas, puestos o camiones) que sirvan al empresario como local de negocios permanente o habitual. Si cumplen esta condición, los puestos de mercados y los stands de ferias se consideran también como establecimientos mercantiles. Asimismo, se considera un establecimiento mercantil la instalación de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma estacional, por ejemplo, durante la temporada turística en una estación de esquí o en una zona de playa, puesto que el empresario ejerce allí su actividad de forma habitual.

En cambio, no se consideran establecimientos mercantiles los espacios accesibles al público, como calles, centros comerciales, playas, instalaciones deportivas y transportes públicos, que el empresario utilice de forma excepcional para su actividad empresarial, así como los domicilios privados o lugares de trabajo.

#### RECUADRO III-6. ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY 3/2014

##### **Derecho de información precontractual**

- La constancia de haber presentado quejas o reclamaciones se obtendrá mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero.
- Serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal.
- Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose actividades de comunicación comercial.
- El coste telefónico no debe superar la tarifa básica, no pudiendo incorporar un importe adicional en beneficio del empresario.

##### **Obligaciones de información precontractual que asumen los empresarios**

- Las características principales de los bienes o servicios.
- La identidad del empresario, teléfono y, en su caso, del empresario por cuya cuenta actúe.

**RECUADRO III-6. ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY 3/2014 (continuación)**

- El precio total, incluidos todos los impuestos y tasas. En toda información, incluida la publicidad, se informará del precio total, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación, de los gastos que se repercutan y de los gastos adicionales por servicios accesorios, financiación o utilización de distintos medios de pago.
- Los procedimientos de pago, entrega y ejecución, y la fecha de entrega o ejecución.
- Recordatorio de la existencia de una garantía legal de conformidad para los bienes, la existencia y las condiciones de los servicios postventa y las garantías comerciales.
- La duración del contrato o, si el contrato es de duración indeterminada o se prolonga de forma automática, las condiciones de resolución.
- La lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato.
- La existencia del derecho de desistimiento, el plazo y la forma de ejercitarlo.
- El procedimiento para atender las reclamaciones y, en su caso, la información sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos.

**Contratos a distancia y contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil**

- Se regulan conjuntamente los contratos celebrados a distancia y los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.
- Se incorpora una nueva definición de contrato a distancia que abarca todos los casos en que los contratos se celebran entre el empresario y el consumidor y usuario en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia, exclusivamente mediante el uso de una o varias técnicas de comunicación, como pueden ser la venta por correo, Internet, teléfono o fax, hasta el momento incluido en el que se celebra el contrato.
- El concepto de sistema organizado de prestación de servicios o de venta a distancia incluye los sistemas ofrecidos por un tercero distinto del empresario, pero utilizado por este, como una plataforma en línea.
- La definición abarca también aquellas situaciones en que se establece contacto personal e individual con el consumidor y usuario fuera del establecimiento.
- Las compras realizadas en el curso de una excursión organizada por el empresario, durante la cual este promociona y vende los productos que se adquieren, se considerarán también contratos celebrados fuera del establecimiento.
- Se amplía la regulación del derecho de desistimiento. Se amplía el plazo para su ejercicio a catorce días naturales (antes siete días hábiles). Doce meses si no aporta información.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

### *Restricciones a la comunicación comercial a distancia*

Sumado a lo anterior, la Ley aborda algunas cuestiones que, como el Spam a través de teléfono, fax u otros medios de comunicación equivalentes, han sido objeto de preocupación por parte de las asociaciones que representan los intereses de los consumidores y usuarios, y que finalmente han sido reguladas. En este sentido, la norma prohíbe a las empresas que utilicen el servicio de atención al cliente para vender productos o servicios, es decir, se prohíbe que se utilice el servicio de atención al cliente con fines comerciales. Además, restringe el horario permitido para realizar llamadas telefónicas de ese contenido, debiendo realizarse entre las 9 y las 21 horas, y nunca durante los fines de semana o días festivos.

## 5. Protección social

### 5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

El aumento del desempleo de larga duración, la pobreza y la desigualdad en la Unión Europea, como desafíos que se añaden al reto del envejecimiento y el declive demográfico, han puesto a prueba los sistemas de protección social de los Estados miembro de la Unión Europea a lo largo de estos años de crisis, especialmente de los más afectados por ella. Su distinto nivel de resistencia ha venido marcado por las diferencias preexistentes entre países en características y alcance de la protección social, unido a la diversidad de prioridades, intensidad y orientaciones en las medidas de ajuste adoptadas en los distintos países. Ello ha ensanchado aún más las distancias en la situación social entre países miembros. En 2014 se comenzaba a reconocer en los documentos comunitarios la necesidad de recuperar el objetivo de la convergencia socioeconómica entre los países miembros, especialmente en el caso de los países del sur y periféricos a la UE-15, como requisito imprescindible para consolidar la propia recuperación económica de la zona y la competitividad a largo plazo.

La Estrategia 2020 se proponía sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social e incrementar hasta el 75 por 100 la tasa de empleo de la población de 20-64 años. La Unión Europea no está avanzando en esa dirección: en 2013 había 4,8 millones de personas más que en 2008 en riesgo de pobreza y/o exclusión social, encontrándose en esta situación casi uno de cada cuatro europeos. La distancia de estos objetivos con la realidad pone de relieve la necesidad de mayores esfuerzos dirigidos a la creación de empleo, como prioridad, así como a prestar atención a las repercusiones de la exclusión laboral en los sistemas de protección social y a las respuestas al problema desde estos últimos. Se trata de algunos de los principales desafíos de las políticas sociales en el marco de la Estrategia 2020, que requiere un enfoque más integrado entre las políticas de empleo y protección social. De ahí que entre

las orientaciones de empleo para 2014<sup>135</sup> se incluya la mejora de los sistemas de protección social, reforzando los vínculos entre la asistencia social y las medidas de activación, y atendiendo especialmente a la situación de la población en riesgo de pobreza y exclusión.

Asimismo, durante 2014 se siguió poniendo el acento desde las instituciones europeas en la denominada “inversión social”, con la puesta en marcha del paquete del mismo nombre (SIP)<sup>136</sup>, vinculado a la aplicación de la Estrategia 2020, la eficacia y la eficiencia de la protección social y su interacción con las otras políticas. Junto con la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, este paquete complementa al de empleo, al Libro Blanco de las pensiones y al Paquete de empleo juvenil. El programa de empleo e innovación social es un instrumento financiero a nivel comunitario que integra los anteriores programas gestionados separadamente entre 2007 y 2013 (EURES, PROGRESS y Progress Microfinance). La Comisión pretende con esta iniciativa que los Estados den prioridad a la inversión social y a la modernización del Estado del bienestar, lo que significa aplicar mejor las estrategias de inclusión activa y un uso más eficiente y eficaz de los presupuestos sociales. La filosofía de fondo de la iniciativa es que invertir ahora en lo social ayuda a los Estados miembros a no tener que pagar facturas sociales y financieras mucho mayores en el futuro.

---

*Invertir en lo social  
ahorra facturas mayores  
en el futuro*

La Comisión europea apoya con recursos financieros la implementación del paquete de inversión social por los Estados miembro, que deberán considerarlo en la programación de las acciones vinculadas a los fondos europeos, especialmente el Fondo Social Europeo, para el periodo 2014-2020. Al mismo tiempo, la Comisión examina muy de cerca la actuación de los sistemas de protección social de los distintos Estados miembros a lo largo del semestre europeo y formula, cuando sea necesario, recomendaciones específicas por país.

Cabe destacar, asimismo, la creación del Fondo Europeo para las personas en situación de mayor privación (FEAD), vinculado a la ejecución de medidas de inclusión social por parte de los Estados miembros, incluyendo la asistencia material y de bienes básicos. El presupuesto alcanza los 3,8 billones para el periodo 2014-2020, con una contribución obligatoria de los países del 15 por 100 en cofinanciación. España recibirá 563,4 millones complementados con 99,4 millones de recursos propios para ayuda alimentaria, que se acompañará de medidas para impulsar la integración socio-laboral de las personas en situación social más desfavorecida.

135. Véase capítulo II.1.2.1 de esta Memoria, así como: Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013), 801 final.

136. Comunicación de la Comisión Europea, *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013), 83 final, 20 de febrero de 2013.

*Tendencias y reformas  
sociales recientes en  
la Unión Europea*

El Informe Anual del Comité de Protección Social (CPS) de la Unión Europea<sup>137</sup> junto al análisis de la situación social que también realiza anualmente<sup>138</sup>, como parte de los instrumentos del método abierto de coordinación en protección social e inclusión social, permiten observar las tendencias más recientes y en relación con los objetivos prioritarios en estos ámbitos cuya consecución se pretende alcanzar a través de la cooperación entre todos los países, pues son las estrategias políticas nacionales las que determinan las medidas concretas.

En 2014 se siguió avanzando en el desarrollo de indicadores sociales comparables para mejorar la capacidad de la Unión Europea de anticiparse al impacto social de sus políticas económicas. El Informe de 2014 apenas arroja mejoras en la situación general de la Unión Europea, con persistentes y ahondadas disparidades entre países miembros y un empeoramiento de la situación social en algunos. Como subraya el CPS, las políticas sociales no se bastan por sí solas para alcanzar los objetivos de la Estrategia 2020 en materia de pobreza y exclusión social, sino que requieren del soporte de otras políticas públicas en el ámbito económico, laboral, fiscal y educativo, mediante un enfoque integrado y coherente de todas ellas.

El Informe del CPS muestra cómo, desde el comienzo de la Estrategia 2020 hasta 2013, la situación había empeorado considerablemente como consecuencia de la crisis económica, con un deterioro sustancial en determinadas áreas, como la exclusión social de la juventud, el paro de larga duración, la pobreza y la exclusión social infantil, la creciente desigualdad de ingresos, la sobrecarga de gastos asociados a la vivienda en el presupuesto de los hogares, el descenso de los ingresos netos disponibles en los hogares, el aumento de necesidades insatisfechas de atención médica, el aumento y la profundidad de la pobreza, así como el deterioro de las condiciones de vida.

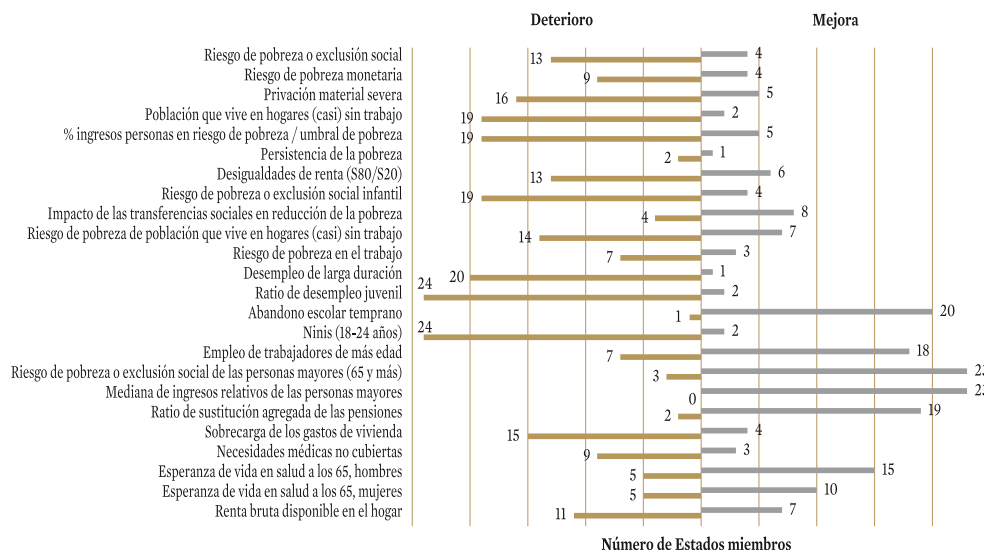
España y Grecia, seguidos de Chipre y Eslovenia, encabezaban el grupo de países con una evolución social más preocupante en estos años, por registrar un deterioro estadísticamente significativo en quince o más indicadores sociales. En el otro extremo, Alemania, República Checa, Austria y Finlandia se mostraban como los países menos afectados socialmente por la crisis, registrando un empeoramiento en tan solo cuatro o menos indicadores. El conocimiento de estas tendencias debe servir para orientar las políticas que consoliden de forma duradera y sostenible socialmente la recuperación económica iniciada en 2014, que todavía no se ha reflejado en los indicadores que miden la situación social.

137. Véase. *Social Europe: Aiming for inclusive growth: Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union*, 2014.

138. *Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. 2014 Report of the Social protection Committee; Social protection systems in the EU: financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation, Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services*, 2015.

## GRÁFICO III-41. TENDENCIAS SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2013

(Número de países que han registrado deterioro o mejora de cada indicador)



Fuente: Social Protection Performance Monitor in Social Europe: Aiming for inclusive growth: Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union (2014).

El notable desarrollo de los sistemas de protección social en la Unión Europea, uno de sus signos distintivos, se refleja en el importante avance del gasto en los últimos años medido en relación con el PIB. Recuérdense, no obstante, que este término de comparación se relaciona estrechamente con la riqueza del país y la evolución general de la economía, lo que puede distorsionar parcialmente la interpretación de los datos, de modo que un crecimiento elevado del PIB puede dar lugar a una infravaloración de la importancia de la protección social y viceversa. Ello explicaría parte del aumento del gasto social experimentado en la Unión Europea entre 2007 y 2012, donde pasó del 26,1 por 100 al 29,5 por 100.

En el caso de España, mientras la economía vivía su segunda recesión en la crisis y el PIB español intensificaba su caída respecto al año anterior, el aumento habría sido aún más intenso, pasando del 20,8 por 100 en 2007 al 25,9 por 100 del PIB en 2012, lo que respondía, fundamentalmente, al margen del citado efecto estadístico, a la importancia del aumento del gasto en desempleo durante esos años, como se verá más adelante.

Hay que tener en cuenta, además, las todavía ostensibles diferencias en el esfuerzo entre los países, destacando en los extremos Suecia y Francia, por encima del 30 por 100 del PIB, que doblaban con creces el gasto de otros como Letonia (14 por 100) y Estonia (15,4 por 100). España se situaría en un grupo intermedio de esfuerzo medido de esta manera (gráfico III-42).

*El gasto español en protección social se aproxima al 26 por 100 del PIB*



**CUADRO III-10. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES, 2008-2013**  
(Estrategia 2020-España y UE-27)

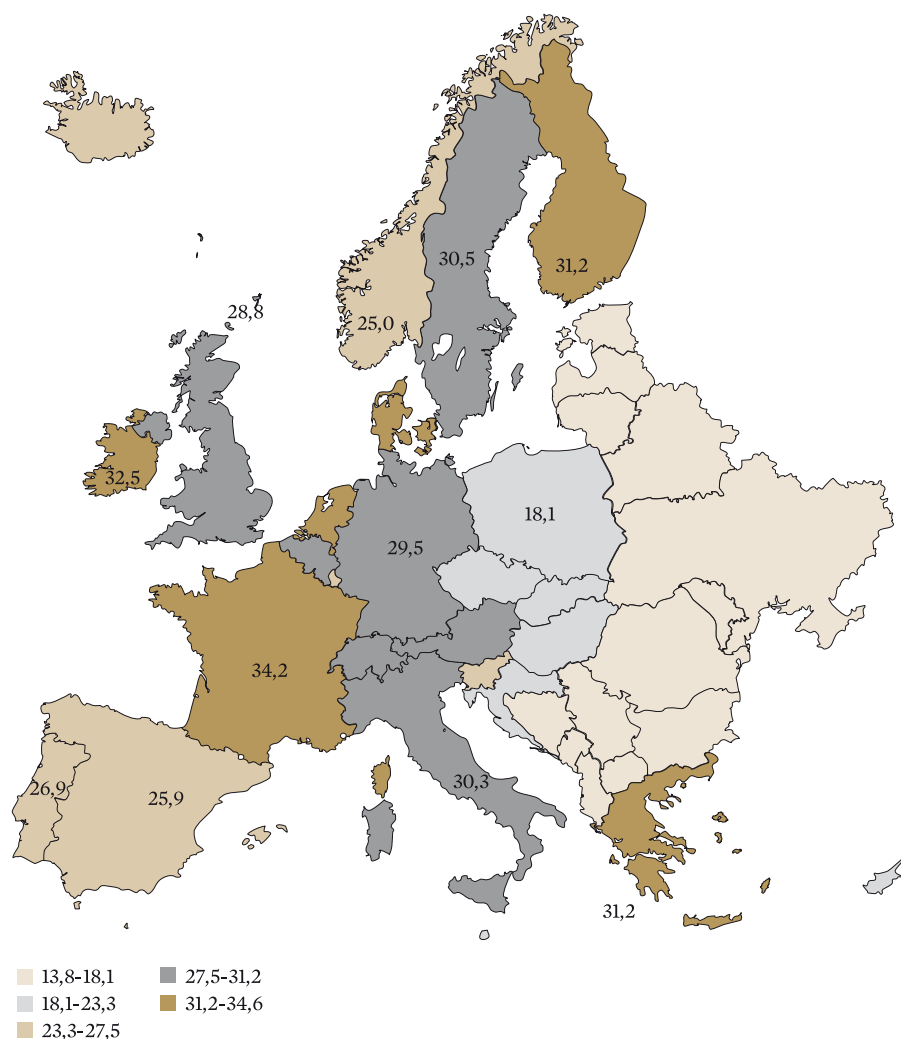
| Concepto                                                | Indicadores                                                                                | España    |       |           | UE-27     |           |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|-----------|-----------|-----------|
|                                                         |                                                                                            | Variación |       |           | Variación |           |
|                                                         |                                                                                            | 2008      | 2013  | 2008-2013 | 2013      | 2008-2013 |
| <b>Europa 2020</b>                                      | Población en riesgo de pobreza o exclusión social (%)                                      | 24,5      | 27,3  | 3,7       | 21,1      | —         |
|                                                         | Tasa de riesgo de pobreza (%)                                                              | 20,8      | 20,4  | 1,4       | 16,6      | —         |
|                                                         | Umbral de riesgo de pobreza de hogares unipersonales (en pps)                              | 8,161     | 8,543 | -9,1      | —         | —         |
|                                                         | Tasa de privación material severa (%)                                                      | 3,6       | 6,2   | 7,6       | 9,6       | 1,1       |
|                                                         | Población viviendo en hogares con muy baja intensidad laboral (%)                          | 6,6       | 15,7  | 9,1       | 10,6      | 1,5       |
| <b>Intensidad de riesgo de pobreza</b>                  | Mediana de ingresos de la población en riesgo de pobreza (en % sobre el umbral de pobreza) | 24,4      | 30,9  | 7,0       | 23,8      | 2,0       |
|                                                         | Tasa de riesgo persistente de pobreza (%)                                                  | 11,0      | —     | —         | —         | —         |
| <b>Persistencia de riesgo de pobreza</b>                | Ratio S80/S20                                                                              | 5,7       | 6,3   | 26,3      | 5,0       | —         |
| <b>Desigualdades de renta</b>                           | Riesgo de pobreza o exclusión social infantil (% población de 0 a 17 años)                 | 30,6      | 32,6  | 3,2       | 27,6      | 1,0       |
| <b>Efectividad de los sistemas de protección social</b> | Impacto de las transferencias sociales (excl. pensiones) en reducción de la pobreza (%)    | 17,5      | 32,0  | 7,5       | 35,66     | —         |
|                                                         | Impacto de las transferencias sociales (incl. pensiones) en reducción de la pobreza (%)    | 46,7      | 55,2  | 5,3       | 62,53     | —         |
|                                                         | Tasa de riesgo de pobreza de población que vive en hogares (casi) sin trabajo              | 56,2      | 61,3  | 7,4       | 56,5      | —         |
| <b>Consecuencias sociales del mercado laboral</b>       | Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo (%)                                                | 11,1      | 10,6  | 1,2       | 9,0       | —         |
|                                                         | Tasa de desempleo de larga duración (%)                                                    | 2,0       | 13,0  | 11,0      | 5,1       | 2,5       |
| <b>Exclusión juvenil</b>                                | Abandono escolar temprano (%)                                                              | 31,7      | 23,6  | -8,1      | 12        | -2,8      |
|                                                         | Ratio de desempleo juvenil (15-24 años)                                                    | 11,7      | 21,0  | 9,3       | 9,8       | 2,9       |
|                                                         | Ninis (18-24 años)                                                                         | 16,7      | 24,0  | 7,3       | 16,9      | 3,0       |
| <b>Envejecimiento activo</b>                            | Tasa de empleo de trabajadores de más edad (55-64 años) (%)                                | 45,5      | 43,2  | -2,3      | 50,3      | 4,7       |

**CUADRO III-10.** EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES, 2008-2013 (continuación)  
(Estrategia 2020-España y UE-27)

| Conceptos                   | Indicadores                                                                 | España |      |                        | UE-27 |                        |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------|------|------------------------|-------|------------------------|
|                             |                                                                             | 2008   | 2013 | Variación<br>2008-2013 | 2013  | Variación<br>2008-2013 |
| Adecuación de las pensiones | Riesgo de pobreza o exclusión social de las personas mayores (65 y más) (%) | 27,7   | 14,5 | -11,1                  | 18,2  | -5,2                   |
|                             | Mediana de ingresos relativos de las personas mayores                       | 0,79   | 1,00 | 17,7                   | 0,93  | 9,4                    |
|                             | Ratio de sustitución agregada                                               | 0,49   | 0,60 | 18,4                   | 0,56  | 12,0                   |
|                             | Necesidades médicas no cubiertas                                            | 0,4    | 0,80 | —                      | 3,6   | —                      |
| Salud                       | Esperanza de vida en salud a los 65, hombres                                | 9,9    | —    | -7,1                   | —     | —                      |
|                             | Esperanza de vida en salud a los 65, mujeres                                | 8,7    | —    | —                      | —     | —                      |
|                             | Sobrecarga gastos vivienda                                                  | 10,1   | 10,3 | 4,2                    | 11    | —                      |
| Acceso a vivienda digna     | Evolución en la mejora de la renta familiar disponible                      | -0,68  | 0,21 | -6,3                   | -0,19 | —                      |
|                             |                                                                             |        |      |                        |       |                        |

Nota: sombreado oscuro, indicador que ha empeorado significativamente. Sombreado claro, indicador que ha mejorado significativamente.  
Fuente: Social Europe. *Aiming for inclusive growth. Annual report of the Social Protection Committee on the social situation in the European Union, 2014.*

**GRÁFICO III-42. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA**  
(En porcentaje del PIB)



Datos provisionales, en el caso de España, Grecia y Alemania.  
Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de protección social (SEEPROS)*.

### *La orientación del gasto social en España*

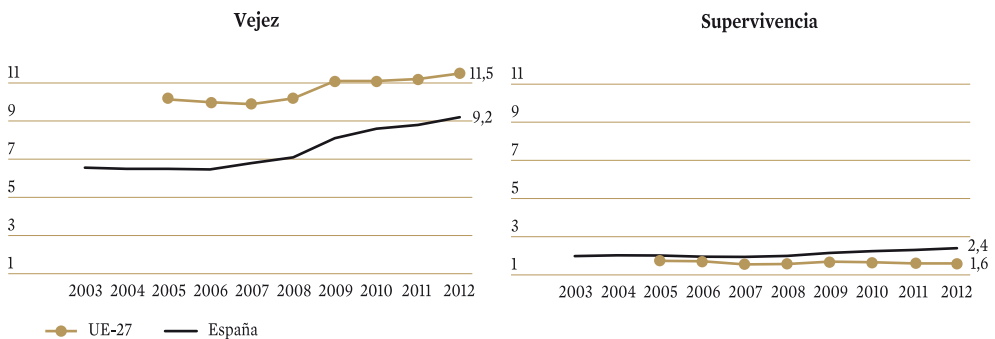
En la distribución del gasto por funciones, España sigue destacando por sus peculiaridades en el contexto europeo comparado (gráfico III-45). Como en el resto de la Unión Europea, en España también el envejecimiento demográfico de la población determina el mayor peso de las prestaciones de “vejez” (que comprende la jubilación) y de la atención sanitaria. En el caso de la primera, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel algo inferior de

gasto al de la media de la UE-27, mientras que las prestaciones de supervivencia representaban en España hasta 2012 un gasto superior al de la media de la UE-27, constituyendo todavía en nuestro país, por la tardía incorporación de las mujeres al mercado laboral, su principal instrumento de protección social en la vejez (gráfico III-43). Considerando conjuntamente el gasto en vejez y en supervivencia, el gasto en pensiones en la UE-27 se situaría en la media de la Unión Europea en torno al 13,1 por 100 del PIB, mientras que en España representaría en 2012 el 11,6 del PIB, si bien mostrando un ritmo de crecimiento más elevado que la media en los últimos años. Hay que recordar que España se encuentra entre los países europeos que más se verán afectados por el proceso de envejecimiento demográfico: en 2014 los mayores de 64 años representan el 18,2 por 100 de la población, mientras que en 2029 serían ya una cuarta parte de la población y en 2064, el 38,7 por 100<sup>139</sup>.

La asistencia sanitaria es la segunda partida en volumen de gasto social en la UE-27 (8,4 por 100 del PIB) por 100, media hacia la que España iba aproximándose hasta que esa tendencia se quebró en 2010, como consecuencia de la sucesión de medidas de restricción presupuestaria y reducción de costes adoptadas en este ámbito a partir de aquel año (gráfico III-44).

Una de las principales diferencias de España en cuanto a la orientación del gasto social, sigue siendo la preponderancia del desempleo (3,6 por 100 del PIB), marcada por el elevado nivel de paro en nuestro país, que sitúa el gasto en esta función muy por encima de la media europea (2,5 por 100 del PIB). No obstante, como resultado del proceso de asistencialización, el descenso de la cobertura de la protección por desempleo y la reducción de las cuantías medias de la prestación<sup>140</sup>, también esta función del gasto muestra una pauta ligeramente descendente en los dos últimos años (gráfico III-44).

**GRÁFICO III-43. GASTO EN VEJEZ Y SUPERVIVENCIA**  
(En porcentaje del PIB)

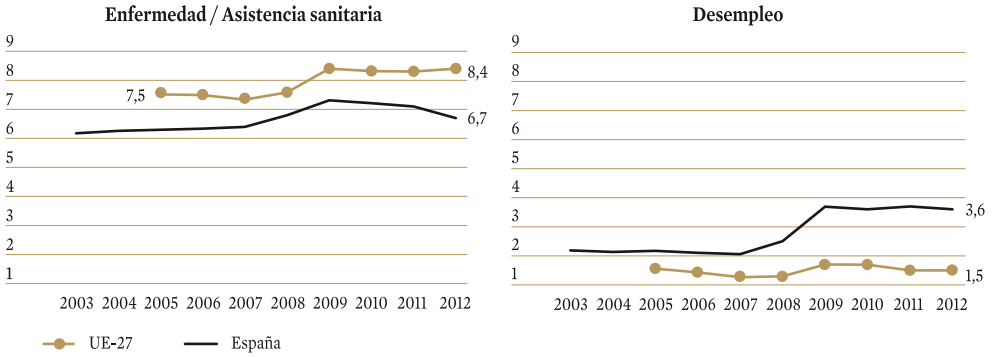


Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de protección social* (SEEPROS).

139. INE, *Proyección de la Población de España 2014-2064*, octubre de 2014.

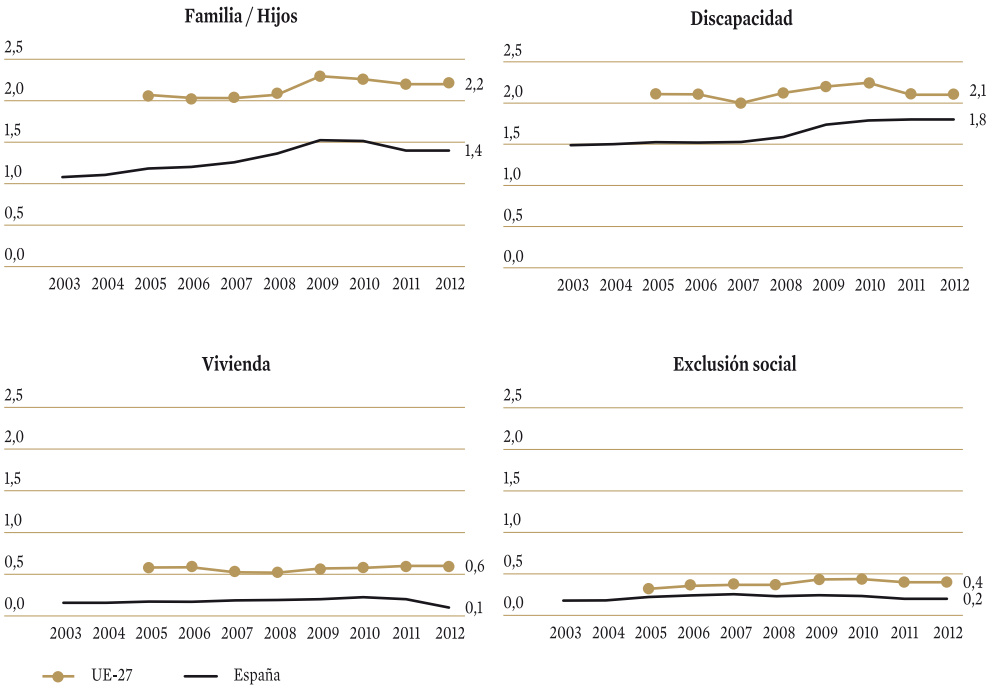
140. Véase en esta Memoria, capítulo III.5.9, sobre Protección por desempleo.

**GRÁFICO III-44. GASTO EN SANIDAD Y DESEMPLEO**  
(En porcentaje del PIB)



Entre las restantes funciones de gasto en protección social con un peso residual en términos de PIB, continúa destacando el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, exclusión social y vivienda, destacando el llamativo descenso en los últimos años del gasto en esta última función. Estas diferencias contrastan con la magnitud del problema del riesgo de pobreza y exclusión social en España,

**GRÁFICO III-45. GASTO EN FAMILIA, DISCAPACIDAD, VIVIENDA Y EXCLUSIÓN SOCIAL**  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de protección social* (SEEPROS).

especialmente entre los hogares con niños, así como las persistentes dificultades de acceso a la vivienda y de hacer frente a sus gastos de una parte importante de la población.

Salvando las distancias de las importantes diferencias entre los sistemas públicos de protección social de los países de la Unión Europea, las principales fuentes de financiación proceden de las cotizaciones sociales de los empleadores y de las aportaciones públicas. En el caso de las primeras, representaban el 10,7 por 100 en media de la UE-27 y el 10 por 100 en España, mientras que las aportaciones públicas se situaban en una media del 12,5 por 100 del PIB en la UE-27 y en el 10,7 por 100 en España en 2012. Las cotizaciones a cargo de las personas protegidas se situaban en media europea en el 6 por 100 del PIB, por encima de lo que representaban en España (3,1 por 100 del PIB). Otras fuentes de financiación suponían el 1,1 por 100 en la Unión Europea y apenas el 0,3 por 100 del PIB en España. En conjunto, las distintas fuentes de financiación sumaban el equivalente al 30,5 por 100 del PIB en la UE-27 y el 24,9 por 100 del PIB en España.

---

*Financiación del gasto  
social*

Como sugiere el Comité de Protección Social, la aproximación al esfuerzo en protección social a través del gasto debe ser completada con nuevos enfoques metodológicos que permitan la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los sistemas, considerando los objetivos sociales de la Estrategia 2020 y la interacción entre las distintas políticas. El objetivo de impulsar la inversión social parte de la idea de que el acceso a prestaciones y servicios adecuados, y un mayor papel para las medidas preventivas y de activación debe ayudar a impulsar, movilizar y mantener el potencial de la población activa, permitiendo a cada vez más personas participar activamente en la sociedad y la economía obteniendo un buen sustento.

## 5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En los últimos años se han ido aprobando importantes reformas en el ámbito de la sostenibilidad del sistema español de pensiones —de las que se ha ido dando cuenta en esta Memoria—, que a la altura de 2014 se encontraban en las primeras etapas de su aplicación. Así, 2014 ha sido el segundo año en que las nuevas altas en pensiones se llevaron a cabo con arreglo a la reforma aprobada por la Ley 27/2011, mientras que durante 2014 se ha aplicado por primera vez el nuevo índice de revalorización de las pensiones (IRP) incorporado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, si bien la aplicación del factor de sostenibilidad introducido por la misma Ley no dará comienzo hasta 2019.

Después del impulso en ese terreno, en 2014 las modificaciones operadas en distintas vertientes del sistema de Seguridad Social en forma de novedades normativas o iniciativas de otra índole han proseguido en el intento de mejorar los ingresos del sistema y la eficacia en la gestión.

---

*Aumentar ingresos  
y mejorar la gestión:  
objetivo de las principales  
reformas en 2014*

Se han visto modificados con este propósito tanto los procedimientos de recaudación propiamente dicha (como en el caso de la liquidación e ingresos de cuotas de la Seguridad Social), como el régimen regulador de la colaboración de las mutuas con la Seguridad Social en su conjunto, así como aspectos concretos de la gestión de algunas prestaciones, en particular la de incapacidad temporal por contingencias comunes. Paralelamente, como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, la Seguridad Social ha seguido contribuyendo decididamente a sustentar la política de empleo, de modo que la mayor parte de las medidas que se han ido adoptando en este ámbito se traducen en estímulos a la contratación vía reducciones o bonificaciones en las cotizaciones sociales.

Valga señalar que buena parte de dichos cambios han surgido en medio del torrente ininterrumpido de disposiciones de carácter urgente que se viene sucediendo en los últimos años, profusión normativa que no favorece su comprensión, aplicación y aceptación social.

Por su parte, cabe recordar que entre los resultados de la nueva etapa del diálogo social, a la que se ha hecho referencia extensa en el capítulo II, se contempla una serie de materias en el ámbito de la protección social, que constituye uno de los ocho ejes del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, suscrito el 29 de julio de 2014 por el Gobierno y los interlocutores sociales. Entre las medidas objeto del diálogo en este ámbito figuraba la elaboración de un mapa completo de prestaciones sociales, la evaluación de las rentas mínimas o básicas de inserción, la protección a los parados de larga duración, la profundización en el Plan de viabilidad del FOGASA, así como avanzar en el ámbito del sistema público de pensiones y la sanidad y servicios sociales.

Por otro lado, la Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, vino a

---

*Trabajadores a tiempo parcial: se consolidan los avances en su protección social*

consolidar el contenido del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, que a su vez desarrollaba el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, de 31 de julio de 2013, para dar respuesta a sucesivas sentencias del Tribunal Europeo y del TC español<sup>141</sup>. Por su incidencia en la consideración de los periodos cotizados por este tipo de trabaja-

dores, cabe recordar la flexibilización que se introduce a la hora de acreditar el requisito del periodo de carencia de 15 años para ser beneficiario de una pensión contributiva. Así, ya no es necesario acreditar el equivalente a 15 años trabajados a jornada completa, con la dificultad que implicaba el tener que trabajar más años a tiempo parcial para generar derecho a una pensión, lo que resultaba desproporcionado

141. Véase Memoria CES 2013.

conforme a las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional. La nueva regulación también actúa sobre la forma de cálculo de la cuantía de la pensión y garantiza a estos trabajadores la pensión mínima prevista en los PGE. En conjunto, los efectos de estos cambios normativos representan una mejora considerable de las expectativas de pensión de los trabajadores a tiempo parcial y, dada la expansión registrada por esta forma de contratación desde principios de siglo, supondrán un previsible aumento del gasto en prestaciones con respecto a la regulación anterior.

La Seguridad Social se enfrenta a la necesidad de perseguir simultáneamente dos objetivos que dan lugar a la adopción de medidas aparentemente de distinto signo. Por una parte, como se verá en el siguiente apartado, subsiste la necesidad de mejora de la recaudación a corto plazo, para lo que, incluso en un contexto de bajo empleo y todavía incipiente recuperación del mercado de trabajo, se han adoptado medidas que suponen un aumento de las cotizaciones sociales, como la ampliación de los conceptos salariales sujetos a cotización, por aplicación del Real

---

*Medidas de aumento  
de la recaudación  
y modernización  
de su gestión*

Decreto 637/2014, de 25 de julio, que desarrolla reglamentariamente las modificaciones introducidas en el artículo 109 de la LGSS por el Real Decreto-ley 16/2014, en cuanto a considerar como sujetos a cotización determinados conceptos salariales que tradicionalmente venían tratándose como exentos. También se han producido subidas de cotización en el terreno de la aproximación de Regímenes especiales al Régimen general de la Seguridad Social, y así, a través del mencionado Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, se produce la equiparación a la cuantía de la base mínima de cotización con la mínima del RETA con la del Régimen General, para los supuestos en que el trabajador autónomo tenga diez o más asalariados.

Unido a lo anterior, no cabe olvidar la contribución al aumento de la recaudación que supuso el mantenimiento durante 2014 del incremento del 5 por 100 de la base máxima de cotización en el Régimen General introducido por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

En el mismo terreno cabe situar los avances en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. El impacto económico global de las actuaciones, resultado de la aplicación del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se sitúa en 11.343 millones de euros entre 2012 y 2014.

Por último, como parte de las medidas en el ámbito de la modernización de la gestión que deberán contribuir a la mejora de la recaudación, cabe mencionar la aprobación de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de Medidas en materia de liquidación e ingresos de cuotas de la Seguridad Social. En sustitución del tradicional modelo de cotización en el que la liquidación o cálculo de las cuotas corresponde a los propios empresarios y demás sujetos responsables de su ingreso, esta norma introduce un nuevo



sistema de liquidación de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, a efectuar directamente por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social por cada trabajador. Se trata de una de las medidas propuestas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que había comenzado a probarse de modo experimental desde noviembre de 2013 con algunas grandes empresas. En su Dictamen 6/2014 sobre el Anteproyecto de esta norma, el CES la valoró positivamente, con carácter general, estimando que contribuiría en gran medida a simplificar el cumplimiento de la obligación de cotizar, evitando la carga que supone para las empresas la obligación de aportar repetidamente datos que ya obran en poder de la Seguridad Social.

Por otro lado, resulta necesaria una recuperación vigorosa y sostenida del empleo que fortalezca la sostenibilidad del sistema a largo plazo. Por ello, si el empleo es el fundamento de la financiación de la Seguridad Social española, como en todos los sistemas de base principalmente contributiva, no cabe obviar la aportación que desde hace varios decenios viene prestando el propio sistema a la puesta en práctica de una política de empleo, tradicionalmente muy identificada con los incentivos a la contratación a través de reducciones en las cuotas, junto con otro tipo de bonificaciones. Como bien se ha relatado en el capítulo II de esta Memoria, en el año 2014 se ahondó en esta propensión en un momento en que la prioridad social más clara viene dada por la creación de puestos de trabajo.

Así, ya a comienzos del año se aprobaba el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, que modifica el artículo 128 de la Ley 23/2013, adecuando su regulación en materia de cotización a la Seguridad Social. Se recuperan así las previsiones del Real Decreto 16/2013, en lo referido a la reducción del tipo de cotización por desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial (que se vuelve a situar en 8,3 por 100, un punto por debajo de lo fijado en la LPGE).

Unido a la apuesta por el empleo a tiempo parcial, quizá uno de los exponentes más evidentes del apoyo de la Seguridad Social a la financiación de la política de empleo durante este pasado año haya sido la aprobación de la “tarifa plana”, a través del Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Desde su entrada en vigor en febrero hasta el mes de marzo de 2015, se habían acogido a esta medida 231.000 contratos. Ello significaría que, a modo estimativo, aplicada esta medida a un sueldo bruto medio de 20.000 euros, la Seguridad Social estaría dejando de ingresar 3.520 euros/año/trabajador; en conjunto, unos 634 millones durante cada uno de los tres años en que este tipo de contratos disfrutan de la reducción en las cuotas. A cambio, a partir del cuarto año, siempre que permanezcan en vigor los contratos, la Seguridad Social se beneficiaría de la recaudación

---

*Contribución de  
la Seguridad Social  
a la política de empleo*

por las cuotas de un afiliado en régimen de cotización ordinario durante tiempo indefinido.

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, y otras de carácter económico —un ejemplo más de norma que incorpora disposiciones de aluvión que apenas su título permite intuir—, prorrogó la aplicabilidad de la “tarifa plana”, inicialmente prevista hasta el 31 de diciembre de 2014, para las empresas que formalicen contratos de carácter indefinido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de marzo de 2015.

También se contemplan nuevos incentivos con repercusiones en la Seguridad Social, cuyo contenido se ha descrito ya en el capítulo II, a través del Real Decreto-ley 8/2014, por el que se establece el Sistema de Garantía Juvenil, así como en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo (al que se hará referencia en el apartado de protección por desempleo) y, ya entrado el año 2015, en el Real Decreto-ley 1/2015, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

En otro orden de cosas, cabe reseñar alguna otra novedad procedente del mencionado Real Decreto-ley 17/2014 que, en respuesta a los cambios jurisprudenciales acaecidos en 2014, habilita en su disposición adicional segunda para que los perceptores de prestaciones de desempleo que desarrollaban trabajos de colaboración social para las Administraciones públicas al amparo del artículo 213 del TRLGSS, con anterioridad al 27 de diciembre de 2013, puedan continuar haciéndolo hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones. Asimismo, en su disposición adicional 5.<sup>a</sup> modifica el artículo 227 del TRLGSS, en aclaración de lo ya establecido en la disposición final 4.<sup>a</sup> del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, atribuyendo de forma más concreta a la Tesorería General de la Seguridad Social la competencia para proceder a la recaudación en vía ejecutiva del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas o de responsabilidad empresarial.

---

*Otras medidas de extraordinaria y urgente necesidad...*

Mención aparte merecen los cambios operados sobre la gestión de la incapacidad temporal, una prestación que viene siendo objeto de numerosas modificaciones en su regulación, tendentes fundamentalmente a reforzar el control y comprobación de la situación que da origen al derecho, avanzando en la coordinación de actuación entre los servicios públicos de salud de las comunidades autónomas, las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutuas. Los convenios de colaboración han hecho posible el intercambio de datos entre estas entidades, merced al aprovechamiento de las nuevas tecnologías, habiéndose

---

*Incapacidad temporal: reformas sucesivas*

registrado un importante retroceso del número de procesos, atribuible a las mejoras introducidas en la gestión, a lo que se sumó, ya los últimos años, el descenso derivado de los efectos de la crisis en el empleo. La mejora de este último en 2014 ha devenido en un repunte de los procesos y del gasto en incapacidad temporal, como se verá en el siguiente apartado de esta Memoria.

La Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, introdujo en su disposición final cuarta algunas modificaciones en la regulación de las situaciones de incapacidad temporal y permanente, en relación con el concepto de colaboración obligatoria entre la empresa y las entidades gestoras, los diferentes supuestos de duración, prórroga, recaída y extinción del subsidio, así como la obligación de comparecencia del beneficiario a las convocatorias para examen médico, entre otros aspectos. Más adelante, ya en 2014 se aprobó la norma reglamentaria que regula la gestión del procedimiento de la incapacidad temporal en los primeros 365 días de su duración<sup>142</sup>. Entre sus novedades, destaca la introducción de nuevos protocolos de temporalidad de los actos médicos de confirmación de la baja que, sin perjuicio del criterio médico del facultativo al asignar el plazo estimado de duración del proceso, facilitan unos plazos orientativos basados en el diagnóstico, la ocupación y la edad del trabajador. Con posterioridad a la aprobación de este reglamento, la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes fue nuevamente objeto de algunas modificaciones, en el marco de la reforma de la regulación de las mutuas.

Las mutuas gestionan las prestaciones económicas y de asistencia sanitaria derivadas de las contingencias profesionales; la realización de actividades de prevención de riesgos laborales de la Seguridad Social; la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes; la gestión de las prestaciones por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural; la de cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, y la de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Una larga trayectoria avala su relevancia en el entramado de la protección social, al asumir la gestión de las mencionadas prestaciones y servicios.

Tras el proceso de reestructuración vivido, a comienzos de 2014 en torno a una veintena de mutuas colaboradoras prestaban sus servicios a alrededor de 1,2 millones de empresas asociadas. Estas entidades prestaban cobertura respecto a las contingencias profesionales a 12,2 millones de trabajadores por cuenta ajena, junto con 660.600 trabajadores por cuenta propia que se habían adherido a las mismas al haber optado por la cobertura de dichas contingencias. En cuanto a la incapacidad

---

*Nuevo marco regulador  
de las mutuas  
colaboradoras con  
la Seguridad Social*

142. Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración.

temporal, 11,9 millones de trabajadores estaban protegidos de esta contingencia por accidentes de trabajo y 9 millones de trabajadores por contingencias comunes<sup>143</sup>.

La necesidad de actualizar y armonizar la normativa reguladora de estas entidades en torno a una serie de criterios y finalidades acordadas en el marco de diálogo social fue puesta de relieve en el Acuerdo social y económico de 2 de febrero de 2011, así como en el Documento sobre diálogo social bipartito elevado al Gobierno al inicio de la actual legislatura. La Ley 27/2011 encomendaba al Gobierno abordar la reforma del marco normativo de aplicación a las mutuas, con la participación de los agentes sociales.

El primer dictamen del CES de 2014 versó precisamente sobre el Anteproyecto de Ley que articulaba dicha reforma<sup>144</sup>. El CES lamentó el no agotamiento de las consultas previas con las organizaciones y de negociación en el marco del diálogo social en una materia de tal trascendencia, poniendo de relieve la necesidad de perfilar claramente la naturaleza jurídica de las mutuas, como entidades privadas que realizan funciones de naturaleza pública gestionando recursos asimismo públicos. Entre otros aspectos, en el dictamen se cuestionaba el tratamiento de los aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales, expresándose, asimismo, una serie de observaciones a la regulación de los órganos de gobierno y participación, al régimen económico-financiero previsto, así como a las modificaciones introducidas en el procedimiento de gestión por las mutuas de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes o “indiferenciadas”.

A punto de finalizar el año, se aprobó el nuevo marco jurídico de estas entidades, a través de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas.

Sin perjuicio de la naturaleza privada de estas asociaciones de empresarios, la Ley establece su pertenencia al sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan. En adelante, estas entidades pasarán a denominarse “mutuas colaboradoras con la Seguridad Social”. Se abordan así aspectos relacionados con su gestión, dirigidas a reforzar la transparencia y la eficiencia, dotando de mayores mecanismos de control a la Comisión de Control y Seguimiento a través de informes periódicos sobre la gestión de la mutua. Se revisa, asimismo, el régimen retributivo de las mutuas, fijando límites retributivos para su personal directivo e imponiéndoles la prohibición

143. Datos procedentes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, *Informe económico financiero anexo a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2014*.

144. Dictamen 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social, en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. Al mismo se presentaron tres votos particulares, dos por parte de consejeros del grupo tercero y uno por parte de los consejeros del grupo segundo, al que se adhirió un consejero del grupo tercero (ASAJA).

general de celebrar con la mutua contratos de obras, servicios o suministros. El Gobierno, en el plazo de tres años, presentará un informe de evaluación de la gestión de las mutuas, con el fin de valorar su eficiencia.

La Ley establece la exclusión de las mutuas del desempeño de la función de servicios de prevención ajenos que podían desarrollar hasta ahora, regulando el régimen transitorio hasta la completa disolución de las sociedades mercantiles existentes a tal fin. Así, las mutuas dispondrán de plazo hasta el 31 de marzo de 2015 para presentar propuestas de venta de su participación en las sociedades mercantiles de prevención constituidas por las mutuas, con la fecha límite del 30 de junio para la enajenación. Además, en cuanto a las contingencias profesionales, la norma define el destino del excedente resultante para cada una de las mismas y se establece que el Gobierno abordará, en el plazo de un año la actualización de la tarifa de cotización por contingencias profesionales, en función de la peligrosidad y los riesgos para las distintas actividades, industrias y tareas. Además, se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las compañías que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

Unido a lo anterior, se facilita el acceso a la prestación por cese de actividad a los autónomos económicamente dependientes —aquellos que realizan su actividad profesional para una empresa o cliente del que percibe al menos el 75 por 100 de sus ingresos—. Además, la Junta Directiva y la Asamblea General de mutuas contarán con representación de los autónomos.

La Ley introduce ciertos cambios en el procedimiento de esta prestación, que matizan sensiblemente las previsiones del Anteproyecto dictaminado por el CES, como la posibilidad de formular propuestas motivadas de alta médica dirigidas a la Inspección Médica, comunicándoselo simultáneamente al trabajador afectado y al INSS, y estando obligada dicha Inspección a contestar en cinco días, la estimación de la propuesta de la mutua (en cuyo caso, esta notificará la extinción del derecho al trabajador y la empresa), o su denegación, acompañada de informe médico motivado. En caso de desestimación o no contestación, la mutua podrá solicitar la emisión del parte de alta al INSS o al ISM, que deberá resolver en cuatro días.

Las pruebas diagnósticas y los tratamientos terapéuticos y rehabilitadores se realizarán principalmente en los centros asistenciales gestionados por las mutuas para dispensar la asistencia derivada de las contingencias profesionales, si bien, con carácter subsidiario, podrán realizarse en centros concertados, autorizados para dispensar sus servicios en el ámbito de las contingencias profesionales. Asimismo, permite

---

*Disolución de los servicios de prevención ajenos de las mutuas*

---

*Más novedades en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes*

que las entidades gestoras y las mutuas puedan establecer acuerdos de colaboración con el Instituto de Gestión Sanitaria o los Servicios de Salud de las comunidades autónomas.

Dichas modificaciones en la gestión de esta prestación asumida por las mutuas vienen a sumarse a las incorporadas por el ya mencionado Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, relativo a la gestión en los primeros 365 días.

La ampliación de la cobertura de las contingencias profesionales a todos los Regímenes de la Seguridad Social y, concretamente en el RETA, ha experimentado numerosos vaivenes desde que la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, concretara el objetivo progresivo de aportaciones y derechos de los trabajadores autónomos con los establecidos en el Régimen General, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Entre los cambios más recientes, cabe recordar que la Ley 22/2013, de 22 de diciembre, de PGE prorrogó para el ejercicio 2014 el aplazamiento de la entrada en vigor de la ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales contemplada por la disposición adicional quincuagésima octava de la Ley general de la Seguridad Social. Previamente, la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, ya había restringido el alcance de dicha obligatoriedad, al establecer el carácter voluntario de dicha cobertura para los autónomos menores de 30 años. Cabe añadir que la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de PGE, para 2015 elimina por completo dicha obligatoriedad, al suprimir la mencionada disposición adicional del texto de la LGSS. Ello implica el retorno al carácter voluntario de la cobertura de las contingencias profesionales en el RETA.

---

*Acción protectora:  
cambios y nuevos  
aplazamientos de las  
mejoras*

Entre las novedades de la Ley 22/2013 cabe recordar, asimismo, la eliminación del apartado 8 del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, lo que implica la supresión de la cobertura del FOGASA de una parte de la indemnización por despido, en cantidad equivalente a ocho días de salario por año de servicio, en supuestos de extinción de contratos indefinidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o concurso, en empresas de menos de 25 trabajadores.

La efectividad de varias previsiones de mejora de la acción protectora contempladas por la Ley 27/2011, ha seguido siendo pospuesta o suspendida en los últimos ejercicios. Así, tampoco se ha hecho factible en 2014 la mejora de las pensiones de viudedad, establecida por dicha norma para las personas con derecho a pensión de rentas más bajas y consistente en aumentar el porcentaje aplicable a la base reguladora en el 60 por 100, en vez del vigente 52 por 100. La entrada en vigor de esta medida viene siendo objeto de sucesivos aplazamientos desde su aprobación, que se han reproducido por las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2014 y para 2015.

Unido a lo anterior, también se ha visto aplazada por sendas leyes de presupuestos generales del Estado la aplicación del mandato establecido en la Ley 27/2011, por el que el Gobierno debería presentar, en el plazo de un año, un proyecto de ley que estableciese un sistema de compensación a la Seguridad Social para que esta reconociera un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de prestación social sustitutoria que compensase la interrupción de las carreras de cotización ocasionadas por tales circunstancias.

Asimismo, se suspendió la entrada en vigor de las previsiones sobre el reconocimiento de que la actividad por cuenta propia pueda llevarse a cabo de forma parcial (disposición final 10, Ley 27/2011), con el correspondiente traslado en términos de derechos y obligaciones de Seguridad Social.

Otro tanto ocurre con las mejoras del permiso de paternidad comprometidas en la Ley 9/2009, pues volvieron a ser diferidas en los ejercicios 2014 y 2015, tanto la ampliación a cuatro semanas de dicho permiso como la ampliación del incremento de la prestación previsto por aquella norma.

Igualmente, en el ámbito de las mejoras aplicables al régimen de clases pasivas del Estado, la Ley 36/2014 regula el mecanismo de aplicación de las mejoras en la cuantía de la pensión, según las previsiones de la Ley 40/2007, en los supuestos de jubilación demorada en este régimen. Asimismo, adecúa la normativa de clases pasivas a los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que había declarado nula por inconstitucional la obligación contemplada en la LGSS —al igual que en la legislación de clases pasivas— de que, en las comunidades autónomas con Derecho Civil propio, la existencia de la pareja de hecho se acreditara conforme estableciera la legislación específica<sup>145</sup>.

Por último, resulta obligado mencionar el importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional dictado ya entrado el año 2015, que declara la constitucionalidad de la suspensión de la actualización de las pensiones en su modalidad contributiva para 2012<sup>146</sup>. Como se recordará, dicha medida devino en que no se efectuó el pago único por la diferencia entre la previsión de inflación contemplada en la Ley de presupuestos para 2012 (1 por 100) y el incremento del índice de precios al consumo efectivamente constatado por el INE entre noviembre de 2011 y noviembre de 2012 (2,9 por 100). El fallo rechaza el que la norma incurriera en un supuesto de irretroactividad auténtica prohibido por el artículo 9.3 CE, así como el carácter expropiatorio de la norma, por cuanto de lo que se priva a los pensionistas es de una expectativa, pero no de un derecho actual consolidado.

145. STC 40/2014, de 11 de marzo.

146. STC 49/2015, de 5 de marzo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 114-2013, interpuesto por más de cincuenta diputados, respecto del artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Voto particular.



### 5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Administración de la Seguridad Social mantuvo en 2014 un nivel de déficit muy similar al del año anterior, a pesar de que la economía española volvió a crecer y a crear empleo, por primera vez desde que comenzara la crisis económica y financiera. Así, en términos de Contabilidad Nacional<sup>147</sup>, y según datos provisionales, el déficit se situó en el 1,06 por 100 del PIB, frente al 1,11 por 100 registrado en 2013, superando ligeramente el objetivo recogido en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, que lo situaba en el 0,93 por 100 del PIB.

El avance del déficit se correspondió en su totalidad con un aumento del saldo negativo del Sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras) desde el -1,14 por 100 del PIB en 2013, al -1,42 en 2014, que, como se verá a continuación, vendría explicado por la caída de los ingresos no financieros.

El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) mantuvo un nivel de déficit muy similar al del año anterior (-0,07 por 100 frente a -0,08 en 2013), en línea con la evolución del gasto dirigido a indemnizaciones y salarios abonados a los trabajadores de las empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia, y con unos ingresos por cuotas todavía reducidos<sup>148</sup>.

Finalmente, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) volvió a arrojar superávit por segundo año consecutivo, mayor, incluso, al de 2013 (el 0,43 por 100 del PIB frente al 0,11 por 100). Ello se debió a una nueva reducción del gasto en prestaciones por desempleo, como consecuencia de la caída registrada por el número de beneficiarios y la tasa de cobertura<sup>149</sup>.

### La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2014

En lo que respecta al sistema de la Seguridad Social, el déficit en términos de ejecución presupuestaria<sup>150</sup> se situó en 2014 en el 1,32 por 100 del PIB, frente al 0,83 por 100 del año anterior, con un saldo negativo de 13.953,75 millones de euros, resultado

147. El déficit de la Administración de la Seguridad Social es el que se tiene en cuenta a la hora de determinar el objetivo de estabilidad. Se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

148. Cabe recordar que el 1 de enero de 2014 entró en vigor la eliminación de la cobertura por el FOGASA de parte de las indemnizaciones por despido, introducida por la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014. Ello se suma a los otros cambios en esta dirección aprobados por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

149. Véase capítulo III.5.8 de esta Memoria, sobre Protección por desempleo.

150. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos).



de un avance de los gastos no financieros del 2,41 por 100, frente a una caída de los ingresos del 1,72 por 100 (cuadro III-11). Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social mostraron un déficit de 14.407,14 millones de euros, mientras que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social registraron un superávit de 453,29 millones de euros.

La caída de los ingresos responde al retroceso de las transferencias corrientes, especialmente las procedentes del Estado, que se vieron reducidas en un 17 por 100, por efecto de comparación con el importante aumento que registraron el año anterior, cuando el Estado asumió completamente la financiación de los complementos a mínimos e hizo frente al pago de obligaciones pendientes en el ámbito de las prestaciones de carácter no contributivo.

*Caen los ingresos no financieros, aunque aumentan ligeramente las cotizaciones sociales*

Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales, que representan el 83 por 100 de los ingresos totales no financieros y que desde el año 2009 venían cayendo, aumentaron un 1 por 100 en 2014, alentados por el avance de las cotizaciones procedentes de los ocupados, en línea con el aumento de la afiliación a la Seguridad Social, como se verá más adelante, y por diversas medidas puestas en marcha con impacto en la base de cotización —a las que ya se ha hecho mención en el apartado referido a las Iniciativas en el ámbito de la Seguridad social—, como el incremento en un 5 por 100 de las bases máximas de cotización, la introducción de nuevos conceptos a la base de cotización<sup>151</sup> (pluses de transporte y distancia, asignaciones asistenciales, etc.), o la entrada en vigor de la “tarifa plana” por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos<sup>152</sup>. Por regímenes de la Seguridad Social, el mayor incremento de los ingresos por cotizaciones sociales se concentró en el General, si bien, en términos de tasa de variación anual, destacó el avance del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA).

Sin embargo, los ingresos por cotizaciones procedentes de los desempleados y de bonificaciones por fomento del empleo cayeron un 14 por 100, fundamentalmente por el descenso del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo, mientras que los relativos al cese de actividad de trabajadores autónomos aumentaron un 6 por 100.

La partida de otros ingresos corrientes cayó un 9,2 por 100, tanto por el descenso de los ingresos por tasas y otros ingresos, como de los ingresos patrimoniales, donde quedarían enmarcados los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Y finalmente, los recursos de capital, con un peso del 0,5 por 100 sobre los ingresos totales no financieros, crecieron un 13,6 por 100.

151. Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

152. Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

**CUADRO III-11. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2014**

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

| <b>Sistema de la Seguridad Social</b>           | <b>Mill. euros</b> | <b>Var. 14/13 (%)</b> | <b>Estructura (%)</b> |
|-------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| <b>Total ingresos no financieros</b>            | <b>119.343,39</b>  | <b>-1,72</b>          | <b>100,0</b>          |
| Total operaciones corrientes                    | 118.698,04         | -1,79                 | 99,5                  |
| <i>Cotizaciones sociales</i>                    | 99.155,95          | 0,96                  | 83,1                  |
| De ocupados                                     | 91.190,48          | 2,48                  | 76,4                  |
| Régimen general                                 | 73.852,70          | 2,26                  | 61,9                  |
| R.E. Trabajadores autónomos                     | 10.822,46          | 4,11                  | 9,1                   |
| R.E. Agrario                                    | 2,05               | -14,58                | 0,0                   |
| R.E. Trabajadores del mar                       | 310,12             | 2,62                  | 0,3                   |
| R.E. Minería del carbón                         | 167,68             | 5,04                  | 0,1                   |
| R.E. Empleados de hogar                         | 0,43               | -61,95                | 0,0                   |
| Accidentes de trabajo enferm. profes.           | 6.035,04           | 2,13                  | 5,1                   |
| De desempleados y bonificaciones fomento empleo | 7.814,96           | -13,93                | 6,5                   |
| Cese de actividad de trabajadores autónomos     | 150,53             | 5,66                  | 0,1                   |
| <i>Transferencias corrientes</i>                | 15.713,87          | -14,77                | 13,2                  |
| Del Estado y organismos autónomos               | 13.094,27          | -16,56                | 11,0                  |
| De la Seguridad Social                          | 2.583,99           | -4,42                 | 2,2                   |
| De comunidades autónomas                        | 0,81               | 10,96                 | 0,0                   |
| De empresas privadas y otros                    | 34,80              | -10,81                | 0,0                   |
| <i>Otros ingresos corrientes</i>                | 3.828,22           | -9,19                 | 3,2                   |
| Tasas y otros ingresos                          | 1.196,71           | -14,19                | 1,0                   |
| Ingresos patrimoniales                          | 2.631,51           | -6,72                 | 2,2                   |
| Total ingresos de capital                       | 645,35             | 13,64                 | 0,5                   |
| <b>Total gastos no financieros</b>              | <b>133.297,14</b>  | <b>2,41</b>           | <b>100,0</b>          |
| Total operaciones corrientes                    | 132.505,58         | 2,36                  | 99,4                  |
| <i>Gastos de personal</i>                       | 2.250,02           | -0,88                 | 1,7                   |
| <i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>  | 1.413,98           | -1,67                 | 1,1                   |
| <i>Gastos financieros</i>                       | 2,49               | 33,87                 | 0,0                   |
| <i>Transferencias corrientes</i>                | 128.839,09         | 2,47                  | 96,7                  |
| Prestaciones contributivas                      | 115.970,76         | -2,84                 | 87,0                  |
| Pensiones <sup>1</sup>                          | 104.688,70         | -3,57                 | 78,5                  |
| Invalidez                                       | 11.718,28          | -1,57                 | 8,8                   |
| Jubilación                                      | 73.549,74          | -1,49                 | 55,2                  |
| Viudedad                                        | 17.754,28          | -11,87                | 13,3                  |
| Orfandad                                        | 1.423,89           | -10,19                | 1,1                   |
| A favor de familiares                           | 242,51             | -8,39                 | 0,2                   |
| Subsidios y otras prestaciones                  | 8.083,58           | 5,97                  | 6,1                   |
| Incapacidad temporal                            | 5.487,52           | 9,43                  | 4,1                   |
| Maternidad, paternidad, riesgo embarazo         | 2.141,66           | 0,62                  | 1,6                   |
| Otras prestaciones <sup>2</sup>                 | 454,40             | -6,32                 | 0,3                   |
| Otras transferencias corrientes <sup>3</sup>    | 3.198,48           | 0,83                  | 2,4                   |
| Prestaciones no contributivas                   | 11.562,43          | 131,45                | 8,7                   |
| Pensiones de invalidez                          | 1.043,15           | -11,09                | 0,8                   |
| Pensiones de jubilación                         | 1.203,39           | -10,93                | 0,9                   |
| Compl. a mínimos pensiones contributivas        | 7.485,76           | —                     | 5,6                   |

**CUADRO III-11. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2014 (continuación)**

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

| <b>Sistema de la Seguridad Social</b>          | <b>Mill. euros</b> | <b>Var. 14/13 (%)</b> | <b>Estructura (%)</b> |
|------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| Prestaciones familiares                        | 1.742,66           | 28,33                 | 1,3                   |
| Prestaciones sociales                          | 10,03              | -99,03                | 0,0                   |
| Otros subsidios y prestaciones <sup>4</sup>    | 77,44              | 0,83                  | 0,1                   |
| Otras transferencias corrientes <sup>5</sup>   | 1.305,90           | -4,99                 | 1,0                   |
| Total operaciones de capital                   | 791,56             | 11,25                 | 0,6                   |
| <b>Saldo no financiero (millones de euros)</b> | <b>-13.953,75</b>  | <b>59,92</b>          | <b>—</b>              |
| <b>Saldo no financiero (en % del PIB)</b>      | <b>-1,32</b>       | <b>—</b>              | <b>—</b>              |

1. La caída registrada por el gasto en pensiones responde a que la partida de complementos a mínimo ha pasado a contabilizarse dentro de las prestaciones no contributivas.
  2. Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos por falta de medidas de seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
  3. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.
  4. Otras prestaciones no contributivas: prestaciones por maternidad, farmacia (recetas médicas), síndrome tóxico, prestaciones LIS-MI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales, prestaciones Fondo II-M y otras prestaciones e indemnizaciones.
  5. Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas y al exterior.
- Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

*La afiliación en alta a la Seguridad Social crece por primera vez desde el inicio de la crisis*

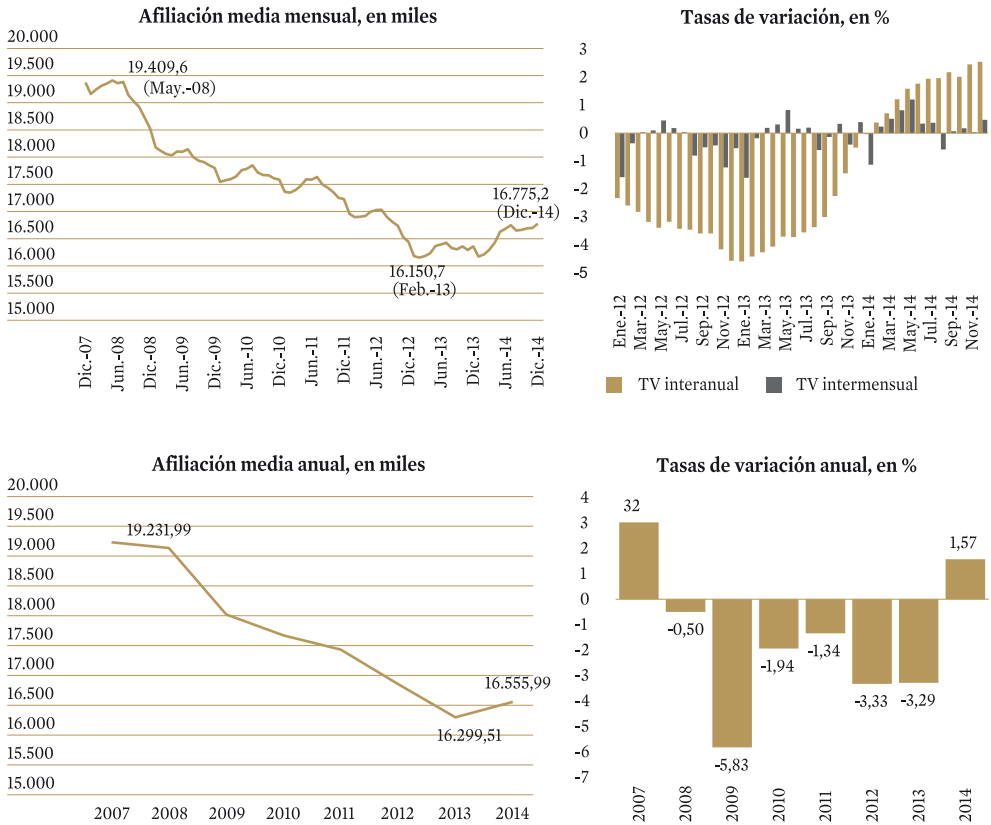
Tras seis años de caída continuada de la afiliación en alta a la Seguridad Social, como consecuencia de la destrucción de empleo provocada por la crisis económica, en 2014 se registraron tasas de variación positivas, que además fueron ganando intensidad a medida que avanzaba el año. Así, tras comenzar el mes de enero con una tasa de variación interanual próxima a cero, la afiliación en alta cerró el mes de diciembre con un avance del 2,6 por 100, situándose en 16.775.214 afiliaciones (gráfico III-46). En media anual, el incremento fue del 1,6 por 100, equivalente a 256.473 afiliaciones más, lo que supuso que se alcanzaran en el conjunto de 2014 un total de 16.555.988 afiliados medios; cifra que, sin embargo, se sitúa todavía muy por debajo de los 19,2 millones de 2007, último año del ciclo económico expansivo<sup>153</sup>.

El aumento interanual de la afiliación media en el mes de diciembre de 2014 fue muy similar por sexo, con un avance del 2,6 por 100 en el caso de los varones (que representan el 53,6 por 100 de la afiliación total) y del 2,5 entre las mujeres (cuadro III-12). Algo más del 80 por 100 del total de nuevas afiliaciones se concentró en el grupo de edad de 40 a 59 años, apreciándose tasas de crecimiento en todas las cohortes, a excepción de la comprendida entre los 30 y 34 años, donde cayó un 1,8 por 100. Asimismo, destaca la evolución mostrada por los menores de 19 y los mayores de 65 años, que registran incrementos del 13 por 100 y del 10 por 100, respectivamente, aunque partiendo de niveles comparativamente más bajos que el resto de grupos de edad.

153. Para un análisis detallado de la evolución del empleo en 2014, véase el capítulo II.1.1 de esta Memoria.

**GRÁFICO III-46. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2014**

(Miles y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*, diciembre de 2014.

La distribución de la afiliación por regímenes de la Seguridad Social muestra ya la práctica dualidad entre el Régimen General y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), tal como recomendaba el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2010, donde se señalaba la necesidad de “culminar el proceso de simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia”. De este modo, en diciembre de 2014 el Régimen General agrupaba al 81 por 100 de las afiliaciones totales y el RETA, al 18,6 por 100, con una participación del R.E. de Trabajadores del Mar de únicamente el 0,4 por 100 del total, y del 0,02 por 100 el R.E. de la Minería del Carbón.

Dentro del Régimen General, la afiliación de trabajadores procedentes del extinguido Régimen Agrario prácticamente se mantiene constante, con un avance del 0,03 por 100), mientras que la correspondiente al Régimen de Hogar crece un 1,4 por 100. El mayor incremento lo registran las afiliaciones procedentes del Régimen General

CUADRO III-12. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2014

| Afiliados en alta laboral                                                  | Diciembre 2013    |                   |              | Diciembre 2014 |                        |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|----------------|------------------------|
|                                                                            | Número            | Número            | Peso (%)     | Relativa (%)   | Var. anual<br>Absoluta |
| <b>Total</b>                                                               | <b>16.357.640</b> | <b>16.775.214</b> | <b>100,0</b> | <b>2,6</b>     | <b>417.574</b>         |
| <b>Sexo</b>                                                                |                   |                   |              |                |                        |
| Varones                                                                    | 8.765.925         | 8.991.079         | 53,6         | 2,6            | 225.154                |
| Mujeres                                                                    | 7.591.715         | 7.784.109         | 46,4         | 2,5            | 192.394                |
| <b>Grupo de edad</b>                                                       |                   |                   |              |                |                        |
| De 16 a 19 años                                                            | 65.405            | 73.969            | 0,4          | 13,1           | 8.565                  |
| De 20 a 24 años                                                            | 688.158           | 716.818           | 4,3          | 4,2            | 28.660                 |
| De 25 a 29 años                                                            | 1.553.617         | 1.562.608         | 9,3          | 0,6            | 8.990                  |
| De 30 a 34 años                                                            | 2.200.055         | 2.159.797         | 12,9         | -1,8           | -40.258                |
| De 35 a 39 años                                                            | 2.636.190         | 2.665.821         | 15,9         | 1,1            | 29.631                 |
| De 40 a 44 años                                                            | 2.488.432         | 2.591.708         | 15,4         | 4,2            | 103.276                |
| De 45 a 49 años                                                            | 2.296.467         | 2.356.398         | 14,0         | 2,6            | 59.931                 |
| De 50 a 54 años                                                            | 1.965.380         | 2.056.291         | 12,3         | 4,6            | 90.910                 |
| De 55 a 59 años                                                            | 1.451.473         | 1.540.793         | 9,2          | 6,2            | 89.320                 |
| De 60 a 64 años                                                            | 888.174           | 914.921           | 5,5          | 3,0            | 26.747                 |
| 65 y más años                                                              | 124.101           | 135.988           | 0,8          | 9,6            | 11.888                 |
| <b>Regímenes</b>                                                           |                   |                   |              |                |                        |
| Régimen General                                                            | 13.243.825        | 13.586.517        | 81,0         | 2,6            | 342.692                |
| <i>Procedentes del R. General</i>                                          | <i>12.029.633</i> | <i>12.366.110</i> | <i>73,7</i>  | <i>2,8</i>     | <i>336.477</i>         |
| <i>Cuidadores no profesionales</i>                                         | <i>16.859</i>     | <i>13.633</i>     | <i>0,1</i>   | <i>-19,1</i>   | <i>-3.226</i>          |
| <i>Procedentes del R. Agrario</i>                                          | <i>790.414</i>    | <i>790.638</i>    | <i>4,7</i>   | <i>0,0</i>     | <i>224</i>             |
| <i>Procedentes del R. Hogar</i>                                            | <i>423.778</i>    | <i>429.769</i>    | <i>2,6</i>   | <i>1,4</i>     | <i>5.991</i>           |
| R.E. Autónomos                                                             | 3.050.341         | 3.125.806         | 18,6         | 2,5            | 75.465                 |
| <i>Sistema normal</i>                                                      | <i>2.855.552</i>  | <i>2.932.507</i>  | <i>17,5</i>  | <i>2,7</i>     | <i>76.955</i>          |
| <i>Sistema especial trabajadores agrarios</i>                              | <i>194.789</i>    | <i>193.299</i>    | <i>1,2</i>   | <i>-0,8</i>    | <i>-1.489</i>          |
| R.E. Trabajadores del mar                                                  | 59.074            | 58.841            | 0,4          | -0,4           | -233                   |
| <i>Cuenta ajena</i>                                                        | <i>45.671</i>     | <i>45.870</i>     | <i>0,3</i>   | <i>0,4</i>     | <i>199</i>             |
| <i>Cuenta propia</i>                                                       | <i>13.403</i>     | <i>12.971</i>     | <i>0,1</i>   | <i>-3,2</i>    | <i>-433</i>            |
| R.E. Minería del carbón                                                    | 4.357             | 4.050             | 0,0          | -7,1           | -307                   |
| <b>Actividad económica</b>                                                 |                   |                   |              |                |                        |
| Agricultura, ganadería y pesca                                             | 1.140.502         | 1.143.974         | 6,8          | 0,3            | 3.473                  |
| Industria                                                                  | 2.011.387         | 2.032.979         | 12,1         | 1,1            | 21.592                 |
| Construcción                                                               | 968.339           | 993.060           | 5,9          | 2,6            | 24.722                 |
| Servicios                                                                  | 12.237.412        | 12.605.201        | 75,1         | 3,0            | 367.789                |
| <b>Grupo de cotización (R. General y Minería del carbón)<sup>(1)</sup></b> | <b>11.931.330</b> | <b>12.266.304</b> | <b>100,0</b> | <b>2,8</b>     | <b>334.974,0</b>       |
| Ingenieros y licenciados                                                   | 1.218.413         | 1.256.127         | 10,2         | 3,1            | 37.714                 |
| Ingenieros técnicos. Peritos                                               | 962.941           | 994.290           | 8,1          | 3,3            | 31.349                 |
| Jefes administrativos                                                      | 574.010           | 580.710           | 4,7          | 1,2            | 6.700                  |
| Ayudantes no titulados                                                     | 473.579           | 489.181           | 4,0          | 3,3            | 15.602                 |
| Oficiales administrativos                                                  | 1.666.314         | 1.690.855         | 13,8         | 1,5            | 24.541                 |
| Subalternos                                                                | 598.145           | 614.646           | 5,0          | 2,8            | 16.501                 |
| Auxiliares administrativos                                                 | 1.577.874         | 1.611.032         | 13,1         | 2,1            | 33.158                 |
| Oficiales de 1. <sup>a</sup> y 2. <sup>a</sup>                             | 1.988.133         | 2.032.859         | 16,6         | 2,2            | 44.726                 |

**CUADRO III-12. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2014**  
(continuación)

|                                                                               | Diciembre 2013      |                     |              | Diciembre 2014 |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------|----------------|---------------------|
|                                                                               | Número              | Número              | Peso (%)     | Relativa (%)   | Var. anual Absoluta |
| <b>Afiliados en alta laboral</b>                                              |                     |                     |              |                |                     |
| Oficiales de 3. <sup>a</sup> y especialistas                                  | 1.242.904           | 1.272.488           | 10,4         | 2,4            | 29.584              |
| Trabajadores > 18 años no cualificados                                        | 1.623.481           | 1.719.074           | 14,0         | 5,9            | 95.593              |
| Trabajadores menores 18 años                                                  | 5.358               | 4.851               | 0,0          | -9,5           | -507                |
| <b>Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S.E. Hogar y Agrario)</b> | <b>12.029.632</b>   | <b>12.366.110</b>   | <b>100,0</b> | <b>2,8</b>     | <b>336.477,7</b>    |
| Aprendizaje, formación y prácticas                                            | 152.769,49          | 196.815,73          | 1,6          | 28,8           | 44.046,2            |
| Indefinidos                                                                   | 7.683.550,10        | 7.769.117,41        | 62,8         | 1,1            | 85.567,3            |
| <i>Jornada completa</i>                                                       | <i>6.115.158,6</i>  | <i>6.129.293,2</i>  | <i>49,6</i>  | <i>0,2</i>     | <i>14.134,6</i>     |
| <i>Jornada parcial</i>                                                        | <i>1.313.193,9</i>  | <i>1.371.574,4</i>  | <i>11,1</i>  | <i>4,4</i>     | <i>58.380,5</i>     |
| Fijos discontinuos                                                            | 255.197,7           | 268.249,8           | 2,2          | 5,1            | 13.052,2            |
| Temporales                                                                    | 3.185.487,7         | 3.391.746,7         | 27,4         | 6,5            | 206.258,9           |
| <i>Jornada completa</i>                                                       | <i>1.788.862,34</i> | <i>1.945.114,52</i> | <i>15,7</i>  | <i>8,7</i>     | <i>156.252,2</i>    |
| <i>Jornada parcial</i>                                                        | <i>1.396.625,39</i> | <i>1.446.632,15</i> | <i>11,7</i>  | <i>3,6</i>     | <i>50.006,8</i>     |
| Otros <sup>(2)</sup>                                                          | 1.007.825,12        | 1.008.430,26        | 8,2          | 0,1            | 605,1               |

1. Datos a 31 de diciembre.

2. Se incluyen todos aquellos afiliados que no tienen contrato (funcionarios), los cuidadores no profesionales y aquellos para los que por error u omisión no figura tipo de contrato en el fichero.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*. Diciembre de 2014.

(sin sistemas agrario y de empleados de hogar), con una tasa interanual del 2,8 por 100, equivalente a 336.477 afiliaciones. Por su parte, el RETA muestra en conjunto un avance del 2,5 por 100, aunque las afiliaciones procedentes del sistema especial de trabajadores agrarios descien- de un 0,8 por 100. Finalmente, tanto el R.E. de Trabajadores del mar como el de la Minería del carbón continúan perdiendo afiliados, con descensos del 0,4 y del 7,1 por 100, respectivamente.

La mejora registrada por la actividad económica a lo largo de 2014 llevó a un aumento de la afiliación en todos los sectores de actividad, y en mayor medida en el sector servicios, con un incremento del 3 por 100, equivalente a 367.789 afiliaciones. Cabe destacar, asimismo, los avances producidos en la industria (el 1,1 por 100) y en la construcción (2,6 por 100), donde no se registraba un aumento de la afiliación en un mes de diciembre desde 2007, en el caso de la industria, y desde 2006, en el de la construcción. De hecho, ambos sectores concentran algo menos del 90 por 100 de la pérdida total de afiliación que se ha producido a lo largo de la actual crisis económica, con 2,2 millones de afiliaciones menos, y, en el caso del sector de la construcción, el descenso ha sido de tal magnitud que, desde el año 2011, ha pasado a ser el sector con menos afiliados en alta laboral. Finalmente, el sector primario mostró en diciembre de 2014 un incremento del 0,3 por 100, equivalente a 3.473 afiliados.

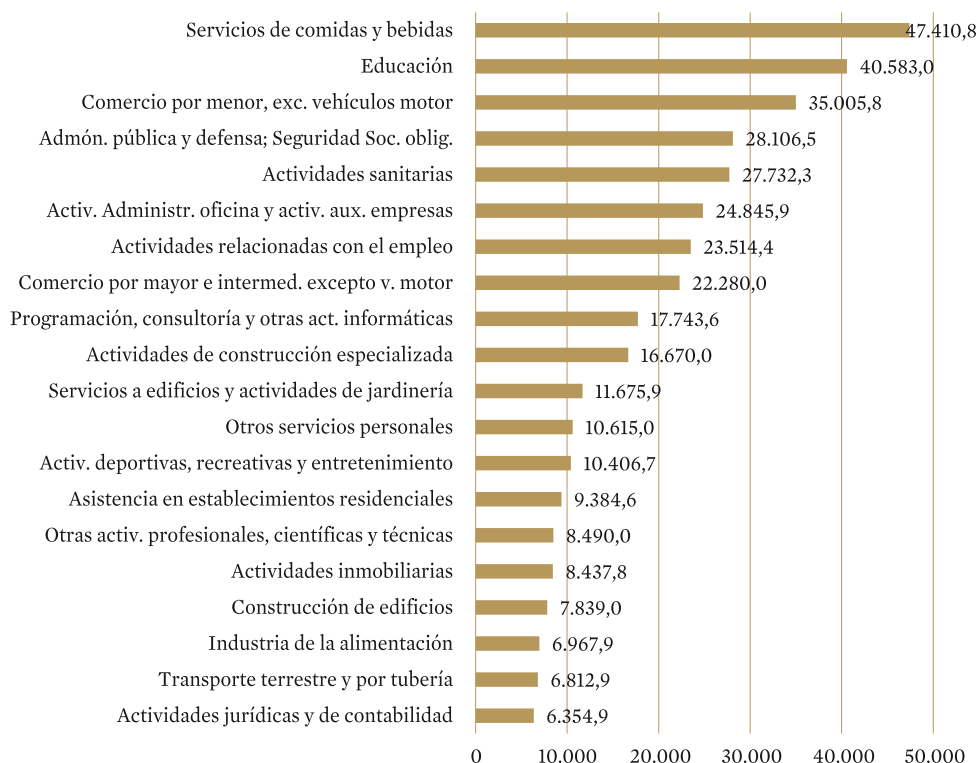
*Claro avance de la  
afiliación en los  
principales regímenes*

Descendiendo a sectores de actividad de la CNAE a dos dígitos, se constata el importante avance mostrado por los servicios, tanto de mercado como de no mercado. Así, las actividades donde más crece la afiliación son comidas y bebidas, educación, comercio al por menor, Administración pública y actividades sanitarias (gráfico III-47). Destacan también las actividades relacionadas con la construcción (construcción especializada, construcción de edificios y actividades inmobiliarias), así como determinados servicios empresariales y, dentro de la industria, la alimentación.

Por su parte, entre las actividades donde cae la afiliación, destacan especialmente los servicios financieros, con un descenso de más de 10.000 afiliados en alta, en línea con la reestructuración del sector (gráfico III-48). Le siguen, a cierta distancia, las actividades de alquiler y los servicios de reparaciones.

De acuerdo con la evolución sectorial descrita, los grupos de cotización que más crecen en diciembre de 2014 son, en primer lugar, los de las categorías más bajas; esto es, trabajadores mayores de 18 años no cualificados, donde estaría encuadrada buena parte de las afiliaciones creadas en las actividades de servicios de comidas y bebidas

**GRÁFICO III-47. SECTORES DE ACTIVIDAD DONDE MÁS CRECE LA AFILIACIÓN EN 2014**  
(Variación absoluta del número de afiliaciones respecto al año anterior. Régimen General y RETA)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*. Diciembre de 2014.

**GRÁFICO III-48. SECTORES DE ACTIVIDAD DONDE MÁS CAE LA AFILIACIÓN EN 2014**  
(Variación absoluta del número de afiliaciones respecto al año anterior. Régimen General y RETA)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*. Diciembre de 2014.

y comercio; y, en segundo lugar, los de categorías más altas, correspondientes a ingenieros, licenciados, ingenieros técnicos y peritos, donde se situarían principalmente las afiliaciones correspondientes a las actividades asociados al sector público, como la educación, la sanidad y la Administración pública y defensa. En cualquier caso, todos los grupos de cotización muestran avances de la afiliación, con la única excepción de los trabajadores menores de 18 años, si bien el aumento más importante se concentra en los grupos más bajos de cotización.

Por tipología de contrato, en diciembre de 2014 el 63 por 100 de las afiliaciones en alta del Régimen General (excluidos los sistemas especiales agrario y de empleados de hogar) se correspondía con contratos indefinidos, el 27 por 100 eran temporales; el 1,6 por 100, contratos de aprendizaje, formación y prácticas, y el 8,2 por 100, otros contratos (afiliados sin contrato, funcionarios, cuidadores no profesionales y otros). En el último año aumenta la afiliación en todas las tipologías, si bien destaca la contratación temporal, con un avance del 6,5 por 100, es decir, 206.260 efectivos, que equivale a aproximadamente el 60 por 100 del aumento de la afiliación total en el año. En el caso de la contratación indefinida, el avance es del 1,1 por 100 (85.567 afiliados en alta), mientras que en los contratos de aprendizaje, formación y prácticas, se sitúa en el 28,8 por 100 (44.046). Esta última tipología, que incluye el contrato para la formación y el aprendizaje creado en 2011<sup>154</sup>, acumula desde su entrada en vigor un crecimiento de la afiliación

*Destaca el aumento de la afiliación en la contratación temporal*

154. Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.



próximo al 50 por 100, siendo responsable, en cierta parte, del avance registrado en 2014 por la afiliación en el grupo de cotización de trabajadores mayores de 18 años no cualificados.

En cuanto a la jornada laboral, aproximadamente el 65 por 100 de la afiliación total del Régimen General se corresponde con jornada completa, el 23 por 100 con jornada parcial y el 2,2 por 100 restante, con fijos discontinuos. Respecto al año anterior, la modalidad que más crece en términos absolutos es la jornada completa, con 170.387 afiliaciones; si bien, en tasa de variación interanual, el mayor avance lo registran los fijos discontinuos (el 5 por 100), seguido de la jornada parcial (4 por 100) y la jornada completa (2 por 100).

Desde que comenzara la crisis, se han producido cambios significativos en la contratación y en el tipo de jornada, que han respondido tanto a la situación económica, como a las modificaciones acontecidas en la legislación laboral<sup>155</sup>. Así, si se compara la situación actual con la que había en diciembre de 2007, último año de expansión económica, se observa, de un lado, una fuerte caída de la contratación temporal (el 32 por 100) y, en menor medida, de la fija (13 por 100), frente al aumento de la contratación de fijos discontinuos (30 por 100) y de los contratos de aprendizaje, formación y prácticas (el 5 por 100). En el caso de la jornada laboral, la jornada completa cae un 28 por 100, mientras que la temporal aumenta un 18,5 por 100.

En resumen, la afiliación en alta laboral muestra en 2014 una mejora progresiva que le permite alcanzar en el conjunto del año su primera tasa de variación positiva desde que comenzara la crisis económica. Sin embargo, del aumento total, prácticamente la mitad se sigue concentrando en los grupos de cotización más bajos (trabajadores mayores de 18 años no cualificados, oficiales de 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> y oficiales de 3.<sup>a</sup> y especialistas) y un 25 por 100 en jornadas a tiempo parcial, lo que, unido a la moderación salarial, tiene un claro reflejo en las bases de cotización y, en consecuencia, en los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

La mejora de la afiliación en alta laboral a lo largo de 2014 se trasladó también a la población extranjera, aunque más tarde y con menor intensidad. Así, mientras que

---

*Ligera mejora de la  
afiliación de trabajadores  
extranjeros*

entre los españoles la afiliación empezó a crecer en tasa interanual en el mes de diciembre de 2013, entre los extranjeros lo hizo en noviembre de 2014. Además, el avance de la afiliación de trabajadores extranjeros en diciembre de 2014 fue del 0,6 por 100, frente al 2,8 por 100 entre los nacionales. En cualquier caso, se trata de la primera tasa de variación positiva que registra este colectivo desde octubre de 2008.

En media del mes de diciembre de 2014, la afiliación total de trabajadores extranjeros se situó en 1.552.639, de los cuales aproximadamente el 60 por 100 eran

155. Véase capítulo II de esta Memoria.

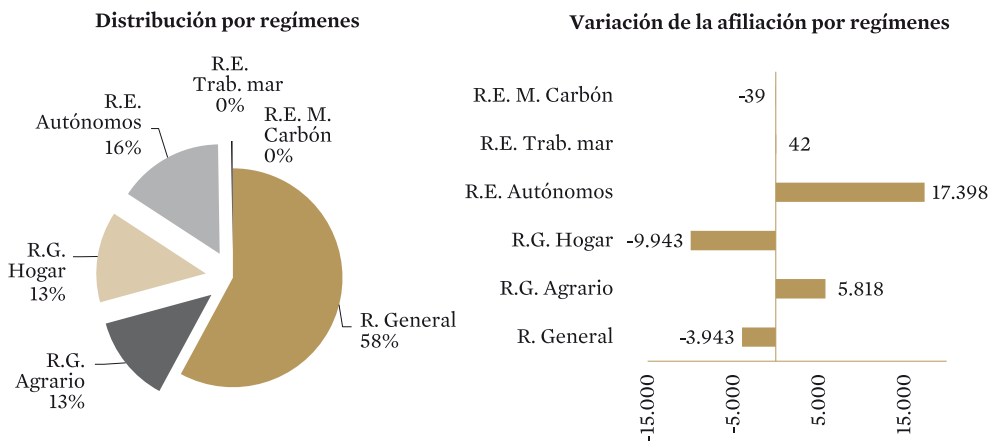
no comunitarios y el 40 por 100 restante procedía de algún país de la Unión Europea, siendo las principales nacionalidades de origen Rumanía, Marruecos, China, Ecuador e Italia.

El Régimen de Autónomos es el que muestra un mayor avance de la afiliación, con 17.398 efectivos más que el año anterior (gráfico III-49), de los cuales, cerca del 40 por 100 se corresponde con trabajadores procedentes de China, Italia y Marruecos. El Régimen General, por su parte, cae un 0,6 por 100, es decir, en 8.068 afiliaciones, aunque aumenta el segmento correspondiente al antiguo Régimen Especial Agrario en 5.818 efectivos, encabezado por trabajadores de Rumanía y, en menor medida, de Marruecos. Exceptuando los Regímenes Especiales Agrario y de Hogar, el Régimen General, que aglutina al 58 por 100 de la afiliación total extranjera, registra un descenso de la afiliación del 0,4 por 100 que se centra en los trabajadores no comunitarios, mientras que crece entre los procedentes de la Unión Europea.

El incremento de la afiliación se produce en todos los sectores de actividad, excepto en el primario, donde cae un 2,1 por 100 (gráfico III-50). Destaca el avance de la construcción, en un 5,4 por 100 (4.692 afiliados más), relacionado en gran medida con las actividades de construcción especializada y construcción de edificios. En el sector servicios, donde se concentra el 75,5 por 100 de la afiliación de trabajadores extranjeros, tiene lugar un aumento del 0,2 por 100 (2.553), con especial relevancia de las actividades relacionadas con el empleo, el sector de comidas y bebidas, educación y comercio al por mayor.

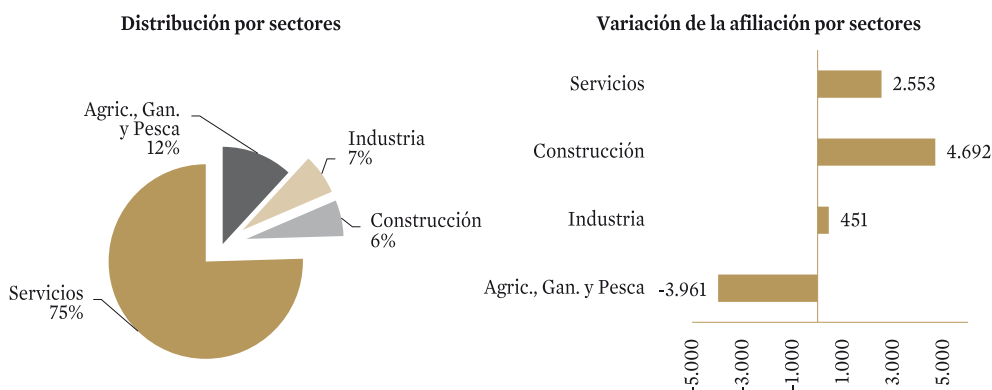
**GRÁFICO III-49.** AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS POR RÉGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2014

(En porcentaje sobre el total y número de afiliados)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social*. Diciembre de 2014.

**GRÁFICO III-50. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, DICIEMBRE DE 2014**  
(En porcentaje sobre el total y número de afiliados)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social*. Diciembre de 2014.

Nuevamente se observa cómo las actividades donde más cae la afiliación en términos absolutos son aquellas en donde mayor es la concentración de trabajadores extranjeros; como es el caso de las actividades de los hogares como empleados de personal doméstico, donde se pierden 9.973 afiliaciones, o la agricultura, ganadería y caza, con 4.062 afiliados menos. Esto se produce en paralelo al ligero aumento que muestra la afiliación total en dichas actividades, lo que significa que, como consecuencia del fuerte impacto de la crisis sobre el mercado laboral, en 2014 se habría seguido produciendo cierta sustitución de trabajadores extranjeros por españoles en aquellas actividades que durante la fase expansiva ocupaban fundamentalmente los extranjeros.

### *Se moderan los gastos no financieros del sistema*

Los gastos no financieros del sistema crecieron un 2,4 por 100 en 2014, frente al 4,7 por 100 registrado el año anterior (cuadro III-11), produciéndose, en consecuencia, una clara desaceleración que cabe atribuir al menor avance del gasto en transferencias corrientes.

Tanto los gastos corrientes de bienes y servicios, como los de personal, siguieron inmersos en el proceso de ajuste llevado a cabo por las Administraciones públicas, a fin de alcanzar el objetivo de déficit público comprometido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento, con caídas interanuales del 1,7 y del 0,9 por 100, respectivamente.

Las transferencias corrientes, por su parte, aumentaron un 2,5 por 100 y, dentro de ellas, la partida más importante, esto es, el gasto en prestaciones contributivas, que representa el 87 por 100 del total, cayó un 2,8 por 100; en concreto, el gasto en pensiones retrocedió un 3,6 por 100.

No obstante, cabe señalar que dicho descenso se debe a que la partida de complementos a mínimo de pensiones contributivas, que hasta ahora venía contabilizándose

dentro del gasto en pensiones contributivas, a partir de 2014 se incluye en el gasto en transferencias de carácter no contributivo. De este modo, los 7485,76 millones de euros que supuso esta partida en 2014, de haber seguido contabilizándose dentro del gasto en pensiones contributivas, habría supuesto un aumento del gasto en pensiones del 2,8 por 100. En cualquier caso, dicho avance se situaría también por debajo del crecimiento del año anterior, del 4,9 por 100, así como de la media de los últimos ejercicios, lo que cabe atribuir fundamentalmente a la menor revalorización de la cuantía de las pensiones. Así, frente a una revalorización del 1 por 100 en 2013 con carácter general (el 2 por 100 en el caso de las pensiones inferiores a 1.000 euros mensuales), el conjunto de pensiones del sistema se incrementaron en 2014 un 0,25 por 100<sup>156</sup>, tras la entrada en vigor, el 1 de enero, de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

En lo que respecta a la partida de subsidios y otras prestaciones, cuyas principales partidas son las prestaciones por incapacidad temporal, las de maternidad, paternidad y riesgo del embarazo, se observa una importante aceleración del gasto respecto al año anterior, hasta una tasa del 6 por 100, que se explica principalmente por el avance, en un 9,4 por 100, del gasto en incapacidad temporal, tras varios años de descenso. El gasto en maternidad, paternidad y riesgo en el embarazo, que también venía reduciéndose en línea con la caída del empleo, aumentó levemente en 2014, a una tasa del 0,6 por 100.

Las prestaciones no contributivas, por su parte, mostraron un aumento del gasto del 131,5 por 100 respecto al año anterior, tras la incorporación de la partida de complementos a mínimos. Sin embargo, descontando dicho gasto, se habría producido una caída del 18,4 por 100, debido, fundamentalmente, al descenso en un 11 por 100 del gasto en pensiones no contributivas de invalidez y jubilación. La partida de prestaciones familiares aumentó su nivel de gasto en un 28,3 por 100, mientras que el correspondiente a las prestaciones sociales se redujo un 99 por 100, después de que el año anterior, aumentara de forma significativa, por el desembolso de obligaciones pendientes de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia.

El gasto no contributivo en otros subsidios y prestaciones (maternidad no contributiva, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones de la LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, y otras prestaciones e indemnizaciones) aumentó un 0,8 por 100, mientras que la partida de otras transferencias corrientes mostró un descenso del 5 por 100. Finalmente, las operaciones de capital, con un peso del 0,6 por 100 sobre el gasto total no financiero, aumentaron un 11,3 por 100.

156. Real Decreto 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014.

### ***Presupuesto de la Seguridad Social para 2015***

El presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2015 se enmarca en la estrategia de política fiscal y económica del Gobierno, recogida en el Programa de Estabilidad 2014-2017 y en el Programa Nacional de Reformas 2014, dirigida a la eliminación del déficit excesivo, en base a las directrices establecidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Las previsiones apuntan a un déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras de 6.444,40 millones de euros (prácticamente la mitad del alcanzado en 2014), como consecuencia de un avance de los ingresos del 5,5 por 100, frente al aumento de los gastos no financieros del 2,5 por 100 (cuadro III-13).

Por el lado de los ingresos, destaca el aumento de las cotizaciones sociales, en un 6,8 por 100, que supone el mayor avance desde el año 2007, y responde, según las previsiones, al crecimiento en un 8,6 por 100 de las cotizaciones de empresas y trabajadores, en base a la mejora de la afiliación. Sin embargo, los ingresos procedentes del desempleo continuarían descendiendo, concretamente un 11,3 por 100, a tenor de la reducción de la tasa de cobertura por desempleo.

A este respecto, cabe señalar que el informe sobre los presupuestos realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)<sup>157</sup>, sostiene que el análisis de la evolución de las variables macroeconómicas con influencia en los ingresos por cuotas, en especial el empleo a tiempo completo y la remuneración por asalariado, no sustenta una evolución de los ingresos por cuotas como la recogida en el presupuesto de la Seguridad Social. No obstante, señala la existencia de elementos adicionales de carácter estructural que pueden incidir positivamente sobre los ingresos por cuotas en 2015, como la puesta en marcha del nuevo sistema de liquidación directa (CRETA), o la plena incorporación de las retribuciones en especie en la base de cotización.

De acuerdo con las previsiones presupuestarias, el gasto no financiero aumentaría un 2,5 por 100 en 2015, prácticamente igual que el año anterior, con un avance de la partida de pensiones contributivas del 3,2 por 100 —en base a una revalorización de su cuantía del 0,25 por 100, el incremento del colectivo de pensionistas y el efecto sustitución— y del 3,5 por 100 en el caso de las no contributivas. Por el contrario, se prevén descensos en las partidas de gasto en incapacidad temporal, maternidad y otras prestaciones relacionadas (–0,2 por 100), protección a la familia (–18,4 por 100) y prestaciones sociales (–14,2 por 100). Finalmente, continúan las medidas de austeridad, aunque de manera más moderada que en años anteriores, con un descenso del gasto corriente de bienes y servicios del 1 por 100 y del 0,2 por 100 el personal.

157. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, *Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas*, 15 de octubre de 2014.

CUADRO III-13. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2015

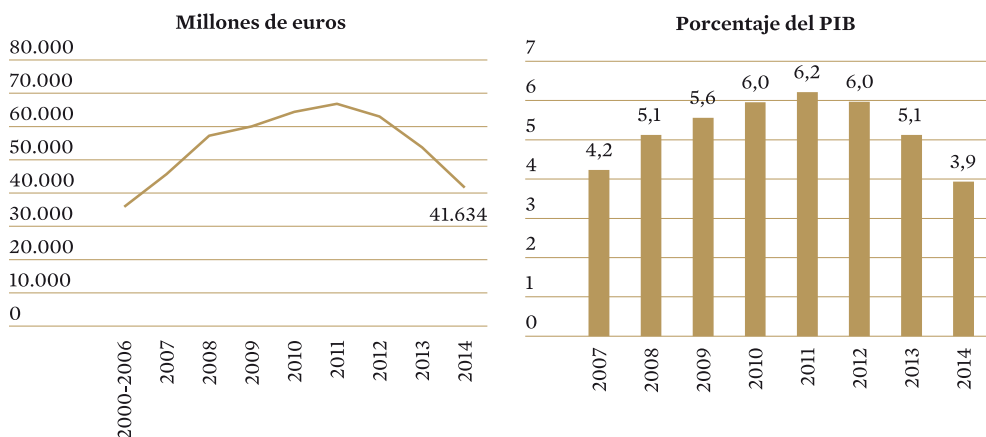
|                                                            | Presupuesto<br>2014 | Presupuesto<br>2015 | Variación<br>2015/2014 |
|------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
|                                                            | Mill. euros         | Mill. euros         | %                      |
| <b>Sistema de la Seguridad Social</b>                      |                     |                     |                        |
| <b>Total ingresos no financieros</b>                       | <b>119.691,1</b>    | <b>126.266,8</b>    | <b>5,49%</b>           |
| <i>Cotizaciones sociales</i>                               | 102.839,9           | 109.833,3           | 6,80%                  |
| De empresas y trabajadores                                 | 93.935,2            | 102.027,9           | 8,62%                  |
| De desempleados, cese de actividad y bonif. fomento empleo | 8.799,5             | 7.802,3             | -11,33%                |
| De mutuas por cese de actividad                            | 105,2               | 3,2                 | -97,01%                |
| <i>Transferencias</i>                                      | 13.040,6            | 13.185,5            | 1,11%                  |
| Del Estado para financiar:                                 | 12.982,0            | 13.054,6            | 0,56%                  |
| Complementos a mínimos                                     | 7.633,0             | 7.563,0             | -0,92%                 |
| Pensiones no contributivas                                 | 2.321,0             | 2.402,9             | 3,53%                  |
| Prestaciones familiares                                    | 1.369,5             | 1.385,6             | 1,18%                  |
| Servicios sociales del IMSERSO                             | 1.298,6             | 1.298,1             | -0,04%                 |
| Otras transferencias del Estado                            | 359,9               | 405,0               | 12,55%                 |
| Otras transferencias                                       | 58,7                | 130,9               | 123,10%                |
| <i>Operaciones de capital</i>                              | 18,9                | 18,9                | -0,05%                 |
| <i>Otros ingresos no financieros</i>                       | 3.792,1             | 3.229,5             | -14,84%                |
| <b>Total gastos no financieros</b>                         | <b>129.436,1</b>    | <b>132.711,2</b>    | <b>2,53%</b>           |
| <i>Gastos de personal</i>                                  | 2.326,6             | 2.322,7             | -0,17%                 |
| <i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>             | 1.564,1             | 1.548,8             | -0,98%                 |
| <i>Gastos financieros</i>                                  | 16,1                | 15,9                | -1,49%                 |
| <i>Transferencias corrientes</i>                           | 125.318,9           | 128.615,0           | 2,63%                  |
| Pensiones contributivas                                    | 112.102,6           | 115.669,2           | 3,18%                  |
| Pensiones no contributivas                                 | 2.166,1             | 2.242,6             | 3,53%                  |
| IT, maternidad y otras                                     | 7.131,7             | 7.116,4             | -0,21%                 |
| Protección a la familia                                    | 1.682,8             | 1.372,6             | -18,43%                |
| Otras prestaciones                                         | 265,1               | 278,4               | 5,02%                  |
| Prestaciones sociales                                      | 268,3               | 230,2               | -14,21%                |
| Farmacia                                                   | 46,5                | 49,5                | 6,54%                  |
| Otras transferencias                                       | 1.655,9             | 1.656,2             | 0,02%                  |
| <i>Operaciones de capital</i>                              | 210,4               | 208,8               | -0,76%                 |
| <b>Saldo no financiero</b>                                 | <b>-9.744,91</b>    | <b>-6.444,40</b>    | <b>-33,87%</b>         |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Presupuesto de la Seguridad Social*, 2015.

### ***Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social***

A 31 de diciembre de 2014, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se situaba en 41.633,9 millones de euros, tras haberse reducido un 22,5 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia de las nuevas disposiciones realizadas con el objetivo de hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema, en el contexto de la crisis (cuadro III-14). Desde 2008, año de inicio de la crisis, el volumen del Fondo ha caído un 27 por 100, mientras que, en términos de PIB, ha pasado de superar el 6 por 100 en el año 2011, a situarse en el 3,9 por 100 en 2014 (gráfico III-51).

GRÁFICO III-51. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2014, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, último ejercicio en el que el sistema arrojó superávit, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir el excedente acumulado de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, derivado de la gestión de la prestación de incapacidad por contingencias comunes, que se situaba en 2014 en 1.371 millones de euros.

Por su parte, los rendimientos derivados de la inversión del Fondo ascendieron a 2.911 millones de euros, con lo que el total acumulado desde su creación en el año 2000 se sitúa en 22.101 millones de euros. Cabe señalar que la política de inversión del Fondo se ha centrado en los últimos años fundamentalmente en deuda pública española, con el fin de contribuir a paliar las necesidades de financiación de la economía española, hasta el punto de que, en 2014, por primera vez desde el año 2003, el 100 por 100 del fondo se invirtió en deuda española, con una rentabilidad media anual del 11,85 por 100 y una rentabilidad acumulada anualizada del 5,06 por 100.

Desde el año 2012, la situación de déficit que atraviesa la Seguridad Social, debido, fundamentalmente, a la intensa destrucción de empleo, ha llevado a la disposición de recursos del Fondo de Reserva, con el objetivo de aliviar las tensiones de liquidez del sistema y hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión. De este modo, en 2012 se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que establecía que durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 no resultaría de aplicación el límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Así, durante estos años, el límite de disposición se ha correspondido con el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras

**CUADRO III-14. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2014**

(Millones de euros)

| <b>Fondo de Reserva de la Seguridad Social</b>             | <b>Dotación inicial</b> | <b>Dotación adicional</b> | <b>Total</b>    |
|------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------|
| Dotación por año                                           |                         |                           |                 |
| 2000                                                       | 360,6                   | 240,4                     | 601,0           |
| 2001                                                       | 541,0                   | 1.262,0                   | 1.803,0         |
| 2002                                                       | 1.051,0                 | 2.524,0                   | 3.575,0         |
| 2003                                                       | 1.202,0                 | 4.291,9                   | 5.493,9         |
| 2004                                                       | 3.000,0                 | 3.700,0                   | 6.700,0         |
| 2005                                                       | 3.500,0                 | 3.500,0                   | 7.000,0         |
| 2006                                                       | 3.700,0                 | 3.800,0                   | 7.500,0         |
| 2007                                                       | 4.000,0                 | 4.300,0                   | 8.300,0         |
| 2008                                                       | 4.700,0                 | 4.700,0                   | 9.400,0         |
| 2009                                                       | 0,00                    | 0,00                      | 0,00            |
| 2010                                                       | 1.740,0                 | 0,00                      | 1.740,0         |
| 2011                                                       | 0,00                    | 0,00                      | 0,00            |
| 2012                                                       | 0,00                    | 0,00                      | 0,00            |
| 2013                                                       | 0,00                    | 0,00                      | 0,00            |
| 2014                                                       | 0,00                    | 0,00                      | 0,00            |
| <b>Subtotal dotaciones</b>                                 |                         |                           | <b>52.112,9</b> |
| Excedentes de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social |                         |                           | 1.371,0         |
| Rendimientos netos                                         |                         |                           | 22.101,0        |
| <b>Subtotal Fondo</b>                                      |                         |                           |                 |
| Disposiciones acumuladas                                   |                         |                           | -33.951,0       |
| <b>Total Fondo (31-12-2014)</b>                            |                         |                           | <b>41.633,9</b> |
| <b>% del PIB</b>                                           |                         |                           | <b>3,9</b>      |

Fuente: *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2014*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

que han puesto de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, elaboradas por la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo.

En 2014, las disposiciones del Fondo ascendieron a 15.300 millones de euros, que se materializaron en los siguientes plazos: 6.000 millones en el mes de julio (en dos operaciones de 5.500 y 500 millones de euros) y 9.300 en diciembre (dos operaciones de 8.000 y 1.300 millones de euros). Asimismo, se volvió a recurrir al Fondo de Prevención y Rehabilitación, por un importe de 295 millones de euros, ascendiendo el total de disposiciones acumuladas desde el año 2012 a 5.350 millones de euros.

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

La principal partida de gasto del sistema de la Seguridad Social lo constituyen las prestaciones y, muy especialmente, las pensiones contributivas que, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, suponen una importante fuente de



ingresos para 8,4 millones de personas. Más de la mitad, en torno al 60 por 100, son pensiones de jubilación, con un nivel de gasto que, por lo general, avanza en términos interanuales por encima del resto de prestaciones, en base a la evolución del colectivo de pensionistas —marcado por el proceso de envejecimiento de la población—, y al crecimiento de la cuantía de las pensiones —por el efecto de sustitución entre altas y bajas, y por la revalorización anual.

Por su parte, la esfera no contributiva comprende las prestaciones económicas que van dirigidas a aquellas personas que, no habiendo podido acceder al ámbito contributivo, carecen de recursos económicos. En concreto, se trata de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, la protección familiar y otras prestaciones. Su financiación se realiza íntegramente a través de aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, con un gasto que en la actualidad supone alrededor del 9 por 100 del total.

#### **5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2014**

El número total de pensiones contributivas en vigor se situó en 2014 en 9.201.080, mientras que el de pensionistas alcanzó los 8.439.499; diferencia que responde a que cerca del 10 por 100 de los pensionistas perciben dos o más pensiones. Además, un 1,6 por 100 tiene una pensión única del sistema de la Seguridad Social en concurrencia con una pensión externa.

Respecto al año anterior, el número de pensiones se incrementó un 1,5 por 100, porcentaje que se sitúa en línea con el avance medio anual registrado a lo largo de la última década (cuadro III-15). Dicho comportamiento se explica en gran medida por la evolución de las pensiones de jubilación, en tanto que estas representan el 60,4 por 100 del total, registrando en 2014 un avance del 2 por 100, muy similar al de los últimos años. Las siguientes clases de pensión más frecuentes, viudedad e incapacidad permanente, con pesos del 25,5 por 100 y del 10,1 por 100, respectivamente, mostraron tasas de variación inferiores al de los ejercicios anteriores, especialmente las de incapacidad, que cayeron un 0,6 por 100, aumentando las de viudedad un 0,5 por 100. Finalmente, destaca el avance en un 7 por 100 de las pensiones de orfandad, en base a las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011, así como el de las de favor familiar, que se incrementan un 1,6 por 100, frente a una caída media del 0,7 por 100 a lo largo de la última década.

Por regímenes de la Seguridad Social, únicamente el Régimen General y, en menor medida, en el Régimen Especial de Trabajadores autónomos, registran avances en el número de pensiones respecto al año anterior, si bien cabe señalar que entre ambos regímenes aglutinan el 91 por 100 de las pensiones en vigor. En el Régimen General, donde se concentran el 70 por 100 de las pensiones en vigor, tras la completa incorporación de los antiguos regímenes especiales de Empleados de hogar y Agrario por cuenta ajena, el crecimiento fue del 3,2 por 100, mientras que las del RETA, con un peso del 20,8 por 100, se incrementaron un 1,3 por 100.

**CUADRO III-15. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2014**

[En miles de pensiones (media anual), euros mensuales y porcentaje]

**Número de pensiones contributivas**

|                            | Miles           | Estructura (%) | Var. anual 2014/2013 (%) | Var. media anual 2014/2004 (%) |
|----------------------------|-----------------|----------------|--------------------------|--------------------------------|
| <b>Clases</b>              |                 |                |                          |                                |
| Incapacidad permanente     | 929,48          | 10,1           | -0,61                    | 1,3                            |
| Jubilación                 | 5.558,96        | 60,4           | 1,97                     | 1,87                           |
| Viudedad                   | 2.348,39        | 25,5           | 0,52                     | 1,0                            |
| Orfandad                   | 325,91          | 3,5            | 6,79                     | 2,0                            |
| Favor familiar             | 38,33           | 0,4            | 1,64                     | -0,7                           |
| <b>Régímenes</b>           |                 |                |                          |                                |
| Régimen General            | 6.454,01        | 70,1           | 3,20                     | 3,8                            |
| R.E. Minería carbón        | 67,05           | 0,7            | -0,27                    | -0,7                           |
| RETA                       | 1.918,22        | 20,8           | 1,30                     | 7,3                            |
| R.E. Mar                   | 130,78          | 1,4            | -0,27                    | 0,0                            |
| Accidentes de trabajo      | 208,34          | 2,3            | -0,20                    | 0,5                            |
| Enfermedades profesionales | 39,77           | 0,4            | -2,12                    | -1,1                           |
| SOVI                       | 382,92          | 4,2            | -3,97                    | 0,9                            |
| <b>Total</b>               | <b>9.201,08</b> | <b>100,0</b>   | <b>1,49</b>              | <b>1,6</b>                     |

**Importe medio de las pensiones contributivas**

|                            | Miles         | Estructura (%) | Var. anual 2014/2013 (%) | Var. media anual 2014/2004 (%) |
|----------------------------|---------------|----------------|--------------------------|--------------------------------|
| <b>Clases</b>              |               |                |                          |                                |
| Incapacidad permanente     | 915,56        | 105,1          | 0,87                     | 3,2                            |
| Jubilación                 | 999,80        | 114,8          | 2,07                     | 4,4                            |
| Viudedad                   | 624,03        | 71,6           | 1,04                     | 3,7                            |
| Orfandad                   | 369,43        | 42,4           | -0,46                    | 4,0                            |
| Favor familiar             | 508,35        | 58,4           | 1,50                     | 4,5                            |
| <b>Régímenes</b>           |               |                |                          |                                |
| Régimen General            | 965,83        | 110,9          | 1,06                     | 3,4                            |
| R.E. Minería carbón        | 1.503,01      | 172,6          | 1,97                     | 3,8                            |
| RETA                       | 611,50        | 70,2           | 1,48                     | 3,8                            |
| R.E. Mar                   | 921,66        | 105,8          | 1,11                     | 3,6                            |
| Accidentes de trabajo      | 930,83        | 106,9          | 1,41                     | 4,0                            |
| Enfermedades profesionales | 1.163,83      | 133,6          | 0,84                     | 2,9                            |
| SOVI                       | 381,85        | 43,8           | 0,00                     | 3,6                            |
| <b>Total</b>               | <b>871,01</b> | <b>100,0</b>   | <b>1,71</b>              | <b>4,2</b>                     |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

La pensión media del sistema se situó en 2014 en 871,01 euros mensuales, lo que supone un incremento interanual del 1,7 por 100, que contrasta con el avance del 3,2 por 100 registrado en 2013 y, muy especialmente, con el incremento medio anual del último decenio, situado en el 4,2 por

*Nueva desaceleración del ritmo de crecimiento de la pensión media*

100. Dicha desaceleración responde fundamentalmente a los ajustes que en los últimos años de crisis se han ido produciendo en la revalorización anual de las pensiones, fundamentalmente a través de la suspensión o menor revalorización en determinados ejercicios y, más recientemente, con el cambio en la normativa, tras la entrada en vigor en 2014 de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que supuso un porcentaje de revalorización del 0,25 por 100 para el conjunto de las pensiones del sistema en 2014.

La mitad de las pensiones en vigor (el 49,5 por 100) tiene un importe inferior a los 648 euros mensuales, frente a un 7 por 100 que supera los 2.000 euros. La cuantía más alta corresponde a la pensión de jubilación, con 999,80 euros al mes, siendo la que más crece, con una tasa de variación del 2 por 100, inferior, en cualquier caso, a la media de la última década. Le sigue la cuantía de la pensión de incapacidad permanente, con 915,56 euros mensuales, la de viudedad (624,03), favor familiar (508,35) y orfandad (369,43). Por regímenes, el de mayor cuantía es el Régimen Especial de la Minería del carbón, con una pensión media de 1.503,01 euros mensuales, si bien, cabe recordar que las pensiones de dicho régimen representan únicamente el 0,7 por 100 del total. Por su parte, el régimen mayoritario, el General, cuenta con una pensión media de 965,83 euros mensuales, mientras que en el RETA se sitúa en 611,50 euros.

La distribución de las pensiones por sexo y edad de los perceptores viene determinada por las pautas de acceso a las pensiones y por la estructura de la población española. En lo que respecta a la edad, dado que el sistema protege contingencias que se producen generalmente a edades avanzadas y debido al proceso de envejecimiento de la población española, en torno al 80 por 100 de las pensiones corresponden a personas con edad igual o superior a los 65 años, situándose la edad media de los beneficiarios del sistema en 71 años. Por cada 100 mayores de 65 años hay 85 pensiones contributivas (mayoritariamente de jubilación o viudedad); en el tramo de 60 a 64 años hay 32 pensiones por cada 100 habitantes; entre los 15 y los 64 años, 6 pensiones por cada 100 (de incapacidad permanente o viudedad), y entre los menores de 15 años, 0,7 pensiones de orfandad.

---

*Mayor número de pensiones de titularidad femenina, aunque de menores cuantías*

En 2014 había 4,7 millones de pensiones de titularidad femenina y 4,5 millones de titularidad masculina, mientras que el número de pensionistas varones ascendía a 4,4 millones, frente a 4 millones de mujeres.

El mayor diferencial que se observa entre el número de pensiones y el número de pensionistas en el caso de las mujeres, se explica por la mayor concentración de las pensiones de viudedad entre aquellas, prestación que, al estar exceptuada del principio de incompatibilidad, es compatible, además de con cualquier renta de trabajo, con la pensión de jubilación o incapacidad permanente. No en vano, del total de pensiones de viudedad, el 92,6 por

100 son de titularidad femenina. De hecho, esta clase de pensiones, junto a las de favor de familiares, son las únicas en las que las mujeres son mayoritarias, mientras que, por el contrario, es más frecuente la titularidad masculina en las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente.

Mientras que la mayor parte de las pensiones de los varones son de jubilación (el 78,7 por 100), y solo un 3,8 por 100 de viudedad, entre las mujeres, dichos porcentajes se sitúan en el 43,3 por 100 y el 45,9 por 100, respectivamente (cuadro III-16). De este modo, si bien con el paso de los años ha ido creciendo el número de mujeres que en su día se incorporaron al mercado laboral y que han conseguido reunir los requisitos necesarios para acceder a una prestación contributiva de jubilación o de incapacidad, estas siguen siendo minoritarias entre los perceptores de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas. Así, del total de pensiones de jubilación, las de titularidad femenina representan el 36,6 por 100, y el 34,9 por 100 entre las de incapacidad permanente. Por el contrario, continúan percibiendo, en mayor medida que los hombres, pensiones asistenciales y de carácter no contributivo. Además, dado que las mujeres perciben por término medio cuantías inferiores a las de los hombres, se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de complementos a mínimos.

CUADRO III-16. PENSIONES EN VIGOR POR CLASE, SEXO Y EDAD MEDIA DEL BENEFICIARIO

|                        | Mujeres             |                  |             |                  |                 |                                |
|------------------------|---------------------|------------------|-------------|------------------|-----------------|--------------------------------|
|                        | Número de pensiones |                  |             |                  | Cuantía         |                                |
|                        | Edad media          | Núm.             | % del total | Distribución (%) | Euros/mes       | % sobre la cuantía total media |
|                        |                     |                  |             |                  |                 |                                |
| <b>Total pensiones</b> | <b>73 años</b>      | <b>4.747.166</b> | <b>51,2</b> | <b>100,0</b>     | <b>678,73</b>   | <b>77,0</b>                    |
| Jubilación             | 76 años             | 2.057.223        | 36,6        | 43,3             | 726,01          | 71,6                           |
| Incapacidad permanente | 55 años             | 323.147          | 34,9        | 6,8              | 801,21          | 87,0                           |
| Viudedad               | 77 años             | 2.176.901        | 92,6        | 45,9             | 640,70          | 101,9                          |
| Orfandad               | 33 años             | 161.286          | 47,9        | 3,4              | 370,17          | 100,3                          |
| Favor de familiares    | 69 años             | 28.609           | 74,3        | 0,6              | 527,66          | 102,6                          |
|                        | Hombres             |                  |             |                  |                 |                                |
|                        | Número de pensiones |                  |             |                  | Cuantía         |                                |
|                        | Edad media          | Núm.             | % del total | Distribución (%) | Euros/mes       | % sobre la cuantía total media |
|                        |                     |                  |             |                  |                 |                                |
| <b>Total pensiones</b> | <b>70 años</b>      | <b>4.519.829</b> | <b>48,8</b> | <b>100,0</b>     | <b>1.094,49</b> | <b>124,2</b>                   |
| Jubilación             | 74 años             | 3.557.842        | 63,4        | 78,7             | 1.180,60        | 116,4                          |
| Incapacidad permanente | 54 años             | 603.899          | 65,1        | 13,4             | 985,14          | 107,0                          |
| Viudedad               | 73 años             | 172.714          | 7,4         | 3,8              | 476,71          | 75,8                           |
| Orfandad               | 32 años             | 175.485          | 52,1        | 3,9              | 368,07          | 99,7                           |
| Favor de familiares    | 58 años             | 9.889            | 25,7        | 0,2              | 475,32          | 92,4                           |

Nota: datos a 1 de febrero de 2015.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La situación descrita implica que la pensión media de las mujeres siga siendo inferior a la de los varones. En 2014 la pensión media de las mujeres se situaba en 678,73 euros mensuales, mientras que la de los varones ascendía a 1.094,49 euros, diferencia que se explica fundamentalmente por el mayor acceso de los varones a las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente, cuyos importes son los más elevados del sistema. Además, como se verá a continuación, las mujeres que acceden a la jubilación perciben, por término medio, cuantías inferiores a las de los hombres. En el caso de las pensiones de viudedad, el importe percibido por las mujeres es superior, debido a que, en base al método de cálculo de estas prestaciones, que se relaciona con las bases reguladoras del cónyuge o pareja de hecho fallecida, la pensión de viudedad suele ser mayor cuando el causante de la misma es un varón.

---

*Distribución  
de las pensiones por  
comunidades autónomas*

La distribución por comunidades autónomas de las pensiones contributivas en vigor y de su importe medio está estrechamente relacionada con el tamaño del territorio, con el proceso de envejecimiento de la población y con la especialización productiva regional.

En 2014 el 55,7 por 100 del total de pensiones en vigor se concentraba en cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana, si bien, atendiendo al tamaño de la población, el mayor porcentaje de pensiones por cada 100 habitantes lo registran Asturias, Galicia y Castilla y León, lo que guarda una estrecha relación con el intenso proceso de envejecimiento que acusan estas regiones.

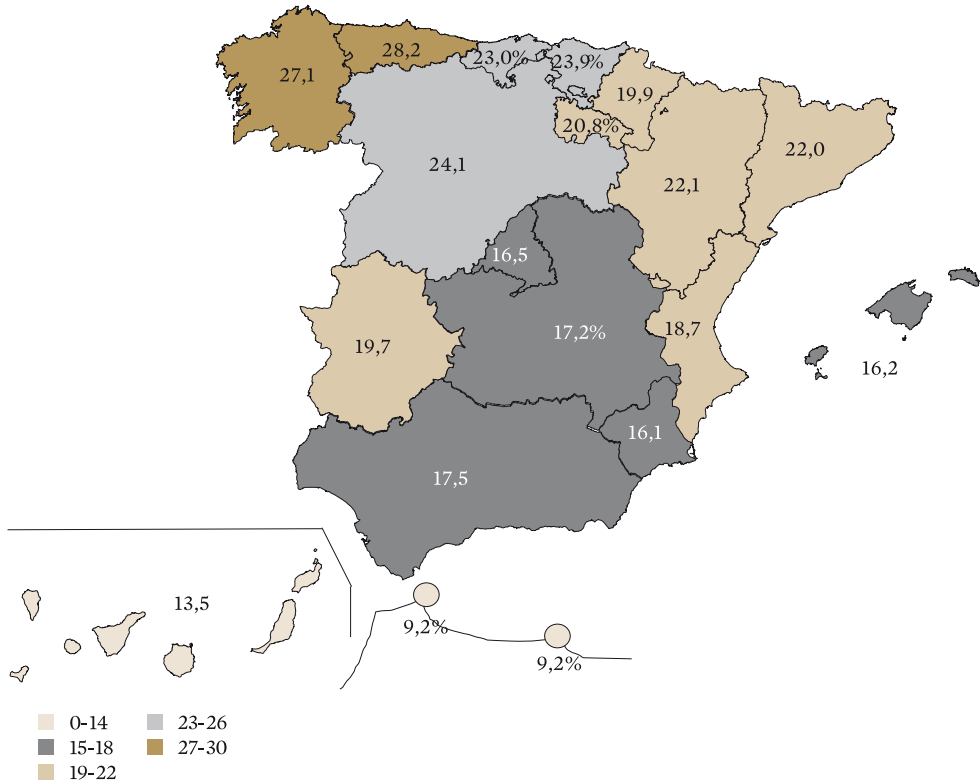
En lo que respecta a la cuantía de las pensiones, siete comunidades autónomas superan la media española, destacando el País Vasco (con 1.076,63 euros mensuales), Madrid (1.030,86 euros/mes) y Asturias (1.028,76 euros/mes). La mayor cuantía de estas regiones está estrechamente relacionada con su nivel de renta per cápita, sustentada en las características de sus tejidos productivos. Además, en el caso concreto de Asturias, responde al importante peso que mantienen en este territorio las pensiones del Régimen Especial de la Minería del carbón, que, como ya se ha señalado, son las más altas del sistema. Por su parte, hay cinco comunidades autónomas en donde la pensión media no alcanza los 800 euros mensuales: Extremadura (732,57 euros), Galicia (733,92 euros), Murcia (767,77 euros), Andalucía (789,34 euros) y Baleares (799,33 euros).

### ***Las pensiones de jubilación***

Las pensiones de jubilación constituyen, tal como se ha señalado, el grueso de las prestaciones del sistema, con 5,6 millones, habiendo registrado durante la última década un crecimiento medio anual del 1,9 por 100, ligeramente superior al promedio del sistema (gráfico III-53). En consecuencia, su peso sobre las pensiones totales en vigor se ha incrementado hasta el 60,4 por 100, como reflejo del proceso de envejecimiento de la población española y de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

**GRÁFICO III-52. PENSIONES EN VIGOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN 2014**

(En porcentaje sobre la población de cada territorio)



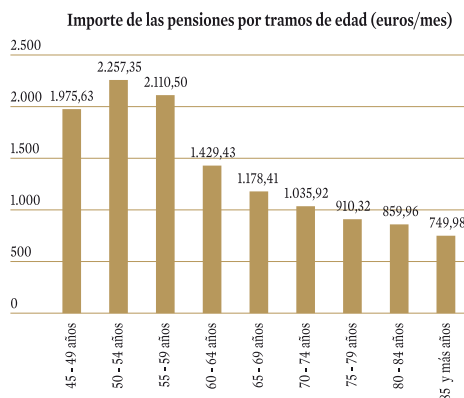
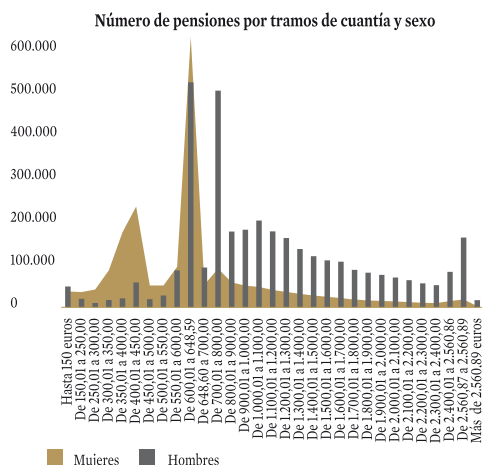
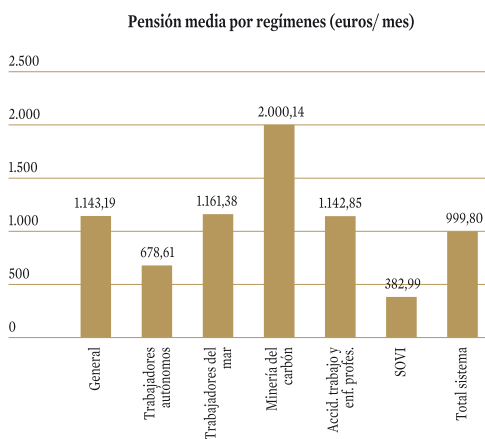
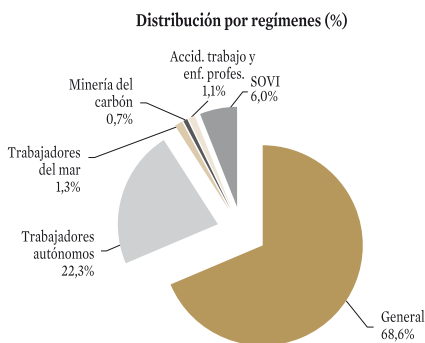
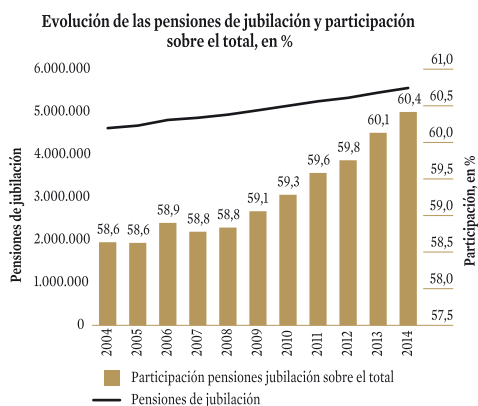
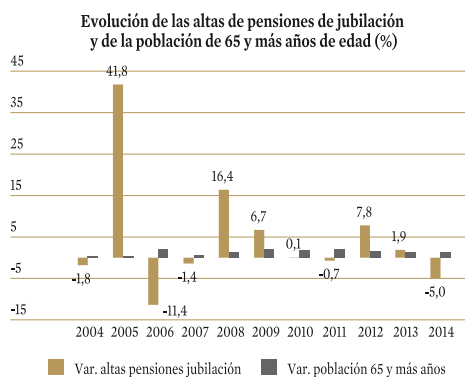
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, e INE, Padrón continuo.

El análisis de la evolución de las altas de jubilación muestra un comportamiento muy moderado entre los años 2000-2004, por el bajo número de nacimientos producidos durante la guerra civil. Posteriormente repuntaría de manera significativa en 2005, con la aprobación de la compatibilidad de la percepción de pensiones SOVI con otras pensiones del sistema<sup>158</sup>, volviéndose a moderar hasta 2008, año en que se produce un nuevo repunte relacionado con la incorporación al sistema de las personas nacidas a partir de 1943, cuando la cifra de nacimientos se recuperó tras la posguerra. Posteriormente se moderan, con algunas excepciones, como el año 2012, registrando finalmente una caída del 5 por 100 en 2014.

El importe medio mensual de las pensiones de jubilación se sitúa, como se señaló anteriormente, en 999,80 euros, alcanzando en el Régimen General —donde se concentran

158. Ley 9/2005, de 6 de junio, para Compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

## GRÁFICO III-53. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2014



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales* e INE.

el 68,8 por 100—, en 1.143,19 euros, y 678,61 euros en el RETA, con participación del 22,3 por 100 sobre el total de esta clase de pensiones. Destaca, por otra parte, la elevada cuantía que muestran las pensiones de jubilación procedentes de los regímenes especiales de la Minería del carbón, con 2.000,14 euros mensuales, y el de Trabajadores del mar, con 1.161,38 euros.

El retraso en la incorporación de las mujeres al mercado laboral y los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones (asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y el cuidado de los hijos), implican diferencias significativas entre hombres y mujeres, tanto en el número de pensiones como en su importe. Así, en 2014, la pensión media de jubilación para las mujeres era de 726,01 euros mensuales, frente a 1.180,60 en el caso de los hombres. Además, mientras que en las pensiones de titularidad femenina el 70 por 100 son de cuantía inferior a los 648,59 euros, y un 30 por 100 se sitúa por debajo de los 450 euros, entre los varones dichos porcentajes se reducen hasta el 23,5 por 100 y el 5 por 100, respectivamente. Además, un 50 por 100 de las pensiones de jubilación de los varones supera los 1.000 euros mensuales, frente a un 18 por 100 entre las de titularidad femenina.

Por otra parte, cabe resaltar la correlación existente entre la pensión media de jubilación y la edad, de forma que a las edades más jóvenes les corresponde, en términos generales, pensiones más elevadas, en la medida en que la cuantía media de las nuevas pensiones tiende a ser superior a la de las existentes, al estar relacionadas con niveles formativos y modelos de participación laboral diferentes que, en términos generales, generan cuantías más elevadas.

Para la obtención de la pensión máxima, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, se requiere una vida laboral que hasta 2012 se situaba en 35 años, y que con la entrada en vigor de la Ley 27/2011 sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aumenta de forma progresiva hasta los 37 años. En la actualidad, en torno al 62 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanza la cuantía máxima, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que se incrementa hasta el 69 por 100 entre las nuevas altas de pensiones (cuadro III-17). Tanto en términos de *stock* como de altas, los porcentajes alcanzan niveles superiores al 90 por 100 en el R.E. del Carbón, y en torno al 70 por 100 en el Régimen General, mientras que, en el RETA, únicamente el 40,7 por 100 de las pensiones actuales, y el 57,8 por 100 de las altas, superan los 35 años y, por tanto, tienen derecho al importe máximo. Además, este último régimen sigue concentrando el mayor porcentaje de pensiones procedentes de vidas laborales de 15 o menos años cotizados.

La edad ordinaria de entrada a la jubilación se situaba en 2014 en 65 años para periodos cotizados de 35 años y seis meses o más, y en 65 años y dos meses, para carreras de cotización inferiores a 35 años y seis meses. Hasta que en 2027 alcance los 67 años,



**CUADRO III-17. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS**  
(Porcentaje sobre el total)

| Años cotizados                                      | Régimenes |         |           |        |        |
|-----------------------------------------------------|-----------|---------|-----------|--------|--------|
|                                                     | Total     | General | Autónomos | Mar    | Carbón |
| <b>Altas de pensiones de jubilación (2014)</b>      |           |         |           |        |        |
| <= 15                                               | 2,17      | 1,85    | 3,28      | 3,02   | 0,00   |
| <= 15                                               | 2,90      | 2,59    | 4,18      | 4,08   | 0,06   |
| 16-20                                               | 6,12      | 5,38    | 9,18      | 5,92   | 0,12   |
| 21-25                                               | 5,78      | 4,99    | 9,02      | 4,82   | 0,23   |
| 26-30                                               | 7,51      | 6,89    | 10,25     | 4,60   | 0,81   |
| 31-34                                               | 8,76      | 8,60    | 9,62      | 7,98   | 1,68   |
| >= 35                                               | 68,93     | 71,55   | 57,75     | 72,61  | 97,10  |
| Total                                               | 100,00    | 100,00  | 100,00    | 100,00 | 100,00 |
| <b>Pensiones de jubilación en vigor abril 2015)</b> |           |         |           |        |        |
| <= 15                                               | 4,77      | 3,25    | 9,87      | 3,57   | 1,50   |
| 16-20                                               | 8,61      | 6,69    | 15,40     | 3,43   | 0,20   |
| 21-25                                               | 7,75      | 6,56    | 12,03     | 4,30   | 0,59   |
| 26-30                                               | 8,53      | 7,49    | 12,12     | 8,66   | 1,41   |
| 31-34                                               | 8,59      | 8,16    | 9,84      | 14,01  | 2,27   |
| >= 35                                               | 61,75     | 67,85   | 40,74     | 66,03  | 94,03  |
| Total                                               | 100,00    | 100,00  | 100,00    | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

o los 65 años cuando se acrediten 38 años y seis meses de cotización, se irá incrementando de forma progresiva y gradual. En cualquier caso, la edad media de las altas no alcanza todavía los 65 años, situándose en 2014 en 64,2 años para el total del sistema y en 63,9 en el Régimen General.

No obstante, a lo largo de los últimos años se viene produciendo un paulatino acercamiento de la edad efectiva a la edad legal, que responde al menor recurso a la jubilación anticipada, como consecuencia de las sucesivas modificaciones que se han ido produciendo en la normativa de acceso a estas prestaciones<sup>159</sup>. Sin embargo, en 2014 las altas de jubilación anticipada —que representan el 41,3 por 100 de las altas totales de jubilación— se incrementaron un 3,1 por 100, mientras que las no anticipadas cayeron un 9,2 por 100. En el caso de las primeras, el avance se debió principalmente a la evolución mostrada por la jubilación parcial, que aumentó un 29,6 por 100. Además, las altas de jubilación anticipada no voluntaria con coeficiente reductor, que

*Aumenta la jubilación anticipada y se reduce la ordinaria*

159. La última modificación tuvo lugar en 2013, con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Para mayor información, véase capítulo III.5.2 de esta Memoria, referente a las reformas de la Seguridad Social.

suponen cerca de la mitad de las anticipadas, se incrementaron un 2,7 por 100, frente a la reducción en un 10,3 por 100 de las voluntarias.

En el caso de la jubilación no anticipada, todas las modalidades mostraron retrocesos en el número de altas, especialmente significativos en el caso de la jubilación parcial y la demorada, con caídas del 27 y del 30 por 100, respectivamente. Las altas de jubilación ordinaria, por su parte, retrocedieron un 7 por 100.

Por otra parte, cabe señalar que, entre los meses de enero y agosto de 2014, se produjeron 10.696 altas en la jubilación demorada voluntaria<sup>160</sup>, de las cuales, más del 60 por 100 se habían causado en regímenes especiales, lo que se explica por el hecho de que, al ser menores las cuantías de la mayor parte de dichos regímenes, los trabajadores tienden a alargar su vida laboral para poder tener derecho a una pensión más elevada.

En 2013 el número de altas fue mayor, 13.858, produciéndose, por tanto, cierta desaceleración, que podría responder en cierta forma a los cambios que introdujo el Real Decreto-ley 5/2013, en cuanto a la posibilidad de compatibilizar la percepción del 50 por 100 de la pensión de jubilación con un trabajo por cuenta propia o ajena. Así, el 1 de septiembre de 2014, 15.980 jubilados se habían acogido a esta fórmula, de los cuales el 84 por 100 eran autónomos.

**CUADRO III-18.** ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD

| Modalidad                       | 2013           |              | 2014           |              | Var. (%)<br>2014/2013 |
|---------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-----------------------|
|                                 | Núm.           | Peso %       | Núm.           | Peso %       |                       |
| <b>Jubilación anticipada</b>    | <b>119.115</b> | <b>38,2</b>  | <b>122.772</b> | <b>41,3</b>  | <b>3,1</b>            |
| Con coeficiente reductor        | 90.194         | 29,0         | 88.172         | 29,7         | -2,2                  |
| <i>Voluntaria</i>               | 31.936         | 10,3         | 28.649         | 9,6          | -10,3                 |
| <i>No voluntaria</i>            | 58.258         | 18,7         | 59.523         | 20,0         | 2,2                   |
| Sin coeficiente reductor        | 7.207          | 2,3          | 7.399          | 2,5          | 2,7                   |
| Parcial                         | 18.360         | 5,9          | 23.804         | 8,0          | 29,7                  |
| Especial a los 64 años          | 3.354          | 1,1          | 3.397          | 1,1          | 1,3                   |
| <b>Jubilación no anticipada</b> | <b>192.335</b> | <b>61,8</b>  | <b>174.559</b> | <b>58,7</b>  | <b>-9,2</b>           |
| Parcial                         | 189            | 0,1          | 138            | 0,0          | -27,0                 |
| Demorada                        | 21.202         | 6,8          | 14.877         | 5,0          | -29,8                 |
| Ordinaria                       | 170.944        | 54,9         | 159.544        | 53,7         | -6,7                  |
| <b>Total</b>                    | <b>311.450</b> | <b>100,0</b> | <b>297.331</b> | <b>100,0</b> | <b>-4,5</b>           |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

160. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, reconoce a los trabajadores que, habiendo cotizado el periodo mínimo exigido, se jubilen después de los 65 años, un porcentaje adicional al importe de su pensión por cada año cotizado después de esa edad. Posteriormente, a través de la Ley 27/2011, se introducen nuevos incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral, de modo que acceder a la jubilación a una edad superior a la que corresponda en cada caso, dará lugar a que por cada año adicional trabajado se apliquen sobre la base reguladora coeficientes de mejora que oscilan entre el 2 por 100 para carreras inferiores a 25 años y el 4 por 100 anual en el caso de haber completado la carrera laboral correspondiente.

### ***Importe de las pensiones en vigor***

El gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por el importe de las mismas, el cual resulta de la suma de los distintos conceptos que lo configuran: pensión inicial, revalorización de las pensiones en vigor, y complementos para la garantía de mínimos.

El importe mensual de las pensiones en vigor se situó, en diciembre de 2014, en 8.126,2 millones de euros, de los cuales, el 70,2 por 100 se correspondía con la pensión inicial, el 22,9 por 100 con las revalorizaciones, el 6,5 por 100 con los complementos para mínimos y el 0,4 por 100 con otros complementos (cuadro III-19).

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, con 5.654,24 millones de euros, que supone el 69,6 por 100 del total. Le siguen las pensiones de viudedad, con una participación del 18,1 por 100, y las de incapacidad permanente (10,5 por 100), representando el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente en el 1,8 por 100 del total.

En todas las clases de pensiones, excepto en las de favor familiar, el importe más elevado se corresponde con la pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 82,9 por 100) y en las de jubilación (el 70,2 por 100). En las pensiones de viudedad, sin embargo, el importe de la pensión inicial se aproxima más al de las revalorizaciones (el 48,0 y el 38,9 por 100, respectivamente).

En lo que respecta a la evolución anual del importe de las pensiones, se observa un incremento del 3,1 por 100 respecto al año anterior, lo que supone una desaceleración respecto de la media de los últimos años, que cabe atribuir a la caída en un 3,6 por 100 de la partida correspondiente a la revalorización de las pensiones, así como al descenso en un 1,3 por 100 del importe referido a complementos a mínimos. Además, el importe correspondiente a la pensión inicial se desacelera hasta el 5,9 por 100, frente a un crecimiento medio en los últimos años superior al 7 por 100 (gráfico III-54).

La evolución anual del gasto correspondiente al importe de la pensión inicial

#### *La pensión inicial*

de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual de este colectivo, con altas de mayor cuantía que las bajas,

y más numerosas.

En 2014 se produjeron 542.440 altas en el sistema, de las cuales el 55 por 100 eran de jubilación; el 24 por 100, de viudedad; el 15 por 100, de incapacidad permanente, y el 6 por 100 restante, de orfandad y favor familiar. Entre las bajas, que ascendieron a 413.890, el 62,1 por 100 fueron de jubilación; el 28,6, de viudedad; el 7 por 100, de incapacidad permanente, y el 2,2 por 100, de orfandad y favor familiar.

El diferencial entre el número de altas y bajas de pensiones ha tendido a ampliarse año tras año, debido fundamentalmente a la renovación del colectivo de pensionistas de jubilación, si bien, en 2014 se redujo ligeramente hasta 128.550 pensiones,

**CUADRO III-19. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS Y CLASES DE PENSIÓN**  
(Euros y porcentaje)

| Clases                        | 2013                    |              | 2014                    |              | Var. 14/13 |
|-------------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|------------|
|                               | Euros                   | Estructura % | Euros                   | Estructura % |            |
| <b>Total</b>                  |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 5.388.004.189,54        | 68,3         | 5.707.616.274,38        | 70,2         | 5,9        |
| Revalorizaciones              | 1.931.617.480,88        | 24,5         | 1.861.202.474,58        | 22,9         | -3,6       |
| Compl. mínimos                | 534.286.147,52          | 6,8          | 527.150.498,49          | 6,5          | -1,3       |
| Otros complementos            | 29.920.041,14           | 0,4          | 30.276.542,25           | 0,4          | 1,2        |
| <b>Total</b>                  | <b>7.883.827.859,08</b> | <b>100,0</b> | <b>8.126.245.789,70</b> | <b>100,0</b> | <b>3,1</b> |
| <b>Jubilación</b>             |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 3.954.883.356,94        | 72,6         | 4.221.200.873,96        | 74,7         | 6,7        |
| Revalorizaciones              | 1.166.576.383,94        | 21,4         | 1.114.709.813,13        | 19,7         | -4,4       |
| Compl. mínimos                | 301.530.110,28          | 5,5          | 296.800.300,79          | 5,2          | -1,6       |
| Otros complementos            | 21.553.757,94           | 0,4          | 21.534.374,94           | 0,4          | -0,1       |
| <b>Total</b>                  | <b>5.444.543.609,10</b> | <b>100,0</b> | <b>5.654.245.362,82</b> | <b>100,0</b> | <b>3,9</b> |
| <b>Viudedad</b>               |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 675.435.291,71          | 46,5         | 708.163.962,85          | 48,0         | 4,8        |
| Revalorizaciones              | 581.566.647,90          | 40,0         | 573.203.656,28          | 38,9         | -1,4       |
| Compl. mínimos                | 195.811.102,67          | 13,5         | 192.614.114,20          | 13,1         | -1,6       |
| Otros complementos            | 1.075.227,69            | 0,1          | 1.131.760,66            | 0,1          | 5,3        |
| <b>Total</b>                  | <b>1.453.888.269,97</b> | <b>100,0</b> | <b>1.475.113.493,99</b> | <b>100,0</b> | <b>1,5</b> |
| <b>Incapacidad permanente</b> |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 693.691.326,89          | 81,6         | 708.060.947,52          | 82,9         | 2,1        |
| Revalorizaciones              | 134.841.934,98          | 15,9         | 123.775.481,14          | 14,5         | -8,2       |
| Compl. mínimos                | 16.350.259,05           | 1,9          | 16.555.893,30           | 1,9          | 1,3        |
| Otros complementos            | 4.887.823,35            | 0,6          | 5.222.644,76            | 0,6          | 6,9        |
| <b>Total</b>                  | <b>849.771.344,27</b>   | <b>100,0</b> | <b>853.614.966,72</b>   | <b>100,0</b> | <b>0,5</b> |
| <b>Orfandad</b>               |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 57.755.723,89           | 49,6         | 63.598.150,42           | 51,5         | 10,1       |
| Revalorizaciones              | 37.993.185,02           | 32,6         | 38.625.572,35           | 31,3         | 1,7        |
| Compl. mínimos                | 18.322.054,90           | 15,7         | 18.924.581,43           | 15,3         | 3,3        |
| Otros complementos            | 2.383.566,10            | 2,0          | 2.368.135,57            | 1,9          | -0,6       |
| <b>Total</b>                  | <b>116.454.529,91</b>   | <b>100,0</b> | <b>123.516.439,77</b>   | <b>100,0</b> | <b>6,1</b> |
| <b>Favor familiar</b>         |                         |              |                         |              |            |
| Pensión inicial               | 6.238.490,11            | 32,5         | 6.592.339,63            | 33,4         | 5,7        |
| Revalorizaciones              | 10.639.329,04           | 55,5         | 10.887.951,68           | 55,1         | 2,3        |
| Compl. mínimos                | 2.272.620,62            | 11,9         | 2.255.608,77            | 11,4         | -0,7       |
| Otros complementos            | 19.666,06               | 0,1          | 19.626,32               | 0,1          | -0,2       |
| <b>Total</b>                  | <b>19.170.105,83</b>    | <b>100,0</b> | <b>19.755.526,40</b>    | <b>100,0</b> | <b>3,1</b> |

Nota: nómina de diciembre.

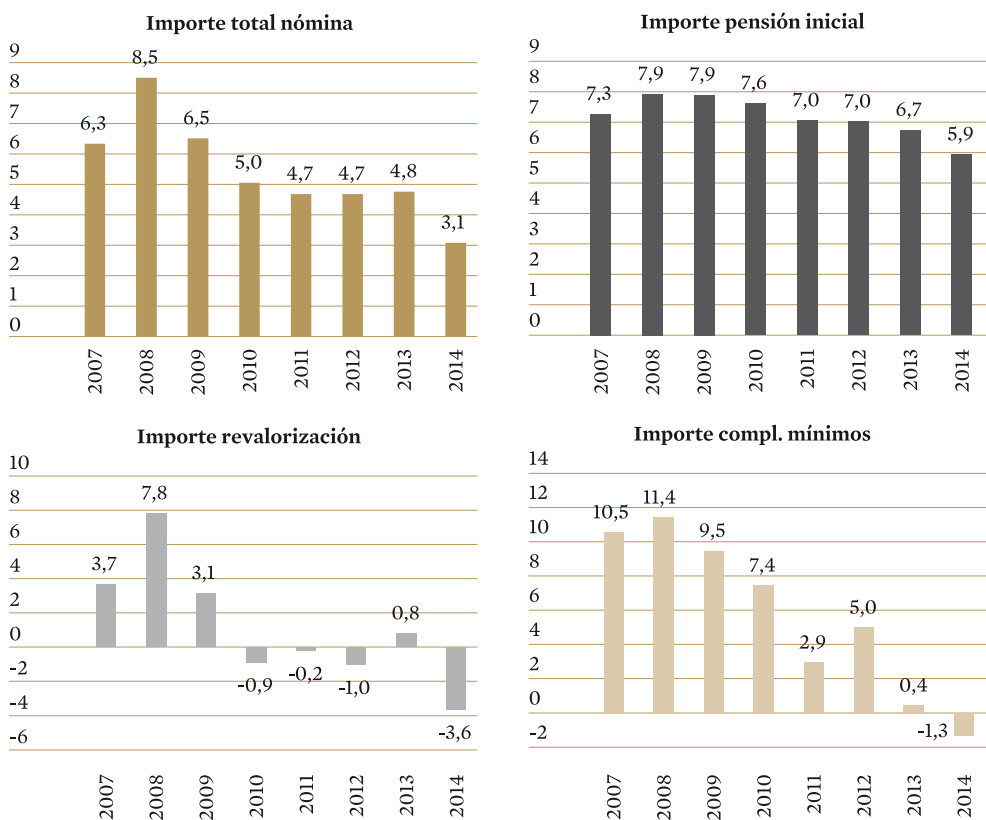
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

diferencia que, en cualquier caso, dista notablemente de las 69.030 de diez años atrás (gráfico III-55).

En el caso de las pensiones de jubilación, el aumento producido a lo largo de las últimas décadas, en la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones, ha

**GRÁFICO III-54. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR COMPONENTES, 2007-2014**

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

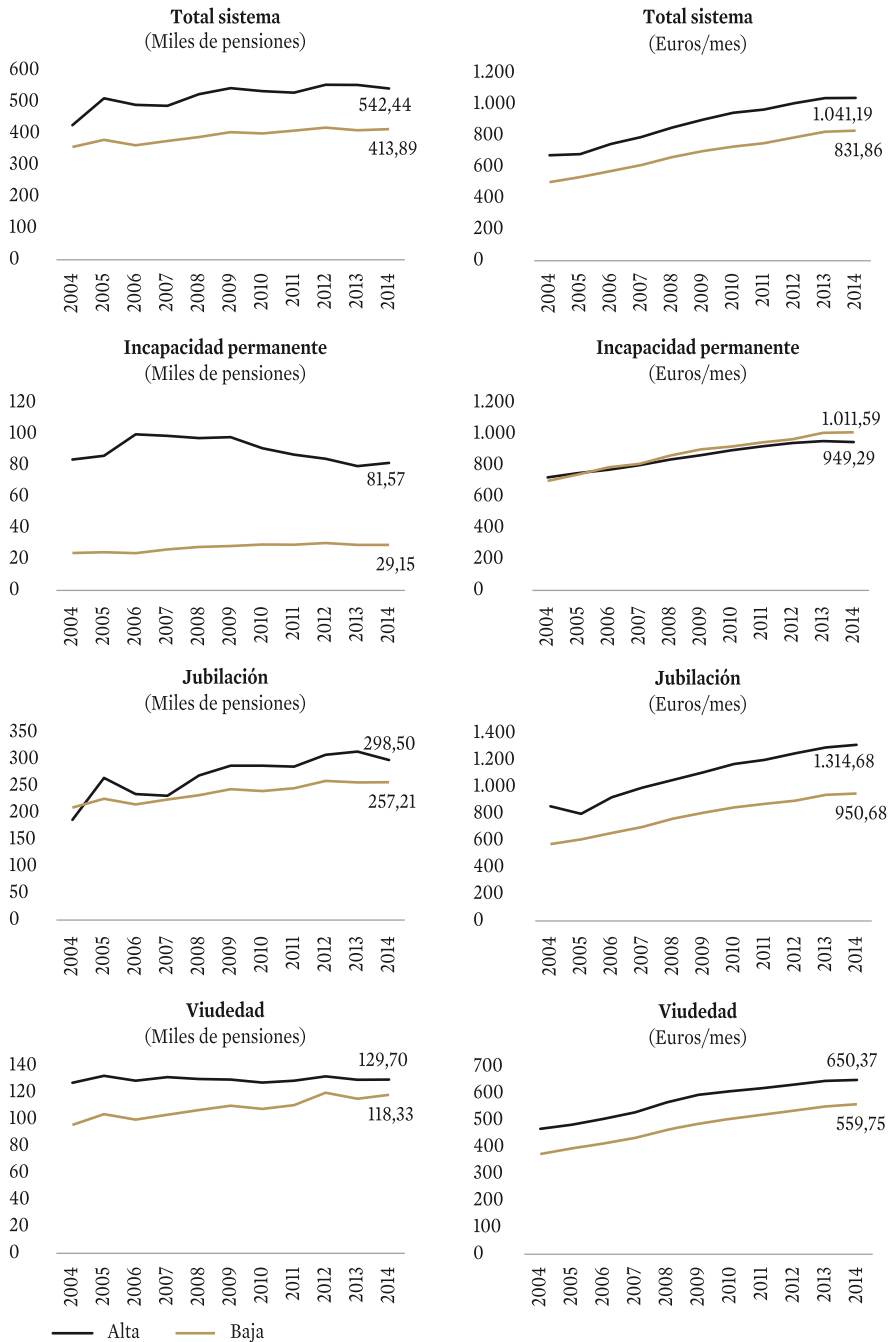


Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

llevado a que mientras que en el año 2003 el número de bajas superaba al de las altas en 26.580, desde 2005 es mayor el número de altas, con un diferencial en 2014 de 41.290 pensiones. En las de viudedad, el diferencial lleva varios años estrechándose, situándose en 2014 en 11.370, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente, la diferencia se ha ido reduciendo de una manera mucho más suave, produciéndose en el último año un ligero aumento, hasta 52.420 pensiones.

Respecto al importe de las pensiones, los cambios que se han ido produciendo en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral, han propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que han venido afectando a las bajas de pensiones, al menos hasta la crisis económica. En consecuencia, se ha ido ampliando paulatinamente el diferencial entre la cuantía de las altas y las bajas, pasando de una diferencia de 172,48 euros mensuales en 2004, a 209,33 en 2014; con una pensión

GRÁFICO III-55. ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2004-2014



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

media de las altas de 1.041,19 euros mensuales en el conjunto del sistema, frente a 831,86 euros las bajas.

No obstante, cabe señalar que en 2014 se redujo, por segundo año consecutivo, dicho diferencial, tanto por las pensiones de viudedad, donde la diferencia pasa de 95,75 a 90,62 euros mensuales, como las de incapacidad permanente, cuyo diferencial se mantiene negativo desde el año 2006, superando en 2014 la cuantía de las bajas a la de las altas en 62,30 euros. Por el contrario, en las pensiones de jubilación el diferencial siguió aumentando, alcanzando en 2014 los 364,00 euros mensuales.

La revalorización de las pensiones condiciona en gran medida la evolución anual del gasto del sistema, representando las revalorizaciones sucesivas acumuladas el 23 por 100 del importe de las pensiones en vigor, como se señaló anteriormente. En este sentido, la política de reducción del gasto llevada a cabo por la Seguridad Social en aras de dar cumplimiento a los objetivos de la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria, se ha centrado en buena parte en esta partida; en un primer momento a través de la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas), y la no actualización de las mismas en función de la desviación producida entre el IPC previsto y el real y, más recientemente, modificando la regulación existente.

De este modo, desde la entrada en vigor, el 1 de enero de 2014, de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, la revalorización de las pensiones ha dejado de estar vinculada a la evolución del IPC. A partir de entonces, su actualización anual se realiza en función del Índice de Revalorización, basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, y con unos límites máximo y mínimo que garanticen que en ningún caso el incremento nominal de las pensiones pueda ser inferior al 0,25 por 100, ni superior al IPC más el 0,50 por 100.

En 2014 la revalorización general de las pensiones se situó en el 0,25 por 100<sup>161</sup>, incluidas las pensiones mínimas en su modalidad contributiva, las no contributivas, las no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, así como las cuantías de las asignaciones a favor de hijos con discapacidad con 18 o más años. Esto explica la caída en un 3,6 por 100 del importe de las pensiones referido a las revalorizaciones, como se señaló anteriormente, tras un aumento en 2013 del 1,0 por 100 con carácter general y del 2,0 por 100 para aquellas pensiones con un importe igual o inferior a 1.000 euros mensuales.

161. Real Decreto 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014.

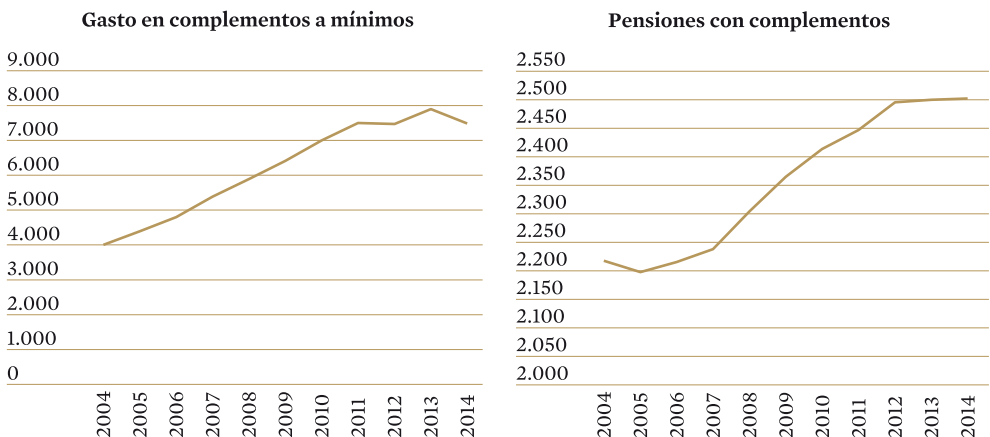
Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, de forma que, en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de una determinada cuantía, que vendrá fijada anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### *Los complementos a mínimos de pensión*

En 2014, 2.501,83 pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,2 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 632,90 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo y en 780,90 para aquellos con cónyuge a cargo (gráfico III-56).

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se había ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, en los últimos años de crisis esta tendencia se ha detenido, en un primer momento, por medidas como la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones en 2011 o la no actualización de las mismas en 2012 y 2013 y, más recientemente, con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, que equipara la revalorización de las pensiones mínimas con la del resto de pensiones. Unido a lo anterior, cabe recordar que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, abordó una importante modificación del régimen jurídico de los complementos a mínimos de las pensiones

**GRÁFICO III-56. COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES, 2004-2014**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2015*.



contributivas causadas a partir del 1 de enero de 2013, a cuyos efectos en las cuantías de las pensiones y en el gasto asociado en complementos habrá que prestar atención a lo largo de los próximos años<sup>162</sup>. En consecuencia, desde el año 2013 se aprecia un estancamiento en el número de pensiones con complemento a mínimo, así como una caída en 2014 del gasto asociado, del 5,2 por 100.

Tal como se señaló anteriormente, las mujeres son mayoritarias entre los pensionistas en cuantías mínimas y, por tanto, entre los perceptores de complementos a mínimos, con un porcentaje que asciende al 62,5 por 100 del total. Esta elevada presencia de mujeres se relaciona con la mayor frecuencia de complementos a mínimos en las clases de pensión donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, principalmente las de viudedad que, con una proporción de mujeres del 92,6 por 100 entre sus perceptores, como se señaló anteriormente, necesitan complementarse en el 33 por 100 de las ocasiones.

Finalmente, cabe recordar que desde el año 2013 el Estado ha asumido completamente la financiación de los complementos a mínimo, dando así cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo, relativa a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, según la cual las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas.

#### **5.4.2. Otras prestaciones del sistema**

En este apartado se recogen otras prestaciones económicas del sistema, tanto de carácter contributivo, como no contributivo. Entre las primeras se encuentran la incapacidad temporal y las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores: maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Por su parte, dentro de las prestaciones económicas de carácter no contributivo, se incluyen las pensiones no contributivas de jubilación en invalidez, las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración social de los minusválidos (LISMI), y las prestaciones familiares.

#### ***Incapacidad temporal***

A lo largo de los últimos años, el gasto en incapacidad temporal se había venido reduciendo en paralelo a la disminución del número de trabajadores protegidos por las

162. La nueva redacción del artículo 50 del TRLGSS dada por la Ley 27/2011 especificó la exigencia de residencia en territorio español para tener derecho a su percibo; estableció nuevas reglas de cálculo de los rendimientos cuya percepción es incompatible con la de los complementos y limitó la cuantía máxima de los mismos, que en ningún caso deberá exceder la de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento (art. 50 del TRLGSS). Al respecto, véase Dictamen CES 3/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

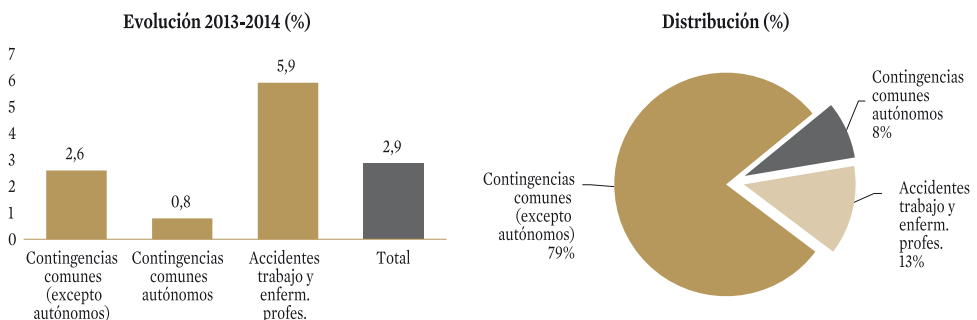
diferentes contingencias, como consecuencia de la caída del empleo, además de por las sucesivas mejoras que se han ido introduciendo en la gestión de esta prestación y en el control de los procesos<sup>163</sup>.

Sin embargo, la ligera recuperación de la ocupación en 2014 tuvo un impacto inmediato en el número de procesos de incapacidad iniciados, que creció un 3 por 100 —especialmente aquellos relacionados con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales—, alcanzando una cifra total de 341.597 procesos (gráfico III-57). En consecuencia, el gasto en incapacidad temporal rompió la tendencia descendente de los años anteriores, aumentando un 9,4 por 100, que le sitúa en 5.487,52 millones de euros, según los datos de ejecución presupuestaria de la Seguridad Social.

En lo que respecta al colectivo protegido, y de acuerdo con la elección de la cobertura entre las distintas entidades gestoras o colaboradoras, cabe señalar que del total de trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, un 74 por 100 está cubierto por mutuas, frente al 26 por 100 que cubren el INSS y el ISM. En el caso de las contingencias profesionales, el porcentaje de trabajadores cubiertos por mutuas asciende al 94 por 100.

En cuanto a la dependencia laboral del trabajador, en el caso de las contingencias comunes, el 81 por 100 de los trabajadores cubiertos son trabajadores por cuenta ajena y el 19 por 100 por cuenta propia, mientras que en contingencias profesionales, el 95 por 100 se corresponde con cuenta ajena y el 5 por 100 con cuenta propia. El reducido número de trabajadores por cuenta propia cubiertos en la IT por contingencias profesionales se debe a que en el régimen de autónomos su elección es voluntaria, excepto para los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

**GRÁFICO III-57. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL INICIADOS EN 2014**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

163. Véase capítulo III.5.2 de esta Memoria y anteriores.

### ***Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia***

El gasto en prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia se situó en 2014 en 2.141,66 millones de euros, produciéndose un ligero incremento interanual, del 0,6 por 100.

En torno a tres cuartas partes de dicho gasto se corresponde con las prestaciones de maternidad, las cuales mostraron en 2014 un nuevo descenso del gasto, del 1,5 por 100, con una caída del número de procesos del 2,7 por 100, hasta situarse en 281.151. Las prestaciones de paternidad registraron, asimismo, un descenso en el número de procesos del 1 por 100, hasta los 235.678.

En el caso de las prestaciones por riesgo durante el embarazo, se aprecia un aumento tanto del número de procesos iniciados, como de los que seguían en vigor al final del periodo, de algo más del 9 por 100 en ambos casos. Sin embargo, en la prestación por riesgo durante la lactancia natural, el número de procesos iniciados continuó reduciéndose, en un 20 por 100, al igual que los vigentes al final del periodo, que cayeron un 12 por 100.

Finalmente, en 2014 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a un total de 1.239 trabajadores progenitores, adoptantes o acogedores, con lo que el número de procesos vigentes al final del periodo alcanzó los 1.772, un 17,7 por 100 más que el año anterior.

**CUADRO III-20. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA**

|                                                                                          | 2013     | 2014     | Var. 14/13 (%) |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------------|
| <b>Prestación de maternidad (INSS)</b>                                                   |          |          |                |
| Número de procesos                                                                       | 288.842  | 281.151  | -2,7           |
| Percibidos por la madre                                                                  | 283.923  | 276.239  | -2,7           |
| Percibidos por el padre                                                                  | 4.919    | 4.912    | -0,1           |
| <b>Prestación de paternidad (INSS)</b>                                                   |          |          |                |
| Número de procesos                                                                       | 237.988  | 235.678  | -1,0           |
| <b>Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)</b>                                 |          |          |                |
| Número medio mensual de procesos iniciados                                               | 5.470,1  | 5.971,2  | 9,2            |
| Número de procesos en vigor al final del periodo                                         | 18.057,0 | 19.778,0 | 9,5            |
| <b>Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)</b>                        |          |          |                |
| Número medio mensual de procesos iniciados                                               | 63,6     | 50,8     | -20,1          |
| Número de procesos en vigor al final del periodo                                         | 433,0    | 380,0    | -12,2          |
| <b>Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (agregado del sistema)</b> |          |          |                |
| Número de procesos iniciados en el periodo                                               | 1.126,0  | 1.239,0  | 10,0           |
| Número de procesos en vigor al final del periodo                                         | 1.506,0  | 1.772,0  | 17,7           |

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

### **Prestaciones no contributivas**

El gasto en prestaciones no contributivas que, como se señaló anteriormente, incluye las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, las pensiones asistenciales del FAS, y las prestaciones sociales y económicas derivadas de la LISMI, ha venido disminuyendo a lo largo de los años, a medida que se ha ido reduciendo el número de beneficiarios, como consecuencia de la incorporación de la mujer al mercado laboral y, con ello, a la esfera contributiva de la Seguridad Social, así como por la mejora registrada por el nivel de renta per cápita de la población a lo largo de la última fase expansiva de la economía española.

La mayor parte de los beneficiarios de prestaciones económicas no contributivas se encuadra en las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación de la Seguridad Social; prestaciones que perciben aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para poder percibir prestaciones contributivas y que carecen de recursos económicos. En 2014 el número de beneficiarios se situaba en 449.631, de los cuales, el 56 por 100 percibía una pensión de jubilación, con una cuantía mensual de 354,15 euros, y el 44 por 100 restante, de invalidez, por un importe de 396,18 euros al mes (cuadro III-21).

Tal como ha venido sucediendo con el resto de prestaciones no contributivas, a lo largo de los últimos años se venía observando una reducción paulatina en el número

**CUADRO III-21. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS**

(Número y porcentaje)

|                                   |                                                | 2013           | 2014           | Var. 14/13 (%) |
|-----------------------------------|------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Pensiones no contributivas</b> | <b>Total beneficiarios</b>                     | <b>446.293</b> | <b>449.631</b> | <b>0,7</b>     |
|                                   | Jubilación                                     |                |                |                |
|                                   | Beneficiarios                                  | 250.815        | 252.328        | 0,6            |
|                                   | Cuantía (euros/mes)                            | 351,14         | 354,15         | 0,9            |
|                                   | Invalidez                                      |                |                |                |
|                                   | Beneficiarios                                  | 195.478        | 197.303        | 0,9            |
| <b>Pensiones asistenciales*</b>   | Cuantía (euros/mes)                            | 393,56         | 396,18         | 0,7            |
|                                   | <b>Total beneficiarios</b>                     | <b>6.860</b>   | <b>5.789</b>   | <b>-15,6</b>   |
|                                   | Enfermedad                                     | 6.357          | 5.425          | -14,7          |
|                                   | Vejez                                          | 503            | 364            | -27,6          |
| <b>Prestaciones de la LISMI</b>   | <b>Total beneficiarios</b>                     | <b>23.865</b>  | <b>21.053</b>  | <b>-11,8</b>   |
|                                   | Subsidio de garantía ingresos mínimos          | 13.364         | 11.519         | -13,8          |
|                                   | Subsidio por ayuda de tercera persona          | 1.379          | 1.175          | -14,8          |
|                                   | Subsidio de movilidad y transporte             | 1.554          | 1.464          | -5,8           |
|                                   | Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica | 9.718          | 8.739          | -10,1          |

\* No incluye datos del País Vasco.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales e IMSERSO*.

de beneficiarios, que, sin embargo, se ha ido frenando con la crisis, hasta el punto de que en 2014 se incrementan en un 0,7 por 100. Sin embargo, el gasto asociado a esta clase de prestación cae un 11 por 100 en 2014, según la ejecución presupuestaria.

En lo que respecta a las pensiones asistenciales, que son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico que pueden darse por enfermedad o por vejez, el número de beneficiarios se redujo en 2014 un 15,6 por 100, hasta 5.789, de los cuales 5.425 percibieron una pensión por enfermedad y 364 por vejez. Por su parte, el sistema especial de prestaciones establecido en la LISMI contaba en 2014 con 21.053 beneficiarios, un 12 por 100 menos que el año anterior.

Desde la perspectiva de género, hay que destacar el importante papel desarrollado por las PNCs y los complementos a mínimos a la hora de modular los efectos en la

---

*La feminización de las pensiones no contributivas*

vejez de las desigualdades en la participación laboral de muchas mujeres que, de no ser por esta vía, no tendrían derecho a ingresos propios. De hecho, la feminización de las pensiones no contributivas es más ostensible en las PNC de jubilación, donde las mujeres representan prácticamente el 80 por 100 de los beneficiarios, mientras que

en las PNC de invalidez suponen el 53,3 por 100. El porcentaje total de mujeres entre los beneficiarios de PNC se sitúa en el 67,6 por 100.

Finalmente, dentro de las prestaciones no contributivas de carácter económico, destacan también las prestaciones familiares, las cuales comprenden las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo y las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas. En 2014 el gasto asociado a esta partida ascendió a 1.742,66 millones de euros, la mayor parte del cual se corresponde con la prestación de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo, que en 2014 cubría a 1,4 millones de perceptores.

Dependiendo de la modalidad de este tipo de prestaciones, predomina el componente asistencial, exigiéndose no superar un determinado umbral de recursos, mientras que, en otros, adquiere carácter universal sin estar supeditado a prueba de ingresos. Así, la modalidad más típica la constituyen las asignaciones periódicas por hijo a cargo menor de 18 años, en cuyo caso se exige acreditar un límite de ingresos no superior a una determinada cantidad. A título de ejemplo, en el caso de una familia con dos hijos, en 2014, para tener derecho a 291 euros al año por hijo se exige no superar los 13.247 euros/año de ingresos, cantidad considerablemente por debajo del umbral de pobreza para un hogar con ese mismo número de miembros, que en 2013 se situaba en 17.040 euros. La otra modalidad de pago periódico se extiende a las familias con hijos con discapacidad, siendo superior la cuantía a las anteriores, y variable en función de la edad superior o inferior a 18 años del hijo, no estando supeditada a prueba de rentas, sino debiendo acreditar que el hijo padece una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100 y viva a

cargo del beneficiario. Por su parte, las distintas prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (a partir del tercer o posterior hijos y para los supuestos de parto múltiple) no están supeditadas a requisito de rentas, sino solo de residencia.

Hay que tener en cuenta que las prestaciones familiares de carácter económico, por sus cuantías, no parecen estar concebidas como garantía de ingresos mínimos, sino más bien como complemento de otros ingresos. A ellas se sumarían otro tipo de ayudas existentes al margen del sistema de Seguridad Social, con una evidente dimensión de apoyo a las familias, como las dirigidas a cubrir los gastos asociados a la educación (becas y ayudas al estudio, libros, transporte, etc.) que también están supeditadas al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos<sup>164</sup>. También habría que tener en cuenta la existencia de otras ayudas aquí no consideradas, por no resultar en puridad transferencias económicas directas, sino exenciones y descuentos de otro tipo, como las dirigidas a las familias numerosas.

Por tanto, aunque el abanico de ayudas económicas de naturaleza predominantemente asistencial dirigidas a la protección de las familias es amplio, en el momento actual se muestra insuficiente para mejorar las condiciones de vida del importante volumen de hogares con hijos que acusan la precariedad de ingresos, encontrándose por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Según la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2013, el 23,3 por 100 de los hogares formados por dos adultos y uno o más niños percibía ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, proporción que se elevaba al 38 por 100 en el caso de las familias monoparentales<sup>165</sup>.

---

*Prestaciones familiares como complemento a otros ingresos y no como garantía de ingresos mínimos*

## 5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el ámbito de la Unión Europea, el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria se ha visto impulsado por la dinámica demográfica y las reformas planteadas para la sostenibilidad de las finanzas públicas y la viabilidad de los sistemas de pensiones, con un intenso respaldo de las instituciones europeas, que han venido insistiendo en la relevancia del desarrollo y refuerzo de los sistemas de previsión social complementaria para garantizar con éxito la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones. Así, durante el periodo 2013-2014 algunos Estados miembros han aplicado reformas políticas para facilitar el uso de los sistemas de pensiones privados a través de la mejora en el acceso (Bélgica y Reino Unido) y la seguridad (Irlanda), entre otros aspectos<sup>166</sup>. Sin embargo, la evolución de estos

164. 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.

165. Véase CES, “Protección social e ingresos mínimos garantizados”. En *Revista Cauces*, núm. 28, 2014.

166. Véase, *Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe. 2014 Report of the Social Protection Committee*.

instrumentos se ha visto muy condicionada en los últimos años por la situación económica y de los mercados.

Con la finalidad de reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión, se adoptó la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos a tal fin<sup>167</sup>. Además, para el primer semestre de 2015 está prevista la aprobación de la Directiva relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (refundición).

En el caso de España, pese al avance de la economía y el empleo en 2014, conforme a los datos provisionales de la Dirección General de Seguros, el desarrollo de la previsión social complementaria habría continuado estancada en cuanto al número de planes registrados y partícipes, si bien aumentó significativamente (8 por 100) la cuenta de posición acumulada<sup>168</sup>. El número de planes de pensiones registrados disminuyó de nuevo en 2014, esta vez un 3,7 por 100 respecto al ejercicio precedente (cuadro III-22). En todas las modalidades se produjo un descenso, que fue más acusado en los planes de pensiones individuales (-5,4 por 100), seguido de los planes de pensiones asociados (-3,52 por 100) y los planes de pensiones de empleo (-2 por 100).

En el ejercicio 2014 los planes de pensiones agruparon 9.946.349<sup>169</sup> cuentas de partícipes, según los datos provisionales. Esta cifra supone, por cuarto año consecutivo, un descenso del 2,2 por 100 del número de partícipes. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se mantiene la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 87,29 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 74,95 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 4,91 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales<sup>170</sup>, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de

---

*La participación y el desarrollo de la PSC en España se mantuvieron estancados en 2014*

---

*Descienden por cuarto año consecutivo las cuentas de partícipes y continúa su escasa aportación media*

167. Para un mayor detalle, véase capítulo III, apartado 5.5 de la Memoria CES 2013.

168. Datos provisionales de 2014, facilitados por la Dirección General de Seguros a partir del *Informe del Sector de Seguros y Planes y Fondos de Pensiones 2014*, que se realiza con los resultados de la Documentación Estadístico Contable (DEC) del 4.º trimestre del 2014.

169. Esta cifra alude al número de cuentas de partícipes registradas, no de partícipes, dado que una misma persona puede ser partícipe de varios planes.

170. A este respecto, cabe señalar que en 2013 el dato fue del 3,89 por 100, lo que supone que en 2014 este experimentó un cierto aumento.

**CUADRO III-22. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2007-2014**  
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

| Planes de pensiones                     | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014**    |
|-----------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| <b>Planes de empleo</b>                 |            |            |            |            |            |            |            |           |
| Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup> | 1.559      | 1.553      | 1.550      | 1.547      | 1.506      | 1.461      | 1.397      | 1.369     |
| Partícipes <sup>(2)</sup>               | 1.834.111  | 1.940.956  | 2.132.598  | 2.173.833  | 2.209.388  | 2.163.014  | 2.139.292  | 2.101.610 |
| <b>Planes asociados</b>                 |            |            |            |            |            |            |            |           |
| Núm. de planes inscritos <sup>(1)</sup> | 234        | 240        | 241        | 233        | 223        | 211        | 199        | 192       |
| Partícipes <sup>(2)</sup>               | 89.450     | 90.831     | 84.174     | 89.829     | 75.460     | 70.462     | 68.436     | 60.967    |
| <b>Planes individuales</b>              |            |            |            |            |            |            |            |           |
| Núm. de planes inscritos                | 1.176      | 1.226      | 1.280      | 1.365      | 1.429      | 1.498      | 1.479      | 1.399     |
| Partícipes <sup>(2)</sup>               | 8.473.093  | 8.576.069  | 8.468.607  | 8.555.084  | 8.408.628  | 8.197.212  | 7.957.389  | 7.783.772 |
| <b>Total</b>                            |            |            |            |            |            |            |            |           |
| Núm. de planes inscritos                | 2.969      | 3.019      | 3.071      | 3.145      | 3.158      | 3.170      | 3.075      | 2.960     |
| Partícipes <sup>(2)</sup>               | 10.310.924 | 10.607.856 | 10.685.379 | 10.818.746 | 10.693.476 | 10.419.606 | 10.165.117 | 9.946.349 |
| Cuenta de posición <sup>(3)*</sup>      | 87.047     | 79.058     | 85.511     | 85.224     | 83.729     | 86.777     | 92.637     | 100.033   |

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2013 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(2) Los datos de partícipes de planes de pensiones relativos al año 2013 han sido actualizados tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

(3) El dato (total) de cuenta de posición de planes de pensiones relativo al año 2013 ha sido actualizado tras corregir errores detectados en la DEC de ese año.

\* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

\*\* Datos obtenidos de la DEC del cuarto trimestre de 2014 (provisionales).

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe 2014 del sector de los Seguros y Fondos de Pensiones*.

previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. Es evidente que la crisis ha aumentado las dificultades que ya tenía una gran parte de la población para la realización de aportaciones suficientes. A largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes, lo que contrasta con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias<sup>171</sup>.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por sexo y tramo de edad durante 2014, cabe señalar que este ha sido similar al del ejercicio anterior, con un predominio de hombres a partir de los 51 años. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2014 un 57,6 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,6 por 100 en 2013), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 56 y 60 años (9 por 100). Por su parte, el 42,4 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,4 por 100 en 2013), representando las comprendidas en cada uno de los

171. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.



anteriormente citados tramos de edad un 15, 97 por 100 y un 15,7 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2014 se cifró en 3.717 millones de euros, lo que supone un descenso del 7,14 por 100 respecto al ejercicio anterior. El 31,09 por 100 de los beneficiarios del año 2014 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 47,63 por 100 del total de prestaciones; el 44,50 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 31,46 por 100 del total, mientras que un 19,56 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 19,93 por 100 del importe total. El 4,84 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,98 por 100 del importe total.

De estas prestaciones, el 79,26 por 100 lo fueron por la contingencia de jubilación; el 8,04 por 100, por incapacidad; el 12,68 por 100, por otras contingencias de fallecimiento, así como el 0,02 por 100, por dependencia.

Para el ejercicio 2014, la liquidez (importe) de derechos consolidados por enfermedad grave, desempleo de larga duración y cancelación de hipoteca alcanzó un total de 450 millones de euros, con un desglose de 31 millones de euros por enfermedad, 418,8 millones de euros por desempleo, y de 211.585 euros por cancelación de hipoteca. Respecto al número de perceptores por estos supuestos excepcionales de liquidez descendieron (un año más) respecto de enfermedad grave, de 5.343 en 2013 a 4.616 en 2014; respecto a desempleo de larga duración, también se produjo una caída de 99.136 en 2013 a 79.110 en 2014, como más adelante se expondrá. Por otro lado, los perceptores por cancelación de hipoteca subieron de 15 a 35 en 2014.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social<sup>172</sup>, cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2014 por estas alcanzó la cifra de 1.357 millones de euros, lo que supone un cierto aumento respecto al dato relativo al ejercicio anterior (1.148 millones de euros), concretamente de un 18,14 por 100<sup>173</sup>. Así, continuó la tendencia de crecimiento que dicha cifra ha venido experimentando desde el año 2009. Además, en este ámbito es necesario señalar que en 2014 las cuotas del ramo de Vida experimentaron un incremento de primas del 12,91 por 100, mientras que las del ramo de No Vida aumentaron sus primas en un 36,66 por 100.

Desde el comienzo de la crisis se venía observando un importante incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la tasa de desempleo. Cabe recordar que

172. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS). Es importante esta puntualización, ya que el comportamiento de estas en 2014 fue muy diferente al observado para el total del sector.

173. Los datos correspondientes al año 2014 son provisionales.

en dicho aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones influyó, en gran medida, la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que procedía a eliminar el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración. Durante la crisis, el incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas.

Sin embargo, en 2014, coincidiendo con el comienzo de la recuperación de la economía española, se produjo un descenso tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas. Así, durante el año 2014, 79.110 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un descenso del 19,3 por 100 respecto al ejercicio 2013. Este cobro, en el caso de desempleo de larga duración, supuso en el 2014 un total de 418,8 millones de euros para el conjunto de estos partícipes, descendiendo así un 6,85 por 100 respecto al ejercicio anterior (gráfico III-58).

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2014, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca el Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Real Decreto 764/2010, de 11 de junio, por el que se desarrolla la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de seguros y reaseguros privados en materia de información estadístico-contable y del negocio, y de competencia profesional. Las principales medidas o novedades de dicha norma, en lo que atañe al ámbito de la previsión social complementaria, consistían en el abaratamiento de las comisiones que vienen pagando los partícipes de los planes y fondos de pensiones y en elevar la transparencia en la información que estos han de recibir<sup>174</sup> (recuadro III-7).

---

*Descienden los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración*

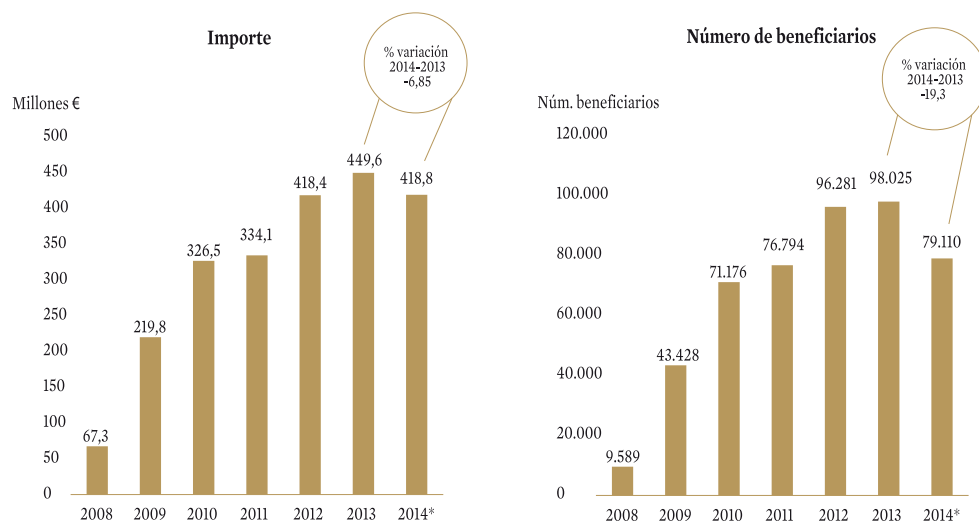
---

*Abaratamiento de las comisiones de los planes y fondos de pensiones*

174. En relación con los seguros, la norma venía a armonizar el cálculo de la rentabilidad esperada en los seguros de vida, introducía la no discriminación por sexo, mejoraba el cálculo actuarial de las provisiones de decesos y aclaraba aspectos relativos al "Tax Lease".

### GRÁFICO III-58. RESCATES DE PLANES DE PENSIONES EN EL SUPUESTO DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

(En aplicación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio)



\* Los datos correspondientes al año 2014 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2015.

#### RECUADRO III-7. PRINCIPALES NOVEDADES, SOBRE PSC, DEL REAL DECRETO 681/2014, DE 1 DE AGOSTO

- Nuevas obligaciones de información a partícipes y beneficiarios de planes de pensiones individuales, así como a asegurados y beneficiarios de seguros colectivos que instrumenten compromisos por pensiones y de planes de previsión social empresarial.
- Desarrollo del contenido de la declaración comprensiva de los principios de la política de inversión de los fondos de pensiones, introduciendo aspectos referentes a la utilización de criterios extrafinancieros en la selección de inversiones.
- Clarificación y desarrollo de las funciones encomendadas a las entidades gestoras y depositarias de fondos de pensiones y reducción de las comisiones máximas de depósito y gestión, que a partir del 2 de octubre de 2014 serán, respectivamente, del 0,25 por 100 y del 1,5 por 100 sobre la cuenta de posición del plan de pensiones. La comisión máxima de gestión podrá ser sustituida por el 1,2 por 100 sobre la cuenta de posición más el 9 por 100 sobre la cuenta de resultados.
- Las entidades gestoras de fondos de inversión alternativos podrán ser designadas para gestionar las inversiones de los fondos de pensiones.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias introdujo algunas reformas o novedades de calado en materia de previsión social complementaria (recuadro III-8).

Por otro lado, se mantuvo en vigor en 2014, al igual que en 2013<sup>175</sup>, la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos, que la Ley

*Nuevo supuesto de rescate en caso de aportaciones con una antigüedad superior a 10 años*

**RECUADRO III-8. PRINCIPALES NOVEDADES SOBRE PSC EN LA REFORMA DEL IRPF**

**1. Modificación de los límites para la reducción en la base imponible general por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social en general:**

- El límite porcentual sobre los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas se establece en el 30 por 100, en todo caso.
- El límite absoluto se establece en los 8.000 euros anuales, en todo caso. El límite financiero también se establece en los 8.000 euros anuales.
- El límite de reducción adicional por aportaciones a favor del cónyuge, cuando este no obtenga rendimientos del trabajo o de actividades económicas superiores a los 8.000 euros anuales, se eleva hasta los 2.500 euros anuales.

**2. Flexibilización de la posibilidad de disponer de los derechos consolidados** correspondientes a aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social. Así, estos podrán hacerse efectivos, además de en los supuestos tasados de enfermedad grave y desempleo de larga duración (transitoriamente también durante el plazo de dos años, contados a partir del 15 de mayo de 2013, en los supuestos de procedimientos de ejecución sobre la vivienda habitual del partícipe), una vez transcurridos diez años desde que aquellas (aportaciones o contribuciones) tuvieron lugar, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

No obstante, los derechos consolidados existentes a 31 de diciembre de 2015 solo podrán hacerse efectivos a partir del 1 de enero de 2025, también en las condiciones, términos y límites que se establezcan reglamentariamente.

**3. Fomento del ahorro previsional:** se incentiva fiscalmente la constitución de rentas vitalicias aseguradas por mayores de 65 años, declarando exenta la ganancia patrimonial derivada de la transmisión de cualquier elemento patrimonial, siempre que el importe obtenido en la transmisión se destine a constituir una renta de tal naturaleza.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

175. Artículo 22.3 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013; y artículo 20.3 de Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

*Continúa la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos*

36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 ha prorrogado también para 2015, al establecer que durante ese ejercicio el sector público no podría realizar aportaciones a planes de pensiones, de empleo, o a contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación.

Por último, hay que apuntar que continúa la tramitación del Proyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados, que contenía algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria<sup>176</sup>.

## 5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Dos años después de la reforma del sistema sanitario, 2014 ha sido todavía un año difícil, en el que ha seguido siendo palpable el descenso del presupuesto destinado a atender a cada paciente del Sistema Nacional de Salud (SNS). Al mismo tiempo, durante este periodo han aflorado algunas dificultades en la aplicación de aspectos concretos de la reforma que, como el copago en la prestación farmacéutica hospitalaria, no han llegado a ser efectivos en todo el territorio, habiéndose planteado su revocación en 2015. Entretanto, el sistema sanitario continuó desplegando su actividad en todos los niveles, afrontando el descenso de los recursos con el consiguiente incremento de la presión sobre sus estructuras.

### 5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

La asistencia sanitaria pública es una pieza clave para la reducción de la desigualdad —objetivo fundamental de la Estrategia Europa 2020—. Por ello, la crisis económica está suponiendo una prueba de fortaleza para la mayor parte de los sistemas sanitarios en la Unión Europea en el contexto más amplio de la protección social. La necesidad de ajuste financiero, que ha devenido en una reducción del gasto sanitario en muchos de los Estados miembros, ha coincidido con un considerable aumento de la necesidad de atención<sup>177</sup>, que en última instancia se manifiesta en el incremento de las situaciones de vulnerabilidad.

La tensión añadida por esas dos fuerzas contrarias a los sistemas sanitarios no está teniendo, en cambio, la misma intensidad en todos los países. Aquellos que han sufrido los efectos sociales y económicos menos severos de la crisis han podido afrontarla con menores reducciones de recursos, siendo además los que han experimentado menores incrementos de la vulnerabilidad y de demanda de atención. Por el contrario, los países más afectados han visto aumentar las situaciones de inseguridad en las condiciones de

176. Véase Dictamen CES 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados, así como Memoria CES 2011, capítulo III, apartado 5.5, La previsión social complementaria.

177. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Access to healthcare in times of crisis*, 2014.

vida derivadas de la merma de ingresos, la pérdida de empleo y de prestaciones sociales en segmentos de población numerosos, lo que se ha unido a la reducción de servicios sanitarios públicos motivada por la disminución del gasto público.

Sin embargo, la restricción de recursos como respuesta preferente de las administraciones a la crisis puede ocasionar efectos no deseados, como la sobreutilización de algunos servicios en sustitución de los restringidos. Así, la reducción de los servicios de atención primaria o especializada, ya sea por el cierre de centros o por la limitación de horarios relacionada con las limitaciones de plantilla, ha podido ocasionar un incremento del uso de la atención de urgencias y de los ingresos hospitalarios evitables, que son consecuencia directa de la menor disponibilidad de servicios de asistencia ambulatoria, por la agudización de situaciones médicas no atendidas a tiempo. Además, las consecuencias a largo plazo de la merma de servicios, como la cronificación de patologías o la agudización de ciertos cuadros, pueden inducir a aumentos considerables del gasto en atención a la salud en el futuro.

---

*Efectos de la crisis sobre la salud y la atención sanitaria*

Por tanto, afrontar las consecuencias de la crisis requiere de un notable esfuerzo para hallar el equilibrio en unos sistemas que en muchos casos, como el español, llevaban ya tiempo siendo objeto de reflexión sobre su propia sostenibilidad, buscando fórmulas para la racionalización del gasto. En este sentido, en el caso de España es necesario evaluar los efectos de las medidas adoptadas durante los años de crisis, especialmente desde la reforma emprendida con el Real Decreto-ley 16/2012<sup>178</sup>, tanto en términos económicos como sobre el estado de salud de la población. Ello no resulta fácil a corto plazo, porque los indicadores de salud se elaboran con un notable retraso en comparación con los económicos y además los de mayor calado probablemente se producen años después de la adopción de medidas.

No obstante, existen algunos datos que pueden dar indicios sobre posibles consecuencias de las reformas en España, como la evolución de las listas de espera y de las opiniones de los ciudadanos. Con respecto a las primeras y pese a las limitaciones de esta fuente, es clara la mala evolución experimentada en los últimos cinco años. Si en 2009 el número de pacientes en espera para ser operados era de 374.194, en 2014 la cifra ha aumentado en más de un 47 por 100, superando el medio millón de personas. Ello implica una tasa de prevalencia de 12 por cada 1.000 habitantes, lo que supone un notable incremento desde el año 2009, que registró un 9 por 1.000.

---

*Fuerte aumento de las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud*

178. 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.

Lo mismo ocurre con el tiempo que como término medio es necesario esperar para las intervenciones quirúrgicas en la red de hospitales del Sistema Nacional de Salud, que ha pasado de dos a tres meses en los últimos cinco años. Además, ha aumentado el número de pacientes que se ven obligados a esperar más de seis meses para ser operados, pasando del 5 al 11 por 100. Esta anomalía, cuya importancia para los enfermos es evidente por sus efectos sobre la calidad de vida, tiene también consecuencias sobre el sistema: a corto plazo, con el aumento de la desafección de los ciudadanos, y a medio y largo plazo, con una probable necesidad de aumento del gasto, lo que debe llevar a reflexionar sobre la eficiencia a largo plazo de ciertas medidas de restricción.

Según datos de la OCDE, a este respecto España tendría una posición de clara desventaja en varios tipos de cirugía muy frecuentes, como la ocular (cataratas) o la traumatología (prótesis de cadera). Así, en el primer caso, mientras los Países Bajos soportan demoras que como media alcanzan los 30 días, en España el tiempo de espera triplica ese valor, situándose en los 100 días. En cuanto a las operaciones de cadera, los datos son aún más alarmantes, siendo la media de espera de 150 días, frente a los 40 de los Países Bajos<sup>179</sup>.

Los estudios de opinión, y más concretamente el Barómetro Sanitario<sup>180</sup>, están revelando la mala evolución de las opiniones sobre algunos aspectos concretos de la asistencia sanitaria, si bien es cierto que la valoración mayoritaria sobre el sistema continúa siendo positiva. Entre los aspectos más preocupantes, destaca la opinión acerca de la evolución de las listas de espera. Tomando como referencia el año inmediatamente anterior al comienzo de la crisis, el porcentaje de ciudadanos que considera que la situación de las listas de espera ha empeorado se ha triplicado, situándose en 2013 —última edición del barómetro— en el 35 por 100. Al mismo tiempo, un número creciente de ciudadanos declara preferir en determinadas circunstancias la atención sanitaria privada, aunque la mayoría prefiere en todos los niveles la atención de carácter público.

**CUADRO III-23.** SITUACIÓN DE LA LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA EN EL SNS, 2009-2014

| Años | Pacientes en espera estructural | Pacientes por 1.000 habitantes | Porcentaje pacientes más de 6 meses de espera | Tiempo medio de espera (días) |
|------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|
| 2009 | 374.194                         | 9,4                            | 5,0                                           | 63                            |
| 2010 | 381.753                         | 9,5                            | 4,0                                           | 61                            |
| 2011 | 417.407                         | 10,6                           | 5,7                                           | 64                            |
| 2012 | 536.911                         | 11,8                           | 9,4                                           | 76                            |
| 2013 | 583.612                         | 12,9                           | 13,7                                          | 101                           |
| 2014 | 552.016                         | 12,3                           | 10,6                                          | 90                            |

Fuente: MSSSI, *Sistema de información sobre listas de espera*.

179. OECD y Comisión Europea, *Health at a glance*, 2014.

180. MSSSI y CIS.

### 5.6.2. Evolución de los distintos niveles de atención

#### *Atención primaria*

La importancia de este nivel asistencial, que constituye la entrada al sistema sanitario, tuvo su reflejo en el notable desarrollo que experimentó en los primeros lustros del presente siglo. Desde el punto de vista de las infraestructuras, los primeros años 2000 fueron los años del crecimiento y la renovación de los centros de salud. El inicio de la crisis, supuso, sin embargo, un freno importante de esa tendencia, que se había inaugurado en época de fuerte crecimiento económico y que quedaba justificada por el incremento y el cambio de la demanda de atención en un contexto sociodemográfico de envejecimiento y de transición del modelo de morbilidad hacia pautas de cronicidad.

A ello se suman otros cambios que, desde el punto de vista cultural, hacen de los pacientes unos usuarios más informados y con mayor capacidad y voluntad de decisión, pero también más frequentadores, lo que tiene consecuencias en la saturación de un sistema que lleva tiempo reclamando medidas de descongestión para dotar a la asistencia de una mayor calidad.

En este sentido, la transición epidemiológica hacia patrones predominantemente crónicos no ha tenido un correlato claro en el modelo de asistencia, que todavía parece orientado de forma general a los cuadros agudos, lo que arroja dudas sobre la efectividad del conjunto de las actuaciones. Es importante recordar que una buena calidad de la atención en este nivel asistencial tiene consecuencias en todo el sistema, produciendo efectos positivos en términos de eficiencia en el conjunto del SNS.

En 2013 los profesionales de la medicina (medicina general y pediatría) dieron atención a 243.335.000 consultas, lo que supuso un ligero descenso con respecto al año anterior, dando continuidad a la tendencia de los últimos cinco ejercicios sobre los que se dispone de información. Paralelamente a ese descenso, se ha registrado un incremento del número de consultas atendidas por el personal de enfermería.

**CUADRO III-24.** ACTIVIDAD DE LA ATENCIÓN PRIMARIA, 2007-2013

| Años | Consultas   | Medicina              | Consultas   | Enfermería            |
|------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
|      |             | Frecuentación general |             | Frecuentación general |
| 2007 | 229.533.257 | 5,96                  | 106.425.037 | 2,77                  |
| 2008 | 235.374.442 | 6,10                  | 116.761.714 | 3,03                  |
| 2009 | 259.722.735 | 5,56                  | 133.464.494 | 2,86                  |
| 2010 | 254.770.202 | 5,43                  | 129.775.344 | 2,77                  |
| 2011 | 258.771.995 | 5,51                  | 131.578.011 | 2,80                  |
| 2012 | 245.194.268 | 5,31                  | 130.207.072 | 2,82                  |
| 2013 | 243.334.798 | 5,30                  | 131.716.252 | 2,87                  |

Fuente: MSSSI.



En cambio, la frecuentación media se mantiene en valores similares, tanto en las consultas médicas (5,30 visitas por persona y año), como en las enfermeras (2,87 visitas por persona y año).

### ***Atención especializada***

El número de hospitales que integran la red hospitalaria en España asciende a 759 (seis de cada diez pertenecientes a la red pública). Esta red ofrecía un total de 139.994 camas (unidades en funcionamiento) y 111.430, es decir, casi el 80 por 100 a través del SNS. A lo largo de los últimos años el número de camas en funcionamiento en hospitales ha ido descendiendo de forma no poco importante (5.205 menos que en 2010), lo que se ha traducido en un ligero descenso de la tasa de unidades por cada 1.000 habitantes. Paralelamente, el número de puestos en hospitales de día ha experimentado un visible incremento (cerca de 3.000 desde 2010), que sin duda responde a la tendencia a la ambulatorización de tratamientos, pruebas diagnósticas e intervenciones quirúrgicas que solían requerir ingreso hospitalario con pernoctación. Sin embargo, la relación entre la desaparición de camas en funcionamiento en los hospitales y la creación de nuevos puestos ambulatorios no puede interpretarse únicamente como la consecuencia de un cambio de tendencia en la práctica asistencial hacia la ambulatorización, por lo que conviene interpretar con prudencia estos datos evolutivos en el contexto de la crisis económica y de fuerte caída de los recursos dedicados a la financiación del sistema sanitario.

Por otro lado, los datos desagregados en términos territoriales arrojan diferencias significativas entre las distintas comunidades autónomas en lo relativo a la dotación de estos equipamientos básicos. Así, destaca por su posición por debajo de la media nacional la Comunidad de Andalucía (1,67 camas de titularidad pública en funcionamiento por cada 1.000 habitantes), en tanto que Cataluña (3,5 por 1.000 habitantes) y Aragón (3 por 1.000 habitantes) se sitúan por encima de la media (2,4 por 1.000 habitantes).

**CUADRO III-25.** EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA, 2010-2012

| <b>Recursos</b>                              | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Número de hospitales                         | 765         | 763         | 759         |
| Camas en funcionamiento                      | 145.199     | 142.640     | 139.994     |
| Puestos de hospital de día médico            | 6.410       | 6.957       | 7.352       |
| Puestos de hospital de día psiquiátrico      | 3.068       | 3.366       | 3.848       |
| Puestos de hospital de día geriátrico        | 2.280       | 2.297       | 2.329       |
| Puestos de hospital de día quirúrgico        | 4.296       | 4.542       | 4.819       |
| Total puestos hospital de día                | 16.054      | 17.162      | 18.348      |
| Camas en funcionamiento por 1.000 habitantes | 3,15        | 3,09        | 3,03        |

Fuente: MSSSI.

CUADRO III-26. RECURSOS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2012

| Comunidades<br>autónomas | Camas funcionamiento  |             |                       |             |              | Plazas hospital de día  |              |                         |              |
|--------------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
|                          | Público-SNS           |             | Total                 |             |              | Público-SNS             |              | Total                   |              |
|                          | Dotación<br>por 1.000 |             | Dotación<br>por 1.000 |             |              | Dotación<br>por 100.000 |              | Dotación<br>por 100.000 |              |
|                          | Núm.                  | hab.        | Total                 | hab.        | % SNS        | Núm.                    | hab.         | Total                   | hab.         |
| Andalucía                | 13.854                | 1,67        | 18.402                | 2,22        | 75,29        | 2.400                   | 28,92        | 2.693                   | 32,45        |
| Aragón                   | 3.979                 | 3,03        | 4.834                 | 3,68        | 82,31        | 274                     | 20,89        | 356                     | 27,14        |
| Asturias                 | 3.018                 | 2,88        | 3.561                 | 3,39        | 84,75        | 447                     | 42,60        | 456                     | 43,46        |
| Baleares                 | 2.334                 | 2,13        | 3.286                 | 2,99        | 71,03        | 270                     | 24,60        | 332                     | 30,25        |
| Canarias                 | 4.277                 | 2,02        | 6.613                 | 3,12        | 64,68        | 421                     | 19,85        | 478                     | 22,54        |
| Cantabria                | 1.285                 | 2,22        | 1.888                 | 3,27        | 68,06        | 275                     | 47,58        | 481                     | 83,22        |
| Castilla y León          | 6.735                 | 2,73        | 8.937                 | 3,62        | 75,36        | 625                     | 25,32        | 717                     | 29,05        |
| Castilla-La Mancha       | 4.360                 | 2,13        | 4.717                 | 2,31        | 92,43        | 593                     | 29,02        | 621                     | 30,39        |
| Cataluña                 | 25.536                | 3,50        | 28.629                | 3,93        | 89,20        | 4.782                   | 65,60        | 5.196                   | 71,28        |
| Valencia                 | 10.050                | 2,01        | 11.616                | 2,32        | 86,52        | 1.178                   | 23,51        | 1.270                   | 25,34        |
| Extremadura              | 3.394                 | 3,14        | 3.762                 | 3,48        | 90,22        | 319                     | 29,49        | 329                     | 30,41        |
| Galicia                  | 7.871                 | 2,89        | 9.466                 | 3,48        | 83,15        | 804                     | 29,55        | 841                     | 30,91        |
| Madrid                   | 13.017                | 2,03        | 18.522                | 2,89        | 70,28        | 2.030                   | 31,69        | 2.506                   | 39,12        |
| Murcia                   | 3.015                 | 2,04        | 4.660                 | 3,15        | 64,70        | 398                     | 26,94        | 432                     | 29,24        |
| Navarra                  | 1.523                 | 2,44        | 2.208                 | 3,54        | 68,98        | 263                     | 42,18        | 352                     | 56,45        |
| País Vasco               | 5.964                 | 2,82        | 7.627                 | 3,60        | 78,20        | 991                     | 46,81        | 1.188                   | 56,12        |
| La Rioja                 | 871                   | 2,80        | 919                   | 2,95        | 94,78        | 72                      | 23,11        | 72                      | 23,11        |
| Ceuta y Melilla          | 347                   | 2,24        | 347                   | 2,24        | 100,00       | 28                      | 18,05        | 28                      | 18,05        |
| <b>Total</b>             | <b>111.430</b>        | <b>2,41</b> | <b>139.994</b>        | <b>3,03</b> | <b>79,60</b> | <b>16.170</b>           | <b>35,03</b> | <b>18.348</b>           | <b>39,75</b> |

Fuente: MSSSI.

En 2014 se aprobó una nueva norma de gran trascendencia para el devenir de la formación de los médicos especialistas<sup>181</sup>, que transforma de manera sustancial la estructura básica del modelo de formación sanitaria especializada —médicos internos residentes (MIR)—, imperante en las últimas cuatro décadas en España. El nuevo modelo formativo pretende capacitar a los profesionales sanitarios “residentes”, a través de las competencias adquiridas en el periodo de formación troncal, para el abordaje desde el inicio de su formación especializada de los problemas de salud de una manera integral y con un enfoque interdisciplinar y pluridisciplinar que mejore la calidad asistencial de los pacientes.

La principal novedad introducida viene dada por la “troncalidad”<sup>182</sup>, que supone la adquisición de competencias comunes a varias especialidades en ciencias de la salud a través de un periodo de formación uniforme. Desde la entrada en vigor de la norma

---

*Novedades en el marco  
de la atención  
especializada*

181. Real Decreto 639/2014, de 25 de julio.

182. El tronco se define como el conjunto de competencias nucleares y comunes a varias especialidades en Ciencias de la Salud que se adquieren a través de un periodo de formación especializada, denominado periodo troncal, cuya duración se ajustará a lo previsto en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre.

la formación en régimen de residencia se estructurará en dos ciclos consecutivos que integran la formación completa de las especialidades en ciencias de la salud: uno, troncal, que tendría como objetivo la adquisición de los conocimientos comunes a las especialidades del mismo tronco; y otro, específico, en el que deben adquirirse los conocimientos de cada especialidad.

La formación de los médicos especialistas quedará reorganizada con la agrupación de casi todas las especialidades médicas en cinco troncos: médico, quirúrgico, psiquiátrico, de imagen y de laboratorio y diagnóstico clínico.

Por otra parte, la reespecialización queda sujeta a nuevas restricciones de acuerdo con la norma. Esta posibilidad estará limitada por el establecimiento de cupos y solo se permitirá en especialidades deficitarias, lo que supone un cambio significativo con respecto a las condiciones anteriores. Las plazas para reespecialización no podrán superar el 10 por 100 del total de las ofertadas por la correspondiente comunidad autónoma en la convocatoria nacional en la que se incluyan.

La aprobación de esta norma ha suscitado el debate sobre los aspectos más sensibles entre los modificados, toda vez que el nuevo sistema resultante supondrá cambios de no poca importancia para la práctica profesional y habrá de tener consecuencias en la atención sanitaria a través del SNS.

### ***La atención sanitaria de urgencias***

Uno de los niveles asistenciales que más presión soportan en su actividad cotidiana es el de la atención de urgencias, que siendo un servicio muy desarrollado a lo largo de las últimas décadas, desde el nacimiento del SNS, y que ha llegado a adquirir altos niveles de profesionalización, sufre, en cambio, algunas deficiencias no resueltas desde el punto de vista de la calidad. La propia complejidad de la asistencia sanitaria urgente, que incluye procesos multidisciplinarios, con varias dependencias jerárquicas en coordinación, con una actividad centrada en cuadros agudos y graves, y todo ello con disponibilidad continua, hace que estos servicios requieran de una gran cantidad de medios materiales, técnicos y organizativos para responder a una demanda sustentada en el derecho a la protección de la salud, cuyas exigencias de calidad y seguridad aumentan continuamente.

De acuerdo con el contenido de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud<sup>183</sup>, la atención de urgencia es aquella que se presta al paciente en los casos en que su situación clínica obliga a una atención sanitaria inmediata, dispensándose tanto en los centros sanitarios como fuera de ellos, incluido el domicilio del paciente y la atención *in situ*, durante las veinticuatro horas del día, mediante la atención médica y de enfermería, y con la colaboración de otros profesionales. La atención de urgencia se

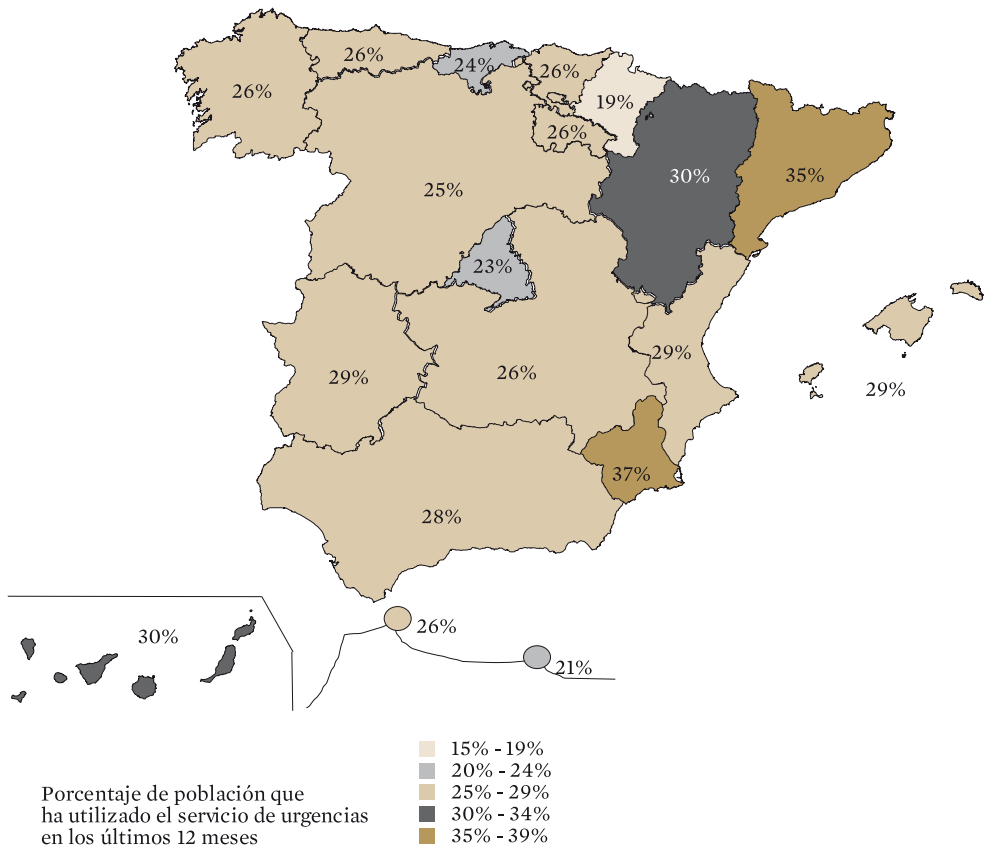
183. Establecido en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre que establece la cartera de servicios comunes del SNS y el procedimiento para su actualización, y actualizado sucesivamente a través de distintos órdenes ministeriales entre los años 2009 y 2014.

entiende como una atención integral y continua que se presta por atención primaria y especializada, y por los servicios específicamente dedicados a la atención urgente.

En España este nivel de atención despliega un volumen de actividad muy importante en el ámbito hospitalario, llegando a sumar más de veintiséis millones de consultas en 2012, con un 80 por 100 con cargo a financiación pública. Además, las previsiones para los próximos años anuncian un incremento de la demanda de estos servicios, que ya en la actualidad sufren una fuerte presión, muy especialmente en las temporadas de epidemias como la gripe. Los últimos años de crisis, por otra parte, han visto aumentar la actividad urgente en los centros hospitalarios, ya que, ante la reducción de recursos, muchos pacientes recurren a esta vía para tratar de evitar unas listas de espera en atención especializada a veces difícilmente asumibles.

La constante presión asistencial de la atención urgente y la perspectiva de aumento de esta como consecuencia principal del envejecimiento demográfico y, por tanto, de aumento de la cronicidad (atención a procesos crónicos reagudizados), unido a la

**GRÁFICO III-59.** UTILIZACIÓN DEL SERVICIO DE URGENCIAS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Salud 2011-2012.

**CUADRO III-27.** INDICACIÓN DE LA DERIVACIÓN AL SERVICIO DE URGENCIAS SEGÚN CCAA, 2012  
(Porcentajes)

| Comunidades autónomas | Porque el médico/a se lo mandó | Porque usted, sus familiares u otras personas lo consideraron necesario |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>Total</b>          | <b>14,81</b>                   | <b>85,19</b>                                                            |
| Andalucía             | 14,31                          | 85,69                                                                   |
| Aragón                | 17,18                          | 82,82                                                                   |
| Asturias              | 24,33                          | 75,67                                                                   |
| Baleares              | 4,37                           | 95,63                                                                   |
| Canarias              | 12,21                          | 87,79                                                                   |
| Cantabria             | 8,55                           | 91,45                                                                   |
| Castilla y León       | 18,48                          | 81,52                                                                   |
| Castilla-La Mancha    | 17,12                          | 82,88                                                                   |
| Cataluña              | 12,31                          | 87,69                                                                   |
| Comunidad Valenciana  | 16,03                          | 83,97                                                                   |
| Extremadura           | 22,99                          | 77,01                                                                   |
| Galicia               | 19,45                          | 80,55                                                                   |
| Madrid                | 13,4                           | 86,6                                                                    |
| Murcia                | 15,28                          | 84,72                                                                   |
| Navarra               | 24,15                          | 75,85                                                                   |
| País Vasco            | 15,04                          | 84,96                                                                   |
| Rioja, La             | 15,05                          | 84,95                                                                   |
| Ceuta                 | 5,62                           | 94,38                                                                   |
| Melilla               | 1,83                           | 98,17                                                                   |

Fuente: MSSSI, *Encuesta Nacional de Salud*.

relevancia que los ciudadanos otorgan a este nivel de atención sanitaria, ha motivado la realización de un estudio específico por parte del Defensor del Pueblo, en colaboración con los nueve defensores autonómicos<sup>184</sup>.

Partiendo de tres objetivos generales, el estudio aporta una batería amplia de conclusiones relativas a aspectos esenciales de la atención hospitalaria urgente, como son los medios materiales, los recursos humanos, los derechos de los pacientes, la atención a colectivos vulnerables y la calidad como exigencia y garantía del servicio.

Uno de los aspectos destacados a lo largo del informe atañe de manera directa a la organización de los recursos humanos, que viene centrando en los últimos años el debate sobre las necesidades de mejora de las urgencias hospitalarias y, más en concreto, la conveniencia de dar soporte legal a la figura del médico especialista en urgencias. A pesar de ser ya una realidad en los servicios de urgencias —no en vano, son frecuentes las referencias a los “urgenciólogos”— estos profesionales no cuentan con reconocimiento legal como tal y, sin embargo, soportan en muchos casos fuertes cargas de trabajo y responsabilidad (recuadro III-9).

184. “Las urgencias hospitalarias en el SNS: derechos y garantías de los pacientes”, Estudio conjunto de los Defensores del Pueblo, Madrid, enero de 2015.

**RECUADRO III-9. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SOBRE LAS URGENCIAS HOSPITALARIAS EN EL SNS: DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS PACIENTES**

**1. Medios materiales**

- La ampliación o renovación de instalaciones de urgencias no resuelven los problemas de presión asistencial. Necesidad de introducir cambios en la organización y gestión de la realidad hospitalaria.
- Las herramientas informáticas de gestión clínica poco efectivas.

**2. Recursos humanos**

- Falta de profesionales especializados y con experiencia en urgencias en todos los horarios.
- Los MIR asumen un grado excesivo de responsabilidad.
- Necesidad de reconocimiento de la especialidad médica de urgencias y emergencias.

**3. Derechos de los pacientes**

- La saturación de los servicios: menoscabo de la dignidad de los pacientes en ellos atendidos.
- La disponibilidad de recursos, camas hospitalarias y personal, debe ajustarse a las previsiones anuales. Las decisiones deben contar con la participación de los responsables de los servicios de urgencias.
- El sistema sanitario debe contar con recursos específicos (unidades de cuidados paliativos o de soporte vital) para la atención a pacientes terminales.
- La práctica del consentimiento informado es insuficiente. Debe generalizarse el conocimiento sobre las instrucciones previas o últimas voluntades de los pacientes.
- Insuficiente cultura del error en la práctica asistencial e inexistencia de un sistema coordinado de notificación de eventos adversos.

**4. Atención a colectivos vulnerables**

- Los inmigrantes en situación irregular tienen derecho a recibir del sistema público de atención sanitaria de urgencia. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012, este derecho se ve dificultado por algunas prácticas administrativas.
- En muchos lugares, la continuidad asistencial de estos pacientes no está garantizada.
- Necesario atender con prioridad a las personas en situación de fragilidad.
- Para la atención a pacientes vulnerables, con riesgo de maltrato o de exclusión social, deberían ser aplicados protocolos específicos de asistencia, incluyendo la disposición de espacios reservados que preserven la intimidad de estas personas.
- Un adecuado uso por los pacientes de los servicios de urgencias hospitalarios depende de la eficaz coordinación entre niveles asistenciales y en el espacio socio-sanitario.
- La específica atención a las personas detenidas o en situación de custodia no siempre está protocolizada.

**RECUADRO III-9. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SOBRE LAS URGENCIAS HOSPITALARIAS EN EL SNS: DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS PACIENTES** *(continuación)*

**5. La calidad como exigencia y garantía del servicio**

- Necesario actualizar los protocolos de actuación de los programas de calidad y potenciar su seguimiento por parte de los profesionales.
- La acreditación de los servicios de urgencias, debería generalizarse e incentivarse por las administraciones, incorporando en el proceso la opinión de los pacientes.
- Los sistemas de reclamaciones y sugerencias de los pacientes son una herramienta muy eficaz para garantizar la calidad del servicio. Su funcionamiento exige una mejor tramitación de las mismas y una respuesta completa y motivada por parte de los servicios responsables. También hace falta homologar la clasificación de las reclamaciones de los usuarios para permitir su estudio en provecho del SNS.

Fuente: elaboración propia a partir de "Las urgencias hospitalarias en el SNS: derechos y garantías de los pacientes", Estudio conjunto de los Defensores del Pueblo, enero de 2015.

En este sentido, el Real Decreto de troncalidad<sup>185</sup>, aprobado recientemente, y que aborda un sustancial cambio en el modelo de formación especializada en España, sigue sin dar reconocimiento específico a la medicina de urgencias y emergencias<sup>186</sup>, que será un área de capacitación específica a la que solo se accederá después de concluir alguna especialidad del tronco médico, acreditar un mínimo de dos años de práctica profesional en esa especialidad y superar las pruebas de acceso correspondientes. Las demandas desde el sector, que pasan por el reconocimiento de una especialidad de urgencias y emergencias, vinculan la falta de dicho reconocimiento con una clara desventaja laboral de quienes ejercen la especialidad en su actividad profesional, pero también con deficiencias en la calidad de la atención prestada, que puede traducirse en una merma de la seguridad de los pacientes que acuden a los servicios de urgencias. Y ello por la falta de un itinerario formativo acorde con las necesidades concretas de los servicios de urgencias, que requieren técnicas clínicas y organizativas específicas. De hecho, en un buen número de centros hospitalarios, como se reconoce en el informe del Defensor del Pueblo, una parte importante del personal médico se compone de profesionales en formación (MIR), que no siempre cuentan con la necesaria supervisión de los facultativos de los centros, dando lugar en muchas ocasiones a la realización de pruebas diagnósticas innecesarias y a reingresos de pacientes. El debate sobre la eficiencia y la calidad de la atención cobra, así, pleno

185. Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por la que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales a las plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de Salud, y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

186. Se trata, empero, de una demanda de cierta antigüedad, que en los últimos años ha cobrado mayor empuje desde el ámbito profesional.

sentido en la discusión surgida hace ya años sobre la idoneidad de la creación de la especialidad de medicina de urgencias y emergencias que, por otra parte, existe ya en varios países miembros de la Unión Europea.

### *Atención farmacéutica*

Durante 2014 se apreció un ligero repunte del gasto farmacéutico (cuadro III-28), tras la reducción experimentada en los años anteriores por efecto de las numerosas medidas adoptadas desde el año 2006 y, en particular, a partir de 2012.

Entre las novedades normativas, cabe mencionar la aprobación del Real Decreto 477/2014, de 13 de junio, por el que se regula la autorización de medicamentos de terapia avanzada de fabricación no industrial.

Ya entrado el año 2015, el Gobierno acometió la elaboración de un texto refundido de la Ley del Medicamento, que fue sometido al CES para dictamen<sup>187</sup>. En

**CUADRO III-28.** INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2014, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS\*

| Comunidades autónomas | Gasto farmacéutico a través de receta |                   | Recetas facturadas |                   | Gasto medio por receta facturada (euros) |                   |
|-----------------------|---------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------------------------------|-------------------|
|                       | 2014                                  | Variación % 14/13 | 2014               | Variación % 14/13 | 2014                                     | Variación % 14/13 |
| Andalucía             | 1.636.425.637                         | 2,5               | 164.251.828        | 1,75              | 9,96                                     | 0,74              |
| Aragón                | 291.978.802                           | 1,64              | 26.630.722         | 2,35              | 10,96                                    | -0,7              |
| Asturias              | 252.883.438                           | 2,64              | 22.153.216         | -2,02             | 11,42                                    | 4,76              |
| Baleares              | 179.296.813                           | 3,89              | 16.743.922         | 2,89              | 10,71                                    | 0,97              |
| Cantabria             | 123.577.212                           | 3,09              | 10.613.212         | 1,7               | 11,64                                    | 1,36              |
| Castilla-La Mancha    | 451.258.727                           | 1,54              | 41.834.696         | 0,89              | 10,79                                    | 0,64              |
| Castilla y León       | 541.280.631                           | 2,69              | 48.874.322         | 1,73              | 11,07                                    | 0,95              |
| Cataluña              | 1.343.425.656                         | 2,15              | 134.185.746        | 1,81              | 10,01                                    | 0,33              |
| Canarias              | 422.903.482                           | 3,74              | 39.898.478         | 3,51              | 10,6                                     | 0,22              |
| Extremadura           | 294.596.865                           | 5,96              | 25.597.945         | 3,07              | 11,51                                    | 2,8               |
| Galicia               | 681.418.620                           | -1,64             | 59.960.938         | -0,06             | 11,36                                    | -1,57             |
| Madrid                | 1.057.406.669                         | 5,39              | 98.947.729         | 1,94              | 10,69                                    | 3,39              |
| Murcia                | 316.510.619                           | 0,95              | 28.106.426         | 1,41              | 11,26                                    | -0,45             |
| Navarra               | 123.723.254                           | 4,1               | 11.269.587         | 3,5               | 10,98                                    | 0,58              |
| C. Valenciana         | 1.104.025.534                         | -0,17             | 96.120.100         | 0,59              | 11,49                                    | -0,76             |
| País Vasco            | 449.427.543                           | -3,8              | 35.602.341         | -9,07             | 12,62                                    | 5,8               |
| La Rioja              | 65.134.256                            | 2,55              | 5.813.481          | 1,77              | 11,2                                     | 0,77              |
| Ceuta                 | 13.031.446                            | 4,77              | 1.110.361          | 1,76              | 11,74                                    | 2,96              |
| Melilla               | 11.670.180                            | 8,96              | 918.671            | -1,44             | 12,7                                     | 10,56             |
| <b>Total nacional</b> | <b>9.359.975.385</b>                  | <b>1,92</b>       | <b>868.630.721</b> | <b>1,05</b>       | <b>10,78</b>                             | <b>0,86</b>       |

\* Datos provisionales.  
Fuente: MSSSI, 2015.

187. Dictamen CES 3/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.



opinión del CES, tras las numerosas medidas adoptadas en este ámbito en los últimos años y más allá de su innegable contribución a los objetivos de estabilidad presupuestaria, habría llegado el momento de evaluar sus efectos, desde el punto de vista de la protección de la salud de las personas y la calidad de la prestación farmacéutica.

### ***Atención sociosanitaria***

Uno de los retos a los que deben hacer frente los sistemas de protección social, en el objetivo de prestar una atención de calidad sin perder de vista la necesidad de alcanzar la máxima eficiencia, es abordar definitivamente un modelo de integración sociosanitaria. Tal como se reconoce en el Libro Blanco de la Coordinación Sociosanitaria en España<sup>188</sup>, la adopción de un modelo de coordinación representa una doble oportunidad: por una parte, la de optimizar los recursos públicos destinados a la atención de las personas con enfermedades crónicas o en situación de dependencia y, por otra, la de avanzar en una atención más eficaz, con su centro de acción en las personas y sus necesidades, y con base en la generación de una nueva cultura del cuidado.

En 2014 se retomaron los trabajos para la redacción de la Estrategia de Atención y Coordinación Sociosanitaria. Dicho trabajo se articula en torno a cinco bloques temáticos: la definición del perfil de las personas con necesidades de atención sociosanitaria, la regulación del catálogo de servicios sociosanitarios y dispositivos de atención, el establecimiento de un sistema común de autorización y acreditación en todo el territorio nacional, con criterios homogéneos, los instrumentos de gestión del proceso, y el sistema de información común.

Todo ello, bajo un enfoque que prima la prevención, la integralidad, la coordinación externa e interna con otros ámbitos asistenciales, la humanización de los servicios, la calidad, la atención concreta de determinadas necesidades como principios sobre los que deberá construirse la futura cartera de servicios sociosanitarios.

### **5.6.3. Calidad y sostenibilidad del SNS**

Aunque en la mayor parte de las ocasiones la atención sanitaria que reciben los ciudadanos tiene lugar en los servicios sanitarios próximos a sus domicilios, algunas circunstancias, como la aparición de la causa de atención fuera del ámbito de afiliación o la necesidad de una atención especial que ese ámbito de proximidad no puede ofrecer, hacen necesaria la previsión de atención de pacientes desplazados, tanto dentro del territorio nacional, como en el contexto más amplio de la Unión Europea.

188. MSSSI, 2011.

En España esa previsión ha dado lugar al desarrollo de una serie de mecanismos para facilitar la gestión de los desplazamientos y para tratar de garantizar las compensaciones económicas entre las comunidades autónomas, ya que mientras unas derivan pacientes, otras los atienden en sus servicios de salud con el consiguiente gasto.

Los Centros, Servicios y Unidades de Referencia (CSUR) del SNS, que constituyen un elemento central en el entramado de previsión de desplazamientos dentro de España, tienen como objeto garantizar la equidad en el acceso a una atención sanitaria de calidad, segura y eficiente a las personas con patologías que, por sus características, precisan de un elevado nivel de especialización, que requieren concentrar los casos a tratar en un número reducido de centros por tratarse de patologías de muy baja prevalencia. Estos centros constituyen una de las herramientas para avanzar en la cohesión del SNS y para que toda la población tenga las mismas oportunidades de acceder a las prestaciones. En la actualidad dichos centros forman un entramado de 186 unidades caracterizadas por su especialización en el tratamiento de ciertas patologías (cuadro III-29).

Por su parte, el Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS), creado por la Ley 21/2001, establece los criterios y procedimientos para la adecuada gestión del mismo. En su artículo 2 define las actividades que serán objeto de compensación a las comunidades autónomas con cargo al Fondo por la asistencia sanitaria prestada:

- a) Asistencia sanitaria a pacientes residentes en España derivados entre comunidades autónomas.

*Atención sanitaria de desplazados: el Fondo de Cohesión Sanitaria*

**CUADRO III-29.** DISTRIBUCIÓN DE LOS CENTROS, SERVICIOS Y UNIDADES DE REFERENCIA DEL SNS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

|                    |            |
|--------------------|------------|
| Andalucía          | 24         |
| Aragón             | 2          |
| Asturias           | 4          |
| Canarias           | 1          |
| Cantabria          | 4          |
| Castilla-La Mancha | 1          |
| Castilla y León    | 4          |
| Cataluña           | 53         |
| Galicia            | 13         |
| Madrid             | 54         |
| Murcia             | 6          |
| País Vasco         | 4          |
| Valencia           | 16         |
| <b>Total</b>       | <b>186</b> |

Fuente: MSSSI.

- b) Asistencia sanitaria a asegurados desplazados a España en estancia temporal, con derecho a asistencia a cargo de otro Estado, pertenecientes a países de la Unión Europea o a otros con los cuales España tenga firmados acuerdos bilaterales en esta materia, para el que se dispone de un procedimiento específico de facturación
- c) Asistencia sanitaria a pacientes residentes en España derivados entre comunidades autónomas para su atención en centros, servicios y unidades de referencia del Sistema Nacional de Salud.
- d) El artículo 4 determina que la derivación del paciente debe hacerse mediante solicitud expresa de la comunidad autónoma de origen en coordinación con la comunidad autónoma de destino. Este proceso de derivación y prestación de asistencia debe ser registrado y validado mediante el Sistema de Información del Fondo de Cohesión Sanitaria (SIFCO), destinado a recoger los flujos de pacientes.

El avance en la integración de la Unión Europea requiere, en su vertiente social, de una mayor coordinación y cooperación en materia de atención sanitaria. Y una de sus manifestaciones más visibles es precisamente la atención a la salud de los ciudadanos europeos más allá de los territorios nacionales de afiliación. Por ello, la aprobación de la Directiva 2011/24/UE<sup>189</sup>, aún con limitaciones, supuso un paso significativo en la consecución de ese objetivo.

Más concretamente, la norma se aprobó con el fin de garantizar la movilidad de los pacientes, establecer las reglas para facilitar su acceso a una asistencia sanitaria segura y de alta calidad en la Unión Europea, y promover la cooperación en materia de asistencia sanitaria entre los Estados miembros, respetando plenamente las responsabilidades de estos en la organización y prestación de dicha asistencia. El objetivo de la Directiva no es fomentar la asistencia sanitaria transfronteriza, sino que la atención se realice en condiciones de seguridad clínica y jurídica, favoreciendo el intercambio de pacientes españoles hacia Europa y de europeos hacia España. Parece, pues, perseguir más una cierta apertura de las fronteras nacionales. Sin embargo, esa movilidad, que debería permitir a todos los ciudadanos ser atendidos con la posibilidad de elegir proveedores y tratamientos, corre el riesgo de beneficiar a algunos estratos de población, pudiendo menoscabar el principio de equidad, lo que habrá de tenerse en cuenta a medida que se avance en su aplicación y vayan conociéndose sus resultados.

189. La Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza.

La incorporación a la normativa española de la Directiva se ha materializado con la aprobación del Real Decreto 81/2014<sup>190</sup>, que condensa sus objetivos en el acceso a una asistencia sanitaria transfronteriza segura y de calidad, y la garantía en la movilidad de los pacientes. Y el apoyo a la cooperación sanitaria entre España y el resto de la Unión Europea.

La Directiva 2011/24/UE instaba a los Estados miembros a crear organismos de información nacionales de acceso a los pacientes, lo que el Real Decreto ha trasladado con el establecimiento del “Punto nacional de contacto”, con el fin de facilitar información para que los pacientes puedan ejercer su derecho a la asistencia sanitaria transfronteriza en la práctica.

Este organismo deberá cooperar con la Comisión Europea y con los puntos nacionales de contacto de otros Estados miembros, facilitando a los ciudadanos que lo soliciten los datos de contacto de estos; su actividad será complementada con la actividad informativa de las unidades responsables de las comunidades autónomas, del INGESA y de las mutualidades de funcionarios, en el ámbito de sus competencias; y podrá, además, recabar información de las organizaciones de pacientes, las organizaciones profesionales, los proveedores de asistencia sanitaria de carácter privado y los organismos y entidades de seguros sanitarios.

Además del punto de contacto, el Real Decreto se refiere a la información a facilitar por los proveedores de asistencia sanitaria en nuestro país, públicos y privados, relativa a sus ofertas de servicio, acreditación, calidad y seguridad, disponibilidad y precios, así como a las garantías necesarias para cubrir la responsabilidad por eventuales daños.

La planificación del funcionamiento del sistema sanitario requiere de un conocimiento preciso de la población potencialmente usuaria, pero también de los recursos económicos y humanos con los que aquel puede contar. Si los dos primeros se resuelven mediante el uso de registros, encuestas y repartos presupuestarios, la cuestión de los recursos humanos ha ido revelándose como un elemento insuficientemente tratado desde el punto de vista de la información, resultando en un conjunto de datos parciales y poco precisos para abordar la gestión de un sistema de grandes dimensiones, con necesidades cambiantes y de creciente complejidad.

Por ello, la disposición de una buena base de datos sobre el personal médico y enfermero en España se ha convertido en una urgencia reclamada tanto por los investigadores como por los propios gestores del SNS.

---

*Un nuevo instrumento para la planificación de las necesidades de personal titulado en el SNS*

190. Real Decreto 81/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza, y por el que se modifica el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación.

**CUADRO III-30.** DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN SANITARIA, 2014  
(En euros)

| Comunidad autónoma   | Atenciones sanitarias en centros y servicios de referencia del SNS (CSUR) |              | Atenciones sanitarias por proceso con hospitalización (no CSUR) |              | Atenciones sanitarias por procedimientos ambulatorios |               | Liquidación del FCS 2014 | Liquidación FOGA farmacia fase 1 | Compensación fondo cohesión sanitaria y FOGA farmacia fase 1 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------|---------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------|
|                      | Atendidos                                                                 | Derivados    | Atendidos                                                       | Derivados    | Atendidos                                             | Derivados     |                          |                                  |                                                              |
| Andalucía            | 14                                                                        | 155          | 216                                                             | 122          | 5.252                                                 | 1.244         | 1.807.276,00             | 1.437.370,00                     | 2.007.886,72                                                 |
| Aragón               |                                                                           | 105          | 60                                                              | 301          | 622                                                   | 2.747         | -6.292.968,00            | 174.551,00                       |                                                              |
| Asturias             | 13                                                                        | 128          | 20                                                              | 117          | 822                                                   | 487           | -3.615.434,00            | -1.139.402,00                    |                                                              |
| Baleares             |                                                                           | 97           |                                                                 | 166          | 449                                                   | 663           | -5.334.346,00            | -61.537,00                       |                                                              |
| Canarias             |                                                                           | 130          |                                                                 | 94           | 26                                                    | 855           | -3.763.875,00            | -85.383,00                       |                                                              |
| Cantabria            | 91                                                                        | 68           | 249                                                             | 32           | 613                                                   | 235           | 7.516.909,00             | 1.649.240,00                     | 5.672.294,86                                                 |
| Castilla y León      | 1                                                                         | 616          | 70                                                              | 569          | 2.957                                                 | 3.289         | -12.281.072,00           | 9.552.981,00                     |                                                              |
| Castilla-La Mancha   | 513                                                                       | 513          | 2                                                               | 914          | 1.860                                                 | 4.405         | -18.533.222,00           | 8.526.738,00                     |                                                              |
| Cataluña             | 437                                                                       | 1            | 656                                                             | 3            | 4.690                                                 | 2.908         | 16.526.580,00            | 3.014.734,00                     | 12.092.766,00                                                |
| Comunidad Valenciana | 51                                                                        | 107          | 145                                                             | 62           | 4.942                                                 | 2.580         | 1.713.154,00             | 1.078.777,00                     | 1.727.732,75                                                 |
| Extremadura          |                                                                           | 278          |                                                                 | 345          |                                                       | 1.320         | -8.179.059,00            | 1.560.589,00                     |                                                              |
| Galicia              | 22                                                                        | 84           | 5                                                               | 111          | 515                                                   | 564           | -1.492.257,00            | 1.637.886,00                     | 90.119,71                                                    |
| Madrid               | 1.675                                                                     | 132          | 1.998                                                           | 9            | 8.215                                                 | 7.055         | 46.586.473,00            | -18.817.874,00                   | 17.184.062,94                                                |
| Murcia               |                                                                           | 129          | 13                                                              | 100          | 900                                                   | 628           | -2.090.586,00            | -355.500,00                      |                                                              |
| Navarra              |                                                                           | 51           | 8                                                               | 49           | 150                                                   | 488           | -1.745.998,00            | 985.189,00                       |                                                              |
| País Vasco           |                                                                           | 169          |                                                                 | 145          |                                                       | 1.522         | -5.214.658,00            | -9.182.490,00                    |                                                              |
| La Rioja             |                                                                           | 40           | 30                                                              | 139          | 614                                                   | 376           | -1.966.341,00            | 281.272,00                       |                                                              |
| Ceuta                |                                                                           | 4            |                                                                 | 104          |                                                       | 704           | -1.914.763,00            | -257.141,00                      |                                                              |
| Melilla              |                                                                           | 10           |                                                                 | 90           |                                                       | 557           | -1.725.813,00            |                                  |                                                              |
| <b>Total</b>         | <b>2.817</b>                                                              | <b>2.817</b> | <b>3.472</b>                                                    | <b>3.472</b> | <b>32.627</b>                                         | <b>32.627</b> |                          |                                  | <b>38.774.862,98</b>                                         |

Fuente: MSSSI.

**RECUADRO III-10. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA ATENCIÓN SANITARIA TRANSFRONTERIZA REGULADA A TRAVÉS DEL REAL DECRETO 81/2014**

Los gastos derivados de la asistencia sanitaria que se preste en otro Estado miembro a un paciente cuyo Estado de afiliación sea España serán costeados por el paciente y reembolsados posteriormente.

**Reembolso de los gastos derivados de la asistencia sanitaria transfronteriza**

- Los gastos abonados por un asegurado cuyo Estado de afiliación es España, que haya recibido asistencia sanitaria transfronteriza, serán reembolsados por la administración sanitaria competente que corresponda, siempre que dicha asistencia sanitaria figure entre las prestaciones a que el asegurado tiene derecho según la cartera común de servicios del SNS o, en su caso, la cartera complementaria de la comunidad autónoma correspondiente.
- El límite de reembolso ascenderá hasta la cuantía que se habría asumido si la asistencia sanitaria se hubiera prestado en territorio nacional y en los mismos términos y condiciones.
- El reembolso será conforme a las tarifas aprobadas por la administración sanitaria competente, sin exceder del coste real de la asistencia sanitaria efectivamente prestada y sin considerar los gastos conexos.
- El asegurado que solicite el reembolso deberá cumplir las mismas condiciones aplicables para el acceso a la asistencia sanitaria prestada en territorio nacional a través de los correspondientes servicios asignados. Si recibiera asistencia sanitaria en otro Estado miembro, será necesaria, cuando así sea requerido en el SNS, una evaluación previa que justifique la indicación de la prestación sanitaria que se debe proporcionar al paciente.
- El reembolso estará supeditado a la autorización previa
- El Ministerio de Sanidad, previo informe del Consejo Interterritorial del SNS, podrá limitar la aplicación de las normas de reembolso por razones imperiosas de interés general, especialmente por la necesidad de planificación para garantizar una gama equilibrada de tratamientos de elevada calidad, o por la voluntad de asegurar un uso racional de los recursos financieros, técnicos y humanos.

**Asistencia sanitaria que precisa autorización previa a los asegurados**

- Para los supuestos relacionados en el Anexo II del Real Decreto, el reembolso de gastos por asistencia sanitaria prestada en otro Estado precisa la autorización previa de las autoridades competentes de la comunidad autónoma donde esté domiciliado el asegurado, por el INGESA o por la mutualidad de funcionarios que, en su caso, corresponda.

**Reconocimiento de recetas extendidas en otro Estado miembro**

- Las recetas de medicamentos —a excepción de los sujetos a receta médica especial— y de productos sanitarios, de comercialización autorizada, extendidas en otro Estado miembro, podrán dispensarse aplicándose al reembolso de estos gastos de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del SNS.

El recién aprobado Real Decreto 640/2014<sup>191</sup> viene a cubrir esa necesidad trasladando a la normativa sanitaria española los aspectos de la Directiva 2011/24 relativos al registro de profesionales, desarrollando lo dispuesto en el Real Decreto-ley 16/2012 que creó el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios. La norma pretende ser el instrumento para la disposición de datos fiables sobre el número total de profesionales sanitarios y su distribución en España, por lo que el registro se configura como un instrumento nuclear de la gestión sanitaria. Sus objetivos fundamentales son: facilitar la adecuada planificación de las necesidades de profesionales sanitarios y coordinar las políticas de recursos humanos en el SNS.

En el Registro deberán incorporarse los datos de profesionales sanitarios que ejerzan su actividad en territorio nacional y a los que se refiere el Estatuto Marco (universitarios de ciencias de la salud o especialistas en ciencias de la salud y los de formación profesional) y la Ley general de Salud pública (psicólogo general sanitario). Opcionalmente podrán incorporarse profesionales que no ejerzan su actividad en España y sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea y no se encuentren inhabilitado.

La obligación de comunicar los datos y las modificaciones al Registro corresponde a los organismos y entidades, que deberán comprobar su veracidad antes de remitirlo, en ningún caso a los profesionales.

La incorporación de mecanismos, dispositivos y entornos basados en los principios de la información y la comunicación electrónica permite un

---

*Avances en la sanidad  
electrónica*

ahorro económico sustancial al sistema sanitario, pero también aumenta la seguridad de los pacientes y reduce el número de pruebas diagnósticas y la acumulación de medicamentos. Por ello, los avances en la implantación de la sanidad electrónica redundan en una mayor eficiencia y calidad en el conjunto del sistema.

Un claro ejemplo del gran potencial de las tecnologías de la información y la comunicación en la mejora del sistema lo constituyen sus posibilidades para facilitar la interacción entre distintos ámbitos de atención sociosanitaria; por ello, el desarrollo de nuevas estrategias en el SNS constituyen una buena oportunidad para aprovechar ese potencial mediante la aplicación de protocolos comunes de tratamiento de enfermedades y el desarrollo de soluciones de monitorización remota.

En los últimos años los avances realizados en el desarrollo de la sanidad electrónica o *e-Salud* han permitido un notable incremento del número de prescripciones médicas electrónicas, que en la actualidad suponen el 70 por 100. Por otro lado, ha aumentado el número de pacientes del SNS que disponen de historia clínica digital, que alcanza los veinte millones.

191. Real Decreto 640/2014, de 25 de julio, por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

**RECUADRO III-11. ASPECTOS RELATIVOS A LA OBLIGACIÓN DE REMITIR DATOS DE PROFESIONALES**

**Entidades y órganos que deberán remitir los datos:**

- El **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en cuanto a los datos del Registro Nacional de Títulos, el Registro Nacional de Títulos Académicos y Profesionales no universitarios y el Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud.
- El **Ministerio de Defensa**, respecto a los profesionales de la sanidad militar, incluidos en sus registros de personal.
- El **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, el **Ministerio de Justicia**, el **Ministerio del Interior**, el **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** y los demás ministerios y entidades dependientes, respecto a los profesionales incluidos en sus registros de personal.
- Las **consejerías de sanidad de las comunidades autónomas** respecto de sus sistemas de información y registros de profesionales sanitarios, registros de personal y de sus registros de diplomas de acreditación y diplomas de acreditación avanzada.
- Las entidades que integran la **administración local** respecto a los profesionales incluidos en sus registros de personal.
- Los **colegios profesionales del ámbito sanitario** en cuanto a los profesionales colegiados incluidos en sus registros.
- Los **centros sanitarios privados inscritos en el catálogo y registro general de centros, servicios y establecimientos sanitarios** de acuerdo con el Real Decreto 1277/2003, respecto de sus registros de profesionales sanitarios.
- Las **entidades de seguro que operen en el ramo de la enfermedad** a que se refiere el artículo 43 de la Ley 44/2003, respecto de sus registros de profesionales sanitarios.
- Las **oficinas de farmacia y los centros sociosanitarios** inscritos en sus respectivos registros, respecto a los profesionales que trabajan en cada una de ellos.
- Las **mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social**, respecto de los profesionales incluidos en sus registros de personal.
- Los **servicios de prevención de riesgos laborales** que no sean propios de las administraciones públicas, respecto de los profesionales incluidos en sus registros de personal.

### ***Gasto y financiación***

Con el objetivo de incrementar la eficiencia de costes en el sector sanitario, España emprendió reformas importantes desde 2012 que implicaban una significativa reducción del gasto sanitario. Estas reformas incluyen cambios en la política de contratación pública y de la administración institucional, así como la liquidación de los pagos atrasados. Las medidas aplicadas desde ese año ya han contribuido a reducir el gasto, aunque el ritmo de ajuste presupuestario se ha moderado en 2014.



**CUADRO III-31. AVANCE DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD, 2009-2013**

(Millones de euros)

| <b>Subsectores</b>            | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013(p)</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Administración central        | 3.388       | 2.927       | 2.878       | 2.677       | 2.760          |
| Administración regional       | 66.713      | 65.430      | 63.815      | 59.516      | 57.961         |
| Administración local          | 1.107       | 1.051       | 990         | 816         | 813            |
| Fondos de la Seguridad Social | 1.731       | 1.672       | 1.557       | 1.470       | 1.472          |
| Administraciones públicas     | 72.939      | 71.080      | 69.240      | 64.479      | 63.006         |

(p) Provisional.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones públicas 2013.

De acuerdo con los datos provisionales publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el gasto sanitario público habría alcanzado en 2013 un volumen total de 63.006 millones de euros, cifra inferior en un 2,3 por 100 a la registrada en 2012 (cuadro III-31). Este nuevo descenso profundiza en la tendencia de reducción del gasto sanitario de los últimos ejercicios, cuyo balance desde 2009 es de una disminución del 13,6 por 100. Como proporción del PIB, el gasto público total equivale a un 6 por 100 de dicha magnitud, 0,1 puntos menos que en 2012 y 0,8 puntos menos que en 2009, año en el que el sistema sanitario alcanzó el mayor volumen de gasto de su historia.

La información proporcionada por la Estadística del Gasto Sanitario Público ofrece un mayor detalle sobre la evolución de los recursos destinados al SNS, aunque su actualización es menor. De acuerdo con esta fuente, el gasto sanitario público alcanzó cerca de 64.150 millones de euros en el año 2012, lo que implicó un nuevo descenso del 5,7 por 100 sobre el ejercicio previo, sumando tres años de caída (cuadro III-32). Esta situación ha supuesto un significativo cambio de tendencia con respecto a la década anterior, que registró aumentos interanuales próximos al 5 por 100.

La reducción continuada del gasto en los últimos años se ha manifestado en disminuciones de todas las partidas, lo que ha contribuido a una modificación sustancial de la estructura del gasto sanitario público. Así, por un lado la partida correspondiente a los servicios hospitalarios y especializados, que implican los mayores gastos unitarios (infraestructuras, tecnología, etc.), a pesar de haberse reducido, se consolida como partida principal, acumulando casi el 61 por 100 del gasto total (gráfico III-60).

En cambio, la partida correspondiente a los servicios de atención primaria ha perdido durante la crisis casi un punto porcentual, situándose en un 14,8 por 100 del total. En lo concerniente al gasto en farmacia, los últimos años se han caracterizado por importantes reducciones de esta partida, que es una de las más relevantes en el conjunto del gasto sanitario público. Así, como se ha visto, el número de recetas facturadas del SNS descendió en un 10,7 por 100 entre 2011 y 2014<sup>192</sup>. Por su parte, el gasto farmacéutico a través de receta se redujo en ese mismo periodo en casi un 16 por 100.

192. Dato acumulado (enero-diciembre).

**CUADRO III-32. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2002-2012**

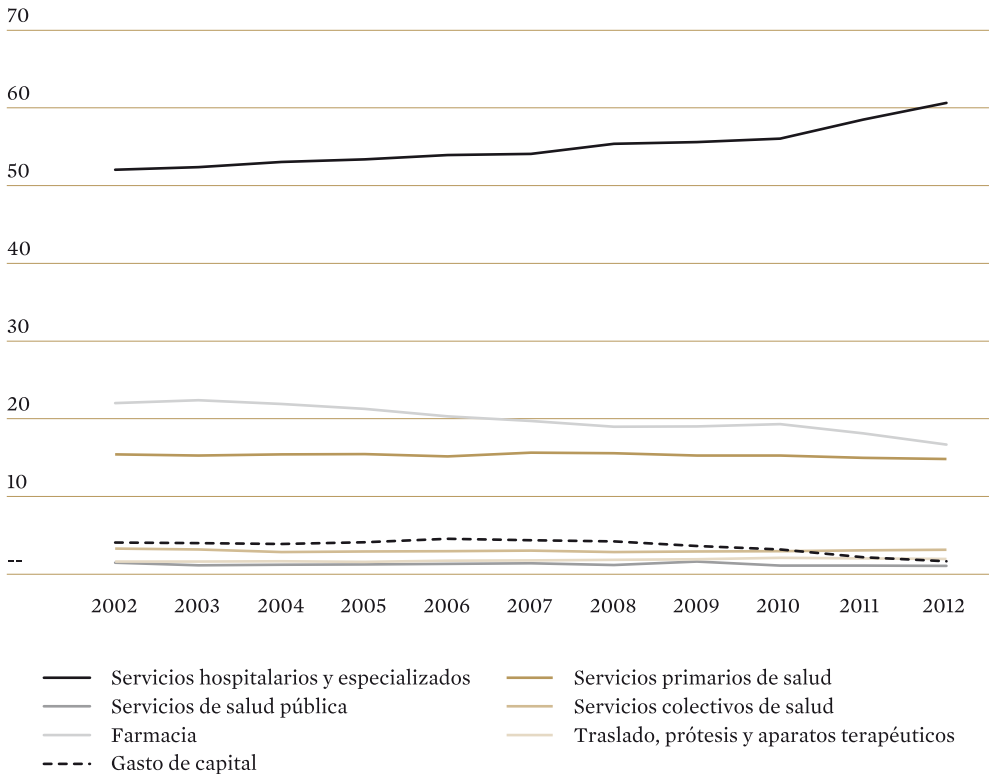
(Miles de euros)

| <b>Años</b> | <b>Gasto total</b> | <b>Variación interanual</b> |
|-------------|--------------------|-----------------------------|
| 2002        | 38.563.045         |                             |
| 2003        | 42.956.889         | 11,39                       |
| 2004        | 46.348.681         | 7,90                        |
| 2005        | 50.586.839         | 9,14                        |
| 2006        | 55.683.290         | 10,07                       |
| 2007        | 60.310.152         | 8,31                        |
| 2008        | 66.857.644         | 10,86                       |
| 2009        | 70.579.416         | 5,57                        |
| 2010        | 69.417.368         | -1,65                       |
| 2011*       | 68.049.972         | -1,97                       |
| 2012*       | 64.150.289         | -5,73                       |

Fuente: MSSSI, 2015.

**GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS, 2002-2012**

(Porcentajes)



Fuente: MSSSI, 2015.

Todo ello ha contribuido a una considerable reducción de su participación en el conjunto, pasando del 22 al 17 por 100 en diez años.

Tomando los datos de la evolución del presupuesto sanitario del Ministerio, si en 2014 la caída de los recursos presupuestados (-0,25 por 100) se había moderado con respecto al fuerte descenso del ejercicio anterior (-5,9 por 100), en 2015 se registra por primera vez desde 2010 un incremento del gasto presupuestado que, siendo modesto, vendría a romper la tendencia decreciente de los últimos cinco años. En todo caso, el saldo de estos años de ajuste en el terreno de la sanidad pública quedaría representado en una reducción del gasto medio por habitante que en 2014 se sitúa en los 1.207 euros en el conjunto del SNS, cifra que, no obstante, esconde notables disparidades territoriales. En el extremo inferior se sitúa Andalucía, con un presupuesto por habitante de casi 300 euros menos que la media nacional. Madrid, Valencia y Baleares exhiben también cifras más bajas que el conjunto, si bien algo menos alejadas de la media. En el otro extremo, la sanidad pública del País Vasco es la más generosa en su presupuesto por habitante, con más de 300 euros por encima del valor medio.

La Ley de Contratos del sector público, prevé la posibilidad de la adquisición centralizada de los suministros de medicamentos y productos sanitarios que se contraten

**CUADRO III-33. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO SANITARIO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008-2015**  
(Tasas de variación)

| Comunidad autónoma    | 2008        | 2009        | 2010        | 2011         | 2012         | 2013         | %            | 2014                      | 2015        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|-------------|
|                       |             |             |             |              |              |              |              | Presupuesto/<br>habitante |             |
| <b>Total nacional</b> | <b>8,01</b> | <b>4,23</b> | <b>1,46</b> | <b>-4,03</b> | <b>-1,51</b> | <b>-5,89</b> | <b>-0,21</b> | <b>1.207</b>              | <b>1,82</b> |
| Andalucía             | 9,56        | 2,73        | 0,01        | -4,56        | 0,44         | -10,03       | -3,19        | 977                       | 3,09        |
| Aragón                | 6,78        | 7,58        | 1,51        | -3,07        | 0,41         | -12,73       | -0,93        | 1.211                     | -0,30       |
| Asturias              | 2,22        | 13,93       | 5,19        | -5,38        | 0,00         | -4,23        | -0,07        | 1.399                     | 0,77        |
| Baleares              | 10,18       | 5,03        | -6,46       | 0,00         | 3,92         | -3,95        | 1,77         | 1.083                     | 10,30       |
| Canarias              | 11,15       | 4,51        | -2,49       | -11,06       | 2,56         | -1,07        | 1,15         | 1.239                     | 0,99        |
| Cantabria             | 4,64        | 5,14        | 0,30        | -8,36        | 3,33         | 2,58         | 1,75         | 1.336                     | 0,27        |
| Castilla y León       | 9,36        | 2,26        | 3,22        | -1,62        | -0,92        | -5,34        | -1,43        | 1.283                     | 2,36        |
| Castilla-La Mancha    | 9,47        | 8,29        | 2,31        | -3,58        | -7,37        | -6,27        | -2,17        | 1.150                     | 1,38        |
| Cataluña              | 5,48        | 2,91        | 4,90        | -6,95        | -4,78        | -5,35        | -0,01        | 1.103                     | 2,13        |
| Comunidad Valenciana  | 7,18        | 3,74        | 1,07        | -3,58        | -0,41        | -9,62        | 8,27         | 1.074                     | 2,20        |
| Extremadura           | 9,60        | 7,36        | -1,36       | -7,21        | -3,73        | -13,38       | 1,02         | 1.204                     | 6,04        |
| Galicia               | 7,40        | 3,52        | -1,02       | -4,87        | -0,46        | -3,16        | -3,43        | 1.201                     | -10,37      |
| Madrid                | 6,97        | 2,43        | -0,58       | 0,75         | 0,53         | -0,85        | -1,84        | 1.082                     | 4,46        |
| Murcia                | 12,37       | 4,99        | 7,08        | 1,95         | -10,87       | -13,11       | 3,59         | 1.107                     | 1,55        |
| Navarra               | 8,17        | 3,86        | 8,80        | -1,50        | -5,90        | -6,34        | 4,26         | 1.394                     | 4,52        |
| País Vasco            | 11,70       | 8,52        | 2,36        | -3,42        | -0,47        | 0,26         | -1,76        | 1.570                     | 0,94        |
| La Rioja              | -3,09       | 0,47        | 2,38        | -6,09        | -5,27        | -5,11        | 1,05         | 1.100                     | 0,68        |

Fuente: MSSSI, 2015.

en el ámbito estatal por los diferentes órganos y organismos. Además establece que las comunidades autónomas y las entidades locales podrán, mediante acuerdos, adherirse al sistema de adquisición centralizada estatal de medicamentos y productos sanitarios para todos los suministros incluidos en el mismo o solo para determinadas

categorías de ellos. De acuerdo con esta previsión, y continuando con la política de ahorro iniciada hace unos años, en 2014 se aprobó una nueva Orden ministerial<sup>193</sup> que regula la adquisición conjunta de medicamentos en el ámbito hospitalario.

La norma declara como suministros de contratación centralizada los medicamentos clasificados por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios como medicamentos de uso hospitalario, así como los medicamentos respecto de los que en el ámbito del SNS, el Ministerio establece reservas singulares, limitando su dispensación en los servicios de farmacia de los hospitales, sin necesidad de visado a los pacientes no hospitalizados.

Esta medida se une a otras que, como la central de compras de las vacunas del calendario infantil, han dado continuidad a la política inaugurada en 2011 con la centralización de la compra de la vacuna contra la gripe<sup>194</sup>.

En la misma línea, en 2014 continuaron los trabajos para alcanzar un acuerdo de compra centralizada de tecnología sanitaria, dentro del objetivo del Plan de Renovación Tecnológica e Innovación, que debe antes actualizar las necesidades tecnológicas de las comunidades autónomas.

## 5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha coincidido en el tiempo con la crisis económica, lo que ha condicionado de manera ineludible su configuración actual. Si los primeros años de arranque (2007 y 2008) fueron también los primeros años de crisis económica, esta no había tenido aún consecuencias presupuestarias en las administraciones, por lo que los pasos iniciales tuvieron lugar en medio de previsiones más o menos optimistas sobre el devenir de este elemento de la protección social, llamado a dar soporte a todas las situaciones de dependencia. Sin embargo, a partir de 2010, con el agravamiento de la mala situación económica, comenzó un periodo de ajustes de los presupuestos de todas las

---

*Nueva plataforma  
centralizada de  
medicamentos de uso  
hospitalario*

193. Orden SSI/1075/2014, de 16 de junio, declaración de medicamentos como bienes de contratación centralizada.

194. Sin embargo, el funcionamiento de este sistema de compra no ha contado con el consenso de todas las comunidades autónomas. En este sentido destaca la posición del Servicio Andaluz de Salud, que en 2012 inició un procedimiento de concurso público de medicamentos (subastas) al margen del constituido por la plataforma centralizada. Este sistema ha continuado siendo objeto de discusión a lo largo de 2014 por sus posibles consecuencias sobre la equidad en el acceso a la prestación farmacéutica, así como por sus efectos en el desarrollo del sistema de compra conjunta en todo el territorio nacional y sobre el mercado de los medicamentos.

administraciones implicadas en su funcionamiento, lo que ha tenido consecuencias en el despegue de una nave que aún no ha podido alcanzar una altura de vuelo acorde con las expectativas.

En efecto, si en los dos primeros años de desarrollo la información procedente del SISAAD no hacía sino mostrar el inevitable avance, puesto que el punto de partida era su inexistencia —sin contar con las prestaciones que disfrutaba ya un cierto sector a través del circuito de los servicios sociales—, a partir del año 2011, el sistema recién nacido comienza a experimentar un freno en su desarrollo que se ha hecho evidente en los últimos dos años y que en gran parte deriva de las modificaciones operadas en el SAAD con la aprobación de varias normas de ámbito estatal (recuadro III-12).

Entre los factores concretos que han contribuido al estancamiento, cabe destacar el retraso en la entrada al sistema de los beneficiarios con grado I, la disminución de la intensidad de la protección de las prestaciones y la de las cuantías de las prestaciones económicas o la rebaja de la cuantía del nivel mínimo.

Desde un punto de vista más general, el freno del sistema se explica básicamente por la insuficiencia de los recursos públicos destinados a la dependencia, y por la falta de inversión en el desarrollo de la red de servicios y la opción de algunas administraciones autonómicas de conceder mayoritariamente prestaciones de tipo económico, sobre todo para el cuidado en el entorno familiar, de coste muy inferior y con menor calidad de la atención. Debe recordarse que la ley de creación del SAAD daba prioridad a la atención en especie a las personas en situación de dependencia, es decir, que los servicios debían ser la norma y las prestaciones económicas la excepción. Sin embargo, el escaso desarrollo de la red de servicios sociales sobre la que debía sustentarse el sistema de dependencia en España y el coste superior de este tipo de prestaciones provocó un desequilibrio claro hacia las prestaciones económicas, en detrimento de los servicios.

En España viven en la actualidad 1.216.341 personas en situación de dependencia, lo que supone un 2,64 por 100 de la población. Dar cobertura a las necesidades cotidianas de todas ellas es el gran reto al que se enfrenta el Sistema de dependencia, en un contexto demográfico de envejecimiento y de aumento de la demanda de bienestar, desde el punto de vista sociocultural. En este sentido, es tan importante atender a las necesidades de las personas dependientes mejorando su calidad y expectativas de vida como liberar de la carga de la atención a un numeroso colectivo, compuesto mayoritariamente por mujeres, o reconocer su actividad cuidadora por parte del sistema correspondiente.

La condición física, mental, sensorial o intelectual que determina las situaciones de dependencia se asocia principalmente, no siempre, con estadios avanzados de edad; los dependientes son, sobre todo, personas mayores. Sin embargo, aun siendo cierto que el paso del tiempo lleva casi inevitablemente al deterioro del estado de salud de las personas, los datos sobre la covarianza de ambos (edad y salud) demuestran que

RECUADRO III-12. CONJUNTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EVOLUCIÓN DE GASTO EN DEPENDENCIA DESDE 2010

Medidas directas que afectan al gasto público

|                                                                   |                                                                        |                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Retraso del derecho de entrada de los beneficiarios del grado 1   | RDL 20/2011, de 30 de diciembre                                        | Retrasa un año la entrada de los beneficiarios del grado 1 hasta 2013.                                                                                                                         |
|                                                                   | Ley 2/2012, de 29 de junio (PGE)                                       | Retrasa la entrada de los beneficiarios del grado 1 hasta 2014.                                                                                                                                |
|                                                                   | Ley 20/2012, de 13 de julio                                            | Retrasa la entrada de los beneficiarios del grado 1 hasta julio 2015.                                                                                                                          |
| Disminución de las intensidades de protección de las prestaciones | Ley 20/2012, de 13 de julio + Resolución 13/7/2013                     | Disminuye el número de horas de ayuda a domicilio según grado de dependencia.<br>Reduce horas en centros de día y establece horas de servicio de prevención y promoción de autonomía personal. |
|                                                                   | Ley 20/2012, de 13 de julio                                            | Disminuye las cuantías máximas de las prestaciones económicas de cuidador familiar. Nuevas cuantías para los nuevos grados de dependencia.                                                     |
| Disminución del nivel mínimo                                      | Ley 20/2012, de 13 de julio                                            | Se rebaja la cuantía del nivel mínimo y se modula según la proporción de prestaciones en servicios respecto a prestaciones en cuidados en el entorno familiar.                                 |
| Regulación del modelo de copago                                   | Ley 20/2012, de 13 de julio + Resolución 13/7/2013                     | Regula el modelo de las contribuciones de los usuarios a la financiación de las prestaciones.                                                                                                  |
| Suspensión del nivel conveniado                                   | Leyes de los Presupuestos Generales del Estado, años 2012, 2013 y 2014 | Se suspende la cantidad aportada por el Estado para financiar el nivel conveniado.                                                                                                             |
| Supresión bonificación cuota de Seguridad Social del cuidador     | Ley 20/2012, de 13 de julio                                            | A partir de 2013, el cuidador no profesional no tiene obligación de darse de alta a la Seguridad Social y, si es el caso, la cuota correrá a su cargo.                                         |

**RECUADRO III-12.** CONJUNTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EVOLUCIÓN DE GASTO EN DEPENDENCIA DESDE 2010  
(*continuación*)

**Medidas indirectas que afectan al gasto público**

|                                                                                        |                               |                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aplazamiento de los atrasos de la retroactividad de las prestaciones económicas</b> | Ley 20/2012, de 13 de julio   | Se pueden aplazar hasta 8 años los atrasos pendientes derivados de la retroactividad de las prestaciones (PEF).                       |
| <b>Carencia de dos años para el abono de la PEF</b>                                    | Ley 20/2012, de 13 de julio   | Solo se devenga retroactividad si el plazo entre la solicitud y el abono de la prestación económica supera los dos años y seis meses. |
| <b>Baremo de valoración</b>                                                            | RD 174/2011, de 11 de febrero | Rebaja las puntuaciones y disminuye el número de personas en el tramo de gran dependencia.                                            |

Fuente: Rodríguez Cabrero, comparecencia en la comisión para la elaboración de la *Memoria socioeconómica y laboral del CES*.

es posible retrasar la aparición de los problemas de salud adoptando estilos de vida apropiados. En algunas sociedades la esperanza de vida saludable es muy superior a la de otras, contando con cifras de esperanza de vida, en distintos momentos, similares. Tal es la realidad en la Unión Europea, donde los ciudadanos de unos países pueden esperar vivir con buena salud la mayor parte del tiempo de vida que les resta a los sesenta y cinco años, mientras que otros se ven abocados (estadísticamente) a necesitar desde antes de la ayuda de otros para poder desarrollar con normalidad su vida. España, encontrándose entre los países con esperanzas de vida más altas, no se sitúa entre los que cuentan con mejores cifras de esperanza de vida con buena salud, lo que significa que buena parte de los años que los españoles viven una vez superada la edad de la jubilación se pasa con trastornos y enfermedades que llevan a la dependencia. Ello tiene consecuencias evidentes sobre la calidad de vida de las personas con merma de las capacidades requeridas para el desarrollo de la vida cotidiana, pero también para quienes los atienden sin reconocimiento ni contraprestación. Y por descontado para el sistema sanitario y el de los cuidados de larga duración o dependencia, porque deben asumir gastos de cuidado elevados.

Por tanto, el desarrollo del SAAD debe transcurrir de forma paralela a una política de promoción de estilos de vida saludables que implique a todas las administraciones y en especial a las competentes en educación y salud, toda vez que los hábitos adquiridos desde edades tempranas determinan las condiciones de llegada a las edades más avanzadas. Los objetivos de la Estrategia de Salud Pública (ganar dos años de buena salud) deben traducirse en medidas concretas a largo plazo.

Llegando a su fin el año 2014 el número de solicitudes para acceder al SAAD ascendía a 1.594.692, un 1,5 por 100 menos que a finales del año anterior, una tendencia de descenso que ha comenzado hace pocos años, a medida que la población con dificultades va solicitando su valoración y el sistema va emitiendo los correspondientes dictámenes. No obstante, es previsible que en los próximos años el ritmo de solicitudes vuelva a crecer como consecuencia de la llegada de las cohortes más numerosas a edades avanzadas (cuadro III-34).

---

*Descenso en el número  
de solicitudes  
presentadas*

Una vez recibidas las solicitudes, las administraciones competentes tienen la obligación de valorar en el plazo de seis meses cada situación, para dar entrada al sistema a los nuevos beneficiarios o para rechazar a los candidatos a ser atendidos por no cumplir con los requisitos del baremo. En muchos casos no se ha cumplido el plazo establecido o no se ha transmitido la información puntualmente al IMSERSO, situación que en los últimos meses estaría revirtiéndose.

Sea como fuere, la diferencia entre las solicitudes presentadas y los dictámenes emitidos arroja una cifra importante que se corresponde con la lista de espera para la valoración, situada de manera casi constante en el entorno de las 100.000, pero que



CUADRO III-34. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, 2014

| Ámbito territorial   | Solicitudes      |                                 |                                                 | Dictámenes       |               | Personas beneficiarias con prestaciones |                                                 |
|----------------------|------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|------------------|---------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                      | Número           | % sobre el total de solicitudes | % sobre la población de cada comunidad autónoma | Número           | % solicitudes | Número                                  | % sobre la población de cada comunidad autónoma |
| Andalucía            | 376.169          | 23,59                           | 4,48                                            | 350.583          | 93,20         | 163.348                                 | 1,94                                            |
| Aragón               | 43.070           | 2,70                            | 3,25                                            | 40.608           | 94,28         | 17.076                                  | 1,29                                            |
| Asturias             | 33.390           | 2,09                            | 3,14                                            | 31.376           | 93,97         | 15.354                                  | 1,45                                            |
| Baleares             | 24.278           | 1,52                            | 2,20                                            | 22.846           | 94,10         | 11.483                                  | 1,04                                            |
| Canarias             | 40.508           | 2,54                            | 1,92                                            | 31.875           | 78,69         | 23.196                                  | 1,10                                            |
| Cantabria            | 23.245           | 1,46                            | 3,95                                            | 22.742           | 97,84         | 13.774                                  | 2,34                                            |
| Castilla y León      | 109.060          | 6,84                            | 4,37                                            | 104.522          | 95,84         | 62.047                                  | 2,49                                            |
| Castilla-La Mancha   | 84.650           | 5,31                            | 4,07                                            | 80.473           | 95,07         | 36.322                                  | 1,75                                            |
| Cataluña             | 273.535          | 17,15                           | 3,64                                            | 266.000          | 97,25         | 125.821                                 | 1,67                                            |
| Comunidad Valenciana | 95.831           | 6,01                            | 1,91                                            | 92.349           | 96,37         | 41.809                                  | 0,84                                            |
| Extremadura          | 48.254           | 3,03                            | 4,39                                            | 45.328           | 93,94         | 21.697                                  | 1,97                                            |
| Galicia              | 81.101           | 5,09                            | 2,95                                            | 79.262           | 97,73         | 39.004                                  | 1,42                                            |
| Madrid               | 181.626          | 11,39                           | 2,81                                            | 179.419          | 98,78         | 90.038                                  | 1,39                                            |
| Murcia               | 54.662           | 3,43                            | 3,73                                            | 53.959           | 98,71         | 27.029                                  | 1,84                                            |
| Navarra              | 17.104           | 1,07                            | 2,67                                            | 16.730           | 97,81         | 8.454                                   | 1,32                                            |
| País Vasco           | 90.041           | 5,65                            | 4,11                                            | 87.499           | 97,18         | 41.049                                  | 1,88                                            |
| La Rioja             | 14.160           | 0,89                            | 4,44                                            | 14.140           | 99,86         | 6.320                                   | 1,98                                            |
| Ceuta y Melilla      | 4.008            | 0,25                            | 2,36                                            | 3.784            | 94,41         | 1.899                                   | 1,12                                            |
| <b>Total</b>         | <b>1.594.692</b> | <b>100,00</b>                   | <b>3,41</b>                                     | <b>1.523.495</b> | <b>95,54</b>  | <b>745.720</b>                          | <b>1,59</b>                                     |

Fuente: MSSSI, Sistema de Información del SAAD, 2015.

en el último año habría descendido hasta los 71.197, lo que podría ser reflejo directo de la reducción del número de solicitudes recibidas.

Del total de las personas que hasta diciembre de 2014 habían presentado su solicitud (1.523.495), algo más de 300.000 (un 20 por 100 del total) no cumplieron los requisitos que establece el baremo para que una persona sea considerada dependiente, quedando por consiguiente fuera del sistema. En cambio, 1.216.341 personas sí obtuvieron una valoración positiva, quedando distribuidas en una escala de valoración que poco a poco va mostrando perfiles más acordes con la realidad de la dependencia, en tanto que los grados de afectación más graves ya no suponen la mayoría, como ocurría en los primeros años de funcionamiento del sistema a causa del calendario de incorporación que fijaba la entrada paulatinamente, en función de la severidad (cuadro III-35).

De acuerdo con los datos de cierre a diciembre de 2014, 355.747 personas habían sido reconocidas como grandes dependientes, suponiendo un 29 por 100 del total de

*Evolución de la estructura de la población con reconocimiento de dependencia*

CUADRO III-35. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2014

| Ámbito territorial | Dictámenes       | Grado III<br>Nivel 2<br>(%) | Grado III<br>Nivel 1<br>(%) | Grado II<br>Nivel 2<br>(%) | Grado II<br>Nivel 1<br>(%) | Grado I<br>Nivel 2<br>(%) | Grado I<br>Nivel 1<br>(%) | Sin<br>Grado<br>(%) |
|--------------------|------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------|
| Andalucía          | 350.583          | 7,64                        | 11,55                       | 9,96                       | 16,98                      | 9,19                      | 13,83                     | 19,14               |
| Aragón             | 40.608           | 5,71                        | 11,69                       | 8,51                       | 14,63                      | 6,95                      | 12,62                     | 18,32               |
| Asturias           | 31.376           | 6,40                        | 8,68                        | 6,34                       | 10,24                      | 6,80                      | 10,20                     | 26,06               |
| Baleares           | 22.846           | 4,91                        | 11,68                       | 8,78                       | 13,55                      | 6,80                      | 7,90                      | 19,70               |
| Canarias           | 31.875           | 11,09                       | 16,59                       | 10,23                      | 12,54                      | 6,38                      | 6,25                      | 11,17               |
| Cantabria          | 22.742           | 7,15                        | 12,35                       | 9,08                       | 13,15                      | 7,11                      | 7,42                      | 16,60               |
| Castilla y León    | 104.522          | 6,79                        | 10,92                       | 6,84                       | 9,84                       | 6,52                      | 8,23                      | 21,80               |
| Castilla-La Mancha | 80.473           | 5,55                        | 10,11                       | 7,05                       | 10,98                      | 7,65                      | 13,59                     | 21,35               |
| Cataluña           | 266.000          | 5,04                        | 10,94                       | 8,83                       | 14,88                      | 6,99                      | 11,23                     | 19,21               |
| Valencia           | 92.349           | 7,25                        | 11,28                       | 9,75                       | 15,19                      | 8,33                      | 11,44                     | 21,39               |
| Extremadura        | 45.328           | 7,29                        | 10,82                       | 6,82                       | 10,30                      | 5,02                      | 9,11                      | 24,16               |
| Galicia            | 79.262           | 8,85                        | 13,74                       | 10,62                      | 14,57                      | 8,05                      | 10,94                     | 13,22               |
| Madrid             | 179.419          | 6,76                        | 10,08                       | 7,71                       | 9,78                       | 7,56                      | 9,21                      | 27,83               |
| Murcia             | 53.959           | 13,63                       | 13,26                       | 10,38                      | 15,21                      | 8,90                      | 11,00                     | 9,52                |
| Navarra            | 16.730           | 4,92                        | 5,48                        | 5,86                       | 9,98                       | 6,12                      | 10,69                     | 21,13               |
| País Vasco         | 87.499           | 3,86                        | 8,44                        | 6,08                       | 10,21                      | 6,27                      | 9,56                      | 21,62               |
| La Rioja           | 14.140           | 7,23                        | 9,07                        | 6,28                       | 11,86                      | 4,17                      | 9,70                      | 29,80               |
| Ceuta y Melilla    | 3.784            | 5,13                        | 8,22                        | 5,87                       | 7,19                       | 4,18                      | 7,11                      | 29,76               |
| <b>Total</b>       | <b>1.523.495</b> | <b>6,84</b>                 | <b>11,07</b>                | <b>8,62</b>                | <b>13,52</b>               | <b>7,61</b>               | <b>11,11</b>              | <b>20,33</b>        |

Fuente: MSSSI, Sistema de Información del SAAD, 2015.

los dependientes. Se trata de un colectivo que en los últimos ejercicios ha ido disminuyendo en volumen, hecho que responde a varios factores, como los cambios en la regulación del propio baremo, que ha endurecido las condiciones de reconocimiento para los solicitantes nuevos, lo que se habría unido a las revisiones efectuadas con anterioridad por algunas administraciones territoriales. Pero también respondería a las salidas del sistema de las personas con gran afectación por fallecimiento, sin que haya reposición a causa del agravamiento de situaciones que con anterioridad se habían valorado en grados I y II.

Únicamente el Grado I (afectación moderada) habría incrementado el número de personas registradas en los últimos años, pero ese aumento no ha compensado los descensos de los otros dos grados, de modo que el volumen de la población total de personas reconocidas se ha reducido desde 2012 en casi 74.000.

El paso siguiente a la valoración del grado de dependencia es el establecimiento y la asignación mediante resolución administrativa del Programa Individual de Atención (PIA). Dicho programa determina los servicios y prestaciones que corresponden a la persona valorada como dependiente, en función del grado de dependencia reconocido y de lo que establezca la normativa vigente en materia de

---

*La asignación de prestaciones: desciende la lista de espera por la reducción de los dictámenes positivos*

régimen de compatibilidad entre servicios y prestaciones del catálogo y que sean considerados más adecuados a su situación personal. El PIA incluye además el estudio y análisis de la capacidad económica del beneficiario y la determinación del importe de la prestación económica a percibir, en su caso. Por su parte, el catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como disponer de un asistente personal. Contempla, por otro lado, servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, cuya regulación específica acaba de aprobarse mediante Real Decreto<sup>195</sup>. En concreto el nuevo texto introduce la regulación del servicio de promoción de la autonomía personal para las personas con grado II y III de dependencia, que tiene por finalidad desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, facilitando la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria y la consecución de una mejor calidad de vida y de autonomía personal.

El año 2014 ha visto una nueva reducción del número de prestaciones concedidas a las personas valoradas como dependientes, que se manifestó en un total de 745.720 personas con prestaciones asignadas en el último mes (cuadro III-36). Se trata probablemente del elemento más revelador de la evolución seguida por el sistema en los últimos años, una evolución poco favorable cuya tendencia al decrecimiento al poco tiempo de haber comenzado a funcionar evidencia la mala situación económica y quizá la necesidad de redefinir las prioridades del gasto público. Así las cosas, en 2014 el número total de beneficiarios con prestación asignada fue casi igual al alcanzado en 2011, después de dos años de reducción (en 2014, 8.869 menos que en 2013, y en este 11.127 menos que en 2012).

La relación entre el número de personas con valoración positiva para acceder a las prestaciones del SAAD y el número de las que han recibido la asignación de un PIA, es decir, entre los dependientes y los dependientes atendidos, arroja cifras que, si bien en descenso, continúan siendo altas. Así, la lista de espera para recibir atención alcanzó, terminado 2014, un volumen de 167.000 personas, lo que implica un importante descenso sobre el valor arrojado en 2011, año que exhibió el dato más elevado (306.000 personas esperando a ser atendidas). Desde el primer momento el SAAD dio muestras de su limitada capacidad para dar cobertura a las necesidades de atención de un colectivo numeroso, no pudiendo hacer frente a una demanda de servicios ofreciendo principalmente una red de servicios sociales escasamente desarrollada, y con unos presupuestos anuales poco ajustados a la demanda creciente en virtud de la aplicación del calendario de incorporación.

195. Real Decreto 291/2015, de 17 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CUADRO III-36. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES, 2011-2014

| Ámbito territorial | Personas beneficiarias con prestaciones |                |                     |                |                     |                | Ratio de prestaciones por persona |             |
|--------------------|-----------------------------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|-----------------------------------|-------------|
|                    | 2011                                    | 2012           |                     | 2013           |                     | 2014           | 2014                              |             |
|                    | Número                                  | Número         | Variación 11/12 (%) | Número         | Variación 12/13 (%) | Número         | Variación 13/14 (%)               | Número      |
| Andalucía          | 191.330                                 | 190.160        | -0,61               | 167.143        | -12,1               | 163.348        | -2,27                             | 1,35        |
| Aragón             | 22.473                                  | 21.125         | -6                  | 18.371         | -13,04              | 17.076         | -7,05                             | 1           |
| Asturias           | 13.890                                  | 14.771         | 6,34                | 15.596         | 5,59                | 15.354         | -1,55                             | 1,07        |
| Baleares           | 10.404                                  | 9.399          | -9,66               | 10.832         | 15,25               | 11.483         | 6,01                              | 1,01        |
| Canarias           | 10.505                                  | 11.851         | 12,81               | 11.584         | -2,25               | 23.196         | 100,24                            | 1,03        |
| Cantabria          | 15.227                                  | 13.932         | -8,5                | 14.694         | 5,47                | 13.774         | -6,26                             | 1,09        |
| Castilla y León    | 60.090                                  | 62.088         | 3,33                | 62.230         | 0,23                | 62.047         | -0,29                             | 1,25        |
| Castilla-La Mancha | 39.081                                  | 38.441         | -1,64               | 36.177         | -5,89               | 36.322         | 0,4                               | 1,33        |
| Cataluña           | 118.890                                 | 137.269        | 15,46               | 139.540        | 1,65                | 125.821        | -9,83                             | 1,33        |
| Valencia           | 42.960                                  | 42.816         | -0,34               | 41.772         | -2,44               | 41.809         | 0,09                              | 1,16        |
| Extremadura        | 18.249                                  | 19.386         | 6,23                | 20.848         | 7,54                | 21.697         | 4,07                              | 1,1         |
| Galicia            | 34.092                                  | 39.040         | 14,51               | 38.879         | -0,41               | 39.004         | 0,32                              | 1,08        |
| Madrid             | 76.674                                  | 81.275         | 6                   | 89.331         | 9,91                | 90.038         | 0,79                              | 1,27        |
| Murcia             | 26.537                                  | 26.187         | -1,32               | 27.935         | 6,68                | 27.029         | -3,24                             | 1,27        |
| Navarra            | 8.129                                   | 8.637          | 6,25                | 8.389          | -2,87               | 8.454          | 0,77                              | 1,18        |
| País Vasco         | 43.541                                  | 39.277         | -9,79               | 42.667         | 8,63                | 41.049         | -3,79                             | 1,17        |
| La Rioja           | 7.716                                   | 7.391          | -4,21               | 6.708          | -9,24               | 6.320          | -5,78                             | 1,53        |
| Ceuta y Melilla    | 1.925                                   | 1.924          | -0,05               | 1.893          | -1,61               | 1.899          | 0,32                              | 1,26        |
| <b>Total</b>       | <b>741.713</b>                          | <b>764.969</b> | <b>3,14</b>         | <b>754.589</b> | <b>-1,36</b>        | <b>745.720</b> | <b>-1,18</b>                      | <b>1,25</b> |

Fuente: MSSSI, Sistema de Información del SAAD, 2015

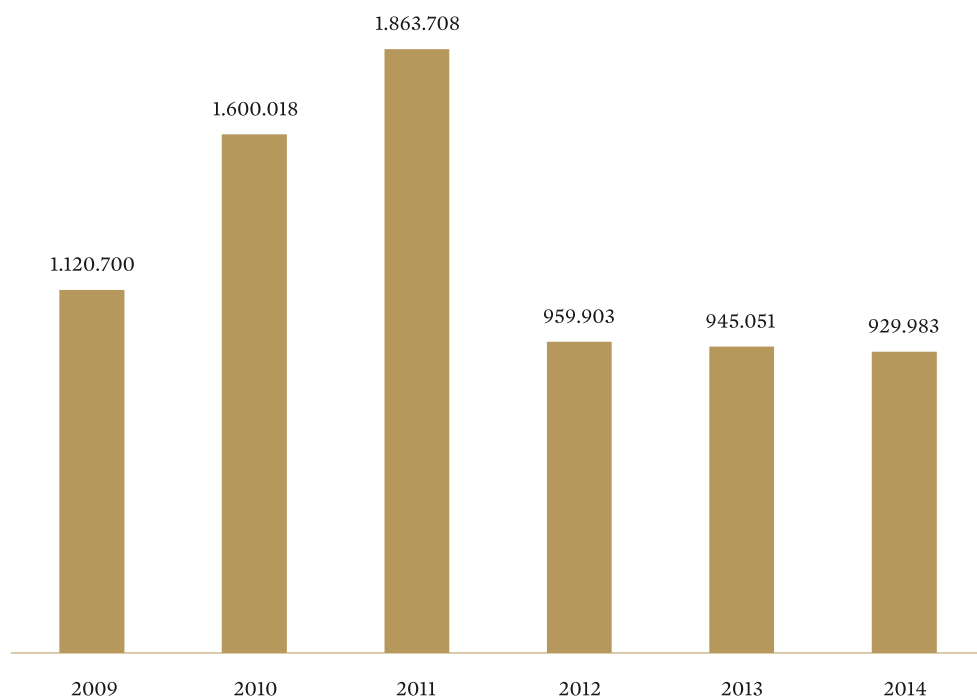
Sin embargo, la notable reducción de la lista espera, que en la actualidad alcanza a un 18, 7 por 100 de las 897.182 personas con derecho reconocido, se explica en buena medida por la reducción del número de aquellas, que se manifiesta en unos valores negativos de la tasa de reposición, ya que las bajas no se compensan con altas nuevas, merced al último retraso en la aplicación del calendario y al mayor rigor en la aplicación del baremo de valoración (gráfico III-61).

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de dependencia, las prestaciones podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, siendo prioritarios los servicios, mientras que excepcionalmente se podrá solicitar una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en

---

*Nuevo descenso  
proporcional de las  
prestaciones económicas*

**GRÁFICO III-61.** EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES CONCEDIDAS A LOS USUARIOS DEL SAAD, 2009-2014



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD*, 2015.

situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica.

La realidad de la implantación del SAAD en estos ocho años desde la entrada en vigor de la norma ha puesto de manifiesto la insuficiencia del sistema, lo que ha traído como consecuencia el predominio de las prestaciones económicas concedidas por las administraciones autonómicas. Esta situación anómala no ha podido ser revertida con el impulso de las prestaciones en forma de servicios, que lejos de alcanzar un mayor desarrollo para atender a la demanda generada con el nuevo derecho subjetivo, se han visto colapsados por el incremento de las situaciones de necesidad traídas por la crisis económica, sin beneficiarse de un incremento de la inversión.

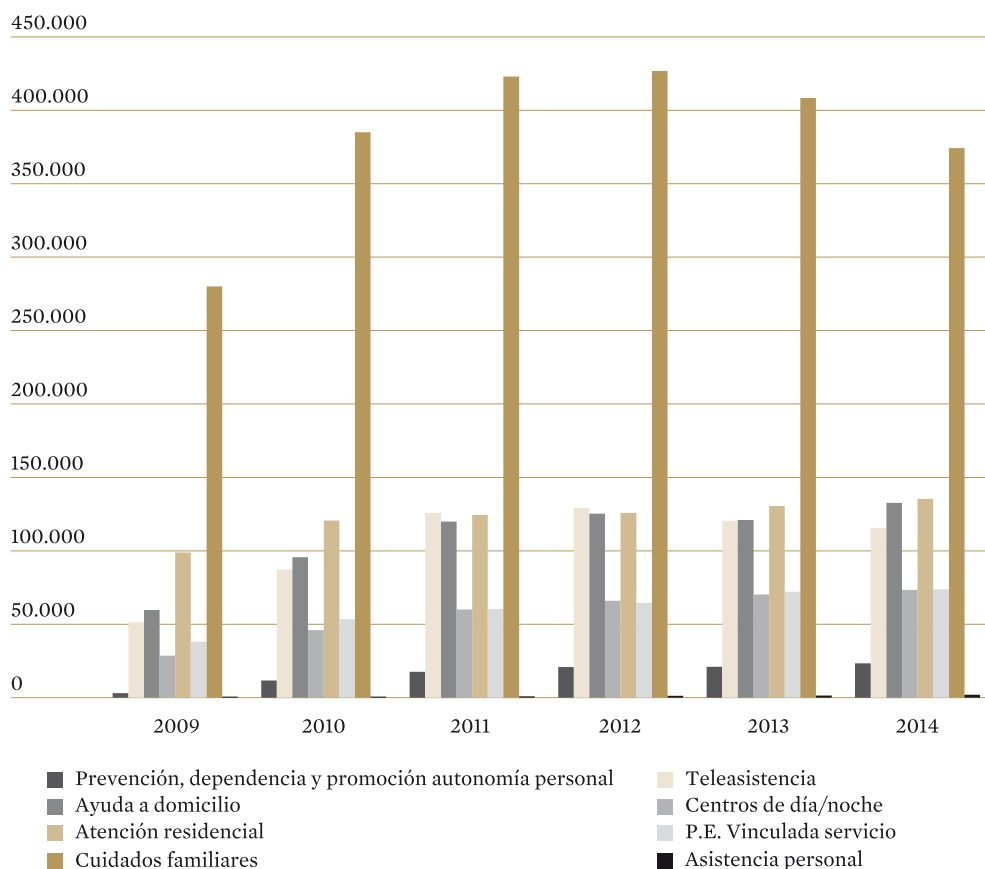
Así pues, tal como se observa en el gráfico, las prestaciones económicas, que conllevan un coste muy inferior a la prestación de servicios, se han convertido en la norma en lugar de la excepción. Y aunque en los dos últimos años el leve incremento de las prestaciones de servicios ha coincidido con la menor asignación de prestaciones económicas, estas últimas siguen claramente dominantes en el panorama de la atención a la dependencia en España. Sea como fuere, el año 2014 se ha saldado con un descenso nada despreciable de las prestaciones (tanto económicas como

en especie) que se sitúa en 32.000 prestaciones menos que en el año anterior (gráfico III-62).

En 2014 vio la luz un nuevo informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que da continuidad al examen emprendido con anterioridad sobre la gestión económica financiera y de aplicación de la Ley de dependencia<sup>196</sup>. En el nuevo informe se ha tenido muy presente la influencia del Real Decreto-ley 20/2012<sup>197</sup> sobre el desarrollo del

*Nuevo informe de fiscalización de la gestión de las CCAA del Tribunal de Cuentas*

**GRÁFICO III-62.** EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES OTORGADAS POR EL SAAD, 2009-2014



Fuente: MSSSI, Sistema de Información del SAAD, 2015.

196. Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2013.

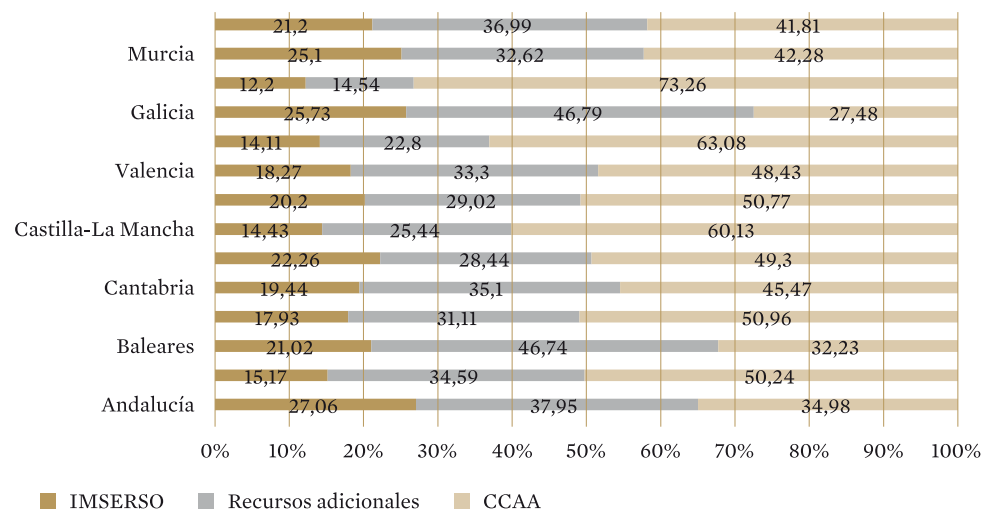
197. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

SAAD, pues en dicha norma se recogieron algunas de las recomendaciones vertidas en la primera evaluación de la aplicación de la Ley de creación del sistema, como son la simplificación a tres categorías por grados de dependencia, la unificación del baremo y la ampliación de los plazos de aplicación de la Ley para la efectividad del derecho a las prestaciones.

El informe, que ofrece un buen número de conclusiones y recomendaciones, partía de la necesidad de verificar el buen funcionamiento de aspectos determinantes de la gestión realizada por las distintas administraciones autonómicas. Entre ellos, el reconocimiento de las situaciones de dependencia y el reconocimiento efectivo de la prestación dentro de los plazos fijados, la existencia de normativa específica en las comunidades autónomas para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su aportación al coste de la atención recibida, la colaboración de las comunidades con el IMSERSO, y en especial con el SISAAD, la financiación autonómica de los gastos de dependencia (gráfico III-63), o los procedimientos establecidos por las distintas comunidades para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

En el informe se reconoce el esfuerzo realizado por las administraciones implicadas en el funcionamiento del SAAD para solventar algunos de los problemas detectados en su anterior fiscalización (recuadro III-13). Sin embargo, se resalta también el trabajo que aún es necesario realizar para mejorar algunos aspectos muy importantes en la gestión y el buen funcionamiento del sistema de dependencia. Así, entre las recomendaciones cabría destacar la necesidad de que las comunidades autónomas

GRÁFICO III-63. DISTRIBUCIÓN POR CCAA DEL GASTO SAAD POR ORIGEN DE LOS RECURSOS, 2014



Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2014.

**RECUADRO III-13.** CONCLUSIONES DEL INFORME DEL TRIBUNAL DE CUENTAS  
SOBRE EL SAAD

- Excesiva dispersión normativa de desarrollo de la Ley de dependencia por las comunidades autónomas y solapamiento frecuente con la normativa de servicios sociales preexistente (671 normas autonómicas y 134 estatales).
- Excesivas demoras en el registro de expedientes nuevos y de datos relativos a trámites fundamentales y a actualización de datos. Solo siete comunidades autónomas cumplen con el plazo de un mes.
- Importantes demoras en las resoluciones de reconocimiento de la prestación. Incumplimiento del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud.
- Continúa habiendo un elevado número de solicitudes pendientes de resolución de reconocimiento de prestación.
- El incumplimiento de los plazos de gestión del SAAD, que es competencia exclusiva de las comunidades autónomas desde la solicitud hasta el reconocimiento y ejecución de la prestación, sigue siendo una de las grandes debilidades del sistema.
- Disparidad en la valoración de la capacidad económica de los beneficiarios y en los criterios de copago, con la consiguiente desviación del principio de igualdad y equidad territorial.
- Carencias y errores importantes en la información suministrada por las comunidades autónomas al SISAAD, a pesar de las mejoras recientes.
- Las comunidades autónomas carecen de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y en su gran mayoría tampoco han dispuesto los instrumentos contables necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, lo que les impide certificar con exactitud el importe total de los recursos destinados a la dependencia.
- La mayor parte de las comunidades autónomas no ha cuantificado la totalidad de las aportaciones de los beneficiarios (copagos).
- Las comunidades autónomas han adoptado medidas de regularización del censo de beneficiarios, depurando los casos de duplicidad o fallecimiento.
- No se ha realizado el informe de impacto de género sobre el desarrollo de la Ley previsto en su disposición final primera. En este sentido, debe destacarse que la supresión a partir del 1 de enero de 2013 del abono de la AGE de las cuotas de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales ha afectado, sobre todo, a las mujeres.

Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, 2014.*

tomen medidas para reducir la excesiva dispersión normativa y para armonizar y actualizar la normativa existente mediante la incorporación de criterios acordados en el Consejo Territorial de Asuntos Sociales del SAAD. Por otro lado, destaca la mención a la adopción de medidas por parte de las comunidades autónomas, tanto de gestión



como presupuestarias para dar cumplimiento al plazo máximo de seis meses para dictar la resolución de reconocimiento de las prestaciones.

Asimismo, los órganos competentes deberían adoptar, de acuerdo con las recomendaciones, las medidas necesarias para la permanente y puntual actualización del SISAAD, particularmente en lo relativo a los datos necesarios para la liquidación del nivel mínimo, evitando demoras excesivas. También deberían promover las disposiciones normativas necesarias para establecer criterios comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del SAAD y los criterios de participación. Por otra parte, deberían adoptar los procedimientos contables necesarios para asegurar el control contable de todo gasto destinado a la atención a la dependencia (cuadro III-37), en su calidad de gastos de financiación afectada, de forma que todo gasto destinado a la dependencia esté debidamente identificado a lo largo de su vida por un código único e invariable que lo individualice en el sistema de información contable.

Finalmente, el texto hace referencia a la necesidad de que las administraciones autonómicas mejoren el control de los supuestos de cesación del derecho a percibir las prestaciones de dependencia y en particular el control de vivencia de los beneficiarios. Y deben intensificarse las actuaciones y programas formativos dirigidos a los cuidadores no profesionales que coadyuven al fomento del empleo en el marco de los servicios de atención a la dependencia.

**CUADRO III-37. GASTO PÚBLICO Y GASTO PÚBLICO POR BENEFICIARIO DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, 2014**

| Comunidades autónomas | Gasto total<br>(millones de euros) | Núm. beneficiarios | Gasto por beneficiario<br>(euros) |
|-----------------------|------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Madrid                | 1.163,42                           | 81.275             | 14.314,61                         |
| Canarias              | 161,03                             | 11.851             | 13.587,88                         |
| Extremadura           | 258,06                             | 19.386             | 13.311,67                         |
| Castilla-La Mancha    | 465,42                             | 38.441             | 12.107,39                         |
| Asturias              | 173,74                             | 14.771             | 11.762,24                         |
| Valencia              | 447,51                             | 42.816             | 10.451,93                         |
| Baleares              | 89,23                              | 9.399              | 9.493,56                          |
| Cataluña              | 1.205,38                           | 137.269            | 8.781,15                          |
| La Rioja              | 63,31                              | 7.391              | 8.565,82                          |
| Murcia                | 215,71                             | 26.187             | 8.237,29                          |
| Galicia               | 306,81                             | 39.040             | 7.858,86                          |
| Castilla y León       | 463,53                             | 62.088             | 7.465,69                          |
| Cantabria             | 100,12                             | 13.932             | 7.186,33                          |
| Andalucía             | 1.278,00                           | 190.160            | 6.742,66                          |
| <b>Total</b>          | <b>6.391,27</b>                    | <b>694.006</b>     | <b>9.209,24</b>                   |

Fuente: Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2014.

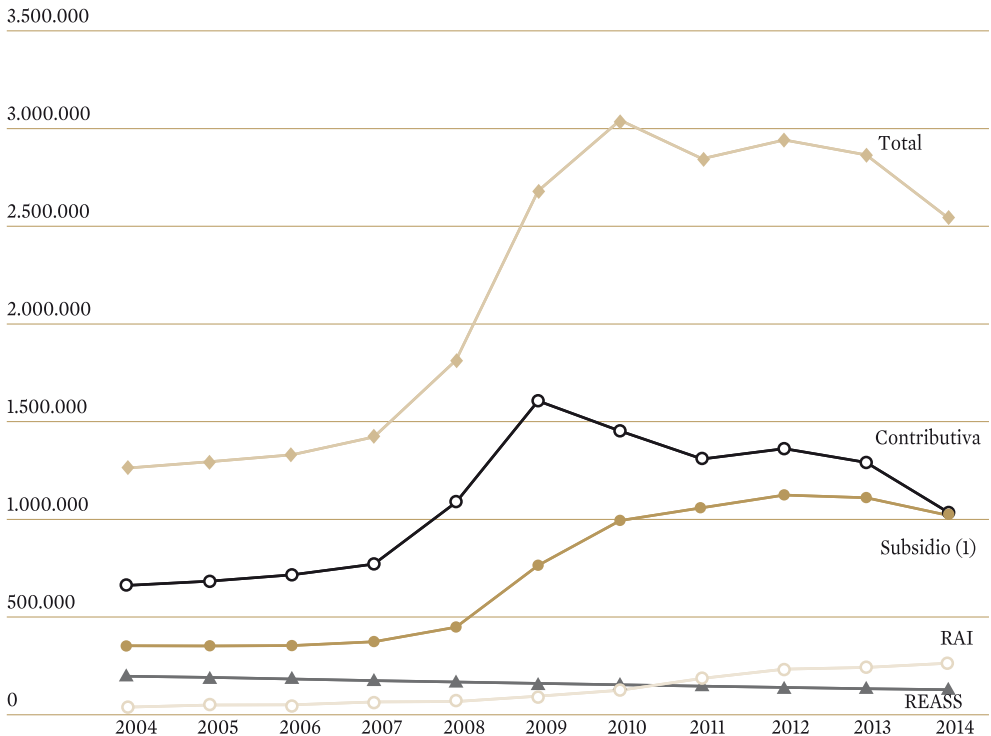
### 5.8. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La respuesta del sistema de protección social a la situación de desempleo a través de las prestaciones de desempleo, ha servido para amortiguar, solo en parte, los efectos de la falta de empleo, ya que este ha sido el año en el que un mayor número de personas se han quedado al margen de la protección o la han agotado debido a su prolongada situación en desempleo. Si el año 2014 finalizaba con una disminución de la tasa de paro, en términos de protección por desempleo se alcanzó la tasa de cobertura más baja de los últimos años, al ofrecer protección solo al 58,85 por 100 de los desempleados, lo que supone un descenso de casi veinte puntos desde 2010, año en que alcanzó su máximo valor.

Como consecuencia, se observa un aumento de situaciones en donde la falta de ingresos por trabajo y la ausencia de otros mecanismos de protección están provocando situaciones de pobreza y privación económica, lo que pone de relieve la necesidad de aplicar las recomendaciones pactadas para la Agenda Europea 2020, sobre la inversión en políticas de inclusión activa y la necesidad de combinar políticas

**GRÁFICO III-64. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2004-2014**

(En medias anuales según el tipo de prestación)



(1) El dato medio anual para el año 2009 incluye los datos del Programa temporal de protección por desempleo e inserción.  
Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

de protección económica con medidas de activación, para hacer frente a la perversa combinación de riesgos que forman el desempleo y la precariedad laboral.

El año 2014 cerró con un volumen medio de 2.542.977 beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que significa una disminución del número de perceptores de un 11,2 por 100 con respecto al año anterior (gráfico III-64), alcanzando un año más el máximo en el mes de enero (2.805.275) y el mínimo en septiembre (2.391.143). Los datos correspondientes al mes de diciembre de 2014 muestran un total de beneficiarios de prestaciones por desempleo de 2.291.800, lo que supone un descenso de un 12,3 por 100 respecto al mismo mes del año anterior.

De media, el número de perceptores de prestaciones contributivas fue de 1.059.799 y el de asistenciales 1.221.390. Si en 2008 uno de cada tres desempleados con cobertura recibía una prestación asistencial, a finales de 2014 eran casi uno de cada dos. Una de las principales razones de este predominio de la asistencialización es la cada vez mayor presencia del paro de muy larga duración (más de dos años), plazo máximo de duración de la prestación contributiva a partir de cuyo transcurso, y en los casos en que se cumplan los requisitos establecidos, se empieza a cobrar la asistencial. Por otro lado, este colectivo, además, ve reducida, hasta un 50 por 100, la posibilidad de encontrar un nuevo empleo. En 2014 el número de desempleados de muy larga duración aumentó un 9,2 por 100 respecto de 2013. Esta situación ha enmarcado la adopción de medidas como el lanzamiento del Programa de Activación para el Empleo que aprobó el Gobierno el 19 de diciembre de 2014, como se verá con más detalle en el apartado de novedades normativas.

La tasa de cobertura, la más baja de la década, tal como se ha mencionado ya, descendió con respecto a 2013 un 5,5 por 100. El resultado es un menor número de desempleados con protección y una protección de peor calidad, ya que cada vez tienen menos peso las prestaciones contributivas y más las prestaciones asistenciales (gráfico III-65).

Por comunidades autónomas, de nuevo, el mayor número de beneficiarios corres-

---

*Beneficiarios por  
comunidad autónoma*

pondió a Andalucía, con 531.000 perceptores, un 9,5 por 100 menos que en 2013; seguida de Cataluña, con 359.900, un 12,5 por 100 menos que el año anterior, y en tercer lugar se situó Madrid, con 278.800 perceptores, casi un 11 por 100 menos que el año anterior (gráfico III-66).

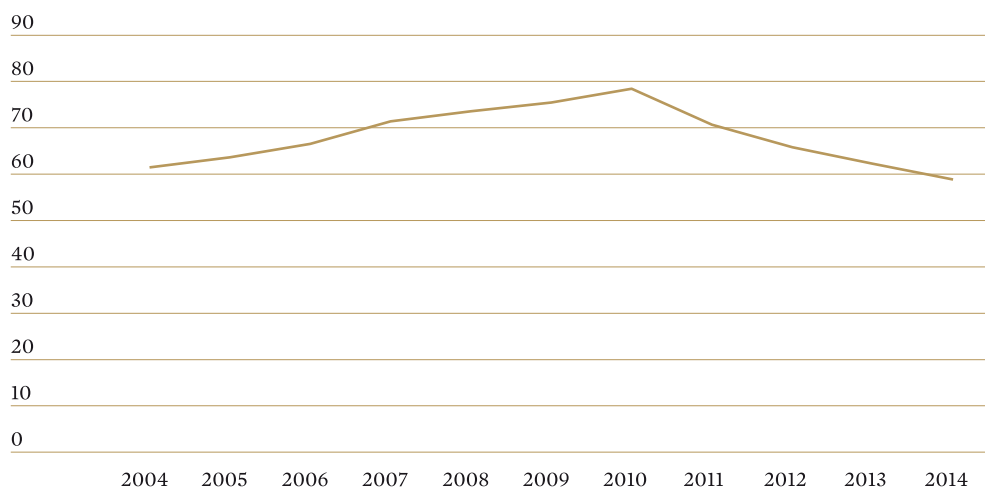
---

*Continúa el descenso en  
las prestaciones  
contributivas*

En diciembre de 2014, el número de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 976.785, lo que significa 244.749 perceptores menos que el mismo mes del año anterior. En términos de evolución anual, de nuevo, el mes de septiembre registró el menor volumen de beneficiarios (962.129).

Por sexo, como ya se ha adelantado en la introducción, las mujeres tienen menos peso en el porcentaje total de beneficiarios, en general, y de prestaciones contributivas, en particular, en donde representan un 46 por 100 frente al 54 por 100 que representan los

GRÁFICO III-65. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COBERTURA, 2004-2014



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

varones. La disminución de beneficiarias con respecto al año anterior fue un 14,4 por 100 menos, inferior al descenso registrado entre los varones, de un 23 por 100.

Por edades, este año la disminución fue generalizada en el número de perceptores en todos los grupos de edad. El mayor descenso se produjo entre quienes cuentan con menor trayectoria vital de cotización, los más jóvenes, entre 16 y 19 años, que descendieron un 30 por 100 con respecto a 2013. Seguidos de los perceptores entre 20 y 24 años, cuya disminución fue de 28 por 100. En tercer lugar, los beneficiarios de 25 a 54 años, un 20 por 100 menos que el año anterior y, por último, este año también descendieron los perceptores de 55 y más años, un 13 por 100. Por otro lado, en un contexto de peso creciente del paro de muy larga duración en los mayores de 45 años, es previsible que en un plazo no muy amplio una parte considerable de este grupo de desempleados pasará del nivel contributivo al asistencial o a otros mecanismos de protección como la renta activa de inserción, vinculados a las políticas activas y dirigidos a colectivos especialmente vulnerables. Y ello en el mejor de los casos. Por tanto, la situación actual podría desembocar en otra con una más rápida reducción de la cobertura, en la medida en que se supeditan algunos subsidios a requisitos de rentas, cargas familiares o aumento de la edad de percepción<sup>198</sup>.

Con relación a la cuantía media bruta de la prestación contributiva, se observa un deterioro de la prestación, ya que se situó en 27 euros diarios, lo que supone un 3,6 por 100 menos que el año anterior; la cuantía más baja desde 2008 (gráfico III-67).

De nuevo, la cuantía media percibida por las mujeres (24,41 euros diarios) se situó por debajo de la media y la de los varones (29,21 euros diarios) por encima.

198. Véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

## GRÁFICO III-66. BENEFICIARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2014

(Miles de beneficiarios en media anual)



Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

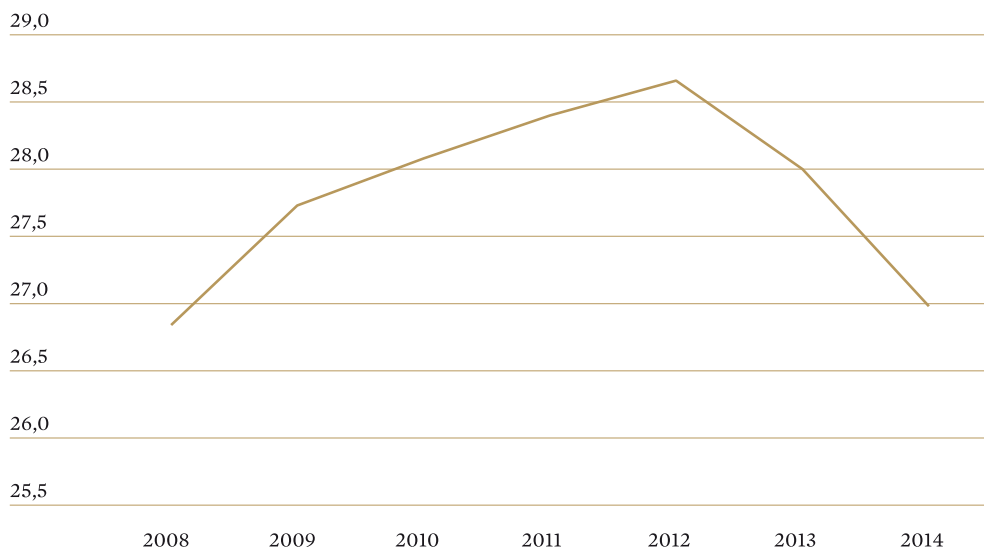
A diferencia de lo ocurrido en 2013, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo disminuyó en 2014 a 17,54 meses. De nuevo, los beneficiarios mayores de 60 años son los que acumularon los mayores periodos de prestación reconocidos (21,49 meses), seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años (20,65 meses) y de 50 a 54 años (18,97 meses), lo que guarda relación directa con el hecho de que suelen ser los trabajadores de más edad quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación (cuadro III-38).

La capitalización del desempleo permite cobrar en un solo pago el importe pendiente de la prestación contributiva por desempleo a aquellas personas desempleadas interesadas en iniciar su propio negocio como autónomo o como socio trabajador de una cooperativa o una sociedad laboral. En conjunto, el recurso a esta opción aumentó ligeramente en 2 con respecto al año anterior (2 por 100) el número de personas que optaron por

*La capitalización por desempleo*

**GRÁFICO III-67.** BENEFICIARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2008-2014

(En euros/día)

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.**CUADRO III-38.** PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, EN MESES, 2008-2014

| Edad (años)  | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| De 16 a 19   | 5,81         | 5,49         | 5,40         | 5,04         | 6,17         | 6,33         | 5,15         |
| De 20 a 24   | 9,49         | 8,52         | 8,07         | 7,62         | 13,44        | 13,55        | 8,49         |
| De 25 a 29   | 12,71        | 11,72        | 11,16        | 10,65        | 13,81        | 13,94        | 13,10        |
| De 30 a 34   | 14,76        | 13,98        | 13,33        | 12,87        | 16,49        | 16,81        | 16,18        |
| De 35 a 39   | 15,32        | 14,74        | 14,14        | 13,82        | 17,78        | 18,19        | 17,65        |
| De 40 a 44   | 15,18        | 14,94        | 14,11        | 13,87        | 18,00        | 18,58        | 18,11        |
| De 45 a 49   | 15,34        | 15,12        | 14,18        | 14,04        | 18,26        | 18,82        | 18,31        |
| De 50 a 54   | 16,45        | 16,26        | 14,97        | 15,01        | 18,94        | 19,46        | 18,97        |
| De 55 a 59   | 18,44        | 17,35        | 16,70        | 17,09        | 20,48        | 20,89        | 20,65        |
| De 60 y más  | 20,28        | 17,85        | 17,78        | 17,89        | 21,38        | 21,56        | 21,49        |
| <b>Total</b> | <b>14,74</b> | <b>13,78</b> | <b>13,23</b> | <b>13,09</b> | <b>17,36</b> | <b>17,93</b> | <b>17,54</b> |

Fuente: *Servicio Público de Empleo*.

la capitalización por desempleo, que sumaron un total a 154.472 beneficiarios. El importe medio que recibieron fue de 4.685 euros.

De nuevo la gran mayoría de los beneficiarios (147.140) capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, un 2,5 por 100 más que en 2013. A la capitalización de la prestación para convertirse en socios de sociedades laborales optaron 3.630 beneficiarios, mientras que 3.427 optaron por la constitución de sociedades cooperativas, grupos de perceptores que, en ambos casos, habían descendido con respecto al año anterior, un 9,5 y un 6,8 por 100, respectivamente.

De momento, solo los varones menores de 30 años, las mujeres de hasta 35, junto con las personas con un grado de discapacidad de más del 33 por 100 pueden solicitar la totalidad de la prestación para iniciar su actividad empresarial. El resto de los interesados puede solicitar la subvención en determinadas circunstancias<sup>199</sup>. No obstante, ya avanzado el año 2015 se han abordado modificaciones de la normativa para ampliar los supuestos<sup>200</sup> de capitalización.

En 2014 se presentaron 7.005 solicitudes de prestación económica por cese de actividad de los autónomos, lo que significa casi un 19 por 100 menos que en 2013, de las cuales se resolvieron favorablemente en primera instancia 2.581 y, desfavorablemente, 3.698.

En 2014 el número total de beneficiarios de la protección por desempleo asistencial, 1.093.246, superó a los de la contributiva en 161.591 perceptores, pero descendió con respecto a 2013 un 7,4 por 100, en línea con el descenso generalizado de la protección por desempleo. Así, a finales de diciembre el volumen total de perceptores de nivel asistencial alcanzó la cifra de 1.049.900, lo que supone una disminución de un 8 por 100 respecto al mismo mes del año anterior<sup>201</sup>.

En media anual, a diferencia del año anterior, el número de perceptores varones (599.200) disminuyó un 7,5 por 100, descenso muy similar al del volumen de beneficiarias (494.000), que representó un 7,3 por 100 menos que en 2013.

Respecto a la edad, un año más, el único grupo de perceptores que aumentó respecto al año anterior fue el de 55 años o más, un 6,3 por 100, lo que muestra el aumento de la asistencialización entre este grupo de perceptores. Los beneficiarios que más descendieron fueron los de 20 a 24 años, un 17,5 por 100, seguidos de los de 16 a 19 años, un 15,1 por 100. Por último, el descenso entre los perceptores de 25 a 54 años fue de 13,2 por 100 respecto a 2013.

Como viene siendo habitual, la causa principal de percepción de este nivel de protección fue el agotamiento de la prestación contributiva (435.151), seguida por el acceso al subsidio para mayores de 55 años (361.270) y, en tercer lugar, por la insuficiencia del periodo cotizado para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que se relaciona con la excesiva temporalidad y la escasa duración de los contratos (cuadro III-39).

199. Capitalizar el paro en un pago único de hasta el 60 por 100, para financiar una inversión en la actividad económica, y el resto mediante la compensación de las cuotas mensuales de autónomos pagadas. Capitalizar el paro en pagos mensuales, que sí permiten destinar el 100 por 100 de la prestación pendiente para compensar el pago de las cuotas mensuales de autónomos. No obstante, y en el caso de socios trabajadores de sociedades mercantiles, el 100 por 100 de la capitalización debería dedicarse al pago de cuotas.

200. Dictamen CES 7/2015, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan las medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

201. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

**CUADRO III-39.** BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO, 2007-2014

| Años<br>(media anual) | Periodo cotizado |                                     |                       | Fijos discontinuos<br>(4) | Otros colectivos | Por agotamiento<br>de la prestación de<br>nivel contributivo | Programa temporal<br>de protección por<br>desempleo (5) |
|-----------------------|------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|                       | Total            | prestación de nivel<br>contributivo | Mayores<br>de 55 años |                           |                  |                                                              |                                                         |
| 2007                  | 400.485          | 71.332                              | 173.907               | 7.605                     | 34.623           | 113.017                                                      | —                                                       |
| 2008                  | 479.920          | 96.681                              | 183.172               | 7.565                     | 41.138           | 151.364                                                      | —                                                       |
| 2009                  | 801.979          | 147.106                             | 213.847               | 8.868                     | 50.573           | 343.298                                                      | —                                                       |
| 2010                  | 1.291.468        | 177.017                             | 259.343               | 10.360                    | 63.652           | 531.194                                                      | 249.902                                                 |
| 2011                  | 1.184.119        | 194.159                             | 307.906               | 11.608                    | 72.882           | 526.745                                                      | 70.818                                                  |
| 2012                  | 1.186.824        | 215.923                             | 367.340               | 12.011                    | 81.321           | 509.172                                                      | 1.057                                                   |
| 2013                  | 1.180.643        | 199.222                             | 375.299               | 11.717                    | 90.781           | 503.517                                                      | 108                                                     |
| 2014                  | 1.093.246        | 189.473                             | 361.270               | 11.607                    | 95.706           | 435.151                                                      | 38                                                      |

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.



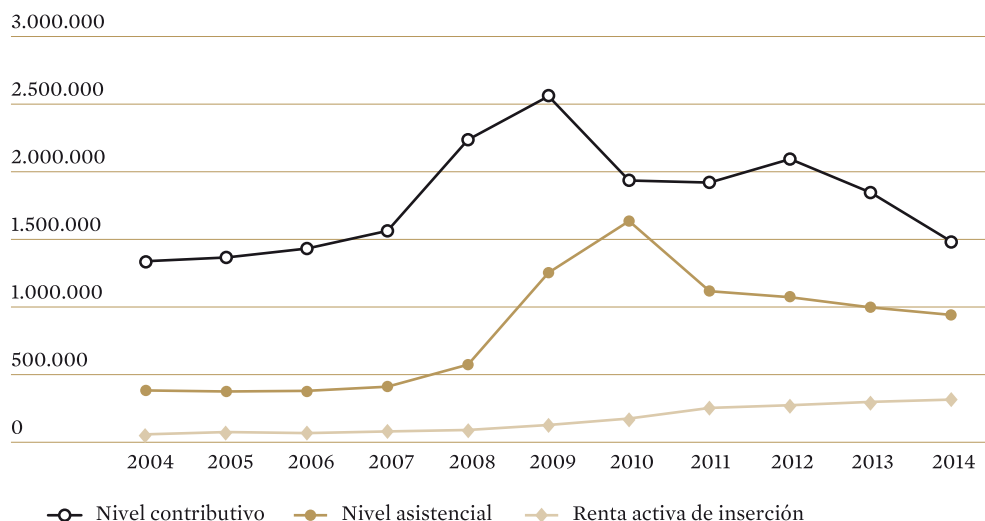
### *Descenso de las nuevas altas en prestaciones por desempleo*

Pese a todo lo anterior, como se ha expuesto en el capítulo II de esta Memoria, en 2014 la mejora de la situación del mercado de trabajo tuvo su reflejo en el notorio descenso (19,6 por 100) de la media anual de nuevas altas en prestaciones por desempleo contributivas, aun cuando parte de ese descenso pueda estar vinculado a la propia pérdida de alcance de la protección a que se ha hecho ya referencia. También descendió en un 5,6 la media anual de nuevas altas de beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial. Continuando la tendencia iniciada desde el comienzo de la crisis, se ha venido produciendo un incremento progresivo en las nuevas altas de beneficiarios de renta activa de inserción, aumentando en 2014 un 6,2 por 100 respecto a 2013 (gráfico III-68).

Dado que las causas de las nuevas altas de protección contributiva se han abordado en el capítulo II de esta Memoria, cabe centrarse aquí en las causas de las nuevas altas de beneficiarios de las prestaciones a nivel asistencial, nivel en el que, de nuevo, la principal causa de acceso fue el agotamiento de la prestación contributiva, 403.905 beneficiarios, un 15,5 por 100 menos que en 2013.

En segundo lugar, 308.357 beneficiarios accedieron por periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación contributiva, que a diferencia del año anterior, experimentó un aumento del 4,7 por 100. El tercer lugar correspondió de nuevo al denominado “otros colectivos” que incluye a emigrantes retornados, liberados de prisión, trabajadores declarados plenamente capaces o con invalidez parcial y renta agraria, que aumentaron un 3,8 por 100.

**GRÁFICO III-68.** EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR MODALIDAD, 2004-2014



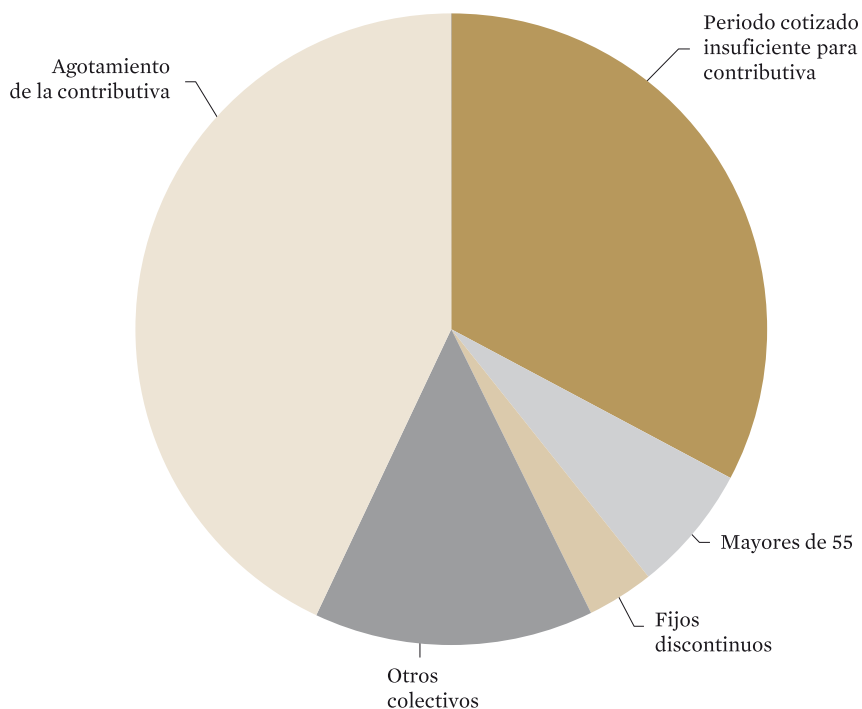
Fuente: Servicio Público de Empleo.

**CUADRO III-40.** EVOLUCIÓN ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES A NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO, 2007-2014

| Años | Periodo cotizado<br>insuficiente para<br>acceder a la<br>prestación de nivel<br>contributivo |                   |                  |                   |                  |                   | Mayores<br>de 55 años |                   |                  | Fijos discontinuos<br>(4) |                  |                   | Otros colectivos |                   |                  | Por agotamiento<br>de la prestación de<br>nivel contributivo |                  |                   | Programa temporal<br>de protección por<br>desempleo (5) |                   |                  |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|------------------|---------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|--------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|---------------------------------------------------------|-------------------|------------------|
|      | Total                                                                                        | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total      | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto         | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto                                            | % sobre<br>total | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total                                        | Valor<br>absoluto | % sobre<br>total |
|      |                                                                                              |                   |                  |                   |                  |                   |                       |                   |                  |                           |                  |                   |                  |                   |                  |                                                              |                  |                   |                                                         |                   |                  |
| 2007 | 410.297                                                                                      | 134.418           | 33%              | 53.168            | 13%              | 20.482            | 5%                    | 52.364            | 13%              | 149.865                   | 37%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2008 | 572.975                                                                                      | 191.137           | 33%              | 64.687            | 11%              | 21.299            | 4%                    | 62.548            | 11%              | 233.304                   | 41%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2009 | 1.252.935                                                                                    | 256.076           | 20%              | 98.190            | 8%               | 25.299            | 2%                    | 79.496            | 6%               | 548.961                   | 44%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2010 | 1.634.331                                                                                    | 285.351           | 17%              | 116.454           | 7%               | 29.328            | 2%                    | 98.960            | 6%               | 558.873                   | 34%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2011 | 1.116.900                                                                                    | 329.500           | 30%              | 124.230           | 11%              | 32.442            | 3%                    | 106.241           | 10%              | 448.908                   | 40%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2012 | 1.072.086                                                                                    | 315.383           | 29%              | 119.538           | 11%              | 31.772            | 3%                    | 117.216           | 11%              | 487.887                   | 46%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2013 | 996.699                                                                                      | 294.388           | 30%              | 63.233            | 6%               | 31.423            | 3%                    | 129.564           | 13%              | 477.957                   | 48%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |
| 2014 | 940.142                                                                                      | 308.357           | 33%              | 61.052            | 6%               | 32.276            | 3%                    | 134.473           | 14%              | 403.905                   | 43%              | -                 | -                | -                 | -                | -                                                            | -                | -                 | -                                                       | -                 | -                |

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

GRÁFICO III-69. CAUSAS EN 2014 DE LAS ALTAS INICIALES EN EL NIVEL ASISTENCIAL



Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

### *Siguen aumentando los beneficiarios de la renta activa de inserción*

Tras analizar el nivel contributivo y asistencial, es preciso hacer referencia a los beneficiarios de la renta activa de inserción, una ayuda vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales, para determinados colectivos desempleados especialmente vulnerables<sup>202</sup>.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes<sup>203</sup> representaron en 2014 el 10,3 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, lo que supone un incremento del 9 por 100 con respecto al año anterior. Ello implica un repunte en el aumento de perceptores de esta renta a pesar de los nuevos requisitos para el acceso a la misma introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad.

En el mes de noviembre de 2014 se alcanzó la cifra más alta, 272.094 beneficiarios, lo que supone un aumento de un 6,9 por 100 de perceptores con respecto al mismo

202. Desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

203. Cifra actualizada anualmente.

periodo del año anterior. En el conjunto del año se alcanzó una media de altas iniciales de 315.292, la cifra más alta desde su creación, lo que pone de manifiesto lo preocupante de la situación de los colectivos de especial vulnerabilidad, en cuanto a necesidades económicas y dificultades para encontrar un empleo, a los que va dirigida este tipo de ayuda. De nuevo, el colectivo más numeroso fue el de mayores de 45 años (207.102), seguido de las personas con discapacidad (34.016) y, en tercer lugar, las víctimas de violencia de género (19.723).

Tras analizar las nuevas altas en prestaciones por desempleo en 2014, conviene hacer seguidamente un repaso de las bajas y las causas de las mismas que se produjeron en este año. El elevado volumen de bajas en las prestaciones por desempleo y el hecho de que el motivo del 64,5 por 100 de las mismas (siendo más de la mitad de ellas bajas de la prestación contributiva) sea la incorporación al mercado laboral, se relaciona con la reanimación de este último en 2014, así como con el elevado nivel de rotación de los contratos, que se reflejan en entradas y salidas sucesivas en el sistema de protección por desempleo. También desembocaron en incorporaciones al mercado laboral casi un millón y medio de bajas en el subsidio por desempleo.

---

*Bajas de los beneficiarios de prestaciones por desempleo*

El 31,5 por 100, es decir, un total de 2.058.545 beneficiarios de prestaciones por desempleo se dieron de baja por agotamiento de la prestación, de los cuales algo más de la mitad eran beneficiarios de prestaciones por desempleo (1.168.824) y el resto perceptores de subsidio (631.343) y de renta activa de inserción (258.378), con el riesgo de desprotección que ello implica dada la inexistencia de más dispositivos asistenciales de ámbito estatal vinculados a la situación en sí de prolongación de las situaciones de desempleo. La concurrencia de situaciones de carencia de ingresos y la normativa autonómica de servicios sociales y ayudas de carácter asistencial determinará, en su caso, el acceso a otro tipo de ayudas diferentes de la protección por desempleo.

Respecto a los beneficiarios que se dan de baja en la prestación por causa de emigración, en 2014 se registraron 126.202, lo que representa el 1,9 por 100 del total, de los cuales 81.224 estaban cobrando la prestación contributiva y 39.126 el subsidio.

Por último, cabe hacer referencia a los que accedieron a la jubilación, 80.956 (un 1,2 por 100 del total de bajas), de los que la mayor parte cobraban el subsidio (51.661) y solo 26.395 eran beneficiarios de prestaciones contributivas.

Los trabajadores extranjeros constituyen uno de los grupos de población que con mayor intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis. En términos de protección por desempleo, se ha producido una reducción evidente en el número de perceptores de prestaciones de origen extranjero: en 2014 representaron el 9,63 por 100 del total de los perceptores, casi 4 puntos porcentuales menos de lo que representaban en 2011.

---

*Mayor descenso de los beneficiarios extranjeros*

En 2014 se registró la mayor disminución hasta la fecha, con un 17,5 por 100 menos de beneficiarios respecto al año anterior. En cifras globales fueron 244.855 los perceptores extranjeros, de entre los cuales 110.788 fueron perceptores del nivel contributivo, (18,3 por 100 menos que el año anterior), 107.386 fueron de nivel asistencial, (20,1 por 100 menos que en 2013) y 26.682 beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (0,5 por 100 menos que el año anterior).

El aumento del riesgo de pobreza y exclusión social entre las personas desempleadas, que afectaba al 56,5 por 100 de este grupo según la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2013, es una de las consecuencias de la prolongación de las situaciones de paro y de pérdida de alcance y suficiencia del sistema de protección por desempleo (cuadro III-41). El descenso de las rentas de los hogares, derivado de la disminución de las prestaciones por desempleo, entre otros factores, ha influido a su vez en la bajada del umbral de riesgo de pobreza monetaria<sup>204</sup>, lo que hace que resulte más preocupante el aumento de la proporción de personas por debajo del mismo. Prácticamente el 40 por 100 de los desempleados —tasa que dobla la ya de por sí elevada del conjunto de la población— se encontraban en riesgo de pobreza monetaria después de las transferencias sociales, según los últimos

*Aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social entre los desempleados*

**CUADRO III-41. DESEMPLEO, RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL, 2009/2013**

(En porcentaje sobre el total de cada submuestra)

|                                           | 1. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) |             | 2. Personas en riesgo de pobreza monetaria después de transferencias sociales |             | 3. Personas que viven en hogares con carencia material severa |             | 4. Personas que viven en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo |             |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|                                           | 2009                                                        | 2013        | 2009(*)                                                                       | 2013(*)     | 2009                                                          | 2013        | 2009(*)                                                                        | 2013(*)     |
| <b>Personas de 16 años y más: total</b>   |                                                             |             |                                                                               |             |                                                               |             |                                                                                |             |
| 16-29 años                                | 23,6                                                        | 33          | 18,3                                                                          | 24,2        | 5,6                                                           | 7,4         | 7,1                                                                            | 16,9        |
| 30-44 años                                | 22,9                                                        | 28          | 18,5                                                                          | 20,7        | 5,1                                                           | 7,6         | 5,9                                                                            | 13,2        |
| 45-64 años                                | 22,7                                                        | 28,9        | 16                                                                            | 19          | 3,2                                                           | 5           | 11,6                                                                           | 19,6        |
| <b>Total(**)</b>                          | <b>23,7</b>                                                 | <b>26,6</b> | <b>19,1</b>                                                                   | <b>19,3</b> | <b>4,1</b>                                                    | <b>5,7</b>  | <b>8,1</b>                                                                     | <b>16,5</b> |
| <b>Personas de 16 años y más: parados</b> |                                                             |             |                                                                               |             |                                                               |             |                                                                                |             |
| 16-29 años                                | 35,7                                                        | 53,5        | 26,5                                                                          | 37,1        | 10,9                                                          | 14,6        | 14,5                                                                           | 33,5        |
| 30-44 años                                | 43,7                                                        | 57,1        | 34,3                                                                          | 41,3        | 12,6                                                          | 16,9        | 18,4                                                                           | 36,2        |
| 45-64 años                                | 41,7                                                        | 58          | 31,3                                                                          | 39,9        | 9                                                             | 12,6        | 23,9                                                                           | 45,4        |
| <b>Total(**)</b>                          | <b>40,9</b>                                                 | <b>56,5</b> | <b>31,3</b>                                                                   | <b>39,9</b> | <b>11,1</b>                                                   | <b>14,9</b> | <b>18,5</b>                                                                    | <b>38,5</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE: ECV 2009 (base 2013) y ECV 2013. Véanse definiciones y explicaciones metodológicas en la nota al cuadro III-42, en el apartado 5.9, sobre servicios sociales y asistencia social.

204. El umbral de riesgo de pobreza monetaria (definido como el 60 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo —escala OCDE modificada—) ha pasado de 8.876,83 euros en 2008 (ECV 2009) a 8.114,16 euros en 2012 (ECV 2013).

datos. El resto de los indicadores asociados al riesgo de pobreza y/o exclusión social de las personas desempleadas registraban valores muy superiores al del total de la población al comienzo de la crisis, pero desde entonces hasta donde alcanzan los últimos datos han empeorado mucho más para este nutrido grupo de población. Por grupos de edad, en el grupo de población de entre 16 y 64 años, prácticamente todos los indicadores de riesgo de pobreza y/o exclusión social empeoran a medida que aumenta la edad, de modo que la situación de los mayores de 45 años en situación de desempleo emerge como uno de los principales problemas sociales de los próximos años, siendo prioritaria la adopción de medidas dirigidas a resolverlo.

### ***Cambios normativos que afectan a la protección por desempleo***

La gravedad de la situación justificó la elaboración de una de las principales normas aprobadas a lo largo de 2014, el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo, que responde al compromiso recogido en el Acuerdo de 15 de diciembre de 2014<sup>205</sup>. Esta norma incide tanto en el papel a desempeñar por los Servicios Públicos de Empleo (SPE), en especial con relación a los parados de larga duración, como en la importancia de mantener el compromiso de los beneficiarios con el mercado laboral a través de su búsqueda activa de empleo. Como elementos novedosos de este programa destacan la posibilidad de compatibilizar un contrato por cuenta ajena con la percepción de la ayuda de acompañamiento y la exoneración del pago de cuotas en supuestos de fuerza mayor.

La Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, estableció ciertas modificaciones en materia de protección por desempleo con relación a la obligación de mantenerse inscrito como demandante de empleo y el deber de vigilancia de los servicios públicos de empleo competentes. Unido a lo anterior, cabe recordar que el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, se proponía reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo, contemplando algunos como objetivos relacionados con la protección por desempleo de algunos colectivos, como favorecer la empleabilidad de los jóvenes, los mayores de 55 años, los desempleados de larga duración y beneficiarios del Prepara.

Por su parte, la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se Modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, objeto de dictamen del CES<sup>206</sup>, introdujo también una modificación de la

205. Véase Memoria CES, capítulo II, apartado 2.1.

206. Dictamen CES 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

**RECUADRO III-14. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO****¿Qué es?**

Programa de activación con doble dimensión:

- Favorecer la vuelta al empleo a través de políticas activas de empleo y actuaciones de intermediación laboral.
- Una ayuda económica de acompañamiento gestionada por el SEPE y vinculada a la participación en las políticas de activación para el empleo, de cuantía igual al 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento (en 2014 y 2015, 426 euros mensuales) durante 6 meses.

**¿Quiénes pueden beneficiarse?**

Desempleados que cumplan los requisitos siguientes:

1. Transcurso de al menos 6 meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones:
  - Renta Activa de Inserción (RAI) o precedentes.
  - Programa Temporal de Protección e Inserción (Prodi).
  - Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (Prepara), así como en los sucesivos reales decreto-leyes que han prorrogado dicho programa.
2. Inscripción como demandante de empleo en el SEPE competente a fecha 1 de diciembre de 2014.
3. Ser parado de larga duración.
4. No tener derecho a la protección por desempleo, contributiva o asistencial, o a la RAI.
5. Haber cesado involuntariamente en un trabajo por cuenta ajena.
6. Carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75 por 100 del SMI.
7. Cumplir las «obligaciones de activación», suscribir un compromiso de actividad y acreditar acciones de búsqueda activa de empleo (BAE) ante el SEPE.

**Plazo que se establece para solicitar la incorporación al programa:**

Entre el 15 de enero de 2015 y el 15 de abril de 2016.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

Ley 32/2010, de 5 de agosto, que estableció un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia. La citada Ley estableció un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, ligado a que los beneficiarios hubiesen dado cobertura previa a las contingencias profesionales. En estos años de aplicación, este sistema de cobertura por cese de actividad ha mostrado cierta rigidez en el acceso a la prestación, planteándose dificultades en el cumplimiento de los requisitos que condicionan el acceso a la prestación.

La Ley 35/2014 pretende suavizar los requisitos de acceso a la protección y posibilitar la extensión de nuevos beneficiarios al mismo, aunque manteniendo el carácter voluntario de dicha cobertura. La mayor novedad que se incorpora en la regulación, junto con la flexibilidad de los requisitos de acceso, se centra en los ámbitos de financiación del sistema, respecto del que se mantiene su cobertura exclusiva con cargo a la cotización por dichas contingencias profesionales efectuada por los trabajadores que opten por esta protección.

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales, y otras de carácter económico, contiene dos cuestiones relacionadas con la protección por desempleo: en primer lugar establece que los desempleados que vienen realizando trabajos de colaboración social en el ámbito de las Administraciones públicas podrán continuar haciéndolo hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones y, en segundo lugar, dispone que la TGSS tiene la competencia para proceder a la recaudación en vía ejecutiva del reintegro de las prestaciones de desempleo indebidamente percibidas o de responsabilidad empresarial.

Cabe recordar, que el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, estableció la prórroga automática de la vigencia del Programa Prepara en tanto que la tasa de desempleo se mantenga por encima del 20 por 100 según la última EPA publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga. Dado que tal requisito no ha dejado de cumplirse desde entonces, se han aprobado prórrogas sucesivas del Programa Prepara, a través de las correspondientes Resoluciones del Servicio Público de Empleo Estatal<sup>207</sup>, la más reciente aprobada en febrero de 2015.

---

*Nuevas prórrogas del  
Programa Prepara*

A principios de 2015 se aprobó la Orden ESS/86/2015, de 30 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 que, respecto de las prestaciones por desempleo, fija el coeficiente aplicable para determinar la cotización en supuestos de los subsidios por desempleo de nivel asistencial.

---

*Últimas novedades  
normativas*

Finalmente, cabría mencionar que el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de

207. Resolución de 24 de enero de 2014, del Servicio Público de Empleo Estatal, prorroga la vigencia de la Resolución de la Ley de agosto de 2013, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (Programa Prepara).



orden social, contiene una reducción del número mínimo de jornadas reales cotizadas necesarias para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria en favor de los trabajadores eventuales agrarios de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura, afectados por el descenso de producción del olivar como consecuencia de la sequía.

## 5.9. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

### 5.9.1. Riesgo de pobreza y exclusión social, retos para la protección asistencial

El conjunto de áreas de la protección social y de políticas sociales descrito en las anteriores páginas ha permitido paliar algunos de los efectos sociales más negativos de la crisis, en especial durante sus primeros años. Sin embargo, no ha conseguido contrarrestar los efectos del fuerte deterioro de las rentas de la mayoría de la población en estos años. Según la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2013, los ingresos de la mitad de la población se situaban por debajo de 13.524 euros anuales, reflejando un descenso del 8,6 por 100 desde la ECV 2009<sup>208</sup>. Esta reducción de la mediana de ingresos ha implicado, a su vez, una bajada del límite de renta por debajo del cual se considera a la población en riesgo de pobreza monetaria (el denominado umbral de riesgo de pobreza). Es este contexto de deterioro muy extendido de los ingresos el que permite apreciar la gravedad de la evolución del riesgo de pobreza que reflejan los últimos datos de la ECV 2013. A pesar del descenso del umbral de riesgo de pobreza (que pasó de 8.877 euros/año en la ECV 2009 a 8.114 euros en la ECV 2013), hay un porcentaje más elevado de personas en edad activa situadas por debajo del umbral (tasa de riesgo de pobreza monetaria). Únicamente los perceptores de ingresos más estables —los pensionistas— se han mantenido relativamente a salvo de esta tendencia, viendo disminuir su riesgo de pobreza relativa. Ello no implica que objetivamente hayan mejorado su pecunia, sino que se han mantenido igual o han empeorado menos que la población en edad activa, principalmente por encontrarse ya a distancia del mercado de trabajo y del peligro del desempleo (cuadro III-42). De hecho, la desigualdad de ingresos en este colectivo de 65 años o más es menor que la observada en el conjunto de la población. Según datos de la ECV 2013, el ratio S80/S20<sup>209</sup> se sitúa en 6,3 para la población española en su conjunto (entre las más elevadas de la UE), descendiendo a 4,5 cuando se considera únicamente a las personas de 65 años o más.

El problema de la precariedad de ingresos que traslada la tasa de riesgo de pobreza monetaria se concentra, además, en algunos grupos cuyo peso es importante en el total

208. Mediana de ingresos por unidad de consumo (escala OCDE modificada). El periodo de referencia de los ingresos es año anterior al de la encuesta.

209. Es una medida del grado de desigualdad de la distribución de la renta en una determinada población. Se calcula como la ratio entre el total de ingresos del 20 por 100 de la población con mayores ingresos (quintil más alto) y el total de ingresos del 20 por 100 de la población con menores ingresos (quintil más bajo); ingresos por unidad de consumo (escala OCDE modificada) referidos al año anterior al de la encuesta.

de la población. El 56,5 por 100 de los parados, como se ha visto en el apartado anterior, se encuentra en esta situación. Atendiendo a la nacionalidad, los extranjeros no comunitarios arrojan la peor tasa de riesgo de pobreza monetaria (47,8 por 100), seguidos de los extranjeros comunitarios (35,1 por 100) y muy a distancia de los españoles (16,5 por 100). En cuanto al tipo de hogar, los monoparentales siguen acusando fuertemente este problema (38 por 100 de las personas que viven en este tipo de hogares). En general, el riesgo de pobreza en los hogares con niños en España sigue representando un desafío especialmente grave, muy relacionado con la situación laboral de sus padres y el hecho o no de que ambos trabajen, que requiere medidas de amplio alcance en diversos ámbitos, no solo en el asistencial. En la actualidad se encuentra vigente el Plan Nacional de infancia y adolescencia 2013-2016, una de cuyas medidas, la actualización de la normativa de protección de menores, fue sometida al dictamen del CES<sup>210</sup>.

En este escenario, los servicios sociales de las comunidades autónomas no solo detentan y ejercitan las competencias vinculadas a la asistencia social propiamente dicha, sino que les corresponde incardinar en la realidad de su territorio buena parte de

**CUADRO III-42. INDICADORES DE RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL, ESPAÑA, 2009/2013**  
(Porcentaje de personas sobre el total de cada grupo de edad)

| Edades       | 1. Personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) |             | 2. Personas en riesgo de pobreza monetaria después de transferencias sociales |             | 3. Personas que viven en hogares con carencia material severa |            | 4. Personas que viven en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo |             |
|--------------|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------|
|              | 2009                                                          | 2013        | 2009(*)                                                                       | 2013(*)     | 2009                                                          | 2013       | 2009(*)                                                                        | 2013(*)     |
| <16 años     | 31,9                                                          | 31,9        | 28,9                                                                          | 26,7        | 6,6                                                           | 8,4        | 6,0                                                                            | 13,4        |
| 16-29 años   | 23,6                                                          | 33,0        | 18,3                                                                          | 24,2        | 5,6                                                           | 7,4        | 7,1                                                                            | 16,9        |
| 30-44 años   | 22,9                                                          | 28,0        | 18,5                                                                          | 20,7        | 5,1                                                           | 7,6        | 5,9                                                                            | 13,2        |
| 45-64 años   | 22,7                                                          | 28,9        | 16,0                                                                          | 19,0        | 3,2                                                           | 5,0        | 11,6                                                                           | 19,6        |
| 65 y +       | 24,9                                                          | 14,5        | 23,8                                                                          | 12,7        | 2,3                                                           | 2,7        | —                                                                              | —           |
| <b>Total</b> | <b>24,7</b>                                                   | <b>27,3</b> | <b>20,4</b>                                                                   | <b>20,4</b> | <b>4,5</b>                                                    | <b>6,2</b> | <b>7,6</b>                                                                     | <b>15,7</b> |

(\*) El periodo de referencia, tanto del indicador de riesgo de pobreza monetaria como del indicador de intensidad en el empleo, es el año anterior al de encuesta (2008 en la ECV 2009 y 2012 en la ECV 2013).

1. Personas en riesgo de pobreza y exclusión social (indicador europeo AROPE). Se consideran personas en riesgo de pobreza o exclusión social a la población que se encuentra en alguna de las tres situaciones que se definen a continuación.
2. Personas en riesgo de pobreza monetaria después de transferencias sociales. Personas cuyos ingresos anuales (después de transferencias sociales) son inferiores al 60 por 100 de la mediana de la distribución de los ingresos anuales por unidad de consumo (después de transferencias sociales). Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos disponibles del hogar (renta neta del hogar después de transferencias sociales) entre el número de unidades de consumo del mismo (escala OCDE modificada). El periodo de referencia de los ingresos es el año anterior al de la encuesta.
3. Personas que viven en hogares con carencia material severa. Población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: no tener retrasos en el pago del alquiler, hipoteca, recibos relacionados con la vivienda o compras a plazos; mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; hacer frente a gastos imprevistos; una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año; un coche, una lavadora, una televisión a color, un teléfono.
4. Personas que viven en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo. Personas que viven en hogares en los que los adultos en edad de trabajar lo han hecho menos del 20 por 100 de su potencial total de trabajo en el año anterior al de la entrevista (periodo de referencia de los ingresos). Se calcula, por una parte, el número de meses en los que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia y, por otra parte, el total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado. Se calcula el ratio y se determina si es inferior al 20 por 100. Esta variable no se aplica en el caso de las personas de 60 y más años.

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*: ECV 2009 (base 2013) y ECV 2013.

210. Véase Dictamen CES/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia.

las políticas de igualdad de oportunidades e inclusión social, necesarias para superar los desencadenantes de la desigualdad que muchas veces se esconden tras las situaciones de penuria económica y riesgo de exclusión social. Se trata de una batería de ambiciosos planes y estrategias en distintos ámbitos, de cuya creación se ha ido dando cuenta en sucesivas Memorias del CES, sin que resulte fácil una aproximación a sus resultados, pues habitualmente suelen faltar elementos para su evaluación. Cabe recordar, sin ánimo de exhaustividad, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014, la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, entre otras, junto con los planes de otros ámbitos territoriales. La ambición y profusión de este tipo de estrategias contrasta con el languidecimiento en la práctica de los objetivos de igualdad de oportunidades durante los años de crisis, que han quedado relegados ante la perentoriedad de otros objetivos. La realidad es que durante estos años los servicios sociales se han visto desbordados por el incremento de demandas de atención, el cambio en los perfiles de sus habituales beneficiarios —a los que se han añadido personas y familias de nueva incorporación al circuito de los riesgos sociales— mientras su presupuesto disminuía a marchas forzadas. En 2014 el presupuesto autonómico para servicios sociales se redujo menos que en años anteriores (un 0,9 por 100), si bien hay que recordar que en el año anterior el descenso había sido del 14,4 por 100 tras varios años de ajustes<sup>211</sup>.

Efecto de lo anterior es el desplazamiento de la demanda hacia las entidades del tercer sector de acción social que, habiendo sufrido también los rigores de la reducción de apoyos y subvenciones públicas, afrontan una situación que escapa a sus posibilidades de actuación<sup>212</sup>. Ya entrado el año 2015 el Gobierno abordó la reforma del marco normativo de actuación de estas entidades, al tiempo que un proyecto de norma para impulsar el voluntariado, ambos sometidos a dictamen del CES<sup>213</sup>. Este órgano constataba cómo, ciertamente, la crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, de modo que el aumento de las situaciones carenciales entre la población, unido a la insuficiencia de los dispositivos públicos, han derivado en un incremento de las demandas de atención social dirigidas a las entidades que conforman el tercer sector de acción social. Si bien, en opinión del CES, la colaboración complementaria del tercer sector de acción social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.

211. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017*, pág. 59.

212. FOESSA, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2014.

213. Dictamen CES 1/2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, y Dictamen 2/2015, sobre Anteproyecto de Ley de Voluntariado.

### 5.9.2. El debilitamiento del Plan Concertado, pilar fundamental de la red básica de servicios sociales en España

La implantación del sistema público de servicios sociales en España, y en concreto la red básica, ha contado con un elemento fundamental, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales. Este plan, creado en 1988, tiene como finalidad la colaboración entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas en la financiación conjunta de una red de servicios sociales de atención primaria que permita garantizar las prestaciones básicas a todos los ciudadanos (y en especial a aquellas personas en situación de necesidad), ayudando así a las corporaciones locales en el desarrollo de las competencias que le son atribuidas por la Ley de Bases de régimen local<sup>214</sup> y las respectivas leyes autonómicas de servicios sociales.

El plan se instrumentaliza mediante un Convenio-Programa, suscrito y prorrogado por todas las comunidades autónomas (excepto Navarra y País Vasco) desde 1988 y por las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla desde 1999. A través de este convenio se financian proyectos para la dotación y mantenimiento de tres tipos de equipamientos: los centros de servicios sociales, pieza angular, y dos equipamientos de apoyo, como son los albergues y los centros de acogida (de mujeres, de menores y polivalentes). Desde estos equipamientos se desarrollan las prestaciones básicas de información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, y actuaciones específicas de prevención e inserción

Cabe señalar que el Plan Concertado es, sobre todo, un plan de financiación de equipamientos de servicios sociales, pero no exclusivamente, pues a través del mismo se ha creado un sistema de información que permite elaborar y difundir anualmente una memoria de situación y previsiones. Esta memoria es una de las fuentes principales para conocer la realidad de la red pública de servicios sociales de atención primaria en sus dimensiones básicas. Ofrece información, desagregada por comunidades y ciudades autónomas, sobre equipamientos, coste de los mismos y financiación por parte de la Administración General del Estado, autonómica y local.

No obstante, la utilización de esta fuente exige hacer algunas consideraciones previas de carácter metodológico. Por un lado es importante tener en cuenta que, aunque el Plan cubre muchos servicios de atención primaria, no incluye todos los servicios sociales de atención primaria existentes, de manera que no ofrece información completa a este respecto. También cabe matizar que tanto las comunidades y ciudades autónomas como las corporaciones locales pueden transferir a los centros fondos que proceden de créditos externos al Plan Concertado y hacerlo constar así en las memorias de

214. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local. El nuevo marco legal para las Administraciones locales ha modificado de manera sustancial su ámbito competencial y, de manera específica, en materia de servicios sociales.

evaluación, lo que hace que algunos indicadores relativos a financiación y gasto presenten cierta heterogeneidad a nivel territorial<sup>215</sup>. A ello hay que sumar que se trata de una fuente que no abarca todo el territorio nacional. No se dispone de información en materia del Plan Concertado ni de Navarra ni del País Vasco<sup>216</sup>. Además, no todos los municipios españoles están incluidos en el Plan (en 2012 fueron 7.397, el 97 por 100 del total de municipios de las 17 comunidades y ciudades autónomas concertantes<sup>217</sup>). Asimismo, parece oportuno recordar que la memoria del Plan se difunde con retraso, lo que dificulta un análisis actualizado del mismo.

En 2012 se financiaron 1.389 proyectos en el marco del Plan Concertado, de los que 1.372 fueron catalogados como centros de servicios sociales, once como alber-

gues y seis como centros de acogida (un centro de acogida a mujeres y cinco centros de acogida polivalentes). Estos proyectos contaron, en su conjunto, con un crédito de 1.523.664.496 euros, incluyendo en dicho cómputo total tanto las aportaciones externas a la financiación del Plan Concertado como los remanentes del ejercicio anterior.

---

*Evolución de la  
financiación del Plan  
Concertado*

No obstante, en 2012 la financiación del Plan Concertado se redujo en un 2 por 100 respecto al año anterior, truncando la trayectoria creciente observada en la última década (gráfico III-70).

Como es sabido, la participación de las distintas Administraciones en la financiación del Plan Concertado es desigual. En 2012 fueron las comunidades y ciudades autónomas quienes contribuyeron con mayor cantidad, como promedio un 51,2 por 100 del total, seguidas por las Administraciones locales con un 45,7 por 100 y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (AGE o MSSSI en adelante) con un 3,1 por 100 (gráfico III-71).

La aportación de la AGE en términos absolutos ha ido en aumento desde el comienzo del Plan en 1988 hasta 2009-2010, reduciéndose a partir de entonces; en 2012, la reducción fue del 46,5 por 100. Su participación en términos relativos, que en los

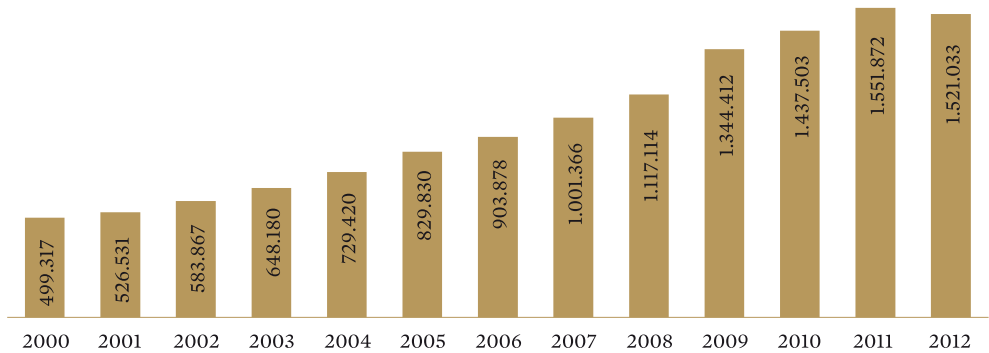
215. Hay que tener en cuenta que el Convenio únicamente condiciona a que las comunidades y ciudades autónomas aporten una dotación económica de igual cuantía, al menos, que la aportada por la Administración General del Estado, y que es cada comunidad o ciudad autónoma la que determina la cuantía de las corporaciones locales de su territorio responsables de cada proyecto. Debido a ello, algunas comunidades autónomas se limitan a comprometer crédito y justificar gasto por la misma cantidad que el Ministerio, mientras que otras, además de este crédito, reflejan todas aquellas partidas que contribuyen a financiar su red pública de servicios sociales de atención primaria o, al menos, las referidas a los centros de servicios sociales. Además, las corporaciones locales no siempre pueden justificar presupuestariamente en el Plan Concertado el conjunto de los recursos propios o externos que destinan a aquella, debido a que provienen de convenios o subvenciones ajenos al Plan.

216. Habida cuenta de su carácter foral, Navarra y País Vasco no participan en los mecanismos de financiación del Plan Concertado y, en consecuencia, no están obligadas a aportar al MSSSI información sobre la materia.

217. La cobertura poblacional de estos municipios se sitúa en torno al 99 por 100 de la población española.

**GRÁFICO III-70. FINANCIACIÓN DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2012**

(Aportación total en miles de euros)

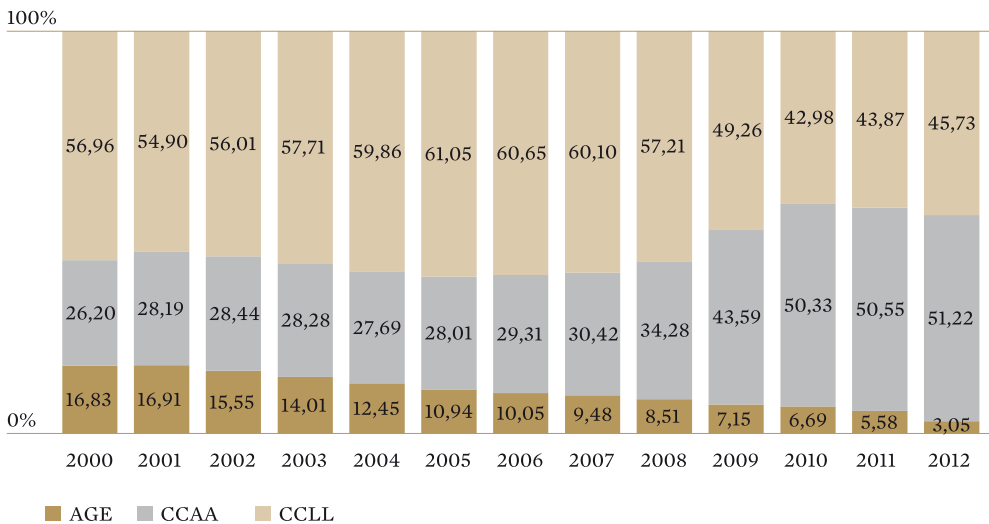


Nota: no se incluyen los remanentes del ejercicio anterior, sí se incluyen las aportaciones procedentes de créditos externos.

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

**GRÁFICO III-71. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2012**

(Porcentaje sobre el total)



Nota: no se incluyen los remanentes del ejercicio anterior; sí se incluyen las aportaciones procedentes de créditos externos.

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

primeros años del Plan alcanzó el 25 por 100 de la financiación total, ha ido disminuyendo hasta situarse en 2012 un modesto 3,1 por 100.

Las comunidades y ciudades autónomas, en conjunto, fueron aumentando su aportación en términos absolutos desde el comienzo del Plan hasta 2011, siendo 2012 el primer año en que su aportación se redujo (un 0,7 por 100 respecto al año anterior).

En lo que a su porcentaje de participación se refiere, en los primeros años estas alcanzaron porcentajes de participación cercanos al 33 por 100, que decrecieron con posterioridad y se recuperaron en los últimos años con una colaboración superior a la mitad de la financiación del Plan.

Las corporaciones locales, que desde el comienzo del Plan asumieron la mayor proporción del gasto, en los últimos años han tenido un porcentaje de participación algo menor que las comunidades autónomas. Ello a pesar de que su aportación en términos absolutos no ha dejado de crecer (con la excepción de la reducción registrada en 2010).

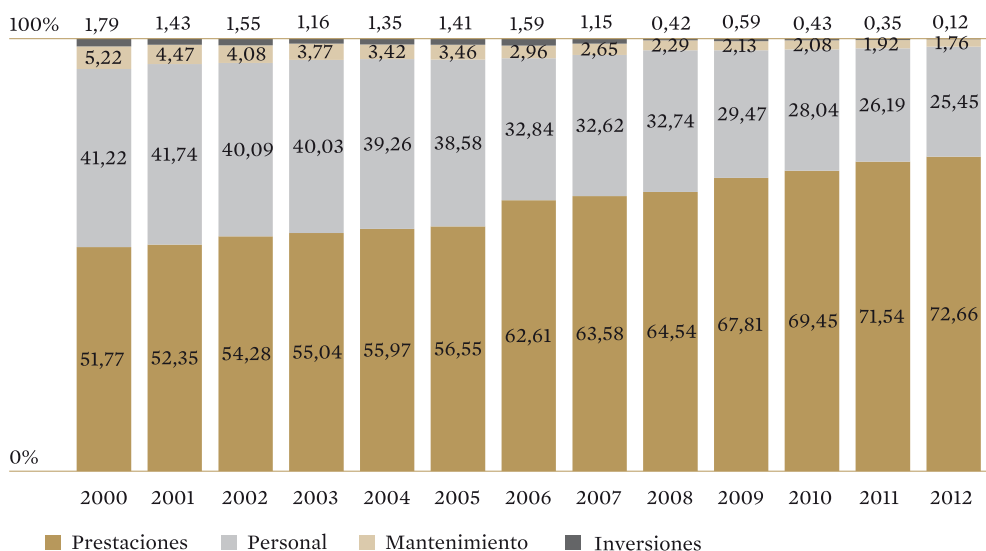
### *Evolución de las partidas de gasto del Plan Concertado*

El conjunto de proyectos financiados a través del Plan Concertado tuvo un gasto real total en 2012 de 1.517.405.280 euros, lo que supuso una reducción del 1,9 por 100 respecto al año anterior (29.673.647 euros menos que en 2011), que truncó la tendencia creciente del gasto registrada desde el inicio del Plan en 1988.

En términos relativos se mantuvo la dinámica observada desde el comienzo del Plan tendente a aumentar el peso del gasto en prestaciones y reducir el peso de las demás partidas de gasto (gráfico III-72).

No obstante, en términos absolutos el gasto se redujo en todas las partidas, especialmente en inversión (reducción respecto al año anterior del 0,4 por 100 en prestaciones, del 4,7 por 100 en personal, del 9,8 por 100 en mantenimiento y del 66 por 100

**GRÁFICO III-72.** DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DEL PLAN CONCERTADO POR PARTIDA, 2000-2012  
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

en inversión). Cabe destacar al respecto que el gasto en prestaciones se redujo en 2012 por primera vez en la historia del Plan. También parece oportuno señalar que la disminución del gasto en personal producida en 2012 fue novedosa en términos de tendencia, pues, a excepción de la reducción registrada en 2006, no se había producido con anterioridad una disminución de esta partida (gráfico III-73).

En concordancia con la concentración de usuarios del Plan en los centros de servicios sociales, el 99,4 por 100 del gasto total correspondió a este tipo de equipamiento (1.508.405.480 euros).

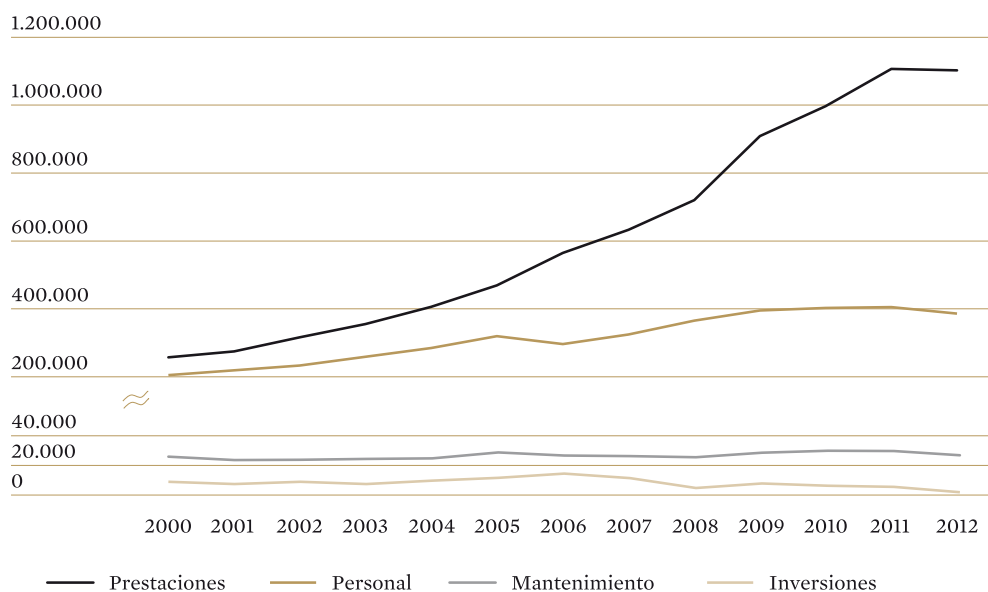
En 2012 se contabilizaron un total de 5.984.313 usuarios en el ámbito del Plan Concertado, de los cuales el 99,8 por 100 fueron usuarios de centros de servicios sociales, siendo mucho menor el uso de albergues y centros de acogida (8.332 y 2.763 usuarios, respectivamente)<sup>218</sup>.

Atendiendo a la evolución temporal, destaca en 2012 la reducción de usuarios que recibieron algún tipo de servicio o prestación social básica en centros de servicios

*Los usuarios de servicios sociales en el ámbito del Plan Concertado*

**GRÁFICO III-73.** PARTIDAS DE GASTO DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2012

(Miles de euros)

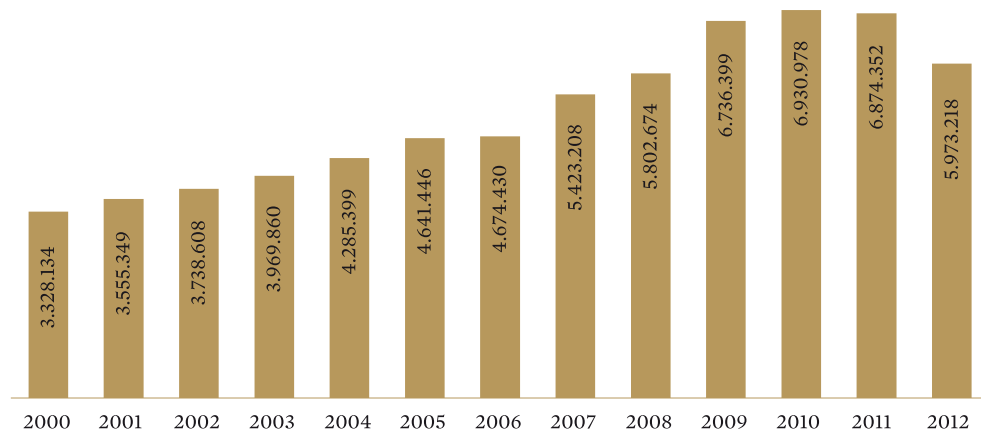


Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

218. Desde el acuerdo para la flexibilización de las Prestaciones, tomado en 1994, el Plan Concertado financia algunos equipamientos complementarios a los centros de servicios sociales. En 2012, en cinco comunidades autónomas (Canarias, Cantabria, Valencia, Galicia y Baleares) y en la Ciudad de Melilla se financiaron, en el marco del Plan Concertado, equipamientos complementarios de centros de servicios sociales (oficinas o servicios de información, comedores sociales, centros de estancia diurna, minirresidencias y pisos tutelados), siendo 25.957 el número de usuarios de los mismos.



**GRÁFICO III-74. USUARIOS DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2012**  
(Número)



Nota: “usuario-persona-individuo” contabilizado sin repetición.

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

sociales, 901.134 usuarios menos que en 2011 (gráfico III-74). Aunque llama la atención esta reducción de usuarios en un año en el que la crudeza de la crisis debió aumentar las necesidades de la población, su disminución concuerda con la caída de la financiación registrada en dicho año.

Por su parte, el número de expedientes familiares registrados en los centros de servicios sociales se situó, en 2012, en 2.120.046 (249.959 expedientes menos que en 2011), correspondiendo, en promedio, 2,82 usuarios por expediente familiar.

### *El desarrollo de prestaciones sociales en el marco del Plan Concertado*

Como se ha dicho, el objetivo fundamental del Plan Concertado es desarrollar aquellas prestaciones consideradas básicas en el campo de los servicios sociales: información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, y actuaciones específicas de prevención e inserción (recuadro III-15).

En el Plan Concertado se conceptúa bajo la denominación de “centro de servicios sociales” a los equipamientos de carácter comunitario, dotados de los equipos técnicos y los medios necesarios para dar soporte a las prestaciones básicas. Como se ha visto, este tipo de equipamientos representa la base de la gran mayoría de los proyectos financiados por el Plan. Analizando las prestaciones básicas que desarrollan en el ámbito del Plan, tanto en términos de gasto como de usuarios-perceptores, destaca la importancia del gasto destinado a ayuda a domicilio, que en 2012 alcanzó el 82 por

**RECUADRO III-15.** PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DEL PLAN CONCERTADO

**Información y orientación**

Información, orientación y asesoramiento a los ciudadanos en relación con los derechos que les asisten y los recursos sociales existentes; valoración de la situación que presenta la persona o familia objeto de atención, elaboración de un diagnóstico y propuesta de medidas (programas individualizados) para la superación de la problemática presentada (incluye la tramitación para acceder a otra prestación básica o a las prestaciones económicas).

**Ayuda a domicilio y apoyo a la unidad convivencial**

— *Ayuda a domicilio*

Servicios domésticos relacionados con la alimentación, ropa, limpieza y mantenimiento de la vivienda; servicios de carácter personal (compañía, apoyo a la movilización dentro del hogar o acompañamiento para la realización de gestiones), ayudas técnicas y adaptaciones del hogar (teleasistencia, reparaciones, etc.).

— *Apoyo a la unidad de convivencia*

Apoyo social y educativo (sobre administración, economía familiar o educación de hábitos); apoyo a unidades convivenciales en situaciones desestructuradas (asesoramiento jurídico, psicológico, etc.).

**Alojamiento alternativo**

Actuaciones para el acogimiento familiar (captación de familias, selección de individuos a acoger y seguimiento en el periodo de acogida); estancias de emergencia en alojamientos alternativos públicos (albergues siempre que no se contemplen como equipamientos individualizados en el Plan Concertado) o privados (pensiones, hostales, etc.); estancias en servicios específicos de la red básica para el alojamiento alternativo (centros de acogida, viviendas tuteladas y demás equipamientos, siempre que estén integrados en la red básica). Si el alojamiento se realiza en un equipamiento especializado del segundo nivel, la prestación concedida desde la red básica, en este caso, se incluirá dentro de las actividades propias de la prestación de “información y orientación”.

**Prevención e inserción social**

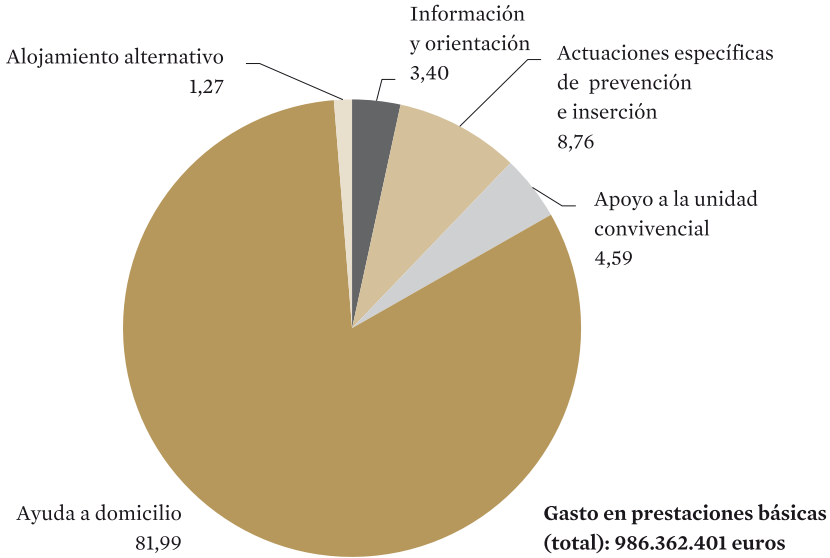
Acciones de promoción y participación social abiertas a toda la población; actividades de prevención o intervención dirigidas a personas o grupos con problemáticas de marginación social; actuaciones dirigidas a facilitar el acceso a los recursos normalizados (promoción de empleo, alfabetización, entrenamiento previo en habilidades sociales).

Fuente: elaboración propia.

100 del gasto total en prestaciones básicas (gráfico III-75), y ello a pesar de ser una prestación con pocos usuarios-perceptores en términos comparativos (gráfico III-76).

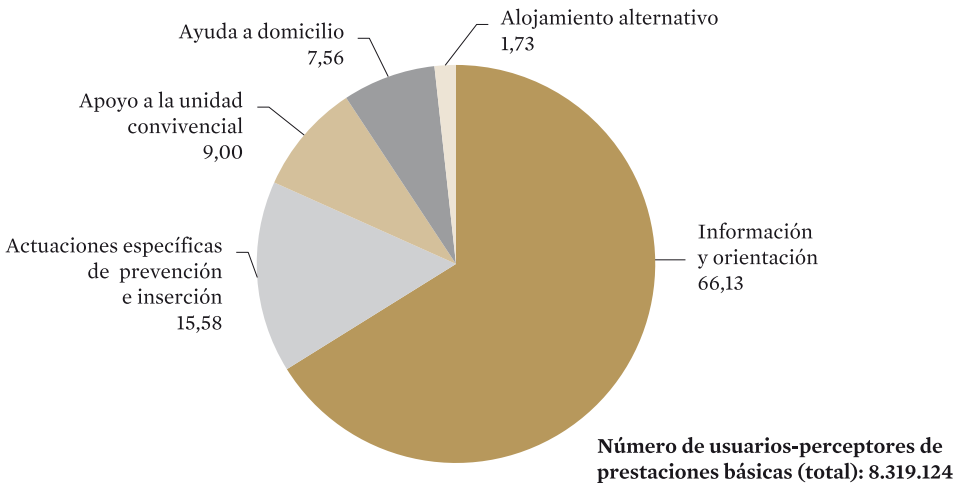
A través del Plan Concertado, además de las prestaciones básicas analizadas, se financian dos prestaciones complementarias: ayudas económicas individualizadas y actuaciones destinadas al fomento de la solidaridad y la cooperación social (recuadro III-16).

**GRÁFICO III-75. GASTO EN PRESTACIONES BÁSICAS POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2012**  
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

**GRÁFICO III-76. PERCEPTORES DE PRESTACIONES BÁSICAS POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2012**  
(Porcentaje sobre el total)



Nota: “usuario-perceptor de prestaciones” contabilizado tantas veces como prestaciones le sean asociadas.  
Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

**RECUADRO III-16. PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MARCO DEL PLAN CONCERTADO**

**Ayudas económicas individualizadas**

Ayudas económicas en situaciones de emergencia social a personas que carecen de recursos para afrontarlas. Pueden concederse desde cualquier programa de los centros de servicios sociales, por lo que no puede atribuirse a una prestación determinada. Unas veces suponen el impulso que el ciudadano necesita para poder superar una situación eventual; en otras ocasiones son el complemento necesario para desarrollar otro tipo de actuaciones en un marco más amplio de intervención.

**Actuaciones destinadas al fomento de la solidaridad y la cooperación social**

Actuaciones dirigidas a potenciar las expresiones de solidaridad y fomentar la responsabilidad social ante situaciones de necesidad: promoción y organización del voluntariado social (captación de voluntarios, formación de voluntarios, selección y asignación de voluntarios, diseño y elaboración de contratos de voluntarios y seguimiento de las actividades de los voluntarios); cooperación con ONG dedicadas al fomento de la solidaridad social (algunas de las cuales reciben subvenciones desde los centros de servicios sociales).

Fuente: elaboración propia.

En 2012 se registraron perceptores de ayudas económicas con cargo al Plan Concertado en la mayoría de las comunidades y ciudades autónomas. El número total de ayudas de este tipo fue 628.680 (11.483 más que en 2011). El gasto que repercutió en concepto de estas ayudas fue de 86.964.922 euros, de lo que se deduce un coste medio por perceptor de la prestación de 138,33 euros (prácticamente la misma cantidad que en 2011).

Respecto al fomento de la solidaridad y la cooperación social, cabe señalar que en 2012 se realizaron 9.582 actuaciones con ONG (2.800 menos que en 2011), de las cuales 2.681 fueron subvencionadas por los centros de servicios sociales con cargo al Plan Concertado<sup>219</sup>. Por su parte, las actividades de voluntariado realizadas en los centros de servicios sociales fueron 4.027 (4.769 menos que en 2011) y contaron con una participación de 15.915 voluntarios (7.947 más que en 2011).

### **5.9.3. El aumento de las necesidades objeto de atención por parte de los servicios sociales**

Como se ha visto, la financiación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales se redujo en 2012 por primera vez en su historia, lo que se tradujo en una reducción de usuarios en el ámbito del mismo. Este

219. En 2011, sin embargo, se subvencionaron más de la mitad de las actuaciones realizadas con ONG.

debilitamiento del Plan, uno de los pilares de la red pública de servicios sociales de atención primaria en España, se produjo en un contexto de persistencia y aumento de las necesidades de la población, manifiesto en el creciente número de intervenciones sociales que fueron abiertas o se mantuvieron abiertas en 2012 según los datos del SIUSS (Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales).

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en cumplimiento del convenio de cooperación firmado con catorce comunidades autónomas y con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla sobre el SIUSS, elabora anualmente una memoria basada en los resultados estadísticos de los datos transferidos por estas, fuente principal para conocer la actuación realizada en España por los servicios sociales.

En el año 2012, al igual que en anteriores, el análisis de la memoria del SIUSS se limitó a quince comunidades y ciudades autónomas, pues la comunidad autónoma de Canarias no realizó el volcado de sus datos. El ámbito geográfico de esta fuente de información en términos de comunidades y ciudades autónomas es más reducido que el de la memoria del Plan Concertado. Sin embargo, se trata de una fuente que proporciona información de muchos centros de servicios sociales autonómicos sin limitarse al ámbito de financiación del Plan<sup>220</sup> y permite un análisis más detallado de la actuación de los servicios sociales en España. Su universo de análisis son las intervenciones abiertas o que se mantuvieron abiertas durante el año de referencia, pudiéndose analizar de forma diferenciada aquellas intervenciones en las que realmente se trabajó durante dicho periodo (según la fecha de última actualización)<sup>221</sup>. A partir del universo escogido se obtiene información sobre usuarios de las intervenciones (contabilizados tantas veces como intervenciones le sean asociadas), usuarios distintos (contabilizados sin repetición) y expedientes familiares (también contabilizados sin repetición).

En 2012 se redujo el número de intervenciones con las que realmente se trabajó, así

como el de usuarios distintos y expedientes familiares asociados a las mismas (gráfico III-77); sin embargo, el número de usuarios distintos y expedientes familiares vinculados a las intervenciones abiertas o que permanecieron abiertas fue en aumento (gráfico III-78), lo que indica, por

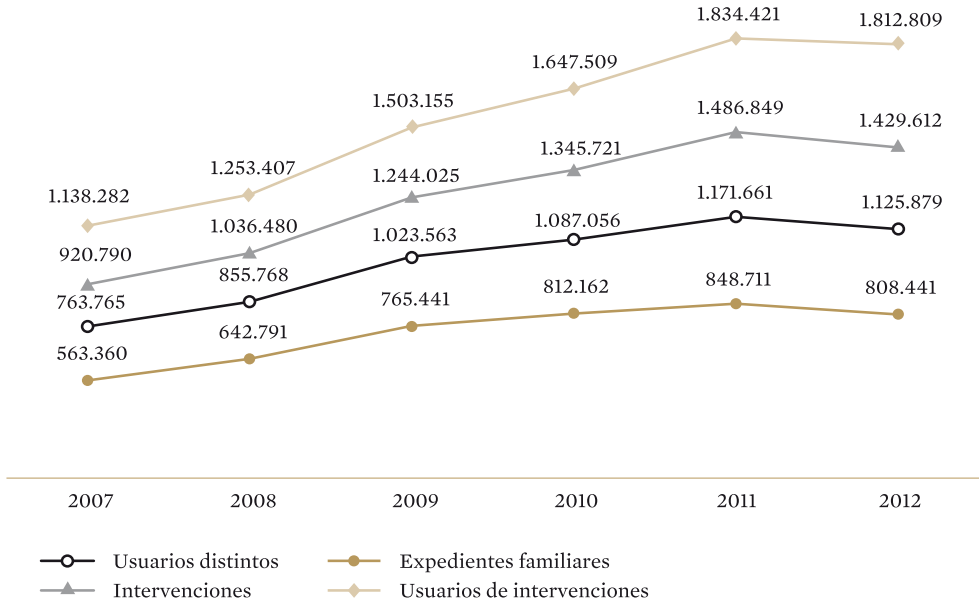
---

*Intervenciones, usuarios  
y expedientes familiares  
en los últimos años*

220. El porcentaje de municipios con intervenciones abiertas que en 2012 volcaron sus datos al SIUSS fue, en promedio, del 82,96 por 100; siendo del 100 por 100 en algunas comunidades autónomas (Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla), muy bajo en otras (Valencia, 12,92 por 100; Baleares, 19,40 por 100, y Cantabria, 29,41 por 100) y superior al 90 por 100 en la mayoría de las comunidades autónomas participantes.

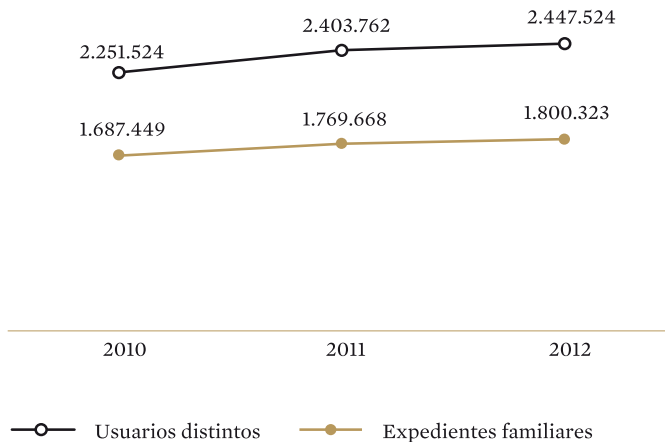
221. Por intervención se entiende la actuación profesional dirigida a prevenir o, en su caso, paliar, remediar o resolver, una situación o necesidad social. Toda intervención debe tener asociada al menos una persona como usuario (intervención individual), pero pueden ser varias personas los usuarios de una misma intervención, incluso todos los miembros de la unidad familiar (intervención múltiple). Por otro lado, un mismo usuario puede tener asociada más de una intervención, como también puede ocurrir con un mismo expediente familiar.

**GRÁFICO III-77.** INTERVENCIONES CON LAS QUE REALMENTE SE HA TRABAJADO EN EL AÑO DE REFERENCIA Y UNIDADES DE ANÁLISIS ASOCIADAS, 2007-2012  
(Número de intervenciones, usuarios de intervenciones, usuarios distintos y expedientes familiares)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memoria 2012.

**GRÁFICO III-78.** INTERVENCIONES ABIERTAS O QUE HAN PERMANECIDO ABIERTAS EN EL AÑO DE REFERENCIA Y UNIDADES DE ANÁLISIS ASOCIADAS, 2010-2012  
(Número de usuarios distintos y expedientes familiares)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memorias 2010, 2011 y 2012.

un lado, la persistencia y/o aumento de las necesidades objeto de atención por parte de los servicios sociales y, por otro, la dificultad de estos servicios para atender y/o dar solución a todas las demandas planteadas.

Con todo, incluso tomando como universo solo las intervenciones con las que realmente se ha trabajado en el año de referencia, es destacable el aumento de situaciones susceptibles de intervención por parte de los servicios sociales desde el inicio de la crisis. Entre 2007 y 2012 prácticamente se duplicó tanto el número de expedientes familiares como el de usuarios distintos con intervención actualizada, siendo superior al 50 por 100 el incremento de intervenciones y el de usuarios de las mismas. Destaca, no obstante, la variabilidad observada entre autonomías (cuadro III-43).

A continuación se muestra el resumen general de la explotación correspondiente al año 2012 (cuadro III-44).

Los usuarios son clasificados en sectores de referencia en función de la valoración de necesidades realizada en cada intervención profesional. Cuando en el momento de la clasificación se produce una coincidencia en sectores diferentes debido a las características del usuario, es el tipo de intervención realizada lo que determina el sector de referencia escogido.

*El sector de referencia de los usuarios*

**CUADRO III-43.** VARIACIÓN PORCENTUAL DE USUARIOS DISTINTOS, EXPEDIENTES FAMILIARES, INTERVENCIONES Y USUARIOS DE INTERVENCIONES ENTRE 2007 Y 2012  
(Universo: intervenciones abiertas o que se han mantenido abiertas durante el año 2012)

| Comunidades autónomas | Usuarios distintos | Expedientes familiares | Intervenciones | Usuarios de intervenciones |
|-----------------------|--------------------|------------------------|----------------|----------------------------|
| Andalucía             | 40,9               | 48,0                   | 55,6           | 49,2                       |
| Aragón                | 42,7               | 20,7                   | 37,0           | 73,3                       |
| Asturias              | -51,7              | -35,0                  | -28,8          | -47,2                      |
| Baleares              | 3,3                | 2,9                    | 0,6            | 3,1                        |
| Cantabria             | 6,3                | 11,1                   | -20,6          | -21,8                      |
| Castilla y León       | 57,0               | 47,4                   | 56,2           | 55,1                       |
| Ceuta                 | 10,9               | 3,6                    | -9,3           | -2,1                       |
| Extremadura           | 12,4               | 16,2                   | 13,7           | 8,1                        |
| Galicia               | 35,1               | 35,8                   | 34,8           | 34,6                       |
| La Rioja              | 15,5               | 25,3                   | 122,8          | 72,9                       |
| Madrid                | 192,0              | 148,6                  | 241,3          | 297,3                      |
| Melilla               | 6,0                | 13,9                   | -1,7           | -1,7                       |
| Murcia                | 58,3               | 52,2                   | 35,8           | 42,0                       |
| Navarra               | 27,7               | 12,6                   | 11,7           | 31,2                       |
| Comunidad Valenciana  | 67,4               | 56,3                   | 110,1          | 107,5                      |
| <b>Total</b>          | <b>47,4</b>        | <b>43,5</b>            | <b>55,3</b>    | <b>59,3</b>                |

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memoria 2012.

**CUADRO III-44.** SIUSS 2012: RESUMEN GENERAL DE LA EXPLOTACIÓN  
(Universo: intervenciones abiertas o que se han mantenido abiertas durante el año 2012)

| Comunidades<br>autónomas | Usuarios<br>distintos | Expedientes<br>familiares | Unidades de<br>Trabajo<br>Social (UTS) | Media de<br>usuarios<br>distintos<br>por UTS | Media de<br>expedientes<br>familiares<br>por UTS | Usuarios de      |                  | Media<br>de usuarios de<br>intervenciones<br>por<br>intervención |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------------------------------------------|
|                          |                       |                           |                                        |                                              |                                                  | Intervenciones   | intervenciones   |                                                                  |
| Andalucía                | 830.967               | 624.528                   | 529                                    | 1.571                                        | 1.181                                            | 1.055.171        | 1.261.002        | 1,2                                                              |
| Aragón                   | 159.302               | 108.028                   | 144                                    | 1.106                                        | 750                                              | 208.026          | 299.284          | 1,4                                                              |
| Asturias                 | 52.635                | 55.034                    | 98                                     | 537                                          | 562                                              | 102.924          | 87.729           | 0,9                                                              |
| Baleares                 | 19.521                | 15.567                    | 16                                     | 1.220                                        | 973                                              | 22.057           | 26.294           | 1,2                                                              |
| Cantabria                | 35.677                | 29.969                    | 30                                     | 1.189                                        | 999                                              | 42.397           | 45.943           | 1,1                                                              |
| Castilla y León          | 264.894               | 187.066                   | 238                                    | 1.113                                        | 786                                              | 338.615          | 436.035          | 1,3                                                              |
| Ceuta                    | 9.213                 | 3.803                     | 1                                      | 9.213                                        | 3.803                                            | 14.250           | 27.128           | 1,9                                                              |
| Extremadura              | 24.891                | 19.742                    | 113                                    | 220                                          | 175                                              | 28.222           | 32.796           | 1,2                                                              |
| Galicia                  | 361.903               | 274.443                   | 391                                    | 926                                          | 702                                              | 482.589          | 548.490          | 1,1                                                              |
| La Rioja                 | 21.610                | 16.603                    | 33                                     | 655                                          | 503                                              | 41.298           | 41.298           | 1,0                                                              |
| Madrid                   | 252.495               | 171.709                   | 55                                     | 4.591                                        | 3.122                                            | 319.510          | 434.466          | 1,4                                                              |
| Melilla                  | 3.940                 | 3.072                     | 3                                      | 1.313                                        | 1.024                                            | 6.884            | 7.550            | 1,1                                                              |
| Murcia                   | 177.201               | 127.649                   | 114                                    | 1.554                                        | 1.120                                            | 217.445          | 262.528          | 1,2                                                              |
| Navarra                  | 73.381                | 45.592                    | 23                                     | 3.190                                        | 1.982                                            | 83.875           | 124.672          | 1,5                                                              |
| Comunidad Valenciana     | 159.894               | 117.518                   | 71                                     | 2.252                                        | 1.655                                            | 207.445          | 250.385          | 1,2                                                              |
| <b>Total</b>             | <b>2.447.524</b>      | <b>1.800.323</b>          | <b>1.859</b>                           | <b>1.317</b>                                 | <b>968</b>                                       | <b>3.170.708</b> | <b>3.885.600</b> | <b>1,2</b>                                                       |

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memoria 2012.



En 2012 la mayoría de los usuarios de intervenciones abiertas pertenecían a la categoría de personas mayores y a la de familia, siendo también importante el porcentaje de aquellos clasificados como personas con discapacidad (gráfico III-79).

Atendiendo a la evolución producida en los últimos años (2007-2012), para la cual se ha tomado como universo de análisis únicamente las intervenciones con las que realmente se ha trabajado en el año de referencia, destaca la mayor presencia porcentual de las familias consideradas de manera global, así como de los inmigrantes y otros grupos en situación de necesidad. Por el contrario, el número de personas mayores y, en menor medida, el de personas con discapacidad han perdido peso en el periodo analizado, lo que podría deberse a que dichos colectivos acuden directamente con más frecuencia a los servicios de atención a la dependencia.

Los recursos aplicados son aquellos que el trabajador social considera que deben aplicarse a la situación de necesidad del usuario objeto de intervención, aunque su aplicación esté pendiente de una decisión definitiva de concesión o aunque la asignación del recurso no dependa de él.

En 2012 la aplicación de recursos del grupo 1 (información, orientación, valoración y movilización de recursos) fue mayoritaria, siendo también relevante tanto el uso de recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia —grupo 5— como la aplicación de prestaciones y actividades de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio —grupo 2— (gráfico III-80).

#### GRÁFICO III-79. USUARIOS POR SECTOR DE REFERENCIA, 2012

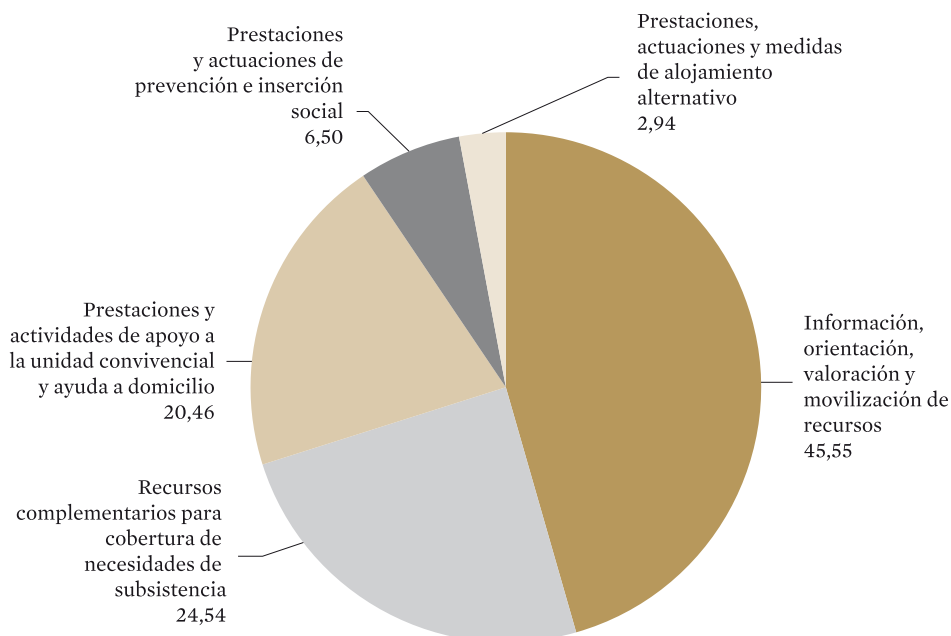
Universo: intervenciones abiertas o que se han mantenido abiertas durante el año 2012  
(Porcentaje)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memoria 2012.

**GRÁFICO III-80. USUARIOS POR GRUPO DE RECURSOS APLICADO, 2012**

Universo: intervenciones abiertas o que se han mantenido abiertas durante el año 2012  
(Porcentaje)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, SIUSS, Memoria 2012.

Atendiendo a la evolución producida en los últimos años (2007-2012), para la cual se ha tomado como universo de análisis únicamente las intervenciones con las que realmente se ha trabajado en el año de referencia y, de ellas, aquellas en que los recursos aplicados se producen con mayor frecuencia (abarcaban alrededor del 70 por 100 del total de recursos aplicados)<sup>222</sup>, se observa un incremento porcentual muy relevante en la aplicación de recursos que responden a necesidades primarias: ayudas de emergencia o urgente necesidad, actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia, salario social, y atenciones que implican alimentación; en 2012 ya suponían un 8, 7, 6 y 4 por 100 del total, respectivamente.

222. Ayuda de emergencia o urgente necesidad (grupo 5), Derivación al SAAD (grupo 1), Solicitud de información sobre la dependencia (grupo 1), Actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia (grupo 1), Salario social (grupo 5), Atenciones que implican alimentación (grupo 5), Teleasistencia (grupo 2), Actividades de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio (grupo 1), Apoyo a la estructura familiar y a la dinámica de relación de la unidad de convivencia (grupo 2), Centros de valoración de minusválidos (grupo 1), Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (grupo 2), Información general e inespecífica (grupo 1), Atenciones domésticas (grupo 2), Servicios y cuidados de atención personal (grupo 2), Actuaciones de normalización laboral (grupo 4), Otros no definidos (grupo 1), Pensiones no contributivas de jubilación (grupo 5), Otros (grupo 2), Servicios para personas mayores (grupo 1), Centro público para personas mayores (grupo 3).

Por otro lado, la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia hizo que en los centros de servicios sociales se comenzasen a recibir y canalizar numerosas demandas al amparo de la misma. Estos recursos son, fundamentalmente, la solicitud de información sobre la dependencia y la derivación al SAAD (7 y 8 por 100, respectivamente en 2012) y, en menor medida, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (3 por 100 en 2012)<sup>223</sup>.

Analizando los recursos aplicados con mayor frecuencia en las intervenciones de cada sector de referencia, cabe destacar lo siguiente<sup>224</sup>:

- Familia: los recursos relativos a la cobertura de necesidades más primarias (ayudas de emergencia o urgente necesidad, actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia, salario social y atenciones que implican alimentación) ya suponían en el año 2007 más del 33 por 100 del total de los recursos aplicados y han aumentado hasta el 48 por 100 al final del periodo.
- Personas mayores: los recursos relacionados directamente con la dependencia han llegado a suponer en 2012 hasta el 34 por 100 del total. Recursos como ayuda a domicilio y atenciones domésticas han bajado su porcentaje, posiblemente porque gran parte de ellos se han derivado al SAAD.
- Personas con discapacidad: el porcentaje de intervenciones en las que se aplicaron recursos relacionados con dependencia ha aumentado hasta alcanzar el 29 por 100 del total en 2012. Por su parte, la información y derivación a los centros de valoración de la minusvalía, recurso que aún tiene un peso importante en este sector de referencia, ha pasado de suponer un 23 por 100 del total en 2007 a un 16 por 100 en 2012.
- Mujer: se hace patente la necesidad de soporte con ayudas de emergencia o urgente necesidad en los últimos años; estas, junto a actividades complementarias para la cobertura de subsistencia, alcanzaron un 20 por 100 del total de los recursos aplicados a este colectivo en 2012. La proporción del recurso salario social apenas ha variado en estos años, aunque supone un 11 por 100 del total.
- Infancia: las atenciones que implican alimentación sigue siendo en 2012 el recurso con el porcentaje más alto y, si se une al de ayudas de emergencia o urgente necesidad, se eleva hasta el 17 por 100 del total.
- Jóvenes: las actuaciones de normalización laboral son las más utilizadas (8 por 100 del total en 2012), seguidas por el salario social (que sigue aumentando), las

223. Para más información sobre el tema véase apartado 5.7 sobre la evolución reciente del SAAD.

224. Recursos aplicados con mayor frecuencia en las intervenciones de cada sector de referencia (intervenciones con las que realmente se ha trabajado en el año de referencia), considerados como el 100 por 100 de los recursos a efectos del análisis realizado.

actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia y las ayudas de emergencia o urgente necesidad.

- **Minorías étnicas:** los recursos destinados a paliar las necesidades más básicas aparecen con mayor frecuencia (ayudas de emergencia o urgente necesidad, 23 por 100 en 2012; salario social, 20 por 100 en 2012; actividades complementarias para la cobertura de subsistencia y atenciones que implican alimentación, 18 por 100, en conjunto, en 2012). Cabe puntualizar que, aunque el salario social absorbe una parte importante de los recursos, su peso se ha mantenido bastante constante a lo largo de los últimos años.
- **Personas sin hogar:** se les asignan en primer lugar atenciones que implican alimentación (19 por 100 en 2012), aunque proporcionalmente han disminuido en los últimos años, y a continuación ayudas en especie vinculadas a situaciones de necesidad (10 por 100 en 2012). Se constata el aumento de las ayudas de emergencia o urgente necesidad (9 por 100 en 2012) y, en especial, de la derivación a centros públicos de personas sin hogar (7,5 por 100 en 2012).
- **Inmigrantes:** las ayudas de emergencia o urgente necesidad se han incrementado en los últimos años y ocupan el mayor porcentaje de los recursos (19 por 100 en 2012). Destaca el aumento del salario social, cuyo porcentaje se ha duplicado desde 2007 (10,5 por 100 en 2012).

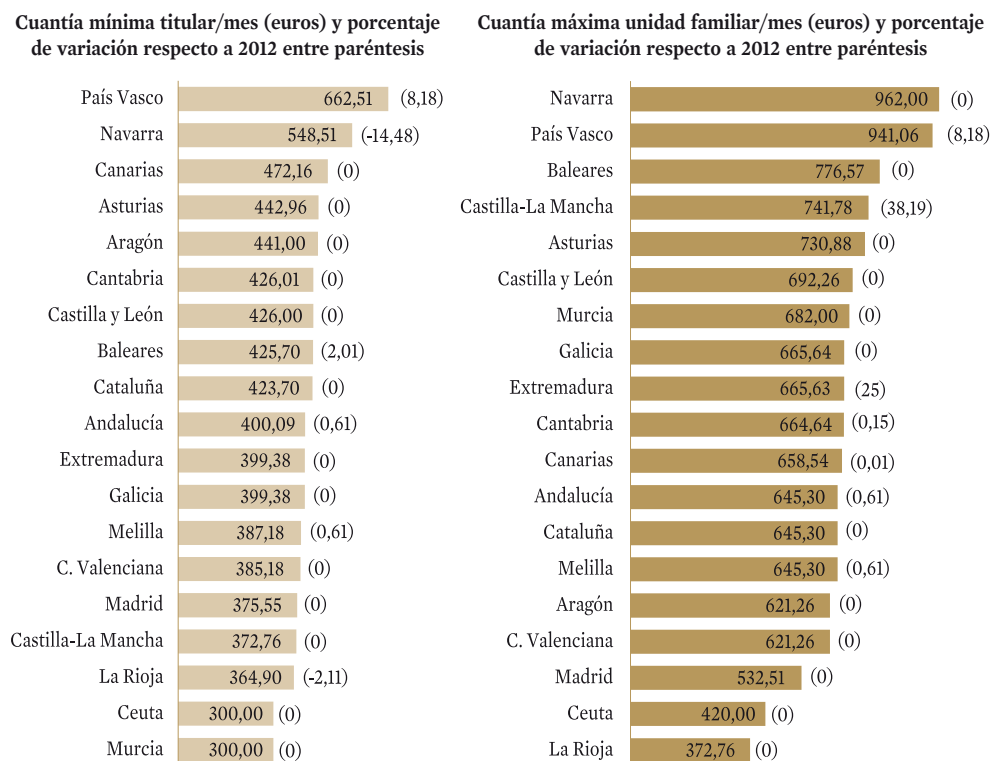
#### **5.9.4. Rentas Mínimas de Inserción: instrumento genuino, pero insuficiente, de lucha contra la pobreza y la exclusión social**

En el ámbito de la protección asistencial cobra cada vez más importancia el papel de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), en un contexto de grave deterioro de las condiciones de vida y descenso de las rentas de numerosos hogares. Se trata de un conjunto de programas autonómicos que, bajo distintas denominaciones, todas las comunidades y ciudades autónomas tienen en marcha para dar protección asistencial a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. La heterogeneidad de las normativas reguladoras y la complejidad de los distintos criterios utilizados para la determinación y concesión de estas garantías hace que sea imposible hablar de un sistema estatal de renta mínima. La disparidad territorial referida se materializa tanto en las condiciones de acceso a la prestación como en la duración y la cuantía de la misma.

En el año 2013 la cuantía mínima de las RMI fue, en promedio, de 418,58 euros mensuales, lo que supuso una reducción de 0,5 por 100 respecto al ejercicio anterior. Como en años anteriores, se observaron diferencias sustanciales en las cuantías establecidas por cada comunidad o ciudad autónoma (gráfico III-81).

Las diferencias territoriales respecto al gasto anual medio por beneficiario también fueron ostensibles en 2013 (gráfico III-82), en concordancia con la heterogeneidad del

GRÁFICO III-81. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2013



Notas: (1) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se toma como referencia el Ingreso Melillense de Integración. (2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social; se toma como referencia el Ingreso Mínimo de Inserción. (3) En Castilla-La Mancha se ha consignado como cuantía máxima la que corresponde al quinto miembro dependiente.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2013.

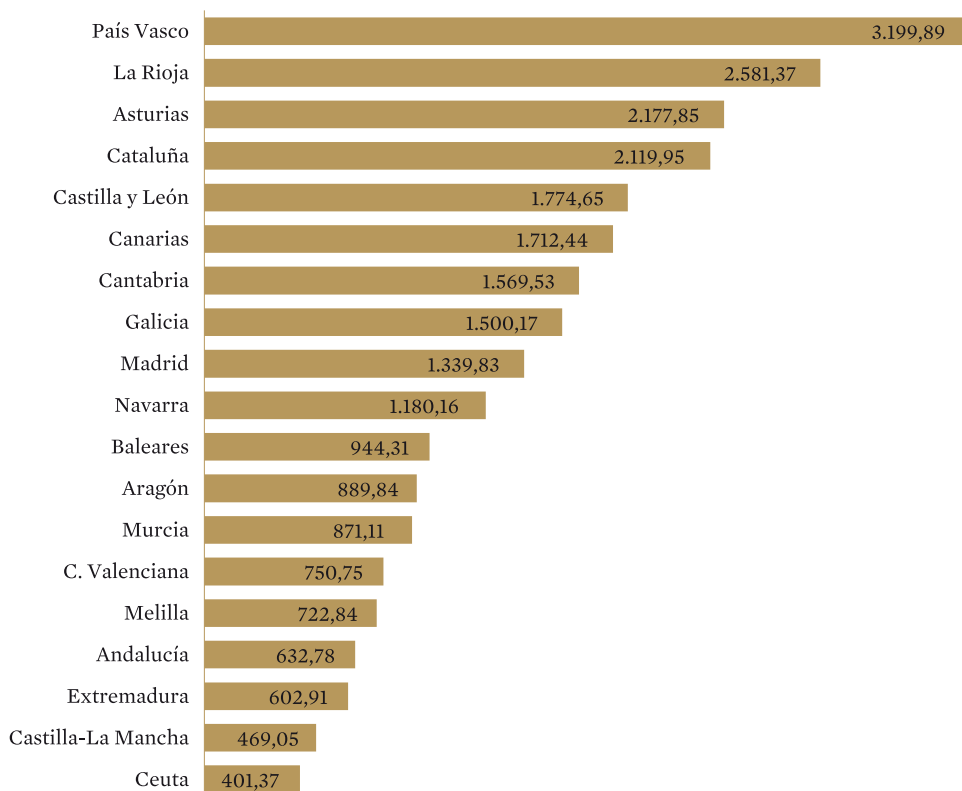
esfuerzo presupuestario que las comunidades y ciudades autónomas dedicaron a las RMI. Como referencia para el conjunto de España cabe decir que, en promedio, el gasto anual medio por beneficiario fue de 1.338,99 euros.

El gasto anual total ejecutado por el conjunto de comunidades y ciudades autónomas en RMI se situó, en 2013, en 1.040.623.809 euros (un 21,75 por 100 más que el año anterior).

Los beneficiarios de la prestación también aumentaron en 2013 un 14,5 por 100 respecto al año anterior, alcanzando la cifra de 637.573 personas. En concreto, los titulares de la prestación fueron 258.408 y los miembros dependientes 379.165, lo que supuso un incremento anual del 18,9 por 100 y del 11,7 por 100, respectivamente (gráfico III-83).

Desde una perspectiva evolutiva, cabe destacar que el número total de beneficiarios se ha duplicado desde 2007, alcanzando en 2013 la cifra más alta de la última década (gráfico III-84).

**GRÁFICO III-82. GASTO ANUAL POR BENEFICIARIO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2013**  
(Euros)



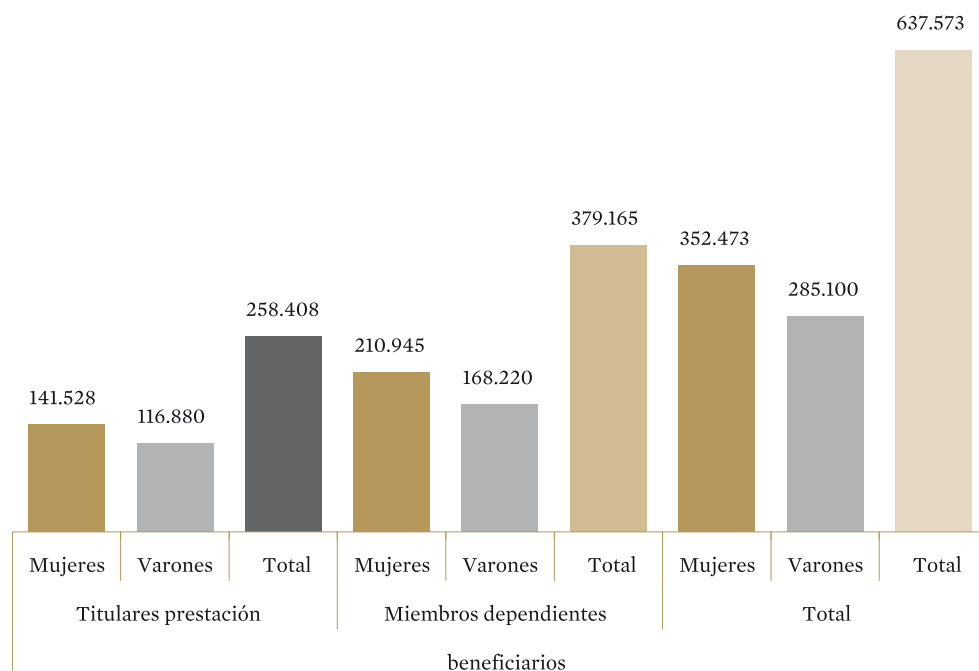
Notas: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) En Ceuta el gasto incluye otros complementos como los medicamentos, mobiliario básico, desplazamiento a talleres. (3) En el País Vasco el gasto incluye Renta de Garantías de Ingresos y Prestación complementaria de Vivienda. (4) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar. (5) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2013.

Con la llegada de la crisis las RMI han sido objeto de un incremento en la demanda que ha supuesto que se dupliquen tanto el gasto ejecutado como el número de beneficiarios de la prestación. Sin embargo, el número de titulares no ha crecido a la misma velocidad que los hogares potencialmente demandantes de este tipo de ayudas. En 2013 el número de hogares que percibieron este tipo de rentas se situó en 258.408 titulares, mientras que el número de hogares sin ingresos fue 720.100 en el último trimestre de dicho año<sup>225</sup>. Esta realidad, en el marco actual de restricciones presupuestarias de las comunidades autónomas, ha derivado en una propensión al endurecimiento de los requisitos de acceso, sobre todo en lo relativo a la prueba de ingresos. La

225. Los hogares sin ingresos son aquellos cuyos miembros han declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo, o no percibir subsidio de desempleo. Datos de la *Encuesta de Población Activa*.

**GRÁFICO III-83. BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR SEXO, 2013**  
(Número)



Notas: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones. (3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones.

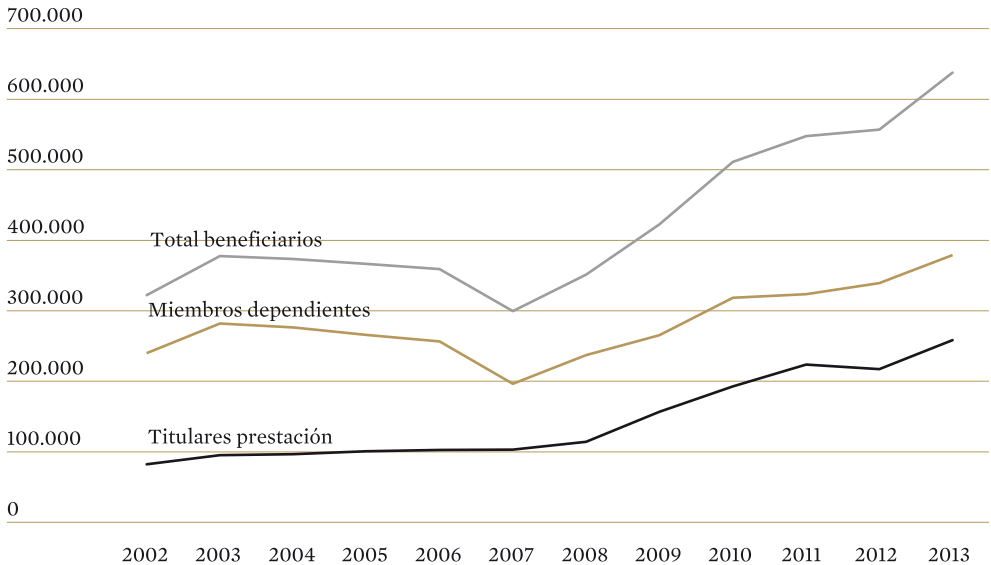
Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2013.

tendencia exhibida en años previos a la crisis de aumentar la cobertura y efectividad de este nivel de protección, caminando hacia su universalización y su establecimiento como derecho subjetivo, en la que se habían embarcado un número significativo de autonomías a través de las llamadas leyes de servicios sociales de segunda generación, parece haberse visto contenida por la crisis. Cabe recordar que, en su Informe 2/2014, el CES se pronunció a favor de la consolidación de un sistema de rentas mínimas como derecho subjetivo, que permita cubrir las necesidades básicas así como lograr una cobertura adecuada de las personas en riesgo de pobreza y exclusión.

Con todo, es importante tener en cuenta que las rentas mínimas de las comunidades y ciudades autónomas representan una exigua parcela del conjunto de prestaciones de carácter económico supeditadas a la no superación de un nivel determinado de rentas. Las prestaciones de garantía de mínimos son un ámbito de la protección social que ha ido en aumento, habiendo pasado de representar en torno al 1 por 100 en 2007 al 1,5 por 100 del PIB en 2013, donde el mayor peso relativo lo ostentan los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que representan casi el 50 por 100 de este gasto (gráfico III-85).

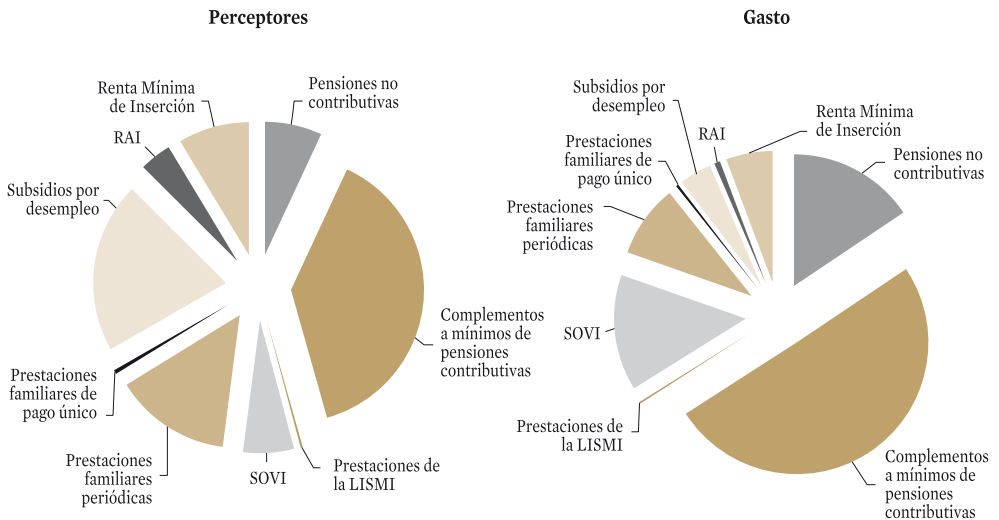
**GRÁFICO III-84. BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2003-2013**

(Número)



Notas: (1) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones. (2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS), se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones.  
Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, varios años.

**GRÁFICO III-85. PERCEPTORES Y GASTO DE PRESTACIONES DE GARANTÍA DE MÍNIMOS, 2013**



Nota: los datos de perceptores de las RMI son a fecha de 2012; por insuficiencia de datos no se incluyen en el gráfico el Programa Prepara, el subsidio especial por maternidad no contributiva, las prestaciones por razón de necesidad a favor de españoles con residencia en el exterior o retornados, y la ayuda económica dirigida a las víctimas de violencia de género.  
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IMSERSO, eSTADISS, Anuario del MEYSS, Anexo del Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la SS, Informe de Rentas Mínimas de Inserción del MSSSI, Informes Anuales del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, Informe del SEPE sobre demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo.



Cabe mencionar al respecto el compromiso adoptado por el Gobierno, en el marco del diálogo social, de elaborar un mapa de prestaciones, lo que debería aportar claridad en el fragmentado marco de ayudas existente y abrir la reflexión sobre la adecuación, alcance y suficiencia de la vertiente asistencial del sistema de protección social español.

## ÍNDICES



## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 1

|       |                                                                                                    |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-1.  | Producción y comercio mundial, 2007-2016.....                                                      | 48  |
| I-2.  | Indicadores socioeconómicos internacionales, 2007-2016.....                                        | 51  |
| I-3.  | Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2013-2014 .....                   | 56  |
| I-4.  | Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2013-2015.....                    | 67  |
| I-5.  | Recomendaciones específicas a los Estados miembros correspondientes al Semestre Europeo 2014 ..... | 72  |
| I-6.  | Grado de avance en los indicadores de la Estrategia Europa 2020.....                               | 74  |
| I-7.  | Medidas no convencionales adoptadas por el BCE en 2014 y 2015 .....                                | 79  |
| I-8.  | Cuadro macroeconómico 2007-2014.....                                                               | 97  |
| I-9.  | Previsiones económicas para España y la zona euro en 2015.....                                     | 102 |
| I-10. | VAB por sectores y trimestres, 2012-2014.....                                                      | 110 |
| I-11. | Macromagnitudes agrarias, 2013-2014 .....                                                          | 112 |
| I-12. | Índice de Producción Industrial general y por destino económico de los bienes, 2012-2014 .....     | 119 |
| I-13. | Índice de Producción Industrial por ramas de actividad, 2007-2014 .....                            | 120 |
| I-14. | Situación comparativa de precios en los países de la UE en 2014 .....                              | 127 |
| I-15. | Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2010-2014 .....                            | 133 |
| I-16. | Indicadores del sector turismo, 2010-2014 .....                                                    | 135 |
| I-17. | Evolución del crédito por finalidad, 2007-2014.....                                                | 140 |
| I-18. | Evolución del crédito por actividad productiva principal, 2007-2014.....                           | 141 |
| I-19. | Tasas de morosidad según finalidad, 2007-2014.....                                                 | 142 |
| I-20. | Tasas de morosidad según actividad productiva principal.....                                       | 143 |
| I-21. | Comercio exterior de mercancías, 2004-2014.....                                                    | 161 |
| I-22. | Distribución geográfica del comercio exterior en 2014.....                                         | 163 |
| I-23. | Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2012-2014 .....                     | 165 |
| I-24. | Rentabilidad de la deuda pública y privada.....                                                    | 168 |
| I-25. | Balanza financiera, 2013-2014 .....                                                                | 170 |

|       |                                                                                                          |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-26. | Empleo asalariado y remuneración media por asalariado por ramas de actividad, 2014.....                  | 175 |
| I-27. | Principales rúbricas del IPC en 2014 .....                                                               | 187 |
| I-28. | Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2010-2014 .....                | 191 |
| I-29. | Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2014..                             | 192 |
| I-30. | Deuda pública local por tipo de corporación, 2013-2014 .....                                             | 194 |
| I-31. | Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2013-2014 .....                                 | 195 |
| I-32. | Efecto recaudatorio de los cambios normativos en los principales impuestos en 2014 .....                 | 197 |
| I-33. | Principales modificaciones introducidas en el IRPF .....                                                 | 200 |
| I-34. | Principales modificaciones introducidas en el Impuesto de sociedades..                                   | 202 |
| I-35. | Proyecciones presupuestarias de las AAPP, 2015-2018.....                                                 | 204 |
| I-36. | Proyecciones de ajuste fiscal por funciones, 2012-2017 .....                                             | 205 |
| I-37. | Sectores productivos por comunidades autónomas en 2014.....                                              | 207 |
| I-38. | PIB per cápita regional .....                                                                            | 211 |
| I-39. | Asignación presupuestaria de los programas operativos, por tipo de fondo, para el periodo 2014-2020..... | 214 |

## CAPÍTULO 2

|        |                                                                               |     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-1.  | Tasas de empleo y paro por sexo y edad, 2007-2014: España y UE-28...          | 221 |
| II-2.  | Variables básicas del mercado laboral español, 2008-2014 .....                | 227 |
| II-3.  | Tasas de empleo y paro en las comunidades autónomas .....                     | 229 |
| II-4.  | Empleo por ramas de actividad en 2014 y evolución 2008-2014 .....             | 231 |
| II-5.  | Empleo total y asalariado por categorías ocupacionales, 2014.....             | 233 |
| II-6.  | Población en el mercado de trabajo por sexo, edad y nacionalidad, 2014 ...    | 239 |
| II-7.  | Tasas de empleo, actividad y paro por sexo y edad, 2014 .....                 | 240 |
| II-8.  | Ocupados por sexo y situación profesional, 2014 .....                         | 247 |
| II-9.  | Asalariados por sexo y tipo de contrato, sector privado y público, 2014 ...   | 248 |
| II-10. | Ocupados y asalariados por tipo de jornada, 2014.....                         | 250 |
| II-11. | Motivos para trabajar a tiempo parcial, 2014.....                             | 251 |
| II-12. | Evolución de los contratos registrados por grandes modalidades.....           | 254 |
| II-13. | Contratos temporales por duración, 2014 .....                                 | 259 |
| II-14. | Altas de prestaciones por desempleo, según causa, 2008-2014.....              | 261 |
| II-15. | Trabajadores afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2013-2014 ...      | 264 |
| II-16. | Distribución inicial de los fondos a CCAA en 2014.....                        | 291 |
| II-17. | Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2012.....           | 305 |
| II-18. | Composición del gasto público en políticas de empleo, España y UE, 2011 ..... | 306 |

|        |                                                                                                                                                        |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-19. | Presupuesto de gasto del SEPE, 2008-2014.....                                                                                                          | 308 |
| II-20. | Gasto total en desempleo, 2014.....                                                                                                                    | 309 |
| II-21. | Volumen de ofertas gestionadas por el SEPE, 2014 .....                                                                                                 | 311 |
| II-22. | Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2014 .....                                                                                 | 314 |
| II-23. | Contrato de apoyo a emprendedores, 2014.....                                                                                                           | 315 |
| II-24. | Capitalización de la prestación por desempleo, 2014 .....                                                                                              | 316 |
| II-25. | Formación de demanda, 2013-2014.....                                                                                                                   | 319 |
| II-26. | Participantes en acciones de formación de demanda según el tipo de acción formativa, 2013-2014.....                                                    | 320 |
| II-27. | Perfil de los participantes en la formación de demanda, 2014 .....                                                                                     | 320 |
| II-28. | Principales acuerdos de diálogo social tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2014.....                                                | 333 |
| II-29. | Panorama normativo 2012-2015: relaciones de trabajo y políticas de empleo .....                                                                        | 337 |
| II-30. | Curso de la negociación colectiva, 2010-2014.....                                                                                                      | 359 |
| II-31. | Convenios registrados y trabajadores por ámbitos funcional y temporal, 2007-2012.....                                                                  | 360 |
| II-32. | Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2005-2014 .....                                                                                        | 362 |
| II-33. | Evolución de la estructura de la negociación colectiva, 2005-2014.....                                                                                 | 364 |
| II-34. | Incremento salarial pactado inicial y final, por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2014 .....                                    | 370 |
| II-35. | Aumento salarial pactado por tramos, 2014 .....                                                                                                        | 371 |
| II-36. | Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2014.....                                                                                          | 372 |
| II-37. | Aumento salarial pactado por sectores, 2004-2014 .....                                                                                                 | 373 |
| II-38. | Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2002-2014.....                                                                                             | 374 |
| II-39. | Derivas salariales, 2002-2014 .....                                                                                                                    | 375 |
| II-40. | Cláusulas de retribución salarial por ámbito funcional, convenios firmados en 2014.....                                                                | 378 |
| II-41. | Evolución de la jornada pactada, 2003-2014 .....                                                                                                       | 380 |
| II-42. | Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional, 2014 .....                                 | 384 |
| II-43. | Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones por año de firma, 2014 .....                                                                     | 386 |
| II-44. | Inaplicaciones de convenios y trabajadores afectados, 2012-2015.....                                                                                   | 387 |
| II-45. | Inaplicaciones, empresas y trabajadores afectados, por sectores y tamaño de la empresa, 2014 y 2015.....                                               | 388 |
| II-46. | Inaplicaciones y trabajadores afectados, según condiciones de trabajo inaplicadas, procedimiento de inaplicación y ámbito funcional, 2014 y 2015 ..... | 389 |
| II-47. | Huelgas, principales características.....                                                                                                              | 391 |

|        |                                                                         |     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-48. | Dimensión de las huelgas por distintos ámbitos, 2014 .....              | 391 |
| II-49. | Conflictos ante el SIMA, principales características, 2012-2014 .....   | 395 |
| II-50. | Solución autónoma de conflictos laborales, 2014.....                    | 399 |
| II-51. | Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas .....     | 401 |
| II-52. | Asuntos judiciales sociales resueltos, 2004-2014 .....                  | 404 |
| II-53. | Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2013-2014.... | 406 |
| II-54. | Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2013-2014.....      | 418 |
| II-55. | Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2014.....                  | 421 |

### CAPÍTULO 3

|         |                                                                                                                           |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-1.  | Beneficiarios e importe de las becas y ayudas ministeriales, 2001-2014 ..                                                 | 431 |
| III-2.  | Número medio de alumnos por profesor. Países UE. Curso 2011-12.....                                                       | 434 |
| III-3.  | Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2011-2014 .....                                                           | 468 |
| III-4.  | Comparativa de objetivos de calidad del aire .....                                                                        | 496 |
| III-5.  | Tasas de variación del gasto medio por partidas presupuestarias.....                                                      | 506 |
| III-6.  | Estructura del consumo de los hogares, 2006-2013 .....                                                                    | 506 |
| III-7.  | Gasto medio en consumo de los hogares por comunidades autónomas<br>y tasas de variación .....                             | 507 |
| III-8.  | Evolución del comercio electrónico en las comunidades autónomas.....                                                      | 510 |
| III-9.  | Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas, según sectores<br>económicos, 2006-2014 (%) .....                   | 513 |
| III-10. | Evolución de los principales indicadores sociales, 2008-2013.....                                                         | 520 |
| III-11. | Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social,<br>2014 .....                                   | 537 |
| III-12. | Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2014 .....                                                  | 540 |
| III-13. | Presupuesto de la Seguridad Social para 2015.....                                                                         | 549 |
| III-14. | Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2014 .....                                                                     | 551 |
| III-15. | Pensiones contributivas e importe medio según clase y régimen, 2014..                                                     | 553 |
| III-16. | Pensiones en vigor por clase, sexo y edad media del beneficiario .....                                                    | 555 |
| III-17. | Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubi-<br>lación, por regímenes y años cotizados ..... | 560 |
| III-18. | Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad.                                                | 561 |
| III-19. | Importe de las pensiones en vigor por conceptos y clases de pensión...                                                    | 563 |
| III-20. | Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera<br>infancia .....                                   | 570 |
| III-21. | Prestaciones no contributivas.....                                                                                        | 571 |
| III-22. | Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición,<br>por modalidad, 2007-2014 .....                  | 575 |

|                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-23. Situación de la lista de espera quirúrgica en el SNS, 2009-2014 .....                                                                                  | 582 |
| III-24. Actividad de la atención primaria, 2007-2013.....                                                                                                      | 583 |
| III-25. Evolución de los recursos de atención especializada, 2010-2012 .....                                                                                   | 584 |
| III-26. Recursos de atención especializada en las comunidades autónomas, 2012 .....                                                                            | 585 |
| III-27. Indicación de la derivación al servicio de urgencias según CCAA, 2012...                                                                               | 588 |
| III-28. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2014, por comunidades autónomas.....                                                                      | 591 |
| III-29. Distribución de los centros, servicios y unidades de referencia del SNS por comunidades autónomas.....                                                 | 593 |
| III-30. Distribución del Fondo de Cohesión Sanitaria (FCS), 2014 .....                                                                                         | 596 |
| III-31. Avance del gasto público en salud, 2009-2013.....                                                                                                      | 600 |
| III-32. Evolución del gasto sanitario público en España, 2002-2012 .....                                                                                       | 601 |
| III-33. Evolución del presupuesto sanitario por comunidades autónomas, 2008-2015.....                                                                          | 602 |
| III-34. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios de atención a la dependencia, 2014 .....                                                                       | 608 |
| III-35. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas, 2014 ....                                                                                   | 609 |
| III-36. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones, 2011-2014.....                                                                                 | 611 |
| III-37. Gasto público y gasto público por beneficiario de atención a la dependencia, 2014 .....                                                                | 616 |
| III-38. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, en meses, 2008-2014 .....                                             | 621 |
| III-39. Beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel asistencial según causa del derecho, 2007-2014 .....                                              | 623 |
| III-40. Evolución altas iniciales de beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial, según causa de acceso al subsidio y causa del derecho, 2007-2014 ..... | 625 |
| III-41. Desempleo, riesgo de pobreza y exclusión social, 2009/2013 .....                                                                                       | 628 |
| III-42. Indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social, España, 2009/2013.                                                                                | 633 |
| III-43. Variación porcentual de usuarios distintos, expedientes familiares, intervenciones y usuarios de intervenciones entre 2007 y 2012 .....                | 646 |
| III-44. SIUSS 2012: resumen general de la explotación .....                                                                                                    | 647 |



## ÍNDICE DE RECUADROS

### CAPÍTULO 1

|      |                                                                                                               |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-1. | Prioridades de la Comisión para 2014.....                                                                     | 70  |
| I-2. | Plan de inversiones para Europa: tres capítulos .....                                                         | 76  |
| I-3. | Avance hacia la unión bancaria.....                                                                           | 83  |
| I-4. | Directrices políticas de la Comisión Europea, 2014-2019 .....                                                 | 86  |
| I-5. | Principales novedades de la Comisión Europea respecto de la conformación o distribución de las carteras.....  | 87  |
| I-6. | Principales cambios de la Contabilidad Nacional base 2010 y su impacto en las variables macroeconómicas ..... | 100 |
| I-7. | Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España, objetivos y principales medidas .....         | 122 |
| I-8. | Principales cambios en la metodología de la balanza de pagos en la cuenta corriente y de capital .....        | 153 |

### CAPÍTULO 2

|        |                                                                                                                 |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-1.  | Cambio en la base de la EPA en 2014 .....                                                                       | 222 |
| II-2.  | Orientaciones de empleo para 2014 .....                                                                         | 281 |
| II-3.  | Recomendaciones específicas de la comisión al PNR de España .....                                               | 283 |
| II-4.  | Estrategia Española de Activación para el Empleo, 2014-2016 .....                                               | 288 |
| II-5.  | Cartera común de servicios.....                                                                                 | 292 |
| II-6.  | Reforma del sistema de formación profesional para el empleo .....                                               | 293 |
| II-7.  | Principales conclusiones del Informe CES 2-2014 .....                                                           | 299 |
| II-8.  | Evaluación del Programa de Trabajo Conjunto 2012-2014.....                                                      | 324 |
| II-9.  | Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo ..... | 327 |
| II-10. | Preacuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva.....                                                       | 332 |
| II-11. | Retos y objetivos para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo en la Unión Europea.....           | 409 |
| II-12. | Objetivos y líneas de actuación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2015-2020.....    | 413 |

### CAPÍTULO 3

|         |                                                                                                                   |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-1.  | Elementos que integran el nuevo currículo en primaria, ESO y bachillerato .....                                   | 440 |
| III-2.  | Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida, 2014-2020 .....                                            | 460 |
| III-3.  | Consejo Europeo de 23-24 de octubre sobre clima y energía para 2030: conclusiones .....                           | 498 |
| III-4.  | Medidas de normalización del consumo colaborativo propuestas por el CESE .....                                    | 508 |
| III-5.  | Principales sectores de actividad en consumo colaborativo .....                                                   | 509 |
| III-6.  | Aspectos relevantes de la Ley 3/2014.....                                                                         | 514 |
| III-7.  | Principales novedades, sobre PSC, del Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto .....                                 | 578 |
| III-8.  | Principales novedades sobre PSC en la reforma del IRPF .....                                                      | 579 |
| III-9.  | Conclusiones del estudio sobre las urgencias hospitalarias en el SNS: derechos y garantías de los pacientes ..... | 589 |
| III-10. | Elementos principales de la atención sanitaria transfronteriza regulada a través del Real Decreto 81/2014 .....   | 597 |
| III-11. | Aspectos relativos a la obligación de remitir datos de profesionales .....                                        | 599 |
| III-12. | Conjunto de medidas relacionadas con la evolución de gasto en dependencia desde 2010.....                         | 605 |
| III-13. | Conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas sobre el SAAD.....                                               | 615 |
| III-14. | Programa de activación para el empleo.....                                                                        | 630 |
| III-15. | Prestaciones básicas de servicios sociales en el marco del Plan Concertado.....                                   | 641 |
| III-16. | Prestaciones complementarias de servicios sociales en el marco del Plan Concertado .....                          | 643 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 1

|       |                                                                                                                                             |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-1.  | Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2007-2015.....                                                                           | 64  |
| I-2.  | Evolución del PIB, 2007-2014.....                                                                                                           | 94  |
| I-3.  | Diferencial del crecimiento del PIB de España frente al de la UE-28 y la UEM, 2007-2014.....                                                | 95  |
| I-4.  | Renta bruta disponible de los hogares y tasa de ahorro, 2008-2014.....                                                                      | 98  |
| I-5.  | VAB y empleo por sectores, 2008-2014.....                                                                                                   | 109 |
| I-6.  | Balance eléctrico en 2014.....                                                                                                              | 125 |
| I-7.  | Índices de producción de la industria de la construcción en España y la zona euro, 2008-2014.....                                           | 128 |
| I-8.  | Licitación oficial por tipo de obra, 2009-2014.....                                                                                         | 129 |
| I-9.  | <i>Stock</i> de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre.....                                                    | 130 |
| I-10. | Servicios de mercado y de no mercado, 2007-2014.....                                                                                        | 132 |
| I-11. | Índices de comercio al por menor, 2008-2014.....                                                                                            | 134 |
| I-12. | Ingresos y empleo en los servicios de telecomunicaciones en 2014.....                                                                       | 136 |
| I-13. | Resultado de las entidades financieras españolas, 2007-2014.....                                                                            | 138 |
| I-14. | Importe de las nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2007-2014.....                                                | 144 |
| I-15. | PIB por componentes de demanda, 2007-2014.....                                                                                              | 147 |
| I-16. | PIB por componentes de demanda, trimestres 2013-2014.....                                                                                   | 148 |
| I-17. | Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2007-2014.....                                                       | 166 |
| I-18. | Endeudamiento de los sectores no financieros, 2007-2014.....                                                                                | 167 |
| I-19. | Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2001-2014.....                                                 | 172 |
| I-20. | Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2007-2014.....                                       | 174 |
| I-21. | Distribución funcional de la renta, 2000-2014.....                                                                                          | 176 |
| I-22. | Contribución de cada sector institucional a la variación de la participación de las rentas del trabajo y del capital en el PIB de 2014..... | 177 |

|       |                                                                                               |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-23. | Distribución funcional de la renta en España y la zona euro, 2000-2014..                      | 177 |
| I-24. | Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2000-2014..... | 178 |
| I-25. | Inflación general y subyacente, 2009-2015.....                                                | 180 |
| I-26. | Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2009-2015 ...                       | 183 |
| I-27. | Precios del petróleo, 2009-2015.....                                                          | 184 |
| I-28. | Componentes del IPC, 2013-2014.....                                                           | 186 |
| I-29. | Grupos destacados del IPC, 2011-2014.....                                                     | 187 |
| I-30. | Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2006-2014.....                       | 189 |
| I-31. | Déficit y deuda de las comunidades autónomas, 2013-2014.....                                  | 193 |
| I-32. | Evolución de la recaudación impositiva, 2000-2014.....                                        | 198 |
| I-33. | PIB real por comunidades autónomas, 2013 y 2014.....                                          | 206 |
| I-34. | Ocupados por comunidades autónomas en 2014.....                                               | 210 |
| I-35. | Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2000-2014.....                          | 212 |

## CAPÍTULO 2

|        |                                                                                                         |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-1.  | Tasas de empleo en la Unión Europea, 2007 y 2014.....                                                   | 220 |
| II-2.  | Tasas de paro en la Unión Europea, 2007 y 2014.....                                                     | 220 |
| II-3.  | Afiliación y paro registrado: evolución 2007-2014.....                                                  | 228 |
| II-4.  | Cambios en el empleo por ocupaciones, UE-15 y España, 1994-2014.....                                    | 237 |
| II-5.  | Tasas de paro y de empleo por grupos de edad y niveles formativos, 2014..                               | 244 |
| II-6.  | Evolución de la temporalidad por edades, 2005-2014.....                                                 | 249 |
| II-7.  | Evolución a largo plazo de la contratación indefinida y temporal.....                                   | 256 |
| II-8.  | Contratos por jornada y duración, 2007-2014.....                                                        | 258 |
| II-9.  | Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2008-2013..... | 263 |
| II-10. | Implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.....                                              | 297 |
| II-11. | Altas en el Programa Prepara, 2011-2014.....                                                            | 317 |
| II-12. | Participantes en la formación de demanda, por edad, 2004-2014.....                                      | 321 |
| II-13. | Convenios firmados por nuevas unidades de negociación, 2011-2014.....                                   | 366 |
| II-14. | Salarios efectivos y pactados, 2002-2014.....                                                           | 376 |
| II-15. | Jornada anual media efectiva, 2008-2014.....                                                            | 381 |
| II-16. | Evolución de las horas extraordinarias, 2008-2014.....                                                  | 382 |
| II-17. | Evolución del número de huelgas.....                                                                    | 390 |
| II-18. | Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA.....                                                | 394 |
| II-19. | Procedimientos tramitados por el SIMA previos a la huelga, 2005-2014..                                  | 397 |
| II-20. | Evolución de las conciliaciones individuales por despido.....                                           | 402 |
| II-21. | Evolución de los resultados en las conciliaciones individuales por despido, 2004-2014.....              | 403 |

|        |                                                                                                           |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-22. | Índice de incidencia de AATT en España y la UE-15, 2008-2012.....                                         | 411 |
| II-23. | Índice de incidencia de AATT en España y la UE-15, 2008-2012.....                                         | 411 |
| II-24. | Evolución de los índices de incidencia por grandes sectores, 2006-2014 ...                                | 419 |
| II-25. | Índices de incidencia por actividades, 2013 y 2014 .....                                                  | 420 |
| II-26. | Evolución de los índices de incidencia de accidentes graves y mortales, 2004-2014 .....                   | 422 |
| II-27. | Distribución de las enfermedades profesionales notificadas, según curaran con o sin baja, 2007-2014 ..... | 422 |

### CAPÍTULO 3

|         |                                                                                                                             |     |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-1.  | Gasto público en educación y su relación con el PIB, y proporción del gasto privado en instituciones educativas.....        | 430 |
| III-2.  | Porcentaje de alumnado en centros públicos por enseñanza .....                                                              | 433 |
| III-3.  | Número medio de alumnos por grupo en E. infantil, primaria, ESO, CFGM, CFGS y bachillerato por titularidad del centro ..... | 435 |
| III-4.  | Fracaso escolar, AET y jóvenes que han completado la educación secundaria postobligatoria .....                             | 437 |
| III-5.  | Abandono escolar temprano por comunidades autónomas, 2013.....                                                              | 437 |
| III-6.  | Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y ESO .....                                                      | 438 |
| III-7.  | Proporción de alumnado que cursa FP en Europa, 2006-2012 .....                                                              | 441 |
| III-8.  | Descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales .....                                 | 443 |
| III-9.  | Proporción de jóvenes con estudios terciarios en la UE y CCAA, 2014 ...                                                     | 447 |
| III-10. | Evolución del gasto público en educación superior en la UE-28, 2008-2012 .....                                              | 449 |
| III-11. | Presupuesto de ingresos y gastos de las universidades públicas .....                                                        | 450 |
| III-12. | Precios más comunes en los programas de grado, 2014-2015.....                                                               | 452 |
| III-13. | Tasas de empleo de los recién graduados en educación terciaria (ISCED 5-8) de 20 a 34 años.....                             | 453 |
| III-14. | Datos de inserción de los egresados universitarios del curso 2009-10 ...                                                    | 454 |
| III-15. | Distribución del alumnado por rama de conocimiento.....                                                                     | 455 |
| III-16. | Población de 25-64 años que participa en educación-formación en la Unión Europea, 2013.....                                 | 458 |
| III-17. | Nivel de formación de la población adulta .....                                                                             | 459 |
| III-18. | Proporción de hogares que residen en alquiler a precio de mercado por edad de la persona de referencia.....                 | 462 |
| III-19. | Personas que residen en vivienda en propiedad, España y UE-15, 2007-2013 .....                                              | 463 |

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-20. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y grupo de edad de la persona de referencia, España, 2013..... | 464 |
| III-21. Personas que residen en vivienda en propiedad según grupo de ingresos, España y UE-15, 2007-2013 .....        | 465 |
| III-22. Precios de vivienda, 2007-2014 .....                                                                          | 466 |
| III-23. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2014 .....                                            | 467 |
| III-24. Sobrecarga por costes de alojamiento y retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal .....     | 474 |
| III-25. Dudosidad hipotecaria y morosidad de los arrendamientos, 2007-2014. ....                                      | 475 |
| III-26. Inversión estatal pública en políticas de vivienda, 2007-2014.....                                            | 476 |
| III-27. La vivienda protegida en España.....                                                                          | 477 |
| III-28. Visados de dirección de obra: ampliación, reforma y/o restauración de edificios .....                         | 479 |
| III-29. Rehabilitación protegida del parque residencial.....                                                          | 480 |
| III-30. Economía circular .....                                                                                       | 483 |
| III-31. Ecoeficiencia, Unión Europea y España.....                                                                    | 484 |
| III-32. Dependencia energética y sistemas de gestión, Unión Europea y España..                                        | 485 |
| III-33. Reparto modal en el transporte, Unión Europea y España .....                                                  | 486 |
| III-34. Reparto modal del transporte de pasajeros en ciudades españolas, 2011 ..                                      | 487 |
| III-35. Superficie con maíz genéticamente modificado en España, 2007-2013..                                           | 489 |
| III-36. Usos del suelo y espacios protegidos, Unión Europea y España.....                                             | 491 |
| III-37. Generación y gestión de residuos municipales, Unión Europea y España..                                        | 493 |
| III-38. Incidencia de problemas ambientales en la población, Unión Europea y España .....                             | 495 |
| III-39. Emisiones GEI, 1990-2013 .....                                                                                | 501 |
| III-40. Renta y consumo de los hogares, 2009-2013 .....                                                               | 504 |
| III-41. Tendencias sociales en la Unión Europea, 2008-2013 .....                                                      | 519 |
| III-42. Gasto en protección social en la Unión Europea .....                                                          | 522 |
| III-43. Gasto en vejez y supervivencia .....                                                                          | 523 |
| III-44. Gasto en sanidad y desempleo .....                                                                            | 524 |
| III-45. Gasto en familia, discapacidad, vivienda y exclusión social.....                                              | 524 |
| III-46. Afiliación en alta a la Seguridad Social, 2007-2014 .....                                                     | 539 |
| III-47. Sectores de actividad donde más crece la afiliación en 2014.....                                              | 542 |
| III-48. Sectores de actividad donde más cae la afiliación en 2014 .....                                               | 543 |
| III-49. Afiliación de extranjeros por regímenes de la Seguridad Social, diciembre de 2014 .....                       | 545 |
| III-50. Afiliación de extranjeros por sectores de actividad, diciembre de 2014. ....                                  | 546 |
| III-51. Fondo de reserva de la Seguridad Social.....                                                                  | 550 |
| III-52. Pensiones en vigor por comunidades autónomas, en 2014.....                                                    | 557 |
| III-53. Pensiones contributivas de jubilación en 2014 .....                                                           | 558 |

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III-54. Importe de las pensiones en vigor por componentes, 2007-2014.....                                                                   | 564 |
| III-55. Altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2004-2014.....                                                                 | 565 |
| III-56. Complementos a mínimos de pensiones, 2004-2014 .....                                                                                | 567 |
| III-57. Procesos de incapacidad temporal iniciados en 2014 .....                                                                            | 569 |
| III-58. Rescates de planes de pensiones en el supuesto de desempleo de larga<br>duración .....                                              | 578 |
| III-59. Utilización del servicio de urgencias en los últimos 12 meses .....                                                                 | 587 |
| III-60. Evolución de la estructura del gasto sanitario por partidas, 2002-2012...                                                           | 601 |
| III-61. Evolución de las prestaciones concedidas a los usuarios del SAAD,<br>2009-2014 .....                                                | 612 |
| III-62. Evolución de las prestaciones otorgadas por el SAAD, 2009-2014.....                                                                 | 613 |
| III-63. Distribución por CCAA del gasto SAAD por origen de los recursos, 2014 .                                                             | 614 |
| III-64. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 2004-2014 .....                                                                        | 617 |
| III-65. Evolución de la tasa de cobertura, 2004-2014 .....                                                                                  | 619 |
| III-66. Beneficiarios por comunidades autónomas, 2014 .....                                                                                 | 620 |
| III-67. Beneficiarios por comunidades autónomas, 2008-2014 .....                                                                            | 621 |
| III-68. Evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, por mo-<br>dalidad, 2004-2014 .....                                    | 624 |
| III-69. Causas en 2014 de las altas iniciales en el nivel asistencial .....                                                                 | 629 |
| III-70. Financiación del Plan Concertado, 2000-2012 .....                                                                                   | 637 |
| III-71. Participación de las administraciones en la financiación del Plan Con-<br>certado, 2000-2012 .....                                  | 637 |
| III-72. Distribución del gasto del Plan Concertado por partida, 2000-2012.....                                                              | 638 |
| III-73. Partidas de gasto del Plan Concertado, 2000-2012.....                                                                               | 639 |
| III-74. Usuarios de centros de servicios sociales en el ámbito del Plan Con-<br>certado, 2000-2012 .....                                    | 640 |
| III-75. Gasto en prestaciones básicas por tipo de prestación, 2012.....                                                                     | 642 |
| III-76. Perceptores de prestaciones básicas por tipo de prestación, 2012 .....                                                              | 642 |
| III-77. Intervenciones con las que realmente se ha trabajado en el año de re-<br>ferencia y unidades de análisis asociadas, 2007-2012 ..... | 645 |
| III-78. Intervenciones abiertas o que han permanecido abiertas en el año de<br>referencia y unidades de análisis asociadas, 2010-2012.....  | 645 |
| III-79. Usuarios por sector de referencia, 2012 .....                                                                                       | 648 |
| III-80. Usuarios por grupo de recursos aplicado, 2012.....                                                                                  | 649 |
| III-81. Cuantía de las Rentas Mínimas de Inserción, 2013 .....                                                                              | 652 |
| III-82. Gasto anual por beneficiario de Rentas Mínimas de Inserción, 2013.....                                                              | 653 |
| III-83. Beneficiarios de Rentas Mínimas de Inserción por sexo, 2013 .....                                                                   | 654 |
| III-84. Beneficiarios de Rentas Mínimas de Inserción, 2003-2013.....                                                                        | 655 |
| III-85. Perceptores y gasto de prestaciones de garantía de mínimos, 2013 .....                                                              | 655 |

## ÍNDICE DE ANEXOS

### CAPÍTULO 2

|       |                                                                                                           |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II-1. | Tasas de paro por regiones en los grandes países de la Unión Europea, 2013 .....                          | 265 |
| II-2. | Empleo por actividades económicas en 2014: ocupados y asalariados EPA.....                                | 267 |
| II-3. | Empleo por actividades económicas en 2014: afiliados en alta.....                                         | 270 |
| II-4. | Empleo por ocupaciones, 2014.....                                                                         | 273 |
| II-5. | Población en edad laboral por sexo y grupos quinquenales de edad, 2014 .....                              | 275 |
| II-6. | Tasas de temporalidad, España/UE-28 en varios grupos de edad, 2007-2014 .....                             | 277 |
| II-7. | Ocupados: tiempo parcial y completo en España y en la Unión Europea, 2008-2014 .....                      | 278 |
| II-8. | Involuntariedad en el trabajo a tiempo parcial, por sexo, en España y en la Unión Europea, 2007-2014..... | 279 |







CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA