

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2013

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2013

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 671-2014

Colección Memorias
Número 21

La reproducción de esta Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2014

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2014
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

ISBN: 978-84-8188-346-6
Depósito legal: M. 18.471-2014

Preimpresión: Marasán
José Romero, 2 - 28039 Madrid

Imprime: TF Artes Gráficas

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2013

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 28 de mayo de 2014

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 41

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 43

1.1. Economía internacional 43

1.2. Comercio mundial 51

1.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 55

2. UNIÓN EUROPEA 58

2.1. Situación económica y perspectivas 58

2.2. Política económica y monetaria 65

2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 81

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 93

3.1. Situación económica y perspectivas 95

3.2. Políticas y reformas ante la crisis. 102

3.2.1. Punto de partida: el Programa Nacional de Reformas 2013 102

3.2.2. Del Programa Nacional de Reformas a las medidas concretas 103

3.3. Sectores productivos 123

3.3.1. Sector primario 123

3.3.2. Industria 135

3.3.3. Energía 143

3.3.4. Construcción 151

3.3.5. Servicios 155

3.4. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación 161

3.4.1. I+D+i en España 162

3.4.2. Políticas de I+D+i 170

3.4.3. Protección ambiental e I+D+i: retos del nuevo marco
estratégico 174

3.5. Sector financiero 179

3.6. Agregados de la demanda 191

3.6.1. Demanda interna 192

3.6.2. Sector exterior 201

3.7. Financiación de la economía	212
3.8. Distribución funcional de la renta	225
3.9. Inflación y precios	234
3.10. Sector público	241
3.10.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2013	242
3.10.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2014	252
3.10.3. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo	262
3.11. Economía regional	268

CAPÍTULO II. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES	285
INTRODUCCIÓN	287
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO	290
1.1. Perspectiva europea: evolución, objetivos y debates	290
1.1.1. El empleo en Europa	291
1.1.2. Las políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea	295
1.2. Mercado de trabajo	307
1.2.1. Panorama del empleo en 2013	313
1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo	344
1.3. Políticas de empleo	359
1.3.1. Novedades en las políticas de empleo	359
1.3.2. Gasto en políticas de empleo	373
1.3.3. Balance del año en políticas activas	377
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	397
2.1. Diálogo social	397
2.1.1. Unión Europea	397
2.1.2. España	407
2.2. El marco normativo de las relaciones laborales	420
2.3. Negociación colectiva	435
2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación	435
2.3.2. Estructura negocial y vigencia de los convenios	444
2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo	455
2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución	492
2.4.1. Huelgas: principales características	492
2.4.2. Solución autónoma de los conflictos	497
2.5. Tutela judicial y control administrativo	507
2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social	507
2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	508

2.6.	Prevención de riesgos laborales	511
2.6.1.	Estrategias de actuación y otras iniciativas	512
2.6.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	518
ANEXO AL CAPÍTULO II		
LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS		524
1.	Convenios colectivos de sector estatales	524
2.	Convenios colectivos de sector autonómicos	524
3.	Convenios colectivos de sector provinciales	525
4.	Convenios colectivos de empresas/grupo de empresas	526
CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL		531
INTRODUCCIÓN: CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS, CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL		533
1.	LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA	545
1.1.	Principales reformas y magnitudes del sistema	545
1.2.	Panorama de las enseñanzas no universitarias	554
1.2.1.	Panorama de la enseñanza obligatoria	558
1.2.2.	Las enseñanzas no obligatorias	562
1.3.	Los desafíos de la enseñanza universitaria	567
1.4.	Los retos del aprendizaje permanente	575
2.	VIVIENDA Y COHESIÓN SOCIAL	577
2.1.	El parque inmobiliario y su adecuación a las necesidades residenciales	578
2.2.	La vivienda en propiedad, alquiler y protegida: situación y políticas públicas	585
2.2.1.	La vivienda en propiedad	586
2.2.2.	La vivienda en alquiler	590
2.2.3.	La vivienda protegida	595
2.2.4.	La rehabilitación de las viviendas existentes	599
2.3.	Cambios en la morfología urbana y calidad del entorno urbano	604
3.	MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD	611
3.1.	Balance de la situación medioambiental: principales iniciativas	611
3.2.	Políticas relacionadas con el cambio climático: segunda fase del Protocolo de Kioto	626
4.	CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	638
4.1.	Evolución de las pautas de consumo	639
4.2.	Protección de los consumidores y usuarios	647
5.	PROTECCIÓN SOCIAL	655
5.1.	Tendencias en el entorno europeo comparado	655
5.2.	Reformas de seguridad social	664

5.3.	Principales magnitudes de la Seguridad Social	680
5.4.	Las prestaciones del Sistema y sus beneficiarios	696
5.4.1.	Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2013	696
5.4.2.	Otras prestaciones del sistema	713
5.5.	La previsión social complementaria	716
5.6.	Protección de la salud y sistema sanitario	728
5.6.1.	Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios	731
5.6.2.	Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención sanitaria	733
5.6.3.	Calidad y sostenibilidad del SNS	743
5.7.	Atención a la dependencia	747
5.8.	Servicios sociales y asistencia social	757
5.9.	Protección por desempleo	768
6.	LOS RETOS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL	783
6.1.	Evolución de la Pobreza, la desigualdad y la exclusión social	784
6.2.	Políticas de inclusión social e igualdad de oportunidades	798
6.2.1.	Perspectiva europea: objetivos y propuestas para reforzar la inversión social	798
6.2.2.	España: políticas para combatir la pobreza y la exclusión social	800
	ÍNDICES	811
	ÍNDICE DE CUADROS	813
	ÍNDICE DE RECUADROS	821
	ÍNDICE DE GRÁFICOS	825

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

Presidente del Consejo Económico y Social

Para enmarcar la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España* de 2013, podríamos tomar dos referencias que ayudarían a comprender el sentido y los contenidos de esta Memoria. Una sería de carácter interno, referida a la renovación del Consejo que se produjo el pasado mes de diciembre y la otra, relacionada con los análisis de la Memoria, que podríamos centrar en la idea de salida de la recesión y continuidad de la crisis.

El CES renovó su composición en diciembre de 2013 con la periodicidad de cuatro años que marcó su Ley de Creación. Esta circunstancia de la renovación del Consejo ha influido respecto de la Memoria en el cambio de la presidencia de la comisión que la elabora. Si en años anteriores agradecemos la labor de Jesús Cruz, experto del grupo tercero como presidente de esta comisión, ahora toca hacerlo respecto de su sucesor, el también experto del grupo tercero Juan García Blasco. Es un agradecimiento personalizado y también extensible desde la persona que ejerce la presidencia de esta comisión a todos los consejeros integrantes de la misma, al Área de Estudios y Análisis que de forma especialmente intensa colabora con esta comisión y, en definitiva, al conjunto de los consejeros que han ido fraguando los consensos que permiten contar con este diagnóstico compartido de la realidad socioeconómica española.

Desde la Ley 21/1991 y desde su sesión constitutiva en noviembre de 1992 son más de veintidós años de funcionamiento del CES. Esto da ya idea de una cierta consolidación institucional de este órgano de participación de los interlocutores sociales y de las representaciones de la sociedad civil organizada. Y la consolidación y la continuidad de la actividad del CES tienen uno de sus más evidentes ejemplos en la aprobación anual y con un consenso prácticamente total de esta Memoria. Destacar una continuidad durante veintidós años de la Memoria es algo que va más allá de lo cronológico o de lo cuantitativo. Esta continuidad enlaza con la idea de que el CES es un órgano que construye su perfil por características como el consenso en la elaboración de sus criterios, y la persistencia del consenso hace de este un elemento que podríamos calificar de estructural del CES. Esta continuidad enlaza también con el tipo de análisis socioeconómico que realiza el CES, con una perspectiva general y transversal respecto de los temas que toca, y también con una visión más allá del corto plazo, favorecida por esta continuidad temporal.

Respecto de la situación que analiza la Memoria, definida por esta combinación de referencias a salida de la recesión y continuidad de la crisis, debemos señalar que en

el análisis de este periodo de tiempo reciente muestra elementos de cambio y de continuidad. De cambio, que con toda su modestia puede presentar aspectos positivos respecto del año anterior, y de continuidad, porque la perspectiva más allá de este periodo de un año pone de relieve situaciones y tendencias más profundas.

Efectivamente, la economía española salió en 2013 de la segunda recesión desde que se inició la crisis, pero el resultado sigue siendo de crisis por la negativa situación del empleo. La debilidad de la demanda interna continúa lastrando el crecimiento. Y esta debilidad tiene que ver con la situación del empleo o, mejor dicho, con la situación del trabajo. Se van abriendo expectativas de empleo menos pesimistas que las de anteriores Memorias, pero el CES recuerda la gran brecha abierta en la ocupación que nos dice que su recuperación no va a ser cosa de unos pocos años. Y hay que considerar también la nueva disminución del peso de la remuneración de los asalariados en el PIB, que es también consecuencia de la caída del empleo, pero no solo de ella, sino también de las políticas del mercado laboral y salariales con las que se pretende lograr una devaluación interna. Por eso el CES considera que la política económica debe orientarse a la reactivación de los mercados domésticos y del empleo, así como a la recuperación de los salarios, como variables determinantes del consumo interno y del dinamismo inversor.

A debilidades económicas y sociales como las descritas, se atribuye un nivel de inflación excesivamente reducido. Al mismo tiempo la demanda externa contribuye positivamente a volver a la senda del crecimiento. Las empresas españolas más abiertas al exterior son las más competitivas, y también las más expuestas a los vaivenes de la economía internacional. En este escenario internacional, las economías emergentes siguen siendo el motor económico y por eso, cuando, como ocurrió en 2013, su actividad se sitúa por debajo de la inicialmente prevista, hay motivos de preocupación.

Y si hablamos de sectores, esta Memoria del CES se ocupa con especial interés de la situación del sector industrial. La crisis ha agravado una tendencia desindustrializadora que se inició con anterioridad y que es preocupante porque, para bien y, como ocurre en este caso, para mal, el sector industrial genera importantes efectos de arrastre. Por eso el CES apuesta por la política industrial como factor de un crecimiento económico sostenible de medio y largo plazo, y lo hace desde una visión más allá de las estrictas políticas sectoriales. El CES considera la política industrial como una prioridad de la política económica que, como tal, debe tener un tratamiento transversal. En este punto, como en otros muchos, la reflexión española enlaza con la reflexión europea: el planteamiento a escala Unión Europea de objetivos de reimpulso del sector industrial choca con la sustancial reducción del presupuesto europeo en el periodo 2012-2020.

Este ejemplo de la política industrial sería un buen ejemplo de otros dilemas, de otras tensiones que se están planteando en Europa y, por tanto, en España, en la encrucijada entre consolidación fiscal y crecimiento. La Memoria del CES considera que hay una escasa atención europea a las políticas de crecimiento, supeditada a los objetivos de austeridad y disciplina macroeconómica. En el caso concreto de España,

el CES ve con preocupación cómo los niveles tan bajos de licitación pública pueden dificultar el mantenimiento de las infraestructuras, comprometiendo con ello la capacidad competitiva de la economía española. El CES considera necesario acompañar el desapalancamiento gradual del sector privado con la recuperación del crédito para relanzar la actividad económica; lo considera necesario y lo juzga compatible.

Antes hablamos de la similitud de los análisis de la Memoria referidos al ámbito europeo y al ámbito español. Volviendo ahora específicamente al ámbito europeo, el CES considera deficiente el modelo de gobernanza comunitaria y juzga necesario un refuerzo de esta gobernanza. En primer lugar, como elemento de superación de la crisis; en segundo lugar, como garantía de profundización futura en el progreso de una Unión económica, monetaria y política. El CES vuelve a hablar, ahora en el caso de la Unión Europea, de la necesidad de políticas de fortalecimiento de la demanda interna y lo hace constatando las importantes diferencias entre economías con y sin superávit exterior; por eso reclama, tras el serio ajuste fiscal en las economías sin superávit, un ajuste por vía de fortalecimiento de su demanda interna de las economías con superávit. A ello añade la necesidad de adopción en la zona euro de un programa de expansión ambicioso por parte del Banco Central Europeo, al que deberían añadirse medidas de contención de la apreciación del euro. Si no se actúa en estos ámbitos, los efectos positivos en el plano macroeconómico de los costosos ajustes de competitividad podrían verse neutralizados. Y no se olvide que cuando hablamos de ajustes, estamos hablando de factores que inciden en la pérdida de confianza de los europeos en la Unión Europea.

Volvamos a lo antes dicho respecto de expectativas menos pesimistas para el empleo que habría que insertar en una reflexión más amplia sobre las expectativas de duración de la recuperación. Cuando la Memoria habla de los problemas del empleo, no solo lo hace para referirse al desempleo, porque muestra también su preocupación con la menor participación laboral de la población. Es este un fenómeno que se relaciona con un largo proceso de destrucción de empleo y con un peso cada vez mayor del paro de larga y muy larga duración y que, en definitiva, supone reducir el capital humano de nuestra economía. Y hablar de esto es hablar de otras cosas: es hablar de limitación de posibilidades de un crecimiento sostenible y de una economía más productiva y más competitiva, y es también hablar de un problema para la viabilidad a medio plazo de los sistemas de protección social.

La crisis ha intensificado cambios sociodemográficos iniciados con anterioridad a ella, la crisis ha profundizado la tendencia al envejecimiento de la población. La dinámica demográfica repercute prácticamente en todos los aspectos de la protección social. En el escenario de la recuperación seguirá planeando el desafío de gestionar las consecuencias del cambio demográfico para el Estado de Bienestar. Podríamos llegar a decir que el descenso de la población no sería tan grave si un volumen muy importante de la misma no estuviera apartado del empleo. Incluso al margen de las proyecciones demográficas, para mantener la sostenibilidad del Estado de Bienestar es necesario superar la crisis del empleo.

La Memoria considera que el cambio en los perfiles de la realidad social pone de relieve las necesidades de adecuación de diversos ámbitos de las políticas sociales. Afirmar que los sistemas de protección social han venido ejerciendo como estabilizadores de la crisis económica, es compatible con estimar que la persistencia de la crisis, junto a la reducción del gasto público, están debilitando la capacidad de estos sistemas para paliar el empeoramiento de las condiciones de vida.

Fenómenos como las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda, el agotamiento de la protección por desempleo en los parados de larga duración o el riesgo de pobreza infantil pueden llevar a cuestionar el alcance y el enfoque de las políticas sociales. El incremento del número de desempleados y la ampliación del paro de larga duración no se han traducido en un refuerzo de la oferta de atención a través de los servicios sociales. Por eso el CES considera que el sistema de servicios sociales necesita un impulso para hacer frente al reto de su integración como un verdadero sistema.

Como se ve, más allá de los más que duros efectos de la crisis en el corto plazo, estamos hablando de cambios sociales de mayor calado. Por eso el CES considera que el final de la recesión económica en 2013 no impidió el empeoramiento de la situación social en España y, por eso, el CES estima que en un escenario de restricciones presupuestarias esta situación plantea dilemas de elección pública. Recordemos algunos de los dilemas que hemos ido citando: entre austeridad fiscal y crecimiento, entre lucha contra el déficit a través de los gastos o de los ingresos, entre acciones contra la inflación y, nuevamente, crecimiento, entre estabilidad financiera de los sistemas de protección social y mejora de su cobertura para favorecer la cohesión social.

Aunque solo sea pensando en el conocimiento del alcance real de estos dilemas, se hace evidente la necesidad de este tipo de análisis que solemos llamar transversales, porque valoran la implicación y la dependencia entre los distintos terrenos de la realidad socioeconómica, y que requieren de perspectivas más allá del corto plazo. Y si damos el paso hacia el terreno de las propuestas y de los criterios, la realización de análisis como estos hace evidente la necesidad de acciones, preferiblemente acordadas o al menos convergentes, de muy diversos sujetos e instituciones: en el plano político, en el institucional, en el de los agentes sociales y, también, con una perspectiva territorial, en el plano europeo.

Me gustaría que los usuarios de esta Memoria hiciesen una lectura de ella con esta perspectiva que combina el consenso en su realización con la amplitud de sus enfoques, respecto de las materias que contempla y respecto de las perspectivas temporales con las que opera. Sería esta una lectura que daría pleno sentido al papel de una institución de participación de los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada como es el CES.

MARCOS PEÑA PINTO

Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

La economía mundial registró en 2013 un crecimiento menor de lo esperado, ligeramente inferior al del año anterior, y en todo caso insuficiente para reducir sustancialmente los elevados niveles de paro alcanzados en muchas economías. No obstante, la actividad mundial cobró cierto ímpetu durante el segundo semestre de 2013, aunque de forma desigual entre las distintas economías.

A grandes rasgos, las economías emergentes siguieron siendo el motor de la economía mundial, aunque su actividad se situó por debajo de lo inicialmente previsto, mientras que las economías avanzadas registraron una recuperación ligeramente superior a la esperada.

En este contexto de recuperación mundial, frágil y desigual, se espera para 2014 un ligero repunte de la actividad mundial, que se apoyaría en unos resultados mejores en el caso de los países avanzados, por el mayor crecimiento de la economía estadounidense a partir del segundo semestre de 2013, por la continuación de la senda de recuperación de Japón y por la recuperación esperada de la Unión Europea, que podría intensificarse si los Estados miembros que tienen capacidad para ello decidiesen, tal y como recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la propia Comisión Europea, implementar políticas de fortalecimiento de su demanda interna. Este mayor crecimiento esperado de las economías avanzadas supondrá una mayor demanda de bienes y servicios a las economías emergentes, que se verán no obstante negativamente afectadas por el previsible empeoramiento de sus condiciones financieras.

El comercio mundial, por su parte, no se recuperó de la fuerte desaceleración que había registrado en 2012 y creció la mitad del promedio de los últimos veinte años. Debido sobre todo al fuerte incremento de sus importaciones, China superó por primera vez a Estados Unidos en la suma de exportaciones e importaciones y se convirtió en la mayor potencia comercial. Sin embargo, el peso de la Unión Europea en conjunto, a pesar del ligero aumento de sus

Inicio de la recuperación en las economías avanzadas y desaceleración en las emergentes

Aumento del proteccionismo y de los acuerdos comerciales regionales

exportaciones al resto del mundo y la también ligera caída de sus importaciones, siguió siendo superior al de la economía china.

Ante la persistencia de la debilidad económica mundial, en 2013 se incrementaron los acuerdos comerciales regionales y aumentaron las medidas restrictivas del comercio, a pesar de los compromisos en sentido contrario de las mayores economías avanzadas y emergentes. Por el contrario, como dato positivo, cabe señalar que a finales de diciembre de 2013 se consiguió reactivar la Ronda de Doha que llevaba estancada unos años.

El crecimiento de la economía mundial se apoyó en 2013, en general, en unas políticas fiscales menos restrictivas y en la continuación de la aplicación de unas políticas monetarias muy expansivas. Sin embargo, desde finales de 2013 se ha producido una ralentización de la política monetaria muy expansiva de Estados Unidos que ha traído consigo, ya desde su anuncio en el mes de mayo de 2013, un empeoramiento de las condiciones financieras en los países emergentes, que reaccionaron con fuertes subidas de sus tipos de interés.

Inicio de la retirada de estímulos de política monetaria en Estados Unidos

2. Unión Europea

El contexto económico en la Unión Europea durante 2013 experimentó una cierta mejora con respecto al año precedente. De esta forma, el alejamiento de las tensiones más severas en relación al futuro del euro y los mercados de deuda soberana que habían presidido el escenario económico y político de la Unión Europea en 2012, unido a la continuidad del proceso de consolidación fiscal, posibilitó un clima de estabilización económica de la región.

A pesar de ello, la persistencia de la debilidad de la demanda interna o la ausencia de políticas significativas de crecimiento a escala europea restaron impulso a la recuperación económica. Estos elementos, unidos al riesgo de deflación que afecta a la zona euro, subrayan la necesidad de políticas más enérgicas de respuesta a la crisis por parte de la Unión Europea.

Mejora del escenario económico en la Unión Europea pero ausencia de avances en materia de empleo

El PIB de la Unión Europea, tras cinco trimestres de caídas, volvió a registrar ligeros incrementos positivos a partir del tercer trimestre del año, hasta alcanzar un incremento interanual del 1,0 por 100 en el cuarto trimestre de 2013 y un modesto crecimiento medio en el año del 0,1 por 100. No obstante, en la zona euro se produjo un nuevo descenso del PIB, del -0,4 por 100.

Mientras que la aportación de la demanda interna resultó negativa, fundamentalmente por el descenso de la inversión, la demanda externa ofreció una contribución positiva pero más moderada que en 2012. El contexto económico actual, menos

desfavorable, es el resultado de factores como las menores dudas sobre la viabilidad del euro, los avances en la consolidación fiscal en los países afectados por mayores desequilibrios macroeconómicos, así como su relajación en el tiempo, o el progresivo reequilibrio de la posición exterior de los países de la periferia del euro, resultado de notables ajustes internos.

No obstante, la continuación del proceso de desapalancamiento en el sector privado, la escasez de crédito, la desconfianza de los agentes económicos y la perspectiva de continuidad del ajuste fiscal retraen la recuperación. El ligero avance del PIB no se dejó sentir en las tasas de desempleo, que crecieron ligeramente hasta alcanzar el 10,8 por 100 de la población activa (12,0 por 100 en la zona euro).

Uno de los aspectos positivos del perfil de crecimiento en la región es la ampliación de la recuperación económica a un número creciente de países. No obstante, persisten diferencias significativas en los registros del PIB en el seno de la Unión. De esta forma, el impulso de Alemania y, especialmente, Reino Unido explican buena parte de la mejora experimentada en 2013. España e Italia, en cambio, continuaron sumidas en tasas de variación negativas, aunque más moderadas que en 2012, como también sucedió en el resto de países sometidos a ajustes más severos (Chipre, Grecia, Portugal o Irlanda).

Por su parte, la tasa de inflación media experimentó un descenso notable, hasta el 1,5 por 100 (1,3 por 100 en la zona euro), lo que aproxima el riesgo de deflación al escenario económico de la región.

En relación al déficit público, los Estados miembros prosiguieron con la tendencia de descenso de la necesidad de financiación, que se redujo al -3,3 por 100 (-3,0 por 100 en la zona euro). No obstante, el aumento de la dispersión en las cifras de 2013 con respecto a 2012, revela los desiguales resultados de los esfuerzos de consolidación en los Estados miembros.

La gestión de la crisis volvió a concentrar los esfuerzos de política económica en la Unión Europea durante el año 2013. El CES ha insistido en la idea del refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea como elemento de superación de la crisis económica y, más allá, como garantía de profundización futura en el progreso de una unión económica, monetaria y política en la región. En el Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* se realizó un diagnóstico en relación a las principales debilidades de la arquitectura institucional de la Unión y que la gestión de la crisis financiera y económica desatada en 2008 había puesto de relieve. Desde entonces, se han producido algunas modificaciones en la gobernanza de la Unión Europea que han vuelto a ser objeto de atención específica por parte del CES¹. Estas novedades apuntan

*Estabilización económica
aunque persisten los
riesgos de divergencia*

1. Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*.

hacia la profundización en el proceso de supervisión y coordinación de las políticas económicas y, sobre todo, presupuestarias nacionales; refuerzan el papel del BCE y proponen, de forma muy tímida aún, algunas prioridades de cara a un nuevo modelo de crecimiento.

De esta forma, en 2013 se produjo la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (UEM) (pacto fiscal europeo), con el que se explicitan un conjunto de reglas vinculantes para el mantenimiento del equilibrio presupuestario en los Estados miembros. Asimismo, en el mes de mayo, se adoptó el “Two-pack”, última reforma de calado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de entre las iniciadas en 2010.

Por otra parte, el proyecto de Unión Bancaria europea se presenta como un sistema común e integrado con el que romper con el círculo vicioso por el cual los emisores soberanos y sus bancos se contaminan mutuamente. Con ello, se progresará en aspectos de la UEM que deberían haber sido abordados ya desde un inicio y que, de no ser abordados, podrían acentuar la divergencia financiera en el seno de la zona euro, fundamentalmente entre el centro y la periferia. De esta forma, la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) debe servir para despejar las dudas acerca de la calidad de los activos bancarios y la eficiencia de la supervisión.

El siguiente paso de la unión bancaria se centra en la concreción de un Mecanismo Único de Resolución (MUR). En diciembre de 2013 se alcanzó el acuerdo político por el que se impone que los accionistas y acreedores de las entidades con problemas asuman parte de los costes de la liquidación.

No obstante, el planteamiento de la Unión Bancaria hasta el momento resulta parcial e insuficiente, tanto por los excesivos plazos como por la limitación de los fondos comprometidos.

Por su parte, la atención a las políticas de crecimiento, escasa y supeditada en todo caso a los objetivos de austeridad y disciplina macroeconómica, ha apuntado en 2013

Las políticas de crecimiento son, todavía, el reto pendiente

a la priorización de algunos sectores productivos, en lo que puede interpretarse como el diseño, todavía incipiente, de un nuevo patrón de crecimiento que devuelva el dinamismo económico a la región. En particular, las instituciones europeas insisten en la necesidad de reimpulsar el sector industrial. Cabe señalar, no obstante, que el planteamiento de estos objetivos choca con la sustancial reducción del presupuesto europeo durante el periodo 2012-2020, que estando ligeramente por encima del 1 por 100 de la renta bruta disponible en la Unión Europea contrasta con el impulso deseable en la situación actual de debilidad económica en la región. En cualquier caso, a estos objetivos deberían sumarse nuevos esfuerzos hacia una mejor regulación económica.

Hasta ahora, la gobernanza económica de la Unión Europea ha concentrado sus recomendaciones en el ajuste de los desequilibrios competitivos en los países deficitarios

de la periferia de la zona euro. Sin embargo, la ausencia de ajuste en las economías con superávit exterior resulta cada vez más problemática, especialmente en el escenario actual de baja inflación. De esta forma, la probabilidad de que la inflación permanezca por debajo del objetivo de largo plazo puede llevar a que los agentes rebajen sus expectativas de aumento de los precios, lo cual incrementa el riesgo de deflación ante cualquier *shock* adverso sobre la actividad económica real. Por ello, acompañando a las reformas estructurales que tratan de restaurar la competitividad de los países afectados por desequilibrios macroeconómicos, resultaría beneficiosa para el conjunto de la zona euro una política de expansión monetaria por parte del BCE y de apoyo al crecimiento por parte del Banco Europeo de Inversiones. A ello deberían añadirse algunas medidas que contengan la apreciación del euro, que dificulta la recuperación en la zona euro por la vía del sector exterior, especialmente importante en un contexto de debilidad de la demanda interna como el actual. La inacción en estos ámbitos podría neutralizar en buena parte los costosos ajustes de competitividad realizados.

El panorama institucional de la Unión Europea durante 2013 estuvo de nuevo condicionado por la difícil coyuntura económica y financiera en la que esta se encuentra inmersa.

Continúan las deficiencias institucionales

En 2013 se pusieron de relieve otra vez las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea, debido, entre otros extremos, a su insuficiente construcción política e institucional; carencias que 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 conjunta y resolutive para hacer frente a la crisis. Así, en 2013, se pudo observar de nuevo que las actuaciones comunitarias fueron, en cierta medida, lentas y desacompasadas debido, entre otros extremos, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos.

Por otro lado, cabe destacar que la gestión de la lucha contra la crisis por parte de la Unión en 2013 volvió a estar caracterizada, en gran medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros que de las instituciones comunitarias.

Todo ello, en cierta medida, hizo que en 2013 los europeos continuaran perdiendo paulatinamente la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, a pesar de que en dicho año se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos.

El año 2014 se presenta como un año clave para la Unión Europea y, sobre todo, para su futuro. Así, se celebran en primavera elecciones al Parlamento Europeo y se constituirá, a finales de año, una nueva Comisión Europea. Cabe recordar que las elecciones a la Eurocámara serán las primeras 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 tenga en cuenta los resultados de las mismas.

3. Economía española

La economía española salió a finales de 2013 de la segunda recesión que atraviesa desde que, seis años atrás, comenzara la actual crisis económica y financiera. La relajación de las tensiones financieras en la zona euro, la suavización de la senda de consolidación fiscal y el buen comportamiento del sector exterior, favorecieron un tono menos contractivo tanto de la actividad económica como del empleo a medida que avanzaba el año. No obstante, el Producto Interior Bruto volvió a caer en 2013, un 1,2 por 100, y un 3,4 por 100 la ocupación, ante el intenso ajuste que continuaron realizando hogares, empresas y Administraciones públicas.

La economía española sale de la recesión, pero persisten importantes desequilibrios

La política económica que puso en marcha el gobierno español en 2013 se instrumentalizó a través del Programa Nacional de Reformas (PNR) que se elaboró con el objetivo declarado de alcanzar la consolidación fiscal y la competitividad.

Políticas y reformas ante la crisis

En concreto, las medidas del PNR 2013 se plasmaron en numerosas leyes de entre las que, desde el ámbito económico, se podrían destacar las siguientes: la Ley de Desindexación para intentar reducir el grado de inercia de los precios en el gasto y los ingresos públicos; la regulación del Factor de Sostenibilidad con el objetivo de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones; la reforma educativa con vistas a reducir el abandono escolar y potenciar la educación permanente; la Ley de Garantía de la unidad de mercado; la Ley de los Colegios y servicios profesionales; la Ley de Apoyo al emprendedor y su internacionalización; la Ley de Reforma de la Administración local, y la reforma estructural del sector de la electricidad para abordar el déficit de tarifa.

En cuanto a la elaboración del PNR 2013, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito nacional siguen reivindicando una mayor y más significativa participación en la creación de los programas nacionales de reformas.

Salvo para el sector primario, que registró un aumento interanual de su VAB, el resto de ramas de actividad redujeron su producción en 2013. Las caídas continuaron estando lideradas por el sector de la construcción, enlazando seis años consecutivos de ajuste. La producción industrial sufrió de nuevo un retroceso, que alcanzó a la producción de manufacturas. Y, finalmente, la producción del sector servicios, que había ofrecido una relativa mayor resistencia a la crisis, volvió a caer por segundo año consecutivo destacando el descenso de las actividades financieras y de seguros y la caída por primera vez desde que se inició la crisis de los servicios de las actividades inmobiliarias.

Debilidad de la actividad productiva salvo del sector primario

El sector primario fue el único de los grandes componentes de la oferta que registró un avance de su producción durante 2013, un 1,1 por 100, superando con creces el mal ejercicio anterior cuando el VAB descendió un 10,9 por 100. Tanto la agricultura como la pesca contribuyeron a los buenos resultados. Además, desde el punto de vista normativo se produjeron avances significativos para ambos sectores, como la aprobación de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria; así como, la de la nueva Política Agraria Común para el periodo 2014-2020. También 2013 fue el año de aprobación de la nueva política pesquera común (PPC) de la Unión Europea.

El ejercicio 2013 fue nuevamente un año difícil para la industria. Desde el inicio de la crisis, en concreto desde el ejercicio 2008, el sector ha perdido en España el 24,8 por 100 de los empleos, más de ochocientos mil puestos de trabajo, y su producción en términos de VAB ha descendido un 4,3 por 100. Esta tendencia desindustrializadora agravada por la crisis resulta preocupante puesto que el sector industrial genera importantes efectos de arrastre sobre el resto de los sectores productivos, demanda servicios empresariales y permite la creación de numerosos empleos indirectos. Además, en España, la industria asume más de la mitad del gasto en inversión privada en I+D, muy por encima de su peso en el VAB. Además, la industria es, del conjunto de la actividad productiva, la que presenta mayores niveles de productividad y, en los últimos años de crisis, ha contribuido a mejorar los resultados de la cuenta exterior de la economía española.

*La recuperación
de la industria como
prioridad política*

En efecto, a pesar de este declive generalizado, existen empresas y ramas de actividad concretas que están consiguiendo mantener su producción gracias a las exportaciones, aumentando el volumen de las mismas en los últimos años y con una menor pérdida de cuota de mercado que los grandes países exportadores europeos. Esto confirmaría la competitividad de las empresas españolas más abiertas al exterior, que por lo general resultan más innovadoras y encuentran menos dificultades para mantener sus niveles de empleo; estas actividades podrían constituir un referente para el resto del tejido empresarial.

La importancia de la industria como sector estratégico en España, junto a las experiencias acumuladas durante la crisis, exigen reconsiderar el papel de la política industrial como potenciador de un crecimiento económico sostenible de medio o largo plazo. Se deberían definir unas líneas de actuación de política industrial que faciliten alcanzar el objetivo europeo de que la industria manufacturera suponga el 20 por 100 del PIB en 2020, asegurando el tratamiento transversal de la política industrial como prioridad de política económica para con ello conseguir el

establecimiento de una senda de crecimiento económico sostenible que permita crear empleo estable y de calidad.

En cuanto al sector energético, cabe reseñar la nueva ley para el sector eléctrico aprobada en diciembre que principalmente trataría de evitar la acumulación de un déficit de tarifa, que pone en riesgo la sostenibilidad económico-financiera del sector.

Los futuros desarrollos normativos del sector deben considerar prioritario el establecimiento de una definición concisa de modelo energético español, con el objetivo de ofrecer mayores grados de seguridad jurídica a la industria y las empresas energéticas para que puedan establecer sus estrategias competitivas y decidir sobre sus inversiones. Este modelo deberá contemplar un *mix* energético razonable, equilibrado, competitivo, sostenible, que garantice el suministro y, en la medida de lo posible, reduzca la alta dependencia energética española.

El sector de la construcción continúa corrigiendo los excesos del pasado

Como no podía ser de otra manera, muchos de los puestos de trabajo industriales que han desaparecido en España lo han hecho en actividades relacionadas con el sector de la construcción, que durante 2013 continuó su profundo ajuste y corrección tanto en niveles de producción como de empleo aunque a un ritmo más suave que en los ejercicios previos.

La construcción todavía se enfrenta al reto de reducir el importante *stock* de viviendas sin vender cuya absorción dependerá del ritmo de la recuperación económica. Además, la debilidad de las finanzas públicas han afectado también a la construcción de obras públicas; la licitación pública ha llegado a niveles tan bajos que dificultan la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras y frenan su necesario proceso de modernización y mejora comprometiendo, en última instancia, la capacidad competitiva de la economía española y de sus empresas.

Finalmente, el VAB del sector servicios descendió un 0,5 por 100 de media para 2013, aunque el perfil trimestral revela una recuperación gradual a lo largo del año.

El sector turismo cierra un año récord

Sin embargo, en ese entorno de atonía del sector terciario, destacaron los buenos resultados del sector turístico. De hecho, el número de turistas que llegaron a España durante 2013 ascendió a 60,7 millones, de modo que enlaza

tres años de crecimiento consecutivo y constituye el máximo histórico de la serie de entrada de turistas en España.

A lo largo de 2013 el sistema financiero español continuó avanzando en su proceso de reforma, de modo que, a finales de año, se habían

Una vez completado el programa de asistencia, mejoran las perspectivas del sector financiero

completado todos los objetivos propuestos en el Memorandum de Entendimiento que había acompañado al programa de asistencia financiera de julio de 2012, se había logrado la recapitalización del sector y se habían

transferido los activos a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y se había reformado el marco jurídico de las Cajas de ahorro.

Todos estos esfuerzos habrían resultado en una mayor estabilización de los mercados financieros, en una mejora de su liquidez, en un mejor y mayor acceso a la financiación mayorista por parte de las entidades españolas y, por tanto, en una menor dependencia de los préstamos del BCE. Los resultados de las entidades se beneficiaron de las menores tensiones vividas en los mercados financieros durante 2013, de modo que, el sector cerró el ejercicio con resultados positivos tras dos ejercicios seguidos de pérdidas.

Aun así, el crédito al sector privado continuó cayendo de manera generalizada y la tasa de morosidad total siguió creciendo. Esta última llegó a alcanzar a finales de 2013 el 14,1 por 100, 3,3 puntos porcentuales por encima de la tasa de 2012 y máximo histórico en esta serie.

En este contexto, uno de los principales retos a los que se enfrenta el sector bancario español en el corto y medio plazo 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. Todo ello desde el respeto de los nuevos requisitos prudenciales y de supervisión comunitarios.

En el ámbito de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, España ha invertido en los últimos años la tendencia de crecimiento registrada hasta 2010: así, mientras que entre 1990 y 2010 el gasto total en I+D aumentó en España del 0,85 al 1,4 por 100 del producto interior bruto (PIB), de 2010 a 2012 el gasto total en I+D sufrió un descenso del 7,7 por 100, situándose entre los Estados miembros con menor gasto en I+D sobre el PIB, con un 1,3 por 100 frente al 2,0 por 100 de media europea, y un 0,7 por 100 en gasto privado frente al 1,3 por 100 en la UE-27. Es decir, frente a un gasto medio en I+D, que en el caso de Europa descansa fundamentalmente en el sector privado (63 por 100), en España este representó el 53 por 100 en 2012, afrontando el sector público español el 47 por 100 frente al 37 por 100 de media en Europa.

Investigación, desarrollo tecnológico e innovación

La asignación presupuestaria correspondiente en 2013 a la partida de I+D+i, en términos de créditos iniciales, registró una caída del 7,0 por 100 respecto a 2012 manteniendo la tendencia a la baja de años anteriores y acumulando una pérdida que supera el 30,0 por 100 respecto a 2010. El aumento presupuestario previsto para 2014 del 3,6 por 100 respecto a 2013 (214 millones para I+D+i), no compensa la caída registrada en 2013 y aún menos el retroceso sufrido en los últimos cuatro años, lo que redundará en una fuerte reducción del capital humano científico e investigador, y como consecuencia, en una merma de confianza de los jóvenes investigadores en el sistema nacional de I+D+i, provocando en muchos casos su salida al extranjero.

El propio Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016 reconoce algunas carencias en el Sistema Español de Ciencia y Tecnología, como la excesiva carga burocrática, la insuficiente coordinación interinstitucional e interdepartamental, la fragmentación de la financiación, la falta de previsibilidad de las convocatorias, o escasa difusión de los resultados en el conjunto del Sistema, que han dificultado el adecuado desarrollo de los programas. A este respecto, la Comisión Europea recomienda “aumentar la eficacia del gasto público e introducir un sistema de financiación basado en resultados, que vincule la financiación institucional a los progresos en excelencia científica, internacionalización y cooperación entre sector público y privado”. Entre los principales ámbitos de aplicación de la I+D+i española destaca el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental, lo que hace que tanto las plataformas estratégicas incluidas en el sector, como aquellas con vinculaciones medioambientales, sean merecedoras de una clara apuesta por parte de los agentes públicos y privados comprometidos con la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica.

*La demanda externa
volvió a frenar la caída
del PIB*

Por el lado de la demanda, el decrecimiento de la economía se debió en exclusiva a la demanda interna, que restó 2,7 puntos porcentuales al crecimiento agregado del PIB, dado que la demanda externa neta contribuyó positivamente, con 1,5 puntos, a dicho crecimiento.

Así, la demanda interna registró una caída, pero esta fue menor a medida que avanzaba el año. Por componentes básicos, cabe destacar que el gasto en consumo final de los hogares se tornó positivo en el último trimestre del año y que la inversión en bienes de equipo registró una fuerte recuperación desde el segundo trimestre del año, para acabar creciendo de media anual un 2,2 por 100 y en el cuarto trimestre un considerable 9,5 por 100. La inversión en construcción, por su parte, sufrió una nueva contracción, del -9,6 por 100 en esta ocasión.

Pero fue la demanda externa neta la que, por sexto año consecutivo, se constituyó en el motor de la economía española. El saldo negativo de la balanza comercial de mercancías fue muy reducido, ocho veces menor al que se registraba antes del inicio de la crisis en 2007, e incluso en algún mes del año llegó a obtenerse un saldo positivo por primera vez desde finales de los años sesenta. No obstante, a finales de año se produjo un sustancial freno de las exportaciones y un regreso de las importaciones a valores positivos, lo que puede ser un indicador de la recuperación de la actividad económica y lleva a plantear el interrogante de si dicha tendencia se va a consolidar y va a suponer una vuelta al tradicional desequilibrio exterior de la economía española.

En el comportamiento del sector exterior en 2013 no se puede dejar de señalar el fuerte incremento registrado en los ingresos por turismo que permitieron alcanzar un superávit que cubrió con creces el reducido déficit comercial.

La economía española dio un giro importante en 2013 puesto que registró capacidad de financiación, del 1,5 por 100 del PIB, hecho que no se producía desde 1997. Esta capacidad de financiación se originó principalmente por la menor inversión y el mayor ahorro de las empresas no financieras y por la caída de la inversión de las Administraciones públicas.

Crece la capacidad de financiación de la economía española...

Asimismo, en 2013 se interrumpió la senda de continuo incremento de la deuda total de la economía española, que llegó a suponer el 275,8 por 100 del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2012. Este resultado responde exclusivamente al proceso de desapalancamiento del sector privado, mientras que aumentó el de las Administraciones públicas.

En términos de balanza de pagos, la mencionada capacidad de financiación, es decir el saldo positivo de la suma de las balanzas por cuenta corriente y de capital, fue tres veces superior al del último mencionado superávit que se había registrado, tras las devaluaciones del primer lustro de los años noventa. La balanza financiera, en un contexto de fuerte recuperación de las inversiones del exterior en España, sobre todo de cartera, mostró por su parte entradas netas de capital extranjero frente a las salidas netas del año anterior. Las inversiones directas mostraron una fuerte recuperación, tanto la extranjera en España como la española en el exterior.

La deuda pública cerró el año alcanzando el 94 por 100 del PIB, aunque su ritmo de crecimiento fue aminorándose a lo largo de 2013. La mejora de las condiciones de financiación gracias a la caída de la prima de riesgo permitió un ahorro considerable aunque no suficiente como para frenar la acumulación de deuda.

...pero aumenta la deuda pública y persiste la restricción crediticia a las empresas

El ejercicio 2013 continuó siendo un ejercicio de notable restricción crediticia tanto para la actividad empresarial como para los hogares, limitando considerablemente las posibilidades de financiación empresarial, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Atendiendo al problema que supone el difícil acceso a la financiación ajena por parte de las empresas en España se aprobaron a lo largo del año varias iniciativas de entre las que destaca el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Esta norma contemplaba actuaciones como el apoyo a la financiación bancaria con sistemas públicos de avales y garantías, se impulsaba la desintermediación bancaria y el capital riesgo para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales, se anunció la creación de un fondo de titulación de préstamos a este tipo de empresas, se aprobaron diferentes medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y se amplió el Plan de Pago a Proveedores.

Sigue cayendo la participación de los salarios en la renta

En 2013 se ha producido una nueva disminución del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en 2013 a favor del excedente bruto de explotación/renta mixta bruta y de los impuestos indirectos netos. Desde que se iniciara la crisis en 2007, la participación de la remuneración de asalariados se ha reducido en 2,4 puntos de PIB, mientras que la del excedente bruto/rentas mixtas ha aumentado en 2,9 puntos. Este resultado es consecuencia del desplome del empleo, pero también de las políticas del mercado laboral y salariales que se han desplegado en este contexto.

No obstante, debe tenerse presente que la debilidad de la demanda interna continúa lastrando el crecimiento económico y frenando la creación de empleo, y que sigue siendo el principal factor de preocupación de las empresas españolas, seguido de la falta de crédito. Por lo tanto, si bien la corrección del elevado endeudamiento externo de la economía española obliga a dedicar esfuerzos para recuperar competitividad exterior, la política económica debe orientarse, en paralelo y decididamente, a la reactivación de los mercados domésticos y del empleo, que son las variables determinantes del consumo interno y del dinamismo inversor.

La inflación registró la tasa de variación más baja al cierre del año desde el inicio de la serie histórica en 1961. La fuerte desaceleración de los precios en 2013 respondió, sobre todo, a factores transitorios, pero también a factores como la continuación del retroceso de la demanda interna.

Inflación excesivamente reducida

La flexibilización de la senda de reducción del déficit público por parte de la Comisión Europea en mayo de 2013 permitió suavizar el ajuste fiscal del ejercicio para no lastrar la reactivación de la economía española. Así, se produjo una cierta elevación de la presión fiscal y una modesta reducción del gasto público respecto a 2012, lo que se tradujo, sin contar con las ayudas a la banca, en un descenso del déficit de dos décimas de PIB, hasta el 6,6 por 100. Por su parte, la deuda pública aumentó en casi 7 puntos de PIB, hasta el mencionado 94 por 100, un repunte que acusa la elevada cuantía de determinadas operaciones financieras que no computan como déficit, como las ayudas a la banca a través del FROB, 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.

Se modera la corrección del déficit público

Para los próximos años, tal y como consta en el Programa de Estabilidad, se prevé que continúe la consolidación fiscal en todas las Administraciones públicas a través de una estrategia basada fundamentalmente en el recorte generalizado del gasto público. En la vertiente de los ingresos públicos, se pretende recomponer la cesta tributaria a través de diversas reformas para rebajar la imposición directa y las cotizaciones sociales, y aumentar la indirecta, con un impacto recaudatorio neto

bastante limitado. Se confía, por tanto, en que la recuperación económica se consolide y aumenten las bases fiscales lo suficiente como para propiciar un ligero aumento de la presión fiscal sin necesidad de aumentar la carga fiscal o, incluso, reduciéndola.

La mayor parte de las comunidades y ciudades autónomas vieron atenuado el ritmo de descenso de la actividad económica en 2013, aunque con diferencias significativas entre territorios, en función de su especialidad productiva, de la apertura de sus economías al exterior y de la dimensión y grado de corrección de los desequilibrios acumulados antes y durante la crisis. Los mejores resultados los registraron los archipiélagos canario y balear, con descensos en ambos casos del 0,4 por 100, y la Comunidad Valenciana y Cataluña, con tasas del -0,8 por 100, mientras que en el lado opuesto se situaron Asturias y Castilla y León (-2,1 por 100) y País Vasco y Cantabria (-1,9 por 100).

Mejora la situación económica regional, aunque persisten importantes diferencias entre CCAA

El PIB per cápita disminuyó en la mayor parte de los territorios, pese a producirse un ligero retroceso de la población, apreciándose un nuevo aumento de la dispersión regional que, en un contexto de reducción de la cuantía de los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, supone un riesgo para la cohesión territorial. Por ello es necesario que, desde el ámbito nacional se realicen mayores esfuerzos, a través de la potenciación de políticas de medio y largo plazo, que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos desarrolladas, reconociendo, no obstante, las dificultades de generar recursos públicos adicionales para el desarrollo regional en un contexto de consolidación fiscal no culminada y de incipiente recuperación económica.

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

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

Los efectos negativos de la crisis en los mercados de trabajo de la Unión Europea seguían siendo notables en 2013. Los datos del año (a cuarto trimestre) denotan que, aunque hubo cierto repunte del empleo (aumentó 0,3 décimas respecto al año anterior), persistían las dificultades para potenciarlo, al tiempo que las tasas de desempleo, si bien se mantuvieron en términos interanuales, seguían siendo ciertamente elevadas (10,7 por 100) con valores preocupantes especialmente en la población joven (22,9 por 100) y en el paro de larga duración (5,1 por 100). Por otro lado, seguían existiendo importantes divergencias entre los Estados miembros, manteniéndose la preocupación por los países del sur de Europa. A pesar de que la situación de algunos de ellos, como

España, mostraba indicios de cierta mejora, seguía a la cabeza en las tasas de paro, tanto en la general como para la población joven, donde llegó al 55 por 100.

La política comunitaria de empleo en 2013 se desarrolló en el marco de aplicación del tercer Semestre Europeo y estuvo nuevamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la consolidación fiscal, la estabilización del sector financiero y la puesta en marcha de reformas estructurales. Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas desde la Estrategia Europea de Empleo (en el Estudio Prospectivo Anual) volvieron a incidir en el terreno regulatorio de los mercados laborales, no habiéndose introducido elementos novedosos respecto a las orientaciones comunitarias de empleo que se vienen marcando en los últimos años.

El desempleo juvenil, que se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, centralizó la política de empleo durante 2013. Si bien en los años precedentes se habían adoptado medidas importantes, como la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud o el Paquete de Empleo Juvenil, fue en 2013 cuando se materializó la puesta en marcha de la que constituye la medida más emblemática en este ámbito: la Garantía Juvenil. Fue en este año, además, cuando se trató de potenciar su aplicación con la puesta en marcha de la Iniciativa Juvenil. Asimismo, en la cumbre de junio se aprobó la Alianza Europea para la Formación de Aprendices cuyo propósito es igualmente fomentar el empleo de la población mediante la mejora de la calidad y la oferta de formación de aprendices en la Unión Europea.

Este conjunto de medidas de choque puestas en marcha por las instituciones europeas para combatir el desempleo juvenil, con compromisos dirigidos a apoyar y dar respaldo financiero a los Estados más afectados, son positivas aunque insuficientes. No puede obviarse que las cantidades aportadas provienen en su mayoría de Fondos Estructurales (se trata de una reorientación más que de fondos adicionales) y son limitadas en relación al elevado número de desempleados jóvenes a los que van dirigidas.

En España, los datos de la *Encuesta de Población Activa (EPA)* de 2013 dieron un promedio de 16.750.000 personas ocupadas, 532.000 menos que en el año anterior, un descenso menor que en 2012, aunque todavía más pronunciado que en 2010 y en 2011. El curso trimestral de la EPA muestra descensos progresivamente más pequeños (desde un -4,1 por 100 en el primer trimestre de 2013 hasta un -0,5 por 100 en el primero de 2014), lo que hace posible albergar una expectativa algo menos pesimista, apoyada asimismo en los datos de afiliación, que ya en 2014 han comenzado a arrojar variaciones interanuales positivas, ligeras aunque progresivamente mayores (desde un 0,4 por 100 en febrero hasta un 1,2 por 100 en abril).

*Puesta en marcha
de la garantía juvenil*

*España: balance
y perspectivas tras seis
años de destrucción
de empleo*

El resultado de 2013 sigue siendo en todo caso de destrucción de empleo, y conviene no olvidarlo, máxime cuando las perspectivas económicas siguen señalando incertidumbres en varios aspectos clave. El balance ha de hacerse, por lo demás, recordando dónde está el mercado de trabajo después de seis años de crisis: en el total del periodo 2007-2013 la tasa de empleo en media anual ha retrocedido 10,2 puntos y la tasa de paro ha aumentado 18,1 puntos (lo cual equivale a haberse triplicado). Un cálculo sencillo indica que para recuperar el nivel de ocupación de 2007 habría que generar, manteniendo la misma población laboral, casi 4 millones de empleos. Con ello la tasa de paro estaría aún algo por encima del 9 por 100 y la tasa de empleo no llegaría al 55 por 100. Por otro lado, harían falta años consecutivos de incremento del empleo para alcanzar esa referencia: diez si se consiguiera una media acumulativa anual del 2 por 100, seis si se obtuviese una del 3 por 100, y así sucesivamente. Este tipo de cálculo no es válido para trazar proyecciones ni previsiones. Pero sí lo es para ilustrar con claridad lo que implica el término “recuperación”.

La construcción, con 131.400 ocupados menos en 2013 (-11,4 por 100), explica la cuarta parte del total de las pérdidas de empleo en el año. También volvió a darse, aunque con una diferencia menos amplia que en los años anteriores, una mayor caída relativa en los varones (-3,4 por 100, frente a -2,7 por 100 en las mujeres), en las personas de nacionalidad extranjera (-7,1 frente a -2,5 por 100) y, por descontado, en los grupos de edad relativamente más jóvenes (-11 por 100 en el grupo de 16 a 24 años de edad y -7,8 por 100 en el de 25 a 34 años).

En el empleo por cuenta propia se observa un apreciable incremento en la categoría de “empresarios sin asalariados y trabajadores independientes” (3,1 por 100) que proporciona la EPA dentro de este tipo de empleo, en contraste con las caídas en las demás categorías, especialmente la de empleadores (-4,8 por 100). A su vez, los datos sobre empleo autónomo provenientes de la afiliación dieron en diciembre de 2013 un incremento interanual positivo (0,8 por 100), el primero desde 2007, en cuyo origen concurren, según los datos disponibles, varias circunstancias, desde el papel del autoempleo como refugio frente al paro hasta el emprendimiento o la externalización de actividades. La información sobre antigüedad en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) apuntaría a que en 2013, además, habría un impacto derivado de las medidas de apoyo a emprendedores, en concreto a los jóvenes menores de 30 años, dado que su incremento explica el 100 por 100 del total en el año. No obstante, sería preciso acometer un estudio más a fondo de esta relación. Y, sobre todo, atender en sucesivos ejercicios a su evolución, para determinar si este crecimiento se consolida, pues esta sería una condición necesaria para evaluar la eficacia de tales medidas.

Frente a esta tendencia en los autónomos, volvió a caer el empleo asalariado en 2013, tanto del sector privado como del sector público, aunque en el primer caso se observa

*Repunte
en los autónomos, caída
en los asalariados*

una notable moderación en el ritmo de descenso. La caída alcanzó a todos los tipos de administración en el sector público, pero con un ritmo mayor en el correspondiente a las comunidades autónomas, lo cual se relaciona con los descensos habidos en las ramas de Administración pública, educación, sanidad y servicios sociales, afectadas en 2013 por las políticas de ajuste presupuestario. Esto explica, además, el peor comportamiento relativo en el año del empleo asalariado femenino en este sector.

En la media del año el mayor retroceso se dio en el empleo asalariado temporal (-4,8 por 100 frente a -3,5 por 100 en el indefinido); pero en el cuarto trimestre el temporal creció (2,5 por 100), en su mayor parte por el repunte entre los menores de 30 años, mientras el indefinido siguió bajando, aunque menos (-2,5 por 100), y concentrando la bajada en los grupos de edad relativamente joven (-11 por 100 en los menores de 30 años y -4,8 por 100 en los de 30 a 39). Esto supone que la menor destrucción de empleo al final del año tuvo su origen exclusivamente en el incremento del empleo temporal y que la temporalidad volvió a crecer con fuerza en el grupo joven.

Todo el descenso del empleo se originó entre quienes trabajaban a jornada completa (-4,5 por 100 menos en media anual), mientras creció el empleo a tiempo parcial (5,4 por 100 más). Es llamativa la mayor fuerza con la que creció este tipo de jornada en el caso de los varones asalariados del sector privado: un 18,1 por 100, frente a un incremento del 4 por 100 en las mujeres asalariadas a tiempo parcial en ese mismo sector. Este dato parece apuntar a uno de los cambios que se han ido dando progresivamente en la regulación de empleo, con un mayor peso de las reducciones de jornada (de carácter transitorio y asociadas a la protección por desempleo parcial), en la medida en que esos procedimientos están presentes con mayor frecuencia en el empleo masculino. Y es probable que en la realidad laboral los casos al margen de lo que reflejan las estadísticas de regulación de empleo sean también más frecuentes.

Aumento defensivo del trabajo a tiempo parcial

Es llamativa la mayor fuerza con la que creció este tipo de jornada en el caso de los varones asalariados del sector privado: un 18,1 por 100, frente a un incremento del 4 por 100 en las mujeres asalariadas a tiempo parcial en ese mismo sector. Este dato parece apuntar a uno de los cambios que se han ido dando progresivamente en la regulación de empleo, con un mayor peso de las reducciones de jornada (de carácter transitorio y asociadas a la protección por desempleo parcial), en la medida en que esos procedimientos están presentes con mayor frecuencia en el empleo masculino. Y es probable que en la realidad laboral los casos al margen de lo que reflejan las estadísticas de regulación de empleo sean también más frecuentes.

Este dato parece apuntar a uno de los cambios que se han ido dando progresivamente en la regulación de empleo, con un mayor peso de las reducciones de jornada (de carácter transitorio y asociadas a la protección por desempleo parcial), en la medida en que esos procedimientos están presentes con mayor frecuencia en el empleo masculino. Y es probable que en la realidad laboral los casos al margen de lo que reflejan las estadísticas de regulación de empleo sean también más frecuentes.

La cuestión es que ello afianza la idea de que el crecimiento del trabajo a tiempo parcial tiene un carácter “defensivo”, que se asocia además a un alza en la involuntariedad: en los motivos para trabajar a tiempo parcial en 2013, solo creció el de “no haber encontrado un trabajo a tiempo completo”, que supuso cerca del 63 por 100 sobre el total de personas ocupadas a tiempo parcial, más del doble que en 2007. El trabajo a tiempo parcial es, al margen de la crisis, una fórmula de indudable interés desde el punto de vista de la organización de la producción. Para amplios grupos de personas puede ser, por otro lado, en determinadas circunstancias vitales y a ciertas edades, una alternativa deseable de participación laboral. Si, para el futuro, se pretende elevar el peso de este tipo de empleo en la economía española, habrá que seguir estudiando cómo conciliar una y otra perspectiva.

El desempleo en la EPA se situó en 2013 en una cifra ligeramente inferior a 6 millones de personas, 226.000 más que en el año anterior, lo que supone un incremento

del 3,9 por 100. No obstante, hay un cambio en la evolución del paro en 2013, tanto al comparar este resultado con el de 2012 (cuando creció un 15,4 por 100), como al atender al curso del número de personas desempleadas en los sucesivos trimestres de la EPA, que empezó creciendo un 10 por 100 en el primero (siempre en términos interanuales) y concluyó disminuyendo un 1,2 por 100 en el cuarto. En el primer trimestre de 2014, la variación interanual fue del -5,5 por 100. Las cifras de paro registrado muestran, de manera más acusada, la misma tendencia, con descensos interanuales ininterrumpidos entre octubre de 2013 y abril de 2014 (-6,1 por 100 en este último mes).

En esta trayectoria volvió a ser determinante la evolución de la población activa, que redujo su número medio anual en 2013 en 305.700 personas y en 267.900 en el último trimestre (-1,3 y -1,2 por 100, respectivamente), acentuando de modo considerable el resultado, también descendente, que se había dado en 2012 (-0,2 y -0,7 por 100, respectivamente, en media y en cuarto trimestre). También aquí los datos del primer trimestre de 2014 acentuaron la tendencia.

El descenso en la población activa de los dos últimos años es el primero en toda la serie de la EPA desde 1976, y se explica por la bajada (-0,6 por 100 en 2013) de la población de 16 y más años, bajada que es también la primera observada en toda la serie comparable de esta variable y que se relaciona tanto con un casi nulo crecimiento vegetativo de la población como con un saldo migratorio negativo, con más salidas que entradas de personas relativamente jóvenes y, con mayor frecuencia, de nacionalidad extranjera.

No obstante, también se aprecia en los datos de 2013 un nuevo descenso en la tasa de actividad, lo cual indica que en la menor población activa también influye una menor participación laboral.

Así, el descenso del paro también se explica por la menor participación laboral de la población, lo cual resulta preocupante porque se relaciona con un largo proceso de destrucción de empleo y con un peso cada vez mayor de paro de larga y muy larga duración: este último, compuesto por personas que llevan dos o más años buscando empleo, creció un 25,4 por 100 en 2013, hasta los 2,2 millones de personas.

Por otro lado, conviene recordar que el descenso de la población que está acelerando la bajada del paro es un fenómeno negativo, pues supone reducir el capital humano disponible y, dado que se concentra en grupos relativamente jóvenes, acelera el proceso de envejecimiento de la población, al que se asocian en toda Europa problemas tan relevantes como la viabilidad a medio plazo de los sistemas de protección social.

Las políticas activas de empleo cobran una importancia central en la actual coyuntura del mercado de trabajo, en la medida que deben hacer frente al reto de facilitar la empleabilidad en un contexto económico extremadamente

Cambio en la evolución del paro: causas y consecuencias

Las PAE, clave en la actual coyuntura

débil. La persistencia de elevadas tasas de desempleo, unidas al aumento del paro de larga duración y la existencia de colectivos específicos con dificultades de empleabilidad incluso superiores suponen retos a los que las políticas activas deben tratar de dar respuesta. Por tanto, el funcionamiento adecuado de estas políticas, en sus vertientes de promoción y creación de empleo, intermediación y formación se erige en instrumento clave para la dinamización del mercado de trabajo español.

El año 2013 dio continuidad al marco normativo de referencia marcado por la Estrategia Española de Empleo (EEE) 2012-2014, en la que se establecen los objetivos principales en materia de empleo en España. A partir de aquí, el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) indica las medidas y acciones de políticas activas a llevar a cabo por parte de las comunidades autónomas, tanto las financiadas mediante fondos estatales como con recursos propios, así como por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en su ámbito competencial propio.

PAPE 2013: mayor orientación a resultados de las políticas activas

El Plan correspondiente a 2013 fijó seis ejes de actuación relacionados con cuatro objetivos estratégicos. En ambos casos, concretó una serie de indicadores destinados al seguimiento y evaluación de las políticas activas. Además, en conexión con los 22 indicadores propuestos, introdujo cambios de calado en la distribución a las comunidades autónomas de los fondos destinados a las políticas activas.

El gasto en políticas de empleo presupuestado inicialmente en 2013 supuso una reducción del 19 por 100 con respecto al año anterior. Nuevamente, el gasto en políticas pasivas de empleo ocupó la mayor parte del presupuesto del SEPE, hasta suponer el 87,5 por 100 del total (casi un 16 por 100 menos que en 2012). El recorte en las políticas activas fue más destacado aun, del 37,2 por 100. Sin embargo, el presupuesto definitivo superó los 35.000 millones de euros, lo cual representó una desviación muy significativa, del 17,2 por 100, concentrada en la partida de prestaciones por desempleo (16,9 por 100 por encima de lo previsto) y, aun con su menor peso sobre el total, en la de fomento del empleo (42,3 por 100).

Nuevo recorte de los recursos destinados a PAE

El balance del impacto de las políticas activas de empleo resulta clave para valorar la efectividad de las mismas y entronca, además, con el énfasis reciente en la orientación a resultados. No obstante, no se dispone de evaluaciones en sentido estricto sobre el conjunto de políticas y medidas adoptadas en los últimos años. Por ello, el balance solo puede resultar parcial y se ciñe a los indicadores de ejecución disponibles.

Pocos cambios en el balance de las PAE: baja intermediación pública, estancamiento en las bonificaciones y menor participación en acciones de formación

En el ámbito de la intermediación, en 2013 se produjeron casi 2 millones de envíos de trabajadores a ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo. Las

intermediaciones resultaron en colocación tan solo en un 8,6 por 100 de las ocasiones, aunque ello representó un aumento con respecto al porcentaje alcanzado en 2012 (7,3 por 100).

En cuanto a medidas de fomento de la contratación, cerca de 200.000 contratos fueron bonificados en 2013, lo cual supuso un ascenso muy pequeño en comparación al año anterior. El 75 por 100 de los contratos bonificados fueron de carácter temporal. Por lo que respecta a los contratos indefinidos, las conversiones alcanzaron al 21,4 por 100 dentro de esa modalidad. En 2013 se celebraron más de 82.000 contratos de apoyo a emprendedores, que supusieron casi el 20 por 100 del total de indefinidos iniciales a tiempo completo.

En cuanto a la formación de oferta, el número de alumnos sufrió un nuevo descenso, del 26,8 por 100 con respecto a 2012. La tasa de inserción de los participantes, en cambio, alcanzó el 58,8 por 100 y superó en dos puntos a la de 2012, lo que rompía con la tendencia descendente que se manifestaba desde 2010. Por su parte, las acciones de formación de demanda alcanzaron a más de 3,2 millones de trabajadores, lo que representó un incremento del 1,5 por 100 con respecto a 2012.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Desde que diera comienzo la crisis económica, el diálogo social en la Unión Europea no ha producido acuerdos importantes, ya sea de carácter tripartito o bipartito. La falta de resultados destacados en el ámbito del diálogo social en estos años puede ser resultado de diversos factores entre los que podrían apuntarse los problemas de gobernanza económica surgidos a raíz de la crisis así como la dificultad de encontrar consenso entre los interlocutores sociales, y entre estos y las instituciones europeas, ante el carácter de las medidas adoptadas. Con todo, en 2013 cabe destacar la puesta en común por parte de los interlocutores sociales más representativos de ámbito europeo en dos ámbitos de interés para el empleo y la gobernanza económica: el Acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil así como una declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica. Sería deseable que estos instrumentos, de por sí relevantes, lograsen, además, marcar la senda para seguir profundizando el consenso en otros asuntos importantes para lograr un crecimiento inclusivo y la mejora de la competitividad en Europa.

Escasos resultados en el diálogo social europeo

En España, en el ámbito tripartito de diálogo, el año arroja un balance de escasos resultados. En él, fundamentalmente, se alcanzó un relevante acuerdo sobre mejora de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, y se abordó alguno de los más urgentes problemas como el del desempleo juvenil, aunque sin alcanzar consenso sobre las medidas a adoptar. Además, se constituyó una mesa para abordar la reforma de la

Y en España, resultado también escaso del diálogo social tripartito

formación profesional para el empleo. Pero, en esencia, continuó presente el disenso en torno a cuestiones de honda repercusión social en el contexto de los efectos de la crisis y de las políticas socioeconómicas recientes, como el que se puso de manifiesto, notoriamente, con ocasión de la reforma de las pensiones materializada a finales del año. A la vista de ello, debe hacerse una llamada para que el instrumento del diálogo social se incorpore de una manera efectiva y plena en los procesos de configuración de las políticas socioeconómicas y laborales, en una coyuntura en la que la gravedad y la urgencia de los problemas convierte en más justificado y necesario contar con la opinión y la búsqueda del consenso de los interlocutores sociales en torno a estrategias equilibradas para la salida de la crisis y la paliación de sus consecuencias.

En el plano bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas suscribieron en el mes de mayo el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos, a raíz de la preocupación por los potenciales efectos que, sobre una parte de la negociación colectiva, podía llevar aparejados la limitación a un año de la ultraactividad de los convenios colectivos, salvo pacto en contrario de las partes, y en particular de los que estuvieran denunciados a la entrada en vigor de la Ley 3/2012. Más allá del impacto de dicho acuerdo, los agentes sociales confirmaron un compromiso con la promoción de soluciones negociadas ante los problemas laborales y sociales, en este caso en relación con uno de los aspectos de la reforma laboral que ha dado lugar a más debate en el año.

En 2013 se introdujeron nuevas reformas en el marco regulador de las relaciones de trabajo, inicialmente de nuevo mediante la figura del Real Decreto-ley, que incidieron, fundamentalmente, en la regulación de determinados contratos laborales. Un primer grupo (Ley 11/2013, de 26 de julio, procedente del Real Decreto-ley 4/2013), que reflejaba las llamadas “medidas de choque” de la Estrategia de Empleo Joven previamente aprobada por el Gobierno, consistió, entre otros, en modificar aspectos de la regulación de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje (del que también se desarrollaron sus aspectos formativos), en la línea de facilitar una utilización más extensa de dichas modalidades. Pero sobre todo, una segunda oleada (Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre) introdujo, entre otras, diversas medidas para flexibilizar el contrato de trabajo a tiempo parcial, modificando bastantes aspectos de su régimen jurídico, en especial lo relativo a las horas complementarias y al papel adaptador de la negociación colectiva.

*Nuevas reformas
normativas:
modificaciones
de la contratación
laboral con una apuesta
por los contratos a
tiempo parcial*

Por otra parte, se introdujeron también cambios (Ley 1/2014, de 28 de febrero, procedente del Real Decreto-ley 11/2013) que afectaron, fundamentalmente, a determinados aspectos de la regulación sustantiva de los procedimientos de regulación

colectiva de empleo, en materia de representación y negociación, y en los procesos por despidos colectivos. Cambios que, junto con los anteriores en materia contractual, dibujan una continuidad, en términos de profundización y de ajustes, con la reforma laboral de 2012.

Precisamente, en 2013 vieron la luz las primeras sentencias del Tribunal Supremo en materia de impugnación de despidos colectivos tras la reforma laboral. Las primeras resoluciones del Alto tribunal (Sentencias de 20 de marzo de 2013, de 27 de mayo de 2013, de 20 de septiembre de 2013 y de 25 de septiembre de 2013) comenzaron a decantar algunas soluciones en relación a cuestiones clave de los despidos colectivos que se habían ido poniendo de manifiesto en un ya amplio número de procesos en instancia.

Y por último, ante la propuesta de actualización del salario mínimo interprofesional para 2014, que finalmente se concretó en una nueva congelación (Real Decreto 1046/2013, de 27 de diciembre), las organizaciones sindicales y empresariales más representativas pusieron de manifiesto sus diferentes posiciones sobre la misma y sobre los factores que intervienen en su determinación, coincidiendo sin embargo en considerar que podría ser conveniente la apertura de un proceso de revisión del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores para la modificación de los factores de determinación.

El difícil contexto económico y del empleo en el que continuaron desarrollándose las relaciones laborales siguió condicionando intensamente la negociación de los convenios colectivos. A los elementos de contexto hay que sumar un factor institucional clave, la reforma laboral de 2012, que introdujo los profundos cambios conocidos en el título III del Estatuto de los Trabajadores y que tuvo en 2013 su primer año completo de aplicación.

La negociación colectiva siguió en cifras bajas debido a las revisiones salariales

La evolución de la negociación colectiva en el año profundizó algunas tendencias observadas en el periodo de la crisis, fundamentalmente una disminución en el número de convenios registrados y de trabajadores afectados debida al fuerte descenso de las revisiones de convenios registradas. Así, hasta diciembre de 2013 habían entrado en el registro 920 convenios colectivos menos que en 2012 y estaba afectado en torno a un millón menos de trabajadores. Ello fue debido a la fuerte disminución, en 1.301, de las revisiones de convenios, sobre todo de ámbito de empresa (1.094 menos), reflejando las dificultades habidas en una parte de la negociación colectiva en torno a los pactos de revisión salarial para años sucesivos.

Pero junto a ello, y a diferencia de años anteriores, los convenios firmados aumentaron significativamente, registrándose hasta diciembre 381 convenios más que en el año anterior, 296 de ellos de empresa y 86 de ámbito superior. Esta circunstancia apunta a un curso más ágil de la firma de convenios que en 2012 y 2011, lo que, de continuar en el tiempo, podría suponer un cambio de tendencia relevante. Y dentro de ellos, aumentaron sensiblemente los firmados por nuevas unidades de

negociación, particularmente de empresa y grupo de empresa (460, sumados los dos ámbitos), reflejando probablemente alguno de los efectos de la reforma laboral.

En 2013 continuó la moderación en los incrementos salariales pactados en los convenios, ya observada en 2012, en línea con los criterios recogidos en el II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva (II AENC). El 0,57 por 100 de incremento medio en el total de convenios de 2013 registrados hasta marzo de 2014, para 6,5 millones de trabajadores, suponía en torno a 6 décimas menos que en los convenios del año anterior. El peso conjunto de los pactos en torno al límite máximo de la recomendación del II AENC para 2013 (0,6 por 100) y el de los pactos de congelación salarial fue decisivo para ese resultado.

Un año más dentro del periodo de crisis los convenios firmados recogieron una subida inferior, del 0,41 por 100 (y dentro de estos menor en los de vigencia plurianual), a la de los convenios revisados, del 0,67 por 100. Por ámbitos funcionales, el incremento de 2013 fue resultado de una subida del 0,43 por 100 en los convenios de empresa, que afectaban a 407.217 trabajadores, y un aumento del 0,58 por 100 en los convenios de ámbito superior, que afectaban a casi 6,1 millones de trabajadores. Por grandes sectores, los servicios y la construcción recogieron aumentos muy similares y casi iguales, en ambos, al incremento medio total. Por debajo de este se situó la industria, que estaría realizando el mayor ajuste en la negociación salarial en los dos últimos años, y por encima el sector agrícola.

La nueva moderación en los aumentos salariales pactados, unida al comportamiento de los precios en el año, hizo que, en términos reales, en 2013 se produjese de nuevo pérdida de poder adquisitivo en los salarios pactados, esta vez del 0,9 por 100. Por otra parte, en 2013 continuaron creciendo de manera notable las inaplicaciones de condiciones de trabajo, en su mayor parte de las cuantías salariales, pactadas en los convenios colectivos. En relación con esta tendencia, además, cabe señalar que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, en el ejercicio de sus funciones decisorias en la materia, vio aumentar en 2013 el número de solicitudes de inaplicación presentadas.

Dentro de los contenidos de la negociación colectiva reciente se viene observando una creciente atención a la llamada flexibilidad interna, uno de los aspectos en los que centraba su atención el II AENC. A la luz de los datos recogidos por la Estadística de Convenios Colectivos, en los últimos años se ha producido un aumento de las cláusulas que regulan la estructura salarial, así como de aquellas que incorporan sistemas de clasificación profesional basados en grupos profesionales, tendencias que parecen confirmarse en 2013, con la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos del año. Asimismo, el estudio de una muestra de convenios refleja una incidencia moderada, aunque creciente, de los criterios y recomendaciones del II AENC

Continuó la moderación de los incrementos salariales pactados

La flexibilidad interna en los convenios

en materia de flexibilidad salarial y de movilidad funcional, tanto de carácter ordinario como extraordinario.

En la duración del tiempo de trabajo, en el último decenio se observa una tendencia descendente de la jornada anual media pactada proveniente, fundamentalmente, de los convenios de ámbito superior a la empresa. Se constata, igualmente, un descenso de las horas extraordinarias desde 2008, que continuó en 2013, y un aumento de las no pagadas respecto a las pagadas, invirtiéndose la tónica general de los años previos a la crisis. En cuanto a la ordenación, todavía es pronto para poder analizar la incidencia del II AENC en los convenios colectivos de 2013 en lo referente a flexibilidad del tiempo de trabajo, debido a la provisionalidad de los datos de los dos últimos años, aunque puede observarse una continuación de la tendencia al alza de las cláusulas relativas a la distribución irregular de la jornada, que, en muchos casos, recogen los criterios establecidos en dicho Acuerdo en lo que a flexibilidad ordinaria se refiere.

La conflictividad por huelgas registró un nuevo aumento en 2013, que se sumó al habido en 2012, y que las situó en cifras de nuevo similares a las de los años iniciales de la crisis, 2009 y 2010. Las 994 huelgas realizadas en 2013 supusieron un incremento del 13,2 por 100 respecto a 2012, que, a su vez, ya había registrado una cantidad casi un 13 por 100 mayor que en 2011. Se produjo, asimismo, un aumento del 33,8 por 100 en el número de participantes, que llegaron a 448.024, la mayor cifra desde 2009, si bien conviene recordar que la Estadística no recoge los datos correspondientes a las dos huelgas generales de 2012. No sucedió lo mismo, sin embargo, con la repercusión económica de las huelgas realizadas, medida por el volumen de jornadas no trabajadas, que descendieron un 14,8 por 100 sobre las jornadas perdidas en 2012, reflejando una menor duración media de las huelgas. No obstante, la cifra de casi 1,1 millones, una media de 1.105 por conflicto, supuso de nuevo un impacto económico notable.

*Aumentó de nuevo
la conflictividad*

Destacó el aumento registrado en las huelgas relacionadas con la negociación colectiva, que fue responsable de 204 conflictos, 63 más (44,7 por 100) que en 2012. Dentro de ellas, además, fue muy significativo el aumento de las motivadas por la presión durante la negociación del convenio, con 46 conflictos (un 59 por 100 más) que en el año anterior, y que supusieron 301.750 jornadas no trabajadas, una cifra que casi cuadruplicó a la registrada en 2012 por la misma causa. Asimismo, aumentaron las huelgas motivadas por regulaciones de empleo y las basadas en el incumplimiento de acuerdos o normas, descendiendo, por el contrario las motivadas por el impago de salarios, que siguió siendo, con todo, el principal motivo de las huelgas.

Los datos de gestión del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) muestran un importante aumento de los conflictos de que ha conocido, el mayor de toda la serie desde que iniciara su actividad, llevando también al volumen

más elevado de conflictividad gestionada, con 537 procedimientos, un 54 por 100 más que en 2012. Este incremento hay que interpretarlo a la luz de los cambios institucionales introducidos en 2012 por el V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (ASAC), pero también guarda relación con un año de repunte de la conflictividad laboral, como se pone de manifiesto en el análisis de la conflictividad por huelgas, y como también se percibe en el aumento de la conflictividad gestionada por los órganos y procedimientos de solución autónoma de conflictos de ámbito autonómico, o por el aumento de los conflictos colectivos resueltos en sede judicial.

Las conciliaciones individuales ante las unidades administrativas volvieron a aumentar significativamente en 2013, a diferencia de las colectivas. Dicho aumento fue debido a las intentadas en materia de despido, y dentro de estas lo hicieron más intensamente las finalizadas con avenencia. En dicho crecimiento pueden estar teniendo un cierto efecto, entre otras causas, las recientes modificaciones legales en materia de despido.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 354.272 asuntos, un 0,4 por 100 más que el año anterior. Al igual que en 2012, los conflictos individuales aumentaron, aunque en menor medida que en el año anterior, un 0,4 por 100. Dentro del volumen de conflictos individuales resueltos, el número de asuntos judiciales por despido se incrementó casi un 10 por 100. Por su parte, los conflictos de naturaleza colectiva resueltos aumentaron un 7,1 por 100 con respecto a 2012.

Hasta finales de diciembre de 2013 se llevaron a cabo 1.247.092 actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), con un incremento de un 0,2 por 100.

Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Más de la mitad de su actividad fueron actuaciones en materia de Seguridad Social, 676.155, lo que supone un 7,4 por 100 más que el año anterior. Con relación a otras áreas, de nuevo las más numerosas correspondieron a seguridad y salud en el trabajo, con 340.120 actuaciones, lo que significa un descenso superior a un 10 por 100 con respecto a 2012. Dicha reducción puede relacionarse con el descenso del número de empresas inscritas en la Seguridad Social y la bajada en los datos de afiliación. En materia de relaciones laborales, por su parte, se registraron 137.154 actuaciones, casi un 1 por 100 más que el año anterior.

Prevención de riesgos: aumentó el índice de incidencia de los accidentes de trabajo

El número total de accidentes de trabajo que causaron baja fue de 459.535, lo que significa 11.688 accidentes menos que el año anterior (-2,5 por 100). De la cifra total de accidentes de trabajo, 397.051 ocurrieron durante la jornada laboral y 62.484 fueron accidentes *in itinere*, lo que representa un descenso del 2,8 por 100 y del 0,3 por 100 respectivamente. Rompiendo con la evolución descendente en el índice de incidencia que venía registrándose en los años anteriores, en 2013 de

los 397.051 accidentes con baja en jornada laboral registrados, en términos de índice

de incidencia se produjeron 2.869 accidentes por cada cien mil trabajadores, lo que significa un aumento en el índice de incidencia de un 2,6 por 100 con respecto al año anterior. También se registró un aumento, de un 7,6 por 100, en el volumen de partes comunicados de enfermedades profesionales, tanto de las que causaron baja como de las que no.

La duración media de los partes cerrados como enfermedad profesional con baja en 2013 fue de 58,98 días, lo que significa una disminución de un 9,51 por 100 respecto a la duración del año anterior.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

El final de la recesión económica en 2013 no impidió el empeoramiento de la situación social en España, marcada por la persistencia del desempleo y el deterioro de los ingresos y las condiciones de vida de los ciudadanos. Los cambios sociodemográficos se intensificaron como consecuencia de la crisis, con una nueva pérdida de población neta, especialmente acusada en las edades jóvenes y por la inversión de los flujos migratorios, que ha continuado en 2013 a mayor ritmo. Como resultado de la emigración, junto al efecto de varias décadas de descenso de la fecundidad, siguió menguando el volumen de población en edades potencialmente activas, profundizando la tendencia al envejecimiento demográfico, impulsado asimismo por los avances de la esperanza de vida y una natalidad que ha acelerado su descenso en el contexto de la crisis. El envejecimiento de la población en edad de trabajar, cuya edad media se situaba ya en 40,3 años a comienzos de 2013, es otra perspectiva de este fenómeno que reviste interés desde el punto de vista de las políticas en diversos ámbitos. En su conjunto, esta dinámica demográfica repercute prácticamente en todos los aspectos de la protección social y la calidad de vida que se abordan en este capítulo, por lo que en el escenario de la recuperación seguirá planeando el desafío de gestionar adecuadamente las consecuencias del cambio demográfico para el Estado de Bienestar y los dilemas que se plantean en torno a su alcance, suficiencia y sostenibilidad.

El descenso de la población no sería tan grave si un volumen muy importante de la misma no estuviera apartada del empleo y la actividad económica, principal escollo en estos momentos para el mantenimiento de un sistema de protección social cuya financiación proviene en su mayor parte de las rentas derivadas del trabajo, ya sea en forma de cotizaciones sociales o de impuestos. Por tanto, al margen de las proyecciones demográficas, para mantener la sostenibilidad del Estado de bienestar resulta necesario superar la crisis de empleo y aumentar la participación laboral del mayor volumen de población posible.

En las últimas décadas se han producido importantes cambios en los hogares, estrategias de vida y formas de convivencia que ha permitido constatar la publicación

de un nuevo Censo en 2013. El cambio en los perfiles de la realidad social sirve para poner de relieve que, además de las políticas de protección social vinculadas a la vejez, persisten importantes necesidades de adecuación de otros ámbitos de las políticas sociales que afectan a las condiciones de vida de los ciudadanos en otras etapas de su ciclo vital. Así, problemas que emergen en las páginas de este capítulo, como las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda y formar un hogar propio; el agotamiento de la protección por desempleo en supuestos de paro de larga duración o el elevado riesgo de pobreza infantil en España pueden llevar a cuestionar en estos momentos el alcance y el enfoque de las políticas sociales a la hora de atenuar las consecuencias del desempleo y el descenso de los ingresos de las familias. En un escenario de restricciones presupuestarias, ello plantea importantes dilemas de elección pública.

Durante 2013 se comenzaron a aplicar buena parte de las reformas adoptadas en el año anterior en el marco del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y se abordaron otras nuevas, con importantes repercusiones en el ámbito de las políticas sociales desarrolladas en todos los niveles territoriales. En este contexto, mientras el desempleo era percibido como el principal problema del país por los ciudadanos, aumentó su preocupación por la calidad y el futuro de los servicios públicos, mientras se aprobaron nuevas medidas que afectan de manera transversal a su desarrollo. Así, la aprobación de la Ley de transparencia debería llevar aparejada la necesaria extensión de la cultura de la evaluación y rendición de cuentas. Por su parte, la aprobación de la reforma de la administración local plantea nuevos desafíos e interrogantes sobre el futuro y las características de muchas políticas sociales que se venían prestando en ese ámbito.

La calidad de la educación continúa siendo un desafío prioritario a la hora de impulsar el crecimiento económico y la competitividad. Este objetivo, junto la necesidad

*La educación en España:
los retos en el contexto
europeo*

de reducir la tasa de abandono escolar temprano, aumentar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes está presente en la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa, aprobada en 2013. Sin embargo, la ausencia de un amplio consenso social y económico en torno al contenido de la reforma, junto a los efectos de las medidas de racionalización del gasto educativo, y los cambios en el sistema de becas y ayudas al estudio han generado un importante debate público y social. En un contexto de aumento del alumnado que asiste a centros públicos de educación no universitaria, las restricciones presupuestarias para el conjunto del sistema educativo continuaron siendo apreciables en 2013, especialmente en la reducción de becas y ayudas al estudio, así como con la subida de las tasas universitarias.

El elevado abandono escolar temprano (23,5 por 100), todavía el más alto de la Unión Europea a pesar de su ligera reducción a raíz de la crisis, sigue siendo el principal problema educativo en España. Para combatirlo, la reforma educativa establece

diferentes medidas relacionadas con la simplificación del currículo y refuerzo de los conocimientos instrumentales en primaria, ESO y bachillerato, e introduce evaluaciones externas en estas etapas educativas, además de algunos cambios respecto a los criterios de promoción, estándares de aprendizaje, nuevos criterios de titulación, y diversas medidas de apoyo al alumnado con mayores dificultades en su aprendizaje. Uno de los principales cambios de esta nueva normativa es la reordenación de las enseñanzas ESO y de la formación profesional, con el adelanto de los itinerarios formativos hacia el bachillerato y hacia la formación profesional y con el impulso que se pretende dar a la formación profesional, a través de la creación de la formación profesional básica, en los cambios en el acceso y efecto de los títulos profesionales y en el intento de impulsar la formación profesional dual.

En el ámbito universitario, hay que señalar que España cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,7 por 100), si bien los grandes desafíos a los que se enfrenta esta enseñanza como la excelencia, la internacionalización, la movilidad, la sostenibilidad de la financiación para el desarrollo de las funciones docentes y de investigación, y la necesidad de una mayor vinculación entre las universidades y las empresas, siguen presentes.

Finalmente, la necesidad de mejorar las competencias básicas de jóvenes (PISA) y adultos (PIACC), y de elevar el nivel formativo alcanzado por ambos, hacen cada vez más imprescindible incrementar la participación en el aprendizaje permanente se convierte en prioritaria. En este sentido, parece que la incorporación del aprendizaje digital, a través del acceso a recursos educativos abiertos y de los cursos masivos abiertos en línea de calidad, y del uso del aprendizaje asistido por tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), puede abrir grandes posibilidades para hacer los procesos de enseñanza y aprendizaje más efectivos, atractivos e incluyentes.

Los principales resultados del Censo 2011, publicados en 2013, muestran un incremento poblacional y del número de hogares muy elevado con respecto al Censo de 2001, que se refleja sobre todo en el importante aumento del parque de viviendas destinadas a vivienda habitual o principales. También se ha registrado un notable incremento de las viviendas vacías, así como del número de viviendas principales en propiedad hipotecadas, que casi se ha duplicado en esta década, reflejando el *boom* de la vivienda y la expansión del crédito acaecidos hasta la llegada de la crisis económica y financiera. Las consecuencias laborales y financieras de esta última parece que han hecho mella en el tradicional predominio del mercado de la vivienda en propiedad, pues en la última década se ha interrumpido la tendencia al alza registrada en el porcentaje de viviendas en propiedad, mientras aumentan las viviendas en alquiler. Esta tendencia se ha querido fomentar con la aprobación de una Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, sobre la que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse.

*Vivienda y cohesión
social*

Sin embargo, a pesar de ese aumento del parque residencial continúan sin resolverse las necesidades residenciales de parte de la población. La crisis económica, no solo está retrasando la emancipación residencial de los jóvenes y provocando una disminución en el ritmo de creación de nuevos hogares, sino que continuó afectando a la seguridad en la tenencia y a su asequibilidad, como muestran el aumento de la sobrecarga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos y de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal.

Las familias afrontan las dificultades de hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda a través de diferentes estrategias residenciales, como el cambio a una vivienda de menor precio y el recurso al alquiler, pero también sigue creciendo el número de ciudadanos con importantes dificultades para atender a sus compromisos crediticios. La necesidad de perfeccionar y reforzar el marco existente de protección a estos deudores, ha llevado a que el Gobierno haya aprobado este año nuevas medidas al respecto, aunque desde diferentes instancias se sigue insistiendo en la falta de respuesta del sistema económico y jurídico para hallar una solución adecuada a este problema.

Por otro lado, algunas deficiencias del parque de viviendas en España, así como la importancia de la rehabilitación para la recuperación del sector de la construcción, hacen que la apuesta por la rehabilitación se intensifique este año, con la aprobación de un nuevo marco legislativo que intenta aumentar la viabilidad económica de este tipo de actividades, todavía escasas y decrecientes dentro del sector de edificación en el actual contexto económico, así como mediante las ayudas y medidas recogidas en el Plan Estatal 2013-2016.

Finalmente, las dificultades para poder acceder a una vivienda de protección oficial en España, sea en propiedad o en arrendamiento, ponen en evidencia el limitado papel que desempeñan en nuestro país las políticas de vivienda social para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un precio o alquiler asequible que amortigüen el impacto de la crisis. La paradójica existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías y la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parece que han impulsado un cambio de modelo en la política de vivienda. Así, en el nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 se estructura el sistema de ayudas en torno a dos ejes: el fomento del alquiler social y el impulso de la rehabilitación, en coherencia con los objetivos de la normativa aprobada al respecto en 2013.

Por último, los datos censales parecen mostrar que la concentración urbana crece en nuestro país, sobre todo en áreas metropolitanas, zonas periurbanas, y ciudades intermedias. Esa mayor concentración de la población, y los mayores problemas con el entorno de la vivienda que conlleva vivir en municipios de mayor tamaño, parece que también están en la base de la apuesta del nuevo Plan por la renovación y regeneración urbanas. Sin embargo, y a pesar del impacto positivo que este nuevo Plan podría

producir, hasta la fecha se desconoce la cuantificación de los objetivos plurianuales y la financiación asociada a los mismos, así como el grado de cumplimiento en su primer año de vigencia.

Entre 2007 y 2012 la economía española ha mostrado un mejor comportamiento en términos de eficiencia productiva, lo que pone de manifiesto por un lado los efectos de la crisis, y por otro el esfuerzo realizado desde los sectores productivos en ese periodo. Indicadores como la productividad de los recursos, la intensidad energética o la generación de energías renovables dan prueba de ello.

*Medio ambiente
y sostenibilidad*

Destaca la evolución de las emisiones contaminantes a la atmósfera, concretamente los gases acidificantes, eutrofizantes y precursores de ozono troposférico, que registran una tendencia positiva. Se identifican, sin embargo, algunos aspectos mejorables, como los sistemas de gestión de residuos municipales, que pese a la reducción del 21 por 100 experimentada en la generación, han registrado entre 2006 y 2012 caídas generalizadas (del 3,6 por 100 en reciclado, el 16,7 de 100 en el uso de vertederos, del 18,5 por 100 para la incineración, y del 54 por 100 en compostaje), permaneciendo como sistema dominante en 2012 el depósito en vertedero. A este respecto hay que señalar la importancia de proseguir los esfuerzos de armonización en el ámbito de la medición de los residuos, donde se constatan discrepancias entre las distintas fuentes.

Otro ámbito significativo es la biodiversidad, uno de los mayores valores del medio ambiente en España, cuyos indicadores tampoco muestran una clara tendencia positiva, siendo necesario optimizar las acciones preventivas orientadas a reducir la incidencia y efectos de algunos graves problemas que le afectan, con especial mención a los incendios forestales, que en 2012 calcinaron más de 200.000 hectáreas. La Ley 5/2013 relativa a la Prevención y control integrados de la contaminación 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 constituyen las novedades normativas del año en estos ámbitos.

Un repaso a la actualidad en relación a las políticas contra el cambio climático, marcada por los resultados de la Cumbre de Varsovia 2013, o el análisis de la evolución de las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI) en la Unión Europea y en España, cierran el capítulo, a la espera de que se consolide la reducción registrada en dichas emisiones desde 2008, derivada de la reducción de la actividad económica durante el periodo de crisis, pero también de la mejora tecnológica experimentada en algunos sectores industriales y las energías renovables de generación eléctrica, como resultado de la puesta en marcha de iniciativas y planes de actuación en el marco del Protocolo de Kioto. En todo caso, y en línea con los objetivos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se recuerda la importancia de alcanzar compromisos internacionales que incluyan a todos los países, ante la gravedad de la situación mundial que refleja un aumento térmico generalizado difícil de revertir en ausencia de

reducciones significativas de las emisiones GEI globales, y que tendrá peores consecuencias en aquellos países con menores recursos y escasa capacidad de combatir los daños.

A lo largo de estos años de crisis económica sufrida por los hogares en España, estos han reducido su gasto en el mercado de bienes y servicios. Y lo han hecho aplicando criterios claramente racionales, limitando la adquisición de compromisos de gasto para el futuro, corrigiendo sus prioridades y renunciando en muchos casos a lo superfluo. Sin embargo, la bajada del presupuesto dedicado a algunas partidas de gasto puede implicar un empeoramiento de las condiciones de vida. Además, la reorientación hacia pautas de consumo más austeras en las familias, con una menor valoración de los elementos relacionados con la cultura, por ejemplo, puede tener consecuencias sociales a largo plazo, de manera especial cuando los núcleos familiares cuentan con niños.

En todo caso, la tendencia a la reducción del consumo es una realidad instalada ya desde hace varios años, y esa realidad va modulándose a medida que aumenta la presión económica sobre los hogares. En este sentido, en el contexto de la nueva bajada del gasto de los hogares en 2012, el desembolso en la partida de vivienda supone ya el 33 por 100 del gasto total, frente al 24 por 100 de hace solo seis años. Al mismo tiempo, se registra un aumento de la vulnerabilidad desde punto de vista del consumo, que se hace visible en el incremento de hogares con dificultad para hacer frente a los gastos básicos del hogar.

Por otro lado, en los últimos tiempos se ha hecho patente la necesidad de abordar de manera urgente problemas concretos relacionados con la situación financiera de las familias, en unos casos por la incapacidad de muchas de ellas para hacer frente al pago de sus compromisos, en otros por la mala praxis de algunas entidades financieras que han dado como resultado la pérdida de gran parte del patrimonio de un número importante de ahorradores. Otras medidas, en cambio, responden a exigencias anteriores, como la reforma de la Ley de Defensa de los consumidores, que añade garantías para los consumidores en el marco de las operaciones realizadas a distancia.

Como ya se ha visto en los anteriores capítulos de esta Memoria, la crisis económica ha obstaculizado la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, habiendo ampliado las diferencias en la situación social y de empleo de los países miembro y haciendo patente la necesidad de reforzar de manera más efectiva la dimensión social de la UEM. Los sistemas de protección social han venido ejerciendo de estabilizadores automáticos especialmente durante los primeros años de crisis económica, aunque su persistencia, junto a la reducción del gasto en políticas con alto valor redistributivo en los países sometidos a programas de ajuste, están debilitando su capacidad de paliar el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. A comienzos de

Consumo y protección de los consumidores

Protección social

2013, la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión, en una Comunicación en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados de bienestar, tratando de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; garantizando que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y mejorando las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

La dinámica del método abierto de coordinación en protección social e inclusión social (MAC) se ha visto en cierta medida superada por las directrices marcadas por las instituciones de carácter económico de la Unión que, por la vía de la aplicación de los mecanismos de condicionalidad, han entrado de lleno en la definición de aspectos de política social que debían acometer los Estados, como parte de las reformas estructurales para abordar los objetivos de déficit. La principal utilidad del MAC se sustancia sobre todo en seguir reforzando el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas sociales y visibilizar la situación y principales tendencias sociales en Europa. En 2013 se contaban 26,6 millones de personas desempleadas en la UE-28 y en la mayoría de los países (especialmente los de la Europa meridional y oriental) se había registrado un incremento considerable de la pobreza y la exclusión social en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Ante esta situación, la Comisión europea ha reconocido que deben integrarse mejor las implicaciones sociales de los desequilibrios macroeconómicos en el actual marco de vigilancia de los mismos.

*Tendencias comparadas
en protección social*

Con un gasto en prestaciones sociales equivalente al 25,6 por 100 en 2011, España seguía situándose algo por debajo de la media de la UE-27 (27,8 por 100), constituyendo las pensiones de jubilación, como en el resto de los países, la principal partida de gasto que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel inferior (8,9 por 100 del PIB) al de la media de la UE-27 (11,2 por 100). La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social en la UE-27 (8,2 por 100 del PIB) por 100, manteniéndose en España también por debajo de la media, mostrando desde 2010 una pauta descendente. La tercera fuente de gasto social en la Unión Europea era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima (3,7 por 100 del PIB) de la media de la UE-27 (1,6 por 100 del PIB), tendencia agudizada desde el comienzo de la crisis. Entre las restantes funciones de gasto en protección social destaca el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, así como a vivienda y exclusión social, funciones que han registrado un llamativo descenso, que contrasta con el aumento de situación de riesgo de pobreza, especialmente entre los niños, y de dificultades para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda.

La crisis ha impulsado la adopción de reformas en el ámbito de las pensiones en prácticamente todos los países de la Unión Europea, en buena medida siguiendo los objetivos señalados en el Libro Blanco de las pensiones de 2012, si bien con un claro acento en reforzar la perspectiva de sostenibilidad financiera por encima de otros objetivos también señalados en ese contexto, como la adecuación de las pensiones de modo que permitan mantener un nivel de vida similar al que precedió a la jubilación, el aumento de la participación laboral de las mujeres y los trabajadores de más edad o el apoyo de la Unión Europea a la acción de los Estados.

También en España se abordaron en 2013 importantes reformas en el ámbito de la Seguridad Social, además de producirse en ese año la entrada en vigor del grueso de los principales cambios introducidos por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aprobada tras el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones alcanzado por Gobierno e interlocutores sociales a comienzos de 2011.

Reformas de Seguridad Social

Las perspectivas demográficas de envejecimiento del conjunto de la población, mayor longevidad, aumento de edad media de la población activa y reducción del volumen de esta última aparecen cada vez más como argumentos para justificar la necesidad de profundizar en las estrategias de envejecimiento activo y de prolongación de la vida laboral. Según un Módulo especial de la EPA aparecido en 2013, la mayoría de los trabajadores que se habían retirado antes de los 65 años hubiera preferido seguir trabajando, lo que da cuenta de las dificultades para la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad. No obstante, el retraso de la entrada en la situación de jubilación es perceptible en España, situándose ya en 64,2 años la edad media de las nuevas altas en jubilación, lo que está relacionado con el progresivo descenso de las jubilaciones anticipadas. Además, durante 2013 se han aprobado nuevas medidas tendentes a restringir el acceso a esta modalidad de jubilación, a través 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, que auguran una continuación de esta tendencia.

Por otro lado, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Asunto Elbal Moreno del año 2012, también el Tribunal Constitucional español en su importante sentencia 61/2013 se pronunció sobre las reglas de cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial en relación al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, declarando inconstitucional y nulas las reglas de cálculo a efectos de la carencia para causar derecho a una prestación de jubilación. Con el fin de superar el vacío legal surgido, el 31 de julio de 2013, Gobierno e interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, cuyo contenido se trasladó al Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Se aprobaron también distintas disposiciones que afectaron a las cotizaciones sociales. Así, mientras la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2013 establecía el incremento del 5 por 100 en la base máxima de cotización en el Régimen General, el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, introducía una reducción del uno por ciento del tipo de cotización por desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial; una ampliación de los conceptos incluidos en la base de cotización así como el aumento de la base mínima de cotización para los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y los autónomos societarios, equiparándola con la base mínima del Régimen General de asalariados, en función de la superación de un número de trabajadores asalariados que, tras varias modificaciones de la normativa, finalmente se fijó en 10 trabajadores. Ya entrado 2014, el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, introdujo una denominada “tarifa plana” en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos.

Durante 2013 se dieron nuevos pasos tendentes a una anticipación de la introducción del factor de sostenibilidad, dirección a la que ya apuntaban diversas iniciativas abordadas en el año anterior. Tras encargar un Informe a un comité de expertos, el Gobierno elaboró el Anteproyecto de Ley Reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, sobre el que el CES emitió su dictamen. Si bien la medida de la introducción de un factor de sostenibilidad en sí, tal y como aparecía contemplada en la Ley 27/2011, encontraba su origen en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, y la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, algunos aspectos de su concreción y, sobre todo, la novedad de la introducción de un nuevo sistema de revalorización de las pensiones que no garantiza el mantenimiento de su poder adquisitivo, junto con el inhabitual procedimiento que precedió a su aprobación derivaron en que la nueva regulación no lograra concitar el amplio consenso social que hubiera sido deseable.

La Ley 23/2013 articula finalmente la concreción del Factor de sostenibilidad que, con carácter automático, permitirá vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Además, se instaura un nuevo “Índice de revalorización de las pensiones”, que se aplicará ya a partir de 2014, sustituyendo al sistema actual de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año.

La Administración de la Seguridad Social volvió a registrar déficit en 2013: el 1,16 por 100 del PIB en términos de Contabilidad Nacional y el 0,87 por 100 del PIB según la ejecución presupuestaria, como consecuencia

*Principales magnitudes
de la Seguridad Social y
prestaciones del sistema*

fundamentalmente de la adversa situación que atraviesa el empleo en el contexto de la crisis.

Los ingresos no financieros del sistema aumentaron, si bien debido únicamente al importante crecimiento de las transferencias procedentes del Estado, puesto que los ingresos por cotizaciones sociales volvieron a caer en línea con un nuevo retroceso de la afiliación en alta. No obstante, la afiliación moderó su ritmo de descenso, tornándose en crecimiento durante los primeros meses de 2014; aunque, en términos generales, las nuevas altas se concentran en determinados regímenes, ocupaciones, jornadas laborales y actividades que dan lugar a menores bases de cotización.

Las tensiones de liquidez del sistema hicieron necesaria nuevamente la utilización del Fondo de Reserva, por un valor de 11.648 millones de euros, para hacer frente al pago de obligaciones relativas a las pensiones contributivas, así como de 300 millones de euros procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas.

Por otra parte, en 2013 se acelera el ritmo de crecimiento de los gastos, debido fundamentalmente a la evolución de las pensiones de jubilación y, muy especialmente, al importante aumento registrado por los gastos en prestaciones no contributivas, como consecuencia de obligaciones y compromisos pendientes por parte del Estado. El grueso de los gastos, las prestaciones contributivas del sistema, se correspondió con un incremento del número de pensiones del 1,6 por 100, hasta un total de 9.065.830, y una pensión media de 856,37 euros mensuales, superior en un 3,2 por 100 a la del año anterior.

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

Previsión social complementaria

cieros, tanto nacionales como internacionales, durante el año. En 2013, con datos provisionales, los planes de pensiones agruparon 10.151.501 cuentas de partícipes, descendiendo por tercer año consecutivo. El número de planes de pensiones registrados en 2013 disminuyó de nuevo, siendo más acusado dicho descenso en los planes de pensiones asociados, seguido de los planes de pensiones de empleo y los planes de pensiones individuales. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones durante 2013, 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). Asimismo, en 2013 aumentaron, respecto a 2012, los rescates anticipados de planes de pensiones en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración tanto en número de beneficiarios (un 2,9 por 100) como en importe de las aportaciones (un 8,9 por 100).

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2013, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que estableció que durante el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la misma, los partícipes de los planes de pensiones podrán hacer

efectivos sus derechos consolidados en el supuesto de procedimiento de ejecución sobre la vivienda habitual del partícipe. Además, hay que recordar que el Real Decreto-ley 16/2013 de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, estableció que las contribuciones de empresa a planes y fondos de pensiones (de empleo) se contemplasen dentro de la relación de conceptos retributivos que pasan a integrar la base de cotización para contingencias comunes y profesionales.

La crisis económica ha propiciado el abordaje de importantes cambios en el sistema nacional de salud (SNS), que las propias instituciones han reunido bajo el nombre de *reforma sanitaria*, dando cuenta de la magnitud de la transformación emprendida para ajustar el gasto a un escenario de considerable bajada de los recursos económicos disponibles, en el mandato del ajuste presupuestario. Durante 2013, la plena aplicación de la reforma, cuyo principal instrumento es el Real Decreto-ley 16/1012¹, y sus desarrollos normativos, se ha acompañado, además, por distintas medidas emprendidas desde las Administraciones sanitarias autonómicas, que en buena medida han concentrado en esta partida sus esfuerzos para cumplir con el compromiso de contención del déficit (en 2011 se dio una nueva bajada del gasto sanitario, mientras que los presupuestos para 2014 anuncian nuevos descensos). Este contexto ha favorecido el aumento de la preocupación ciudadana por un elemento que es considerado mayoritariamente como esencial. A ello se añadieron nuevamente unos datos poco favorables sobre la evolución de las listas de espera, propiciando un cierto empeoramiento de la valoración del sistema sanitario público en su conjunto.

*Protección de la salud
y sistema sanitario*

El sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD), que como tal sistema fue el último elemento de gran envergadura creado en el ámbito de la protección social en España, muestra desde sus inicios una evolución complicada por su coincidencia en el tiempo con la crisis económica. Si en los primeros momentos su puesta en funcionamiento se preveía como un proceso lento, puesto que debía incardinarse en la estructura de los servicios sociales ya existente, que resultaba deficiente para dar cobertura a la fuerte demanda de protección a las situaciones de dependencia, el inicio y el agravamiento de la crisis que han propiciado la bajada de los recursos dedicados a esta rama de la protección, han puesto de manifiesto sus dificultades de desarrollo.

Atención a la dependencia

Los presupuestos para esta partida aprobados en 2014 por parte del Estado disminuyen de manera notable con respecto a los del ejercicio anterior, lo que da una idea de la situación de gran dificultad en la que se encuentra el sistema. Al mismo tiempo,

1. Memoria CES 2012.

los datos publicados por el Ministerio reflejan una reducción del número de beneficiarios y de prestaciones no poco importante.

La crisis económica ha puesto a prueba a los servicios sociales, que constituyen el último escalón del sistema de protección social, tratando de mejorar situaciones de necesidad que pueden devenir en procesos de exclusión y aliviando estados de verdadera falta de integración social, a través de una red construida principalmente desde las corporaciones locales. Las consecuencias sociales de la crisis, que ha traído un fuerte incremento del número de personas desempleadas, así como del paro de larga duración y el descenso generalizado de las rentas de los hogares, han hecho patente la necesidad de aumentar el esfuerzo en favor de la igualdad de oportunidades, elemento clave en una sociedad próspera. Sin embargo, el incremento de la demanda derivada de la crisis no se ha traducido en un refuerzo de la oferta de atención a través de los servicios sociales, pues la exigencia del ajuste presupuestario ha repercutido negativamente en el gasto en esta partida desde 2010. En este sentido, las aportaciones económicas tanto a través de las Rentas Mínimas de Inserción como el resto de los servicios sociales integrados en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas han disminuido de forma considerable.

Además, la reciente reforma de las bases del Régimen local puede añadir dificultad a un sistema que, lejos de estar consolidado, necesita más que nunca de un impulso que lo sitúe en una posición de fortaleza para hacer frente al reto de la integración como verdadero “sistema”, más allá de la fragmentación y el desigual desarrollo territorial. No es casual que dicha reforma se haya convertido en un nuevo pretexto para reclamar una ley de bases para los servicios sociales en España.

En el ámbito del sistema de protección social por desempleo, el año 2013 ha estado marcado principalmente por la disminución del volumen total de beneficiarios del sistema, así como por un descenso de la tasa de cobertura hasta alcanzar cifras similares a las de hace una década. El agotamiento de las prestaciones de un volumen cada vez mayor de trabajadores por el avance del desempleo de larga duración y la dificultad de reincorporación al mercado laboral, pone de manifiesto la necesidad de activar todos los mecanismos para evitar que la desprotección siga aumentando y potenciar la coordinación con las políticas activas para mantener la conexión con el mercado laboral y aumentar las oportunidades de los desempleados, con una especial consideración hacia los colectivos más azotados por el desempleo, como los jóvenes y los mayores de 45 años.

En concreto, la disminución del volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo se cifró en un 2,6 por 100 con respecto al año anterior, situándose la media anual del número de beneficiarios en 2013 en 2,8 millones. A diferencia del año anterior, en 2013 se observa un descenso en la media anual de nuevas altas en prestaciones contributivas de casi un 12 por 100 y continuando con la tendencia de

años anteriores, también descendieron las nuevas altas de beneficiarios del nivel asistencial, donde, de nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, seguido de los perceptores que accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación contributiva.

Paralelamente, prosiguió el descenso de la tasa de cobertura, que cayó hasta el 62,26 por 100 lo que, unido al continuo avance del paro de larga duración, dibuja un escenario en términos de protección por desempleo nada alentador y muestra un aumento de la desprotección social de un número cada vez mayor de desempleados.

En este contexto se aprobaron nuevas modificaciones normativas, entre las que cabe destacar aquellas dirigidas a compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia en determinados supuestos, como los introducidos por el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, sobre Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y 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. Igualmente, por sus repercusiones en el acceso a la protección de algunos colectivos, cabe destacar que el ya mencionado 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 eliminó el carácter personal del subsidio para mayores de 55 años al tener en cuenta, a efectos del cálculo de la prestación, las rentas del conjunto de la unidad familiar.

Los datos más recientes revelan un aumento sin precedentes de los niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad: el riesgo de pobreza y exclusión social afectaba ya en 2012 al 28,2 por 100 de la población en España, habiendo alcanzado además el mayor índice de desigualdad de ingresos en la Unión Europea. Se trata de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de una crisis económica que perdura ya seis años y que entraña el riesgo de cronificar situaciones de pobreza que hasta ahora podían ser coyunturales. En esa perspectiva de futuro, resulta especialmente preocupante que las tasas de pobreza entre la población infantil alcanzaran ya el 29,9 por 100 en 2012, el segundo valor más elevado de la UE-27.

Como se ha mencionado ya, los dispositivos con que cuentan los servicios sociales en general, y las rentas mínimas de inserción en concreto, como últimos eslabones de la protección social, no solo no resultan suficientes para afrontar esta situación sino que están disminuyendo. Como consecuencia de la insuficiencia de las ayudas públicas para cubrir las necesidades de la población más vulnerable, se ha venido produciendo un trasvase de las solicitudes a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, que también desborda sus posibilidades de actuación.

En este contexto, se aprobó el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 que, aunque con retraso, viene a cubrir el vacío de tres años sin un plan de inclusión, más necesario que nunca para hacer frente al fuerte deterioro de las condiciones de vida de

Los retos de la inclusión social

la población más vulnerable y prevenir su empeoramiento. Se trata de una iniciativa positiva, aunque no puede obviarse que muchas de las acciones o medidas propuestas están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente en dicho desarrollo y de que cuenten con una adecuada dotación presupuestaria para poder atender las necesidades de un creciente volumen de población en riesgo de pobreza y exclusión social.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

La economía mundial registró en 2013, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), un crecimiento medio del 3,0 por 100, dos décimas porcentuales menos que el año anterior y tres décimas menos de lo esperado, pero mostró signos de recuperación en la segunda parte del año. Por su parte, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen creció en 2013 lo mismo que la producción mundial, cifra similar a la alcanzada el año precedente, pero alejada del promedio del 6,1 por 100 registrado en los últimos veinte años (cuadro I-1).

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

El mencionado crecimiento registrado fue en todo caso inferior todavía al de los años previos al inicio de la crisis e insuficiente para reducir sustancialmente los elevados niveles de paro alcanzados en muchas economías.

Sin embargo, la segunda parte del año fue mejor que la primera. Así, en los primeros seis meses de 2013 la actividad aumentó de media un 2,25 por 100, repuntando en el segundo semestre hasta alcanzar una tasa de variación del 3,25 por 100.

En efecto, la actividad mundial mostró signos de recuperación durante el segundo semestre de 2013, aunque de forma desigual entre las distintas economías. Las economías emergentes siguieron siendo el motor de la economía mundial, aunque su actividad se situó por debajo de lo inicialmente previsto, mientras que las economías avanzadas registraron una recuperación superior a la esperada. La Unión Europea, por su parte, salió de su segunda recesión en los últimos cinco años, pero los modestos resultados alcanzados por la economía europea en términos de crecimiento no permiten manifestar que la crisis por la que atraviesa desde el año 2008 se haya superado.

El crecimiento de la economía mundial en 2013 trajo consigo una muy ligera disminución, de una décima, en la tasa de paro media de los países de las economías avanzadas, aunque con marcadas divergencias entre la caída del paro registrada en Estados Unidos y Japón y el aumento experimentado en la Unión Europea (cuadro I-2).

El crecimiento medio de la economía estadounidense fue del 1,9 por 100, casi un punto porcentual menos que el año anterior, pero con una clara tendencia a intensificarse a medida que transcurría al año. Así, comenzó creciendo

Estados Unidos

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 2006-2015
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1996-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	2015(p)
Producción mundial	3,7	5,2	5,3	2,7	-0,4	5,2	3,9	3,2	3,0	3,6	3,9
Países avanzados	2,8	3,0	2,7	0,1	-3,4	3,0	1,7	1,4	1,3	2,2	2,3
Países en desarrollo y emergentes	5,2	8,2	8,7	5,9	3,1	7,5	6,3	5,0	4,7	4,9	5,3
Comercio mundial	6,7	9,3	7,9	2,8	-10,6	12,8	6,2	2,8	3,0	4,3	5,3
Importación											
Países avanzados	6,5	7,8	5,4	0,5	-12,2	11,7	4,8	1,1	1,4	3,5	4,5
Países en desarrollo y emergentes	8,0	12,2	14,9	8,5	-8,0	14,4	9,2	5,8	5,6	5,2	6,3
Exportación											
Países avanzados	5,9	8,9	6,9	2,1	-11,7	12,4	5,7	2,1	2,3	4,2	4,8
Países en desarrollo y emergentes	8,7	11,2	9,4	4,3	-7,9	13,9	7,0	4,2	4,4	5,0	6,2

*De bienes y servicios.

(p) Previsión.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales*, abril de 2014.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2006-2015

Indicadores	1996-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	2015(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	3,7	5,2	5,3	2,7	-0,4	5,2	3,9	3,2	3,0	3,6	3,9
Países avanzados	2,8	3,0	2,7	0,1	-3,4	3,0	1,7	1,4	1,3	2,2	2,3
Estados Unidos	3,4	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9	2,8	3,0
Japón	1,0	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,4	1,5	1,4	1,0
Canadá	3,3	2,6	2,0	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	2,0	2,3	2,4
Unión Europea	2,5	3,6	3,4	0,6	-4,4	2,0	1,7	-0,3	0,2	1,6	1,8
Alemania	1,2	3,9	3,4	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	1,7	1,6
Francia	2,2	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,3	1,0	1,5
Italia	1,4	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,6	1,1
Reino Unido	3,4	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,8	2,9	2,5
España	3,7	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	0,9	1,0
Zona euro	2,1	3,3	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,6	-0,7	-0,5	1,2	1,5
Países en desarrollo y emergentes	5,2	8,2	8,7	5,9	3,1	7,5	6,3	5,0	4,7	4,9	5,3
África del Norte y Oriente Medio	4,9	6,7	6,0	5,1	2,8	5,2	3,9	4,2	2,4	3,2	4,4
África Subsahariana	4,7	6,3	7,1	5,7	2,6	5,6	5,5	4,9	4,9	5,4	5,5
Asia	7,1	10,3	11,5	7,3	7,7	9,7	7,9	6,7	6,5	6,7	6,8
China	9,2	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7	7,5	7,3
Iberoamérica	2,9	5,6	5,8	4,3	-1,3	6,0	4,6	3,1	2,7	2,5	3,0
Europa central y oriental	4,0	6,4	5,3	3,3	-3,4	4,7	5,4	1,4	2,8	2,4	2,9
Rusia	3,8	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	1,3	2,3
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,0	2,4	2,2	3,4	0,1	1,5	2,7	2,0	1,4	1,5	1,6
Estados Unidos	2,5	3,2	2,9	3,8	-0,3	1,6	3,1	2,1	1,5	1,4	1,6
Japón	-0,1	0,2	0,1	1,4	-1,3	-0,7	-0,3	0,0	0,4	2,8	1,7
Canadá	2,0	2,0	2,1	2,4	0,3	1,8	2,9	1,5	1,0	1,5	1,9
Unión Europea	3,5	2,3	2,4	3,7	0,9	2,0	3,1	2,6	1,5	1,1	1,4
Alemania	1,3	1,8	2,3	2,7	0,2	1,2	2,5	2,1	1,6	1,4	1,4
Francia	1,7	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2	1,0	1,0	1,2
Italia	2,4	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,3	0,7	1,0
Reino Unido	1,5	2,3	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,9	1,9
España	2,9	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	3,1	2,4	1,5	0,3	0,8
Zona euro	1,9	2,2	2,2	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5	1,3	0,9	1,2
Países en desarrollo y emergentes	10,0	5,8	6,5	9,2	5,4	5,9	7,3	6,0	5,8	5,5	5,2
África del Norte y Oriente Medio	6,0	8,2	10,2	12,2	7,4	6,9	9,8	10,6	10,1	8,5	8,3
África Subsahariana	14,2	7,2	6,2	13,0	9,7	7,5	9,4	9,0	6,3	6,1	5,9
Asia	4,1	4,3	5,3	7,4	3,2	5,3	6,5	4,6	4,5	4,5	4,3
China	1,6	1,5	4,8	5,9	-0,7	3,3	5,4	2,6	2,6	3,0	3,0
Iberoamérica	10,1	5,3	5,4	7,9	5,9	6,0	6,6	5,9	6,8	-	-
Europa central y oriental	27,0	5,9	6,0	7,9	4,7	5,4	5,4	5,8	4,1	4,0	4,1
Rusia	25,5	9,7	9,0	14,1	11,7	6,9	8,4	5,1	6,8	5,8	5,3
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	-	5,8	5,4	5,8	8,0	8,3	7,9	8,0	7,9	7,5	7,3
Estados Unidos	-	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	9,0	8,1	7,4	6,4	6,2
Japón	-	4,1	3,8	4,0	5,1	5,1	4,5	4,4	4,0	3,9	3,9
Canadá	-	6,3	6,1	6,2	8,3	8,0	7,5	7,3	7,1	7,0	6,9

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2006-2015 (continuación)

Indicadores	1996-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(p)	2015(p)
Unión Europea ⁽¹⁾	–	8,2	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7	10,5	11,1	11,1	–
Alemania	–	9,8	8,4	7,3	7,5	6,9	6,0	5,5	5,3	5,2	5,2
Francia	–	9,2	8,3	7,8	9,5	9,7	9,7	10,2	10,8	11,0	10,7
Italia	–	6,8	6,2	6,8	7,8	8,5	8,4	10,6	12,2	12,4	11,9
Reino Unido	–	5,4	5,4	5,6	7,5	7,8	8,0	8,0	7,6	6,9	6,6
España	–	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6	25,0	26,4	25,5	24,9
Zona euro	–	8,4	7,5	7,6	9,5	10,0	10,1	11,4	12,1	11,9	11,6

(p) Previsión.

(1) Datos de Eurostat.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales*, abril de 2014. Las cifras del Fondo Monetario Internacional no siempre coinciden con las oficiales de cada país.

en el primer trimestre de 2013 a una tasa interanual del 1,3 por 100 para acabar haciéndolo en el cuarto trimestre al 2,6 por 100. El aumento de la actividad a lo largo del año se sustentó en un fuerte aumento de las exportaciones, en la recuperación del sector inmobiliario, en el aumento de la riqueza de las economías domésticas, que repercutió en un mayor consumo privado, en un paulatino incremento de la inversión en equipo y en la mejora de las condiciones de crédito bancario; todo ello impulsado por una política fiscal de menor consolidación y una política monetaria extremadamente acomodaticia¹.

La mencionada recuperación del consumo privado se apoyó en un nuevo avance en la creación de empleo, que acabó situando la tasa de paro anual media en el 7,4 por 100 de la población activa, siete décimas menos que la registrada en 2012. Cabe destacar que la tasa de paro fue disminuyendo trimestre tras trimestre y que en el primero de 2014 cayó hasta el 6,7 por 100, cerca ya del objetivo de política económica monetaria de mantenimiento de estímulos monetarios hasta que la tasa de paro en Estados Unidos se situase por debajo del 6,5 por 100.

Para 2014, el FMI espera un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) casi un punto porcentual superior al registrado en 2013 y que esta economía vuelva a tener un papel destacado como motor de la actividad mundial.

En efecto, China registró un crecimiento del 7,7 por 100, el mismo que un año antes, pero que resulta ser el más bajo de los últimos catorce años. Las autoridades, en un intento de alcanzar un crecimiento más equilibrado y sostenible, que se sustente en un mayor consumo privado y no únicamente en unas inversiones y unas exportaciones que le permitieron crecer a tasas de dos dígitos hasta el inicio de la crisis económica y financiera internacional que trajo consigo una caída de la demanda en los países avanzados, emprendieron reformas encaminadas a fomentar

Economías emergentes

1. Véase el apartado I.1.3, *Políticas para hacer frente a los desequilibrios*, de esta Memoria.

la demanda interna. No obstante, para los próximos dos años las previsiones del FMI apuntan a una ligera ralentización del crecimiento de la economía china de dos o tres décimas porcentuales, debido al intento de las autoridades chinas de frenar la excesiva y descontrolada expansión del crédito que se ha producido en los últimos años en un marco de actividad bancaria de más laxa supervisión. Sin embargo, su reducida tasa de paro no se verá afectada y se mantendrá en los dos próximos años previsiblemente en el mismo nivel del 4,1 por 100 alcanzado en 2013.

Las economías emergentes y en desarrollo crecieron en conjunto un 4,7 por 100, tres décimas menos que el año anterior, mostrando marcadas diferencias entre unas y otras. Así, India creció un 4,6 por 100, el menor incremento de la última década, pero para 2014 se espera un sustancial mayor crecimiento, siempre que se confirme la esperada expansión de las exportaciones por la reciente fuerte depreciación de la rupia. Menores aún fueron los crecimientos del PIB de Brasil, del 2,3 por 100, y de Rusia, del 1,3 por 100. En el primer caso, el crecimiento se vio respaldado por el aumento del consumo privado que se apoyó en la fortaleza de un mercado de trabajo en el que la tasa de paro se situó en el 5,4 por 100 y en un aumento de los salarios reales. Sin embargo, la inversión siguió siendo muy débil y no mostró signos de mejoría a pesar del contexto global favorable. En el caso de la economía rusa, su modesto crecimiento fue dos puntos inferior al registrado el año anterior. En 2013, pese al dinamismo mostrado por su consumo, con una tasa de paro del 5,6 por 100, la actividad se vio frenada también por la escasez de su inversión, y para 2014 las previsiones no apuntan a unos resultados mejores, debido a las tensiones geopolíticas que, entre otros efectos, están suponiendo fuertes salidas de capitales.

Se espera que para 2014 el crecimiento global de las economías emergentes repunte en escasa medida, ante el empeoramiento de unas condiciones financieras que moderarán el aumento de la demanda interna. En efecto, las políticas monetarias expansivas de bajos tipos de interés implementadas por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, junto con la huida de flujos financieros desde alguna de las economías de la zona euro más endeudadas propiciaron entradas de elevados flujos de capital en las economías emergentes que estimularon su crecimiento. A partir de ahora, unas mayores perspectivas de crecimiento económico y normalización de la política monetaria en las economías avanzadas podrían hacer revertir los flujos de capital internacional, haciendo que disminuyan las entradas de capitales en los países emergentes y provocando cierta desaceleración en el crecimiento de sus economías. Por el contrario, el mencionado mayor crecimiento esperado en las economías avanzadas supondrá un aumento de las exportaciones dirigidas a ellas.

La economía europea² en su conjunto salió en 2013 de su segunda recesión, tras la registrada en 2009, y creció, según el FMI, dos décimas porcentuales. No así la zona

Unión Europea

2 Véase el apartado I.2.1, *Situación económica y perspectivas de la Unión Europea*, de esta Memoria.

euro, que volvió a experimentar una caída de su PIB, del 0,5 por 100 en esta ocasión. En ambos casos, la actividad se apoyó en la demanda externa, dado que la demanda interna siguió contrayéndose.

Los resultados alcanzados por la Unión Europea en su conjunto, en términos de crecimiento, fueron ligeramente mejores que los registrados un año antes, siendo aún más importante el hecho de que mostraron una recuperación de la actividad a medida que avanzaba el año, al hilo de la distensión producida en los mercados financieros y de deuda pública, la inexistencia de presiones inflacionistas hasta el punto de que resulta preocupante una inflación tan baja, la mejora de la confianza de los agentes económicos y la suavización de proceso de consolidación fiscal llevado a cabo.

No obstante, la recuperación no alcanzó a todos los Estados miembros y se produjeron importantes diferenciales de crecimiento entre unos y otros. Así, las mayores economías del área, Alemania y Francia, experimentaron respectivamente un crecimiento del 0,5 por 100 y del 0,3 por 100.

En el caso de la economía alemana, el crecimiento medio fue un punto porcentual inferior al esperado, pero experimentó en el cuarto trimestre de 2013 un crecimiento interanual del 1,4 por 100 (cuando en el primero había caído un 0,3 por 100) al hilo de unas condiciones monetarias propicias, de una mejora de la confianza de los agentes económicos y de una caída del paro hasta el 5,3 por 100, que propiciaron un aumento de la demanda interna. Francia, por su parte, también experimentó una evolución positiva a lo largo del año y acabó creciendo en el cuarto trimestre un 0,8 por 100, frente al -0,4 por 100 del primero, gracias al avance del consumo privado y público y a la recuperación de la inversión tras siete trimestres consecutivos de retroceso.

En este contexto de todavía insuficiente crecimiento y con la existencia de riesgos, como que la inflación se sitúe por debajo del 2,0 por 100 fijado como objetivo de referencia en la UEM durante un periodo prolongado de tiempo, que podrían complicar la recuperación en algunas economías europeas, el desempleo siguió situándose en niveles muy altos. Así, se registró de media en 2013 una tasa de paro récord del 12,1 por 100 en la zona euro y del 11,1 por 100 en el conjunto de la Unión Europea, con grandes diferencias entre Estados miembros y con unas previsiones de que estas cifras apenas mejoren en 2014.

El moderado crecimiento medio anual del PIB de Japón del 1,5 por 100 supuso no obstante el mejor registro de los últimos tres años y, lo que es más destacable, parece ser el inicio de una senda de suave recuperación tras dos décadas de prácticamente estancamiento. La tasa de desempleo de la economía japonesa se redujo en cuatro décimas y se situó en el 4,0 por 100 de la población activa, y con tendencia a seguir disminuyendo algo más en los dos próximos años. El crecimiento de la economía japonesa se sustentó en 2013 en el mantenimiento de la

Japón

demanda interna y en una sustancial menor caída de la demanda externa, que las previsiones apuntan a que se constituya en 2014 en un factor de crecimiento al hilo de la continua depreciación manifestada por el yen en el último año, favorecida por la política monetaria expansiva del Banco de Japón. No obstante, se proyecta que la consolidación fiscal anunciada para los años 2014 y 2015 en términos de un aumento del impuesto sobre el consumo y de retirada parcial de las medidas de estímulo implementadas desde comienzos de 2013 para apoyar el crecimiento económico y superar la larga etapa de deflación de la economía japonesa, se traduzca en un crecimiento ligeramente menor.

En efecto, la inflación comenzó a avanzar a medida que se intensificaba la recuperación y se depreciaba el yen. Así, la inflación abandonó los valores negativos en 2013 y para 2014 se prevé una inusitada inflación del 2,8 por 100, con lo que la economía japonesa habría aparentemente logrado superar la larga etapa de deflación por la que ha atravesado.

Los países de Iberoamérica en conjunto crecieron en 2013 un 2,7 por 100, lo que supuso una desaceleración del crecimiento de cuatro décimas porcentuales. La región se vio en general negativamente afectada por los anteriormente señalados modestos resultados en términos de crecimiento de la economía brasileña, que representa más del 40,0 por 100 del PIB total de Iberoamérica. Tampoco contribuyó a alcanzar unos mejores resultados la mencionada desaceleración de la inversión en China, que provocó ciertas presiones a la baja sobre los precios de unas materias primas que constituyen en muchos países del área su principal fuente de ingresos por exportación. Por el lado positivo, el crecimiento superior al previsto de la economía estadounidense se tradujo en mejores resultados en los países que mantienen mayores relaciones con ella.

Iberoamérica

Así, una de las mayores economías de esta área, Argentina, que reconoció finalmente una inflación mayor a la admitida desde 2007, acabó creciendo un 4,3 por 100, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas expansivas, mientras que México creció a una tasa inesperadamente débil, del 1,1 por 100. Sin embargo, la tasa de paro en estas economías se situó en el 7,1 por 100 en Argentina y en el 4,9 por 100 en México. Las previsiones del FMI para ambas economías en 2014 son divergentes, al considerar que la actividad en la economía argentina se desacelera marcadamente, hasta registrar un incremento de tan solo cinco décimas, por los desequilibrios que una alta inflación y la implementación de restricciones a la importación van a suponer sobre su actividad, y prever un aumento de la mexicana hasta el 3,0 por 100, gracias a las repercusiones comerciales positivas del repunte del crecimiento previsto en Estados Unidos.

Los países del Norte de África y de Oriente Medio crecieron de media un 2,4 por 100. Contrariamente a lo

África

habitual, en esta ocasión, los países exportadores de petróleo de esta región crecieron menos de lo que lo hicieron los países importadores de petróleo. Los primeros moderaron su crecimiento hasta alcanzar un 2,0 por 100, menos de la mitad de la tasa de crecimiento registrada en años anteriores, debido a la disminución de la demanda mundial de petróleo, a la mayor oferta de petróleo por parte de Estados Unidos y a la inestabilidad en el suministro de petróleo en la región, sobre todo en Libia. Los segundos, crecieron por su parte algo más, de media un 2,7 por 100; tasa insuficiente no obstante para mejorar el nivel de vida y reducir el alto y persistente desempleo existente en muchos de los países de la región.

En África subsahariana, el crecimiento global del 4,9 por 100, el mismo que el año precedente, se apoyó en una mayor producción agrícola e inversión en recursos naturales e infraestructuras. Este habitual fuerte crecimiento medio esconde también importantes diferencias entre los distintos países y resulta insuficiente para muchos países del área para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se debían alcanzar en 2015. Y ello a pesar del repunte que se ha producido en 2013 en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) entre los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), que alcanzó de media el 0,3 por 100 de la renta nacional bruta, lejos no obstante del 0,7 por 100 confirmado por el Consenso de Monterrey en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación al Desarrollo de 2002. Cabe señalar que en 2013 la media de AOD en la Unión Europea fue del 0,41 por 100 y en España del 0,16 por 100, el sexto menor porcentaje de entre los 27 países del CAD.

En un contexto, según el FMI, de recuperación mundial frágil y desigual, este organismo espera para 2014 un ligero repunte de la actividad mundial, del 3,6 por 100,

cuatro décimas menos de lo proyectado hace un año. El crecimiento se apoyaría en unos resultados mejores en el caso de los países avanzados, que crecerían casi un punto porcentual más, y un crecimiento también mayor en las

Perspectivas

economías emergentes pero inferior al registrado de media en las últimas dos décadas. En concreto, el incremento de la actividad mundial se apoyaría en el repunte del PIB en Estados Unidos, que, como se ha señalado, acabó el año 2013 creciendo considerablemente, en la continuación de la senda de recuperación de Japón y en la recuperación esperada de la Unión Europea, que podría intensificarse si, tal y como recomienda el FMI y la propia Comisión Europea, los Estados miembros que tienen capacidad para ello decidiesen implementar políticas de fortalecimiento de su demanda interna, ante el elevado superávit comercial y el equilibrio presupuestario que mantienen. Este mayor crecimiento esperado de las economías avanzadas supondrá una mayor demanda de bienes y servicios a las economías emergentes, que se verán no obstante negativamente afectadas por el previsible empeoramiento de sus condiciones financieras.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

Los factores señalados anteriormente que determinaron el débil crecimiento de la producción mundial en 2013 propiciaron asimismo la atonía del crecimiento del comercio mundial. Así, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen creció en 2013 según el FMI un 3,0 por 100, cifra inferior a la esperada, similar a la alcanzada el año precedente, y, como ya se ha adelantado, alejada del promedio del 6,1 por 100 registrado en los últimos veinte años.

Por su parte, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio de servicios, ha señalado que el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó un 2,1 por 100. Las exportaciones de las economías desarrolladas crecieron más lentamente que el promedio mundial, un 1,5 por 100, mientras que las exportaciones de los países emergentes y en desarrollo aumentaron por encima, un 3,3 por 100. Por lo que se refiere a las importaciones, las de los países desarrollados incluso cayeron, un 0,2 por 100, mientras que las de los países emergentes y en desarrollo aumentaron un 4,4 por 100.

Así, las exportaciones asiáticas de mercancías en volumen fueron las que más aumentaron, un 4,6 por 100, y eso que las ventas al exterior de Japón cayeron un 1,8 por 100. En efecto, las exportaciones chinas, aunque lejos de las cifras de dos dígitos de comienzos de siglo alcanzadas tras la adhesión de China a la OMC en 2001, aumentaron en términos reales un 7,7 por 100, un punto y medio más que en 2012. De esta forma, y junto con el fuerte aumento de las compras de China en el exterior, del 10,0 por 100, que puede ser un reflejo del mencionado intento de las autoridades de esta economía de fomentar la demanda interna en un intento de alcanzar un crecimiento más equilibrado que no se sustente únicamente en las exportaciones, China superó a Estados Unidos y se convirtió en 2013 en la primera potencia comercial en la suma de exportaciones e importaciones.

Tras las exportaciones asiáticas, las que más se incrementaron fueron las de América del Norte, un 2,8 por 100, seguidas de las de Europa, un 1,5 por 100 y las de Iberoamérica, un 0,7 por 100. Por el contrario, las exportaciones de África cayeron un 3,4 por 100, por la mencionada caída de las exportaciones de petróleo en países como Libia, Argelia y Nigeria.

Si se considera a la Unión Europea como una única entidad, su participación en el total de exportaciones e importaciones mundiales, excluido el comercio intracomunitario, siguió siendo superior en 2013, con el 15,1 por 100 del total, al de China, que representó el 13,8 por 100 de total.

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo aumentaron un 3,0 por 100 y las importaciones cayeron un 6,4 por 100, con lo que el habitual déficit se transformó en superávit. En la zona euro las exportaciones solo crecieron ocho décimas porcentuales, pero las importaciones cayeron, un 3,3 por 100, con lo que se dobló el superávit alcanzado en

CUADRO I-3. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2012-2013
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2012	2013(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-18	1.875,1	1.890,2	0,8
Importaciones extra UE-18	1.797,3	1.738,4	-3,3
Saldo	77,8	151,7	—
Expediciones intra zona euro	1.619,4	1.601,8	-1,1
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-28	1.683,1	1.732,9	3,0
Importaciones extra UE-28	1.798,3	1.683,4	-6,4
Saldo	-115,2	49,5	—
Expediciones intra UE-28	2.841,5	2.837,1	-0,2

(p) Provisional

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2014.

2012. La atonía de la economía europea en 2013 tuvo su reflejo en el reducido nivel que registró el comercio intracomunitario. Así, las expediciones tanto en el seno de la Unión Europea como de la zona euro cayeron respectivamente un 0,2 por 100 y un 1,1 por 100 (cuadro I-3).

De las ventas de la Unión Europea a sus diez principales clientes, destacó el fuerte incremento de las dirigidas a Suiza, y, aunque en menor medida, a Corea del Sur, Turquía y China. Por el contrario, cayeron las exportaciones dirigidas a India, Rusia, Japón y Estados Unidos. Las importaciones de la Unión Europea, por su parte, fueron menores que las registradas el año anterior para todos estos países salvo en el caso de las provenientes de Turquía, destacando la caída de dos dígitos de las importaciones procedentes de Japón, Brasil, Suiza y Noruega y, por segundo año consecutivo, la caída de las compras a China (cuadro I-4).

Como resultado de estos flujos comerciales, se amplió el superávit comercial de la Unión Europea, en gran medida el que mantiene con Suiza, y de forma más moderada con Estados Unidos, Turquía y Brasil. Asimismo, se redujeron los déficit comerciales con China, Rusia, Noruega y Japón, y el déficit con Corea del Sur se convirtió en superávit.

Por Estados miembros, y considerando el comercio total, tanto intra como extra Unión Europea, Alemania registró, con creces, el mayor excedente comercial, mientras que Reino Unido fue de nuevo el Estado miembro que registró el mayor déficit, aunque lo redujo a la mitad respecto al que había experimentado el año anterior. Hasta 2008, España era el segundo país con mayor déficit comercial de la Unión Europea, al año siguiente le superó Francia, que ahora tiene un déficit más de cuatro veces superior al de España, y en 2013 ha sido Grecia quien también ha tenido un déficit mayor. Finalmente, cabe destacar la evolución de la balanza comercial italiana, que hasta 2011 era deficitaria y en 2013 mostró un superávit considerable.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA CON SUS PRINCIPALES CLIENTES, 2012-2013
(Miles de millones de euros)

Países	Importaciones desde			Exportaciones hacia			Saldo comercial	
	2012	2013	% variación	2012	2013	% variación	2012	2013
Estados Unidos	206,5	196,0	-5,1	292,8	288,0	-1,6	86,3	92,0
Suiza	105,9	94,3	-11,0	133,5	169,5	27,0	27,6	75,2
China	291,6	279,9	-4,0	144,0	148,1	2,8	-147,6	-131,8
Rusia	215,1	206,6	-4,0	123,4	119,8	-2,9	-91,7	-86,8
Turquía	48,3	50,2	3,9	75,4	77,7	3,1	27,1	27,5
Japón	64,7	56,4	-12,8	55,6	54,0	-2,9	-9,1	-2,4
Noruega	101,0	90,0	-10,9	49,9	50,2	0,6	-51,1	-39,8
Brasil	37,4	33,0	-11,8	39,7	40,1	1,0	2,3	7,1
Corea del Sur	38,0	35,8	-5,8	37,8	40,0	5,8	-0,2	4,2
India	37,5	36,8	-1,9	38,5	35,9	-6,8	1,0	-0,9

Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs*, marzo 2014.

En 2013, los países que conforman el G-20 se comprometieron nuevamente con la necesidad de que los intercambios internacionales se realicen en el marco de un comercio mundial abierto y basado en reglas transparentes y no discriminatorias conocidas por todos que proporciona la OMC. Sin embargo, en 2013, ante la falta de conclusión de la Ronda de Doha, pese a los ligeros avances registrados en la Conferencia ministerial celebrada en Bali a finales de 2013, se produjo nuevamente un incremento de los acuerdos comerciales regionales plurilaterales o bilaterales, que pueden suponer una desviación de comercio en contra de las exportaciones mundiales más eficientes. A finales de 2013, el número total de acuerdos regionales en vigor alcanzó la cifra de 250.

Acuerdos comerciales regionales

De entre todos ellos, cabe citar el acuerdo más reciente suscrito durante la octava Cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada a mediados de febrero de 2014 en Cartagena de Indias en donde México, Chile, Perú y Colombia aprobaron eliminar el 92 por 100 de los aranceles de los bienes y servicios que comercian entre sí. Por el contrario, los avances en el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos, que según la Comisión Europea podría suponer un aumento del PIB anual del 0,48 por 100 en la Unión Europea y del 0,38 por 100 en Estados Unidos hasta el año 2027, experimentó escasos avances. A ello no ha debido de ser ajeno el freno en las negociaciones producido tras desvelarse el control que habían ejercido los servicios de inteligencia estadounidenses sobre los datos de ciudadanos y líderes europeos. 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, suscita no obstante el temor, sobre todo de las organizaciones de consumidores y usuarios, de que dicha armonización suponga una rebaja en los estándares regulatorios europeos.

*Aumento del
proteccionismo*

Asimismo, los países que conforman el G-20, reconociendo los riesgos que supone el proteccionismo en términos de freno al crecimiento económico y de retroceso de los intercambios, decidieron prolongar hasta 2016 su compromiso de abstenerse de implementar cualquier medida proteccionista.

Sin embargo, según la OMC, en 2013 se registraron 407 nuevas medidas restrictivas, frente a las 308 de un año antes, que afectaron al 1,3 por 100 de las importaciones mundiales de mercancías, por valor de 240.000 millones de dólares. Incluso, en el último informe de la OMC sobre las medidas comerciales del G-20, se observa que, en el periodo considerado entre mediados de mayo de 2013 y mediados de noviembre de 2013, la mayor parte de los miembros del G-20 impusieron nuevas restricciones al comercio o aplicaron medidas potencialmente restrictivas del comercio. En este informe de la OMC se identificaron 116 nuevas medidas restrictivas, frente a las 109 medidas registradas en el periodo anterior. Se trató principalmente de nuevas medidas comerciales correctivas, en particular la iniciación de investigaciones antidumping, de incrementos de los aranceles y de procedimientos aduaneros más estrictos. Las nuevas medidas afectaron aproximadamente al 1,1 por 100 de las importaciones de mercancías del G-20, lo que equivale al 0,9 por 100 de las importaciones mundiales.

El aumento de las restricciones al comercio y el incremento en el número de acuerdos comerciales regionales constituyen un reto para el compromiso con el multilateralismo que propugna la OMC. A comienzos de diciembre de 2013 se celebró en Bali la novena Conferencia ministerial de la OMC, cuyo principal éxito fue el mero hecho de haber reactivado la Ronda de Doha, que se encontraba estancada desde hace unos años, mediante el compromiso de los países miembros de definir en 2014 un programa de trabajo sobre todas las áreas de la Agenda de Doha.

*Reactivación de la Ronda
de Doha*

El aumento de las restricciones al comercio y el incremento en el número de acuerdos comerciales regionales constituyen un reto para el compromiso con el multilateralismo que propugna la OMC. A comienzos de diciembre de 2013 se celebró en Bali la novena Conferencia ministerial de la OMC, cuyo principal éxito fue el mero hecho de haber reactivado la Ronda de Doha, que se encontraba estancada desde hace unos años, mediante el

compromiso de los países miembros de definir en 2014 un programa de trabajo sobre todas las áreas de la Agenda de Doha.

No obstante, en la Conferencia de Bali se alcanzaron algunos importantes acuerdos concretos de naturaleza vinculante. En efecto, a pesar de que en las Rondas de negociación se aplica el principio de compromiso único, que consiste en que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, en Bali se produjo una excepción a dicho principio y se alcanzaron acuerdos parciales que en principio no afectan al equilibrio global de las contraprestaciones. De entre dichos acuerdos, el de Facilitación de Comercio es el más ambicioso y destacable, por cuanto va a simplificar los trámites y reducir los costes aduaneros.

1.3. POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS

El crecimiento de la economía mundial se apoyó en 2013, en general, en unas políticas fiscales menos restrictivas y en la continuación de la aplicación de unas políticas monetarias muy expansivas.

En la Unión Europea, debido en parte a la política monetaria implementada, tendieron a disminuir los desequilibrios macroeconómicos que se habían ido acumulando a lo largo de los años, se logró alcanzar una notable mejoría en el objetivo de lograr la estabilidad en los mercados de deuda y mejoraron las perspectivas de crecimiento económico.

La política económica en la Unión Europea³ se fundamentó a grandes rasgos en la aplicación de una política monetaria de elevada relajación, con un tipo de interés de las operaciones principales de financiación situado desde noviembre de 2013 en el mínimo histórico del 0,25 por 100 y con la puesta en práctica por parte del Banco Central Europeo (BCE) de operaciones no convencionales, y una política fiscal menos contractiva, de flexibilización de la senda pactada de consolidación fiscal en los Estados miembros más endeudados.

No obstante los mencionados resultados alcanzados por la aplicación de estas políticas, el nivel persistentemente bajo de crecimiento económico, una inflación que se encuentra por debajo del objetivo del BCE para la estabilidad de precios, la inestabilidad financiera y, sobre todo, las persistentes tasas de desempleo, que alcanzaron máximos históricos en 2013 y con grandes diferencias entre Estados miembros, siguen siendo motivos de inquietud que requieren la aplicación de medidas que sustenten la actividad y contribuyan a lograr el objetivo de estabilidad de precios del BCE.

En Japón, el estímulo fiscal para impulsar el crecimiento, que se aplica desde finales de 2012, y la expansión monetaria iniciada en abril de 2013, hasta que la tasa de variación del IPC se sitúe en el 2,0 por 100, hicieron aumentar el crecimiento del PIB, aunque las perspectivas de crecimiento para 2014 y 2015 apuntan a una ligera disminución por el impacto negativo del incremento del impuesto sobre el consumo anunciado para dichos años. En esta economía, el FMI, en su informe semestral sobre perspectivas de la economía mundial de abril de 2014, señala no obstante que los objetivos de alcanzar un crecimiento sostenido y de transformación definitiva del régimen de deflación en un régimen de inflación se verán condicionados a más largo plazo por la sustancial consolidación fiscal que será necesaria para concluir la transición a una situación fiscal sostenible en una sociedad que está envejeciendo con rapidez.

Estados Unidos, por su parte, para reactivar su economía, decidió en 2012 mantener los tipos de interés próximos a cero e inyectar liquidez por valor de 267.000 millones de dólares y anunció la compra de 85.000 millones de deuda al mes, 40.000 millones de ellos en activos hipotecarios y otros activos por valor de 45.000 millones,

3. Véase el apartado I.2.2, *Política económica y monetaria de la Unión Europea*, en esta Memoria y el Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*.

hasta que, incorporando por primera vez la tasa de paro como objetivo de política monetaria, esta bajase hasta el 6,5 por 100. Todo ello siempre y cuando el nivel de inflación a largo plazo no sobrepase el 2,5 por 100.

En mayo de 2013, el presidente de la reserva federal ya anunció que estas inyecciones masivas iban a empezar a moderarse a medida que se fuese consolidando el crecimiento de la economía estadounidense y se redujese la tasa de paro. Solo ante dicho anuncio, los mercados reaccionaron y las economías de los países emergentes empezaron a recibir menos capitales y a moderar su crecimiento.

Desde entonces, y hasta el primer trimestre de 2014, se ha producido una ralentización de la política monetaria muy expansiva de Estados Unidos. Así, tras los recortes en el programa de compra de bonos que se produjeron en diciembre de 2013 y en enero de 2014, a mediados de marzo de 2014 se llevó a cabo el tercer recorte en el programa de compra de deuda, lo que dejó el montante que se inyecta a la economía estadounidense en 55.000 millones de dólares mensuales, 25.000 millones en bonos hipotecarios y 30.000 millones en deuda pública.

A medida que los activos de las economías avanzadas adquirirían un atractivo relativamente mayor, por el mayor crecimiento esperado, y la política monetaria de la reserva federal se hacía menos expansiva, las economías de los países emergentes experimentaron una reducción en la entrada de capitales y una depreciación de sus monedas. Los países emergentes, para combatir esta huida de capitales, la posible inflación y la depreciación de sus monedas, reaccionaron con fuertes subidas de sus tipos de interés.

Aunque el FMI mostró su preocupación porque ajustes asimétricos y mínima coordinación en las políticas económicas implementadas por los distintos países lle-

Preocupación por los posibles ajustes asimétricos

ven a provocar una nueva contracción de la economía mundial, el hecho es que Estados Unidos ha decidido iniciar la retirada de estímulos. Ante esta situación, el FMI considera necesario que por lo menos se produzca una comunicación clara sobre la estrategia y el calendario de abandono de los estímulos para evitar que los tipos de interés en los países emergentes alcancen niveles muy altos y se produzcan fuertes inestabilidades en los mercados de divisas.

La cooperación económica internacional y la coordinación de las políticas económicas y financieras de los distintos países se llevan a cabo en el seno del G-20⁴, que se autoconstituyó en el principal impulsor de los compromisos de gestión económica

La cooperación económica internacional y la coordinación de las políticas económicas y financieras de los distintos países se llevan a cabo en el seno del G-20⁴, que se autoconstituyó en el principal impulsor de los compromisos de gestión económica

4. 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 países invitados permanentes, como España, y altos representantes de organismos económicos internacionales como el FMI, el BM y la OMC.

y coordinada para hacer frente a la crisis mundial en noviembre de 2008 en Washington con ocasión de la celebración de su primera cumbre a nivel de jefes de Estado y de Gobierno.

En la cumbre anual, de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Petersburgo en septiembre de 2013, se señaló el crecimiento económico y la creación de empleo como la prioridad primordial. Para lograrlo, los países del G-20 abogaron⁵ por la necesidad de partir del establecimiento de políticas públicas coordinadas e integradas. Sin embargo, como se ha avanzado, las principales economías del mundo manifestaron divisiones sobre las estrategias para impulsar dicho crecimiento.

De hecho, en la declaración final de la cumbre de Washington de mediados de abril de 2014, con ocasión de la Asamblea semestral del FMI y del Banco Mundial (BM), de los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G-20, se reafirmó el objetivo que habían fijado en Sidney a finales de febrero, de incrementar el PIB mundial en un 2,0 por 100 por encima de las actuales previsiones en los próximos cinco años, pero con posturas enfrentadas sobre el modo de lograrlo.

*Crecimiento económico
y creación de empleo,
prioridad para el G-20*

En efecto, países como Alemania, Reino Unido y Australia se inclinaban más por la aplicación de políticas de oferta, mientras que los emergentes, con Brasil a la cabeza, propugnaban estímulos de demanda, mostraron su preocupación por los riesgos implícitos de la “normalización” de la política monetaria en Estados Unidos, apelaron a las economías avanzadas que tienen margen para tomar medidas concertadas para impulsar su contribución a la economía global, y volvieron a expresar su descontento por el nuevo retraso, el tercero desde octubre de 2012, en la reforma de las cuotas del FMI hacia un reparto más proporcional en función del peso de los países en la economía mundial.

Según el FMI, en las economías avanzadas continuará la consolidación fiscal pero mantiene que para restablecer la confianza y promover un mayor crecimiento se necesita un respaldo continuo, y en algunos casos mayor, de la demanda agregada. Para ello, tanto el FMI como el G-20 consideran necesario esforzarse en reequilibrar la demanda mundial entre los países deficitarios y excedentarios y, en concreto, reforzar el crecimiento de la demanda interna en las economías con importantes excedentes.

La política monetaria, por su parte, deberá conservar, en general, su orientación acomodaticia. En la zona euro, una flexibilización adicional de la política monetaria resulta necesaria para apuntalar la demanda, elevar las perspectivas y lograr el objetivo de estabilidad de precios del BCE. De no ser así, el resultado en la Unión Europea sería un alza de las tasas de interés reales, un aumento de la carga de la deuda privada y pública, y un debilitamiento de la demanda y del producto.

5. 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.

En las economías emergentes, las medidas necesarias, según el FMI, variarán en función de su posición cíclica, sus vínculos comerciales y financieros con el resto del mundo y la solidez de sus marcos de política económica. Entre las medidas comunes, las autoridades deberán permitir que los tipos de cambio respondan a la evolución de los fundamentos económicos, aunque, si las reservas internacionales son adecuadas, se podrá recurrir a intervenciones en el mercado de cambio para suavizar la volatilidad y evitar trastornos financieros. Finalmente, en las economías cuya inflación todavía se encuentra a un nivel relativamente alto, o donde hay grandes riesgos de que la reciente depreciación de la moneda alimente la inflación subyacente, quizá sea necesario endurecer aún más la política monetaria.

2. Unión Europea

El contexto económico en la Unión Europea durante 2013 experimentó una cierta mejora con respecto al año precedente. De esta forma, el alejamiento de las tensiones más severas en relación al futuro del euro y los mercados de deuda soberana que habían presidido el contexto económico y político de la Unión Europea en 2012, unido a la continuidad del proceso de consolidación fiscal, posibilitó un clima de estabilización económica de la región. A pesar de ello, factores como la continuación del proceso de desapalancamiento de agentes públicos y privados, la escasez de crédito a la economía productiva o la ausencia de políticas de crecimiento a escala europea restaron impulso a la recuperación y subrayan la necesidad de políticas más enérgicas de respuesta a la crisis por parte de la Unión Europea.

De este modo, en 2013 el PIB del conjunto de la Unión regresó a registros positivos y cerró el año de media con un aumento mínimo, del 0,1 por 100 con respecto a 2012. No obstante, la zona euro anotó un nuevo descenso (del -0,4 por 100) revelador de la existencia de patrones diferenciados de crecimiento en el conjunto de la Unión y el consiguiente riesgo de divergencia económica en el seno de la misma. Por otro lado, la evolución del PIB fue insuficiente para mejorar de manera perceptible las elevadas tasas de desempleo, de forma que estas alcanzaron un nuevo máximo.

Estos elementos, unidos al riesgo de deflación que afecta a la zona euro, generan ciertas dudas acerca de la consolidación y vigor de la recuperación en los próximos años.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La economía de la Unión Europea mostró ciertos signos positivos en 2013, en contraste con la evolución manifestada durante 2012. De esta forma, el PIB de la región volvió a registrar incrementos a partir del segundo trimestre del año, rompiendo con la tónica descendente de los últimos cinco trimestres que había sumido a la Unión Europea en un nuevo ciclo recesivo, el segundo tras el estallido de la crisis económica. No obstante, los aumentos fueron muy modestos, de manera que el incremento final

del PIB en 2013 fue, como se ha adelantado, del 0,1 por 100 con respecto a 2012 y en la zona euro, de hecho, se produjo un nuevo descenso, del 0,4 por 100 con respecto al año anterior, dando lugar a un perfil diferenciado de crecimiento. Estos resultados tampoco logran alcanzar los niveles de renta anteriores a la crisis, de forma que el PIB real en el cuarto trimestre de 2013 en la UE-28 todavía se sitúa un 1,7 por 100 por debajo del nivel del primer trimestre de 2008 (la diferencia es del 2,0 por 100 en la zona euro).

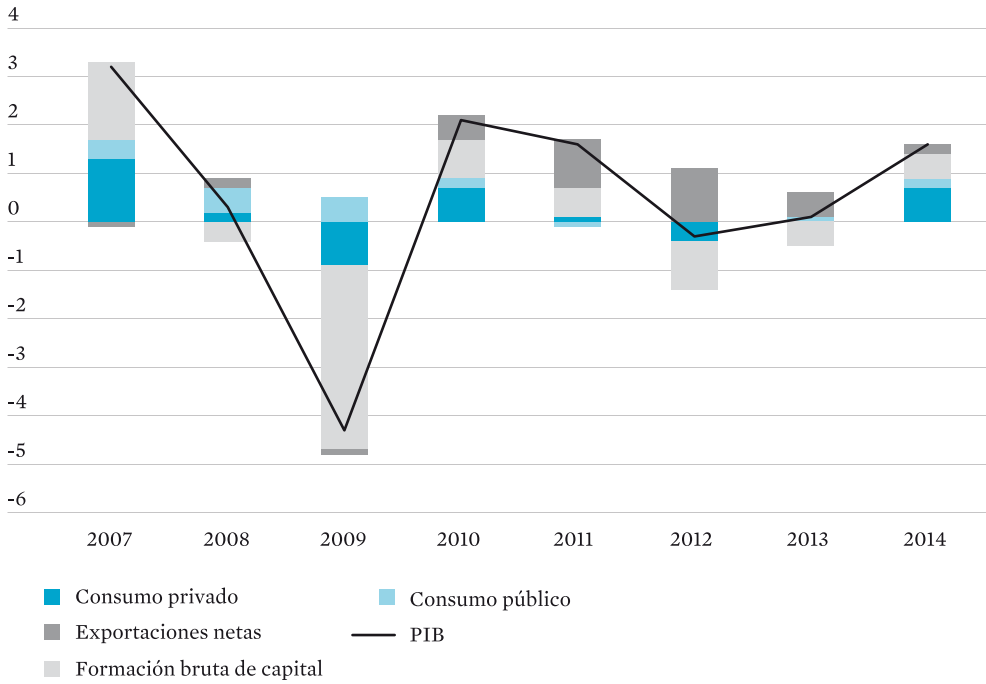
El cambio de signo en la evolución macroeconómica de la Unión Europea fue debido a la moderación del declive de la demanda interna. Aunque este componente volvió a detraer crecimiento al conjunto del PIB, a diferencia de lo sucedido en 2012 no llegó a neutralizar completamente la aportación positiva de la demanda externa (gráfico I-1). Así, a pesar de la disminución de la renta disponible fruto de la persistencia de los elevados niveles de desempleo, se produjo una mejora del consumo y, particularmente, del de tipo privado. Esta evolución restó impacto al nuevo descenso de la inversión, que repitió el mal comportamiento de 2012, aunque de forma más moderada. Estos factores, en conjunto, situaron la caída de la demanda interna en el 0,4 por 100 del PIB.

En contrapartida, la demanda externa ofreció una nueva aportación positiva al PIB, del 0,5 por 100. No obstante, la cifra fue menor a la del año anterior, lo que se explica tanto por el descenso de las exportaciones como por el incremento de las importaciones.

Los síntomas de recuperación presentados reflejan la lenta mejora del escenario económico europeo surgido tras el colapso de los mercados financieros en 2007. La crisis, de carácter global, ha estado marcada en la Unión Europea por una especial virulencia alimentada por la ausencia de una política económica conjunta. La manifestación paradigmática de esta debilidad, institucional y económica, fueron las dudas suscitadas acerca de la irreversibilidad de la unión económica y monetaria.

El contexto económico actual, menos desfavorable, es el resultado de algunas medidas clave, como el programa de operaciones monetarias de compraventa del BCE, que precisamente logró contener las tensiones más graves sobre la viabilidad del euro en el verano de 2012; los avances en la consolidación fiscal en los países afectados por mayores desequilibrios macroeconómicos, así como su relajación en el tiempo; o el acuerdo en el avance hacia la Unión Bancaria, que en su primera fase reformará los mecanismos de supervisión del sistema bancario. Ello debería ayudar a restaurar la confianza en el sistema financiero y dar paso a la reactivación de los flujos de crédito en la economía. En este sentido, cabe destacar que el cambio de signo en la evolución del PIB en 2013 —en la Unión Europea en conjunto, pero no así en la zona euro— se ha producido en un contexto de enormes restricciones a la financiación de la economía productiva. En caso de dinamizarse la disponibilidad del crédito, por tanto, solamente podría esperarse un mayor acercamiento del PIB de la región a su nivel de crecimiento potencial.

GRÁFICO I-1. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2007-2014
(Tasas de variación interanual)



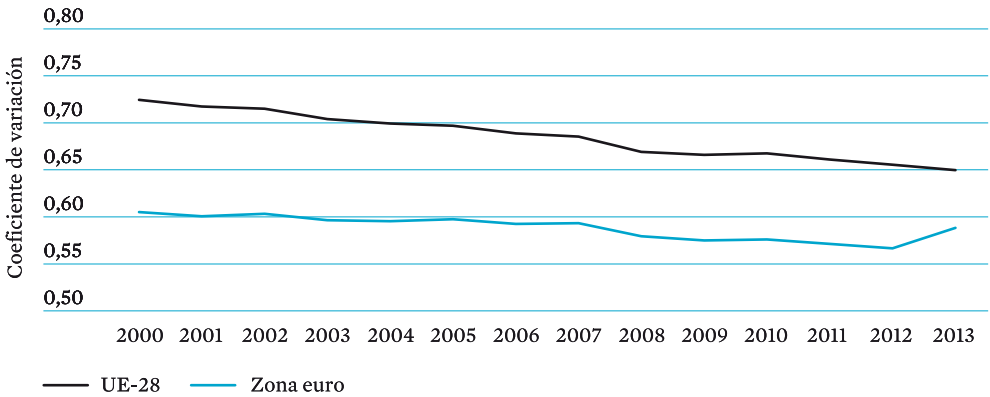
Los datos de 2014 corresponden a las previsiones de primavera de la Comisión.
Fuente: Eurostat.

Otro elemento favorable a la recuperación está encarnado por el progresivo reequilibrio de la posición exterior de los países de la periferia del euro⁶. Este fenómeno es resultado de notables ajustes internos que se han traducido en una mayor competitividad. En este grupo de países, los diferenciales de rendimiento de la deuda pública también han descendido notablemente con respecto a los máximos anotados en el verano de 2012, lo que unido a los esfuerzos de consolidación fiscal, parece haber estabilizado el ritmo de crecimiento de la deuda pública. No obstante, el peso de la misma sobre el PIB es todavía elevado, lo cual resta potencial de crecimiento a medio plazo⁷. En general, las dificultades añadidas por las que atraviesa la periferia de la zona euro ponen de manifiesto los riesgos de divergencia latentes en la región, precisamente manifestados con mayor claridad durante el último año (gráfico I-2).

6. La periferia de la zona euro engloba a los países en los que se han manifestado unas mayores tensiones monetarias tras el estallido de la crisis económica financiera. De esta forma, el grupo incluiría a Chipre, España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal.

7. De hecho, el FMI advierte sobre los efectos de una política de desapalancamiento centrada exclusivamente en la consolidación fiscal. De esta forma, tanto las perspectivas de crecimiento económico como la evolución de los tipos de interés son factores también relevantes en el proceso de desendeudamiento de los agentes económicos. S. Abbas *et al.* (2013), "Dealing with high debt in an era of low growth", *IMF Staff discussion note 13/07*.

GRÁFICO I-2. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CAPITA EN LA UE Y LA ZONA EURO, 2000-2013 (Coeficiente de variación)*



Los datos correspondientes a 2013 no incluyen a Austria, Grecia y Rumanía

*El coeficiente de variación (CV) es una medida de dispersión obtenida a partir del cociente entre la desviación típica y la media de la variable analizada. El CV toma valores entre 0 (dispersión mínima) y 1 (máxima). De esta forma, los incrementos en el coeficiente revelan el crecimiento de la dispersión o, en este caso concreto, un aumento de la divergencia medida en términos de renta per cápita.

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Independientemente de estos progresos, la continuación del proceso de desapalancamiento en el sector privado, unida a la mencionada escasez de crédito, la perspectiva de continuidad del ajuste fiscal y la desconfianza de los agentes económicos se traducen en que la mejora del entorno económico de 2013 tan solo haya supuesto una tasa de crecimiento mínima, del 0,1 por 100 en la UE-28, mientras que la zona euro todavía muestra registros negativos (-0,4 por 100). De esta forma, estos leves síntomas positivos fueron demasiado débiles para traducirse en una mejora de los registros de desempleo, que incluso crecieron ligeramente hasta alcanzar el 10,8 por 100 de la población activa (12,0 por 100 en la zona euro). La baja inflación, por su parte, también retrasa la recuperación al incorporar el riesgo de deflación en el medio plazo.

Durante la crisis, la debilidad de la demanda interna se ha tratado de compensar con el recurso a la demanda exterior, que ha contribuido de forma positiva a la demanda agregada. Específicamente, este proceso ha sido más intenso en los países periféricos. No obstante, factores como la desaceleración de los mercados emergentes o la apreciación del euro han limitado el aprovechamiento de esta opción, que de hecho redujo su contribución al crecimiento en 2013 con respecto a los dos años precedentes.

Por tanto, el menor arrastre de la demanda global añade dificultades al desapalancamiento de las economías europeas y concentra las opciones de reequilibrio sobre hipotéticas nuevas restricciones al consumo, inversión o gasto público. Esta posibilidad frenaría la consolidación de la recuperación y subraya la necesidad de atajar este riesgo mediante mecanismos que estimulen la demanda interna y desplacen las exigencias de reequilibrio fiscal desde el corto al medio plazo.

Necesidad de restaurar la atención sobre los objetivos de crecimiento

La gobernanza económica de la Unión Europea durante la crisis ha presentado un sesgo favorable a las medidas de austeridad y corrección de desequilibrios macroeconómicos. Aunque estos objetivos son condición necesaria para detener los factores que han sumido a las economías de la Unión Europea en la crisis, no se ha dado una importancia equivalente a las políticas de crecimiento. Estas últimas resultan igualmente clave tanto para restaurar la prosperidad en la Unión Europea como, por otro lado, para contrarrestar los efectos más severos de algunas de las medidas de austeridad implementadas.

El objetivo de favorecer el crecimiento económico en la Unión Europea forma parte del compromiso alcanzado por los estados miembros y las instituciones en la Estrategia Europa 2020. La Estrategia, lanzada en 2010, persigue promover el crecimiento inteligente, sostenible e integrador en el seno de la Unión, fijando para ello una serie de objetivos concretos en algunas áreas prioritarias como el empleo, la educación, el gasto en I+D, la reducción de emisiones contaminantes y la reducción de la pobreza.

El control sobre el progreso de los objetivos marcados por la Estrategia fue encomendado a un instrumento de gobernanza económica de nueva creación, el Semestre Europeo, que debía canalizar recomendaciones específicas a los estados miembros tras el análisis de sus programas nacionales de reformas. No obstante, de la misma forma que la crisis económica está alejando a la Unión Europea de los objetivos de crecimiento fijados (cuadro I-5), parece también claro que los instrumentos de gestión coordinada del crecimiento se han transformado, en buena medida, en mecanismos de supervisión de la disciplina macroeconómica. Cerca de completarse la primera mitad del periodo de vigencia de la Estrategia, el balance de los objetivos marcados como prioritarios no puede calificarse de satisfactorio. Sumándose a ello, los pobres resultados de las distintas iniciativas a favor de inversiones a escala europea o la escasa ambición del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 acordado en 2013, subrayan la marginación de los objetivos de crecimiento en el actual contexto económico, alejándose aún más, previsiblemente, de los objetivos señalados por la Estrategia.

Las previsiones económicas más recientes de la Comisión Europea apoyan la mejora progresiva del entorno económico en la Unión. De esta forma, a la moderación de la recesión en la zona euro y al cambio de signo en la UE-28 producidos en 2013, seguirán tasas de crecimiento más significativas en 2014; del 1,2 por 100 y del 1,6 por 100, respectivamente (cuadro I-6). Se prevé que la tendencia ascendente se refuerce en 2015, con tasas de crecimiento más elevadas.

Mejora del escenario en las previsiones más recientes...

Uno de los aspectos positivos del perfil de crecimiento en la región es su carácter gradualmente más equilibrado. De esta forma, la dispersión de las tasas de incremento del PIB en el conjunto de la Unión Europea registra una evolución descendente entre

CUADRO I-5. INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 EN 2013

Conceptos	Unidad	2013	2020 objetivo
Tasa de ocupación	% población de edad 20-64	68,3	75,0
Gasto interior bruto en I+D*	% PIB	2,1	3,0
Emisiones de CO ₂ **	Índice 1990=100	83,1	80,0
Cuota de energías renovables sobre el consumo final bruto de energía*	%	14,1	20,0
Consumo de energía primaria*	Millones de toneladas equivalentes de petróleo	1.583,5	1.483,0
Tasa de abandono escolar	% población de edad 18-24	11,9	10,0
Nivel de educación superior	% población de edad 30-34	36,8	40,0
Personas en riesgo de pobreza o exclusión*	Millones	124,2	96,0

* 2012.

** 2011.

Fuente: Eurostat.

2012 y 2014, de lo que se desprende la progresiva ampliación de la recuperación económica a un número creciente de países.

No obstante, persisten diferencias significativas en los registros del PIB en el seno de la Unión. De esta forma, solo el impulso de Alemania (más moderado que en 2012) y, especialmente, Reino Unido explican buena parte de la mejora experimentada en 2013. Por su parte, Francia persistió en su estancamiento, si bien ofreciendo una discreta mejora con respecto al año anterior. España e Italia, en cambio, continuaron sumidas en tasas de crecimiento negativas, aunque más moderadas que en 2012.

Los efectos de la crisis económica, financiera y de deuda soberana se han mostrado con una mayor profundidad en los países de la periferia del euro, tal y como avallan las cifras correspondientes. Así, algunos de estos países continuaron anotando tasas de crecimiento negativas en 2013, además de España e Italia, ya mencionados. De esta forma, algunos de los peores registros del PIB se produjeron en Chipre (-5,4 por 100), Grecia (-3,9 por 100), Portugal (-1,4) o Irlanda (-0,3 por 100), aunque se prevea un cambio de tendencia en 2014 (excepción hecha del caso chipriota). Junto a ellos, otros estados miembros como Finlandia, Holanda, Eslovenia, República Checa o Croacia sufrieron nuevos descensos del PIB. Nuevamente, solo en el caso de Croacia se prevé un nuevo descenso en 2014.

En el lado positivo, cabría destacar que las tasas de crecimiento más vigorosas, por encima del 3,0 por 100, se produjeron en países como Letonia, Lituania o Rumanía. Teniendo en cuenta el diferencial de renta de estos Estados miembros con respecto al promedio de la Unión, tales incrementos resultan positivos en términos de convergencia.

Uno de los aspectos más preocupantes de la situación y perspectivas económicas de la Unión Europea es que la mejora del PIB va a ser moderada y el desempleo se

...pero ausencia de progreso en términos de empleo

reducirá lentamente. De hecho, en 2013 la tasa de desempleo alcanzó cotas superiores a las de 2012, tanto en la zona euro como en la Unión Europea en su conjunto.

Los peores registros fueron anotados por Grecia (27,3 por 100) y España (26,1 por 100), que volvieron a doblar la tasa media de la Unión. Aunque se prevé que, en ambos casos, las cifras de 2013 constituyan máximos a partir de los cuales dé comienzo el descenso, las reducciones previstas para 2014 son, en cualquier caso, mínimas. Ello conlleva un riesgo de histéresis que afecta al mercado laboral de estos países, en la medida que cuanto mayor y más prolongado es el desempleo, mayor es también la resistencia al descenso de las tasas de desempleo, incluso en fase de crecimiento. A una escala mucho más moderada, este riesgo es aplicable al conjunto de la Unión Europea, donde solo se prevé un descenso mínimo de los niveles de desempleo en 2014 aunque las tasas de crecimiento del PIB previstas para ese año sean ya algo más robustas.

Los mayores ascensos de la tasa de desempleo con respecto a 2012 se produjeron en Chipre y Grecia. En el lado positivo, destacan las mejoras de países como Letonia, Lituania, Irlanda y Estonia. Asimismo, cabe señalar que el ligero descenso del desempleo en Alemania, hasta el 5,3 por 100 en 2013, supuso un nuevo mínimo histórico en la serie.

Por su parte, la tasa de inflación experimentó un descenso notable en 2013, desde el 2,6 por 100 de 2012 hasta el 1,5 por 100 en la UE-28. En la zona euro, la evolución fue pareja, desde el 2,5 por 100 hasta el 1,3 por 100. En ambos casos, se ha producido una desviación significativa con respecto al objetivo de largo plazo marcado por el BCE, situado en el 2,0 por 100. No se prevé la modificación de esta tendencia en 2014. Al contrario, la Comisión pronostica descensos aún mayores de los niveles de precios, hasta el 1,0 por 100 en la UE-28 y el 0,8 por 100 en la zona euro, lo que aproxima el riesgo de deflación al escenario económico de la región.

En relación al déficit público, los Estados miembros prosiguieron con la tendencia de descenso de la necesidad de financiación, que pasó del -3,9 por 100 del PIB en 2012 al -3,3 por 100 en 2013. La evolución en la zona euro fue similar, desde el -3,7 por 100 al -3,0 por 100. Estas reducciones incidieron en el proceso de consolidación fiscal comenzado a partir de 2010 y que se prevé que prosiga en 2014. No obstante, cabe destacar el aumento de la dispersión en las cifras de 2013 con respecto a 2012, revelador de los desiguales resultados de los esfuerzos de consolidación en los estados miembros. En este sentido, cabe destacar que el mayor descenso de la necesidad de financiación entre 2012 y 2013 se produjo en España, que rebajó el registro de déficit en 3,5 puntos porcentuales. Tras ella, destacan los descensos de países como Dinamarca, República Checa, Holanda o Bélgica. En cambio, en sentido negativo, cabe señalar el incremento notable del déficit en Grecia (casi de 4 puntos) o Eslovenia (de más de 10 puntos, hasta alcanzar el 14,7 por 100 del PIB).

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2012-2014
(Porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Desempleo			Inflación media*			Déficit público**		
	2012	2013	2014(p)	2012	2013	2014(p)	2012	2013	2014(p)	2012	2013	2014(p)
Alemania	0,7	0,4	1,8	5,5	5,3	5,1	2,1	1,6	1,1	0,1	0,0	0,0
Austria	0,9	0,4	1,6	4,3	4,9	4,8	2,6	2,1	1,6	-2,6	-1,5	-2,8
Bélgica	-0,1	0,2	1,4	7,6	8,4	8,5	2,6	1,2	0,9	-4,1	-2,6	-2,6
Bulgaria	0,6	0,9	1,7	12,3	13,0	12,8	2,4	0,4	-0,8	-0,8	-1,5	-1,9
Chipre	-2,4	-5,4	-4,8	11,9	15,9	19,2	3,1	0,4	0,4	-6,4	-5,4	-5,8
Croacia	-1,9	-1,0	-0,6	15,9	17,2	18,0	3,4	2,3	0,8	-5,0	-4,9	-3,8
Dinamarca	-0,4	0,4	1,5	7,5	7,0	6,8	2,4	0,5	1,0	-3,8	-0,8	-1,2
Eslovaquia	1,8	0,9	2,2	14,0	14,2	13,6	3,7	1,5	0,4	-4,5	-2,8	-2,9
Eslovenia	-2,5	-1,1	0,8	8,9	10,1	10,1	2,8	1,9	0,7	-4,0	-14,7	-4,3
España	-1,6	-1,2	1,1	25,0	26,1	25,5	2,4	1,5	0,1	-10,6	-7,1	-5,6
Estonia	3,9	0,8	1,9	10,0	8,6	8,1	4,2	3,2	1,5	-0,2	-0,2	-0,5
Finlandia	-1,0	-1,4	0,2	7,7	8,2	8,5	3,2	2,2	1,4	-1,8	-2,1	-2,3
Francia	0,0	0,2	1,0	9,8	10,3	10,4	2,2	1,0	1,0	-4,9	-4,3	-3,9
Grecia	-7,0	-3,9	0,6	24,3	27,3	26,0	1,0	-0,9	-0,8	-8,9	-12,7	-1,6
Holanda	-1,2	-0,8	1,2	5,3	6,7	7,4	2,8	2,6	0,7	-4,1	-2,5	-2,8
Hungría	-1,7	1,1	2,3	10,9	10,2	9,0	5,7	1,7	1,0	-2,1	-2,2	-2,9
Irlanda	0,2	-0,3	1,7	14,7	13,1	11,4	1,9	0,5	0,6	-8,2	-7,2	-4,8
Italia	-2,4	-1,9	0,6	10,7	12,2	12,8	3,3	1,3	0,7	-3,0	-3,0	-2,6
Letonia	5,2	4,1	3,8	15,0	11,9	10,7	2,3	0,0	1,2	-1,3	-1,0	-1,0
Lituania	3,7	3,3	3,3	13,4	11,8	10,6	3,2	1,2	1,0	-3,2	-2,2	-2,1
Luxemburgo	-0,2	2,1	2,6	5,1	5,8	5,7	2,9	1,7	1,4	0,0	0,1	-0,2
Malta	0,6	2,4	2,3	6,4	6,5	6,5	3,2	1,0	1,2	-3,3	-2,8	-2,5
Polonia	2,0	1,6	3,2	10,1	10,3	9,9	3,7	0,8	1,1	-3,9	-4,3	5,7
Portugal	-3,2	-1,4	1,2	15,9	16,5	15,4	2,8	0,4	0,4	-6,4	-4,9	-4,0
República Checa	-1,0	-0,9	2,0	7,0	7,0	6,7	3,5	1,4	0,8	-4,2	-1,5	-1,9
Reino Unido	0,3	1,7	2,7	7,9	7,5	6,6	2,8	2,6	1,9	-6,1	-5,8	-5,1
Rumanía	0,6	3,5	2,5	7,0	7,3	7,2	3,4	3,2	2,5	-3,0	-2,3	-2,2
Suecia	0,9	1,5	2,8	8,0	8,0	7,6	0,9	0,4	0,5	-0,6	-1,1	-1,8
Zona euro	-0,7	-0,4	1,2	11,3	12,0	11,8	2,5	1,3	0,8	-3,7	-3,0	-2,5
UE-28	-0,4	0,1	1,6	10,4	10,8	10,5	2,6	1,5	1,0	-3,9	-3,3	-2,6

(p) Previsiones.

*Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) 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 2014.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

La gestión de la crisis volvió a concentrar los esfuerzos de política económica en la Unión Europea durante el año 2013. No obstante, el contexto en el que se desarrollaron estos esfuerzos fue menos desfavorable que en años anteriores, puesto que se han suavizado algunos de los factores que delataban las debilidades más manifiestas de la arquitectura de gobernanza económica de la Unión Europea y, muy particularmente, la zona euro.

En efecto, las tensiones más virulentas de los mercados financieros y de deuda pública que generaron desconfianza en los agentes acerca del futuro de la unión económica y monetaria parecen haberse alejado. Asimismo, la ampliación de los plazos de cumplimiento con la senda de consolidación fiscal marcada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁸ ha supuesto un cierto alivio fiscal para muchos Estados y ha generado expectativas positivas acerca de la recuperación del crecimiento económico, a pesar de que el incremento de los registros del PIB en el conjunto de la Unión es todavía muy débil y el ligero descenso de los niveles de desempleo es a todas luces insuficiente para restaurar el potencial de crecimiento en la región y, sobre todo, el bienestar de los ciudadanos europeos.

No obstante, a la luz del punto de inflexión en el que parece encontrarse la economía europea resulta esencial el fortalecimiento de una gobernanza económica que supere los actuales desequilibrios macroeconómicos, consolide los signos de recuperación y ayude a generar crecimiento y empleo.

El CES ha insistido en la idea del refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea como elemento de superación de la crisis económica y, más allá, como garantía de profundización futura en el progreso de una unión económica, monetaria y política en la región. En el Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* se realizó un diagnóstico en relación a las principales debilidades de la arquitectura institucional de la Unión y que la gestión de la crisis financiera y económica desatada en 2008 había puesto de relieve. Además de ello, el mencionado Informe propuso una ambiciosa batería de medidas con objeto a una salida más rápida, equilibrada de las crisis y basada en el convencimiento de que la estrategia necesaria para tal objetivo pasaba por el refuerzo de la Unión. Desde entonces, se han producido algunas modificaciones en la estructura de gobernanza de la Unión Europea que han vuelto a ser objeto de atención específica por parte del CES (recuadro I-1). Estas novedades apuntan hacia la profundización en el proceso de supervisión y coordinación de las políticas económicas y, sobre todo, presupuestarias nacionales; refuerzan el papel del BCE y proponen, de forma muy tímida aún, algunas prioridades de cara a un nuevo modelo de crecimiento para la Unión; por ejemplo, mediante el refuerzo de la política industrial. No obstante, cabe subrayar que las políticas de crecimiento continúan estando subordinadas a las medidas de austeridad y disciplina macroeconómica.

*El Semestre Europeo
2013: punto de partida a
las políticas económicas
de la Unión Europea*

El tercer Semestre Europeo volvió a fijar las líneas prioritarias de política económica y presupuestaria en el seno de la Unión. El foco de atención se concentró sobre los desequilibrios macroeconómicos y, de hecho, la continuidad con las indicaciones generales señaladas en el

8. En 2012, solo Alemania, Finlandia, Suecia, Bulgaria, Estonia, Luxemburgo y Malta registraban déficit inferiores al 3,0 por 100 del PIB. En mayo de 2013, se decidió flexibilizar la senda de consolidación del déficit para España, Francia, Holanda, Polonia, Portugal y Eslovenia.

RECUADRO I-1. CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES DEL INFORME CES 1/2014, SOBRE EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3/2012

- Desde la aprobación del Informe CES 3/2012 la economía europea todavía no ha superado la crisis en la que está inmersa, a pesar de la mejora de las previsiones para 2014 y 2015. Aunque han disminuido los desequilibrios macroeconómicos acumulados, todavía existen riesgos sustanciales de inestabilidad y los ajustes están lejos de haber concluido, como los alarmantes niveles de desempleo ponen de manifiesto.

Balance de las actuaciones realizadas o pendientes:

Medidas a corto plazo propuestas por el CES a fin de establecer políticas de estabilización económica eficaces

- Se han adoptado algunas decisiones relevantes para la estabilidad de la zona euro, como la compra de deuda soberana de los estados miembros con mayores problemas de financiación, subastas de liquidez, rebaja de tipos de interés, ayudas a la recapitalización de la banca o flexibilización de la senda de consolidación fiscal en los países más endeudados. No obstante, se echan en falta medidas de expansión de la demanda interna, así como el impulso a la inversión pública financiada con fondos europeos.

Medidas de medio y largo plazo dirigidas a lograr la integración política y económica en la zona euro

- El progreso de la unión bancaria, que no estará disponible hasta dentro de 10 años, no va a solventar los problemas actuales más acuciantes.
- La influencia del BCE como autoridad común de supervisión bancaria no va a ser completa, dejando fuera de la misma entidades importantes como las cajas alemanas.
- La dotación de 55.000 millones de euros para el fondo de garantía de depósitos europeo podría no resultar suficiente y la disponibilidad del mismo, prevista a partir de 2016, puede ser demasiado tardía.
- No ha habido progresos con la creación de una agencia pública europea de calificación de riesgos.
- El avance hacia un marco presupuestario integrado o la Unión Fiscal, señalado como necesario por parte del CES, no ha producido medidas específicas con plazos concretos de implementación.
- Los avances en el terreno de la disciplina fiscal han sido los más destacados hasta la fecha, con la aprobación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, posteriormente reforzado con el *two-pack*. No obstante, solo tendrán sentido si también se avanza en la construcción de un gobierno federal europeo con atribuciones fiscales. Para ello es necesaria una mejor distribución y el incremento del presupuesto comunitario europeo, así como la cesión de algunas competencias de gasto e inversión a la Unión Europea.
- Los progresos en materia de armonización fiscal han sido lentos. Sería deseable, por ejemplo, una pronta aprobación de la Directiva sobre una base consolidada común del Impuesto de Sociedades. No obstante, son destacables los progresos hacia la

RECUADRO I-1. CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES DEL INFORME CES 1/2014, SOBRE EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3/2012 (*continuación*)

implantación de un impuesto sobre las transacciones financieras (a partir de 2015, en el marco de cooperación reforzada entre 11 Estados miembros) y, sobre todo, la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva.

Así, destaca la aprobación de dos Directivas dirigidas a dotar a los Estados de herramientas para combatir de manera más eficaz y rápida el fraude en el IVA a gran escala y se ha desbloqueado la modificación de la Directiva sobre la fiscalidad de las rentas del ahorro en forma de intereses, permitiendo con ello extender su ámbito de aplicación a otras rentas de capital y garantizar el intercambio automático de información bancaria.

- En cuanto a los **procesos de toma de decisiones**, no se han producido las reformas de los Tratados necesarias para la clarificación y simplificación de los mismos y el aumento del poder decisorio del Parlamento. Tampoco ha habido progreso en el fortalecimiento del resto de instituciones a fin de restar peso a la intergubernamentalidad en las decisiones en el seno de la Unión Europea.
- Tampoco se ha logrado reforzar el papel de los parlamentos nacionales en los debates y decisiones comunitarias, sin que se haya logrado detener la creciente desafección que los europeos continúan exhibiendo hacia la Unión y sus instituciones.
- Respecto del **fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales** en la gobernanza, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo manifestaron su voluntad de seguir avanzando, entre otros extremos, en mejorar la visualización que tienen sus propuestas en el contexto del semestre europeo y, en concreto, en el terreno de los Planes Nacionales de Reforma (PNR), tal y como proponía el CES en su Informe 3/2012. Por todo ello, los interlocutores sociales europeos deberán seguir desempeñando un papel de relevancia, sobre todo en el proceso de toma de decisiones, en correspondencia con las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los Tratados.

Fuente: Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*.

Estudio Prospectivo Anual correspondiente a 2012 fue total. Tras la remisión de los programas de estabilidad o convergencia de los estados miembros, se concretaron las recomendaciones políticas concretas para cada país que se detallan en el cuadro I-7.

El Semestre Europeo de 2014, sin embargo, presenta un cambio destacado en la medida que ha tratado de introducir una mayor dimensión social a sus orientaciones, en lo que constituye una novedad con respecto a las ediciones anteriores. Así, el estudio prospectivo incluye por primera vez el cuadro de indicadores sociales y de empleo, destinado a detectar las debilidades de la Unión en esos campos. Estos cinco indicadores —tasa de desempleo, tasa de desempleo y tasa de inactividad juvenil, renta bruta disponible de los hogares, tasa de riesgo de pobreza y desigualdad en la distribución de la

CUADRO I-7. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS A LOS ESTADOS MIEMBROS CORRESPONDIENTES AL SEMESTRE EUROPEO 2013

Estados miembros	Finanzas públicas			Sector financiero		Reformas estructurales				Mercado laboral y políticas sociales					
	Sistema sanitario	Marco presupuestario	Fiscalidad	Banca	Mercado de vivienda	Acceso a la financiación	Industrias de red	Competencia en sector servicios	Servicios públicos y regulación	Eficiencia de los recursos	Participación en el mercado laboral	Políticas activas	Mecanismos de fijación de salarios	Flexibilidad del mercado laboral	Pobreza e inclusión social
Alemania	X	X	X	X	X		X	X			X	X			X
Austria	X	X	X	X	X			X	X		X				X
Bélgica	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
Dinamarca	X	X	X		X		X	X	X		X				X
Eslavaquia	X	X	X					X	X		X	X			X
Esllovenia	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
Estonia	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X		X
Finlandia	X	X	X				X	X	X		X	X	X		X
Francia	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X		X
Holanda	X	X	X		X			X	X		X				X
Hungría	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
Letonia	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
Luxemburgo	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
Polonia	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
República Checa	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
Rumanía	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

Fuente: Comisión Europea, *Semestre Europeo 2013: recomendaciones específicas por país. Sacar a Europa de la crisis*, COM (2013) 350 final, de 29 de mayo. Los países sometidos a Programas de Ajuste Económico están excluidos del Semestre y siguen procedimientos de vigilancia macroeconómica específicos. De ahí la ausencia de recomendaciones específicas para Chipre, Grecia, Irlanda y Portugal. La incorporación de Croacia a la UE, en julio de 2013, se produjo tras la finalización del Semestre.

renta— pretenden dar respuesta al mandato de dotar de una dimensión social a la Unión Económica y Monetaria (UEM)⁹. No obstante, su inclusión es subsidiaria con respecto a las recomendaciones de carácter macroeconómico, puesto que de ellas podrán derivarse recomendaciones, pero su incumplimiento, a diferencia de estas últimas, no generará sanción alguna. De esta forma, la preponderancia de los objetivos de sostenibilidad presupuestaria con respecto a los de empleo y sociales, se hace patente de nuevo.

En 2013 se produjeron nuevos avances destinados al refuerzo de la gobernanza económica en la Unión Europea¹⁰. Por un lado, entró en vigor el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (pacto fiscal europeo), con el que se explicitan un conjunto de reglas vinculantes para el mantenimiento del equilibrio presupuestario en los Estados miembros de la Unión.

Por otra parte, en el mes de mayo, se adoptó el *two-pack*, última reforma de calado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de entre las iniciadas en 2010. El *two-pack* faculta a la Comisión y al Consejo a examinar los presupuestos de cada país miembro de la zona euro antes de su aprobación en los parlamentos nacionales. Asimismo, refuerza el Procedimiento de Déficit Excesivo con una supervisión más estrecha de la Comisión y mayores requisitos de información¹¹. Por último, crea un nuevo mecanismo de “supervisión reforzada” para los estados miembros sometidos a inestabilidades financieras más elevadas. El objetivo de esta última medida es actuar con mayor celeridad a la hora de intervenir en los países con dificultades financieras. Con ello, se trata de evitar el incremento de la factura de los rescates cuando la decisión al respecto, al depender exclusivamente del estado miembro afectado, se demora en exceso. Asimismo, se pretende atajar con ello el riesgo de contagio a otras economías de la Unión. No obstante, cabe resaltar cómo, hasta el momento y a tenor de las medidas señaladas, la unión fiscal en el seno de la UEM solo parece avanzar en relación a la disciplina presupuestaria, sin que se detecten progresos paralelos en cuanto a la construcción de un gobierno federal europeo con atribuciones fiscales¹².

El *two-pack* se aplicó por primera vez en otoño de 2013, con el inicio del nuevo Semestre (2014). La evaluación de los planes de presupuesto nacionales constató la sintonía de estos con los compromisos de déficit público y deuda aplicables en la zona euro aunque, como admitió la propia Comisión, en algunos estados miembros sometidos a

9. Comisión Europea, *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2013) 690 final, de 2 de octubre.

10. La Memoria CES 2012 ya trató en profundidad alguno de estos aspectos.

11. Los detalles del procedimiento de coordinación del proceso se encuentran en el Reglamento Unión Europea 473/2013, de 21 de mayo, *sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*.

12. Las medidas de lucha contra el fraude fiscal constituyen otro de los aspectos en los que se han producido avances reseñables en cuando a fiscalidad en la Unión Europea. Este aspecto se examina con detalle en el mencionado Informe CES 1/2014.

Procedimientos por Déficit Excesivo, el margen de maniobra para cumplir con los compromisos presupuestarios es cada vez más limitado¹³.

Cabe recordar que las dos propuestas de supervisión presupuestaria aparecieron en noviembre de 2011, en una de las peores coyunturas de la crisis de deuda soberana¹⁴. La propuesta inicial de la Comisión fue matizada en varios aspectos, la mayoría de ellos relacionados con la necesidad de dotar al procedimiento de mayor transparencia y participación. De esta forma, se ha potenciado la participación del Parlamento, facultado para interpelar a las otras instituciones en formato de “diálogo económico”. En el caso de los estados miembros sometidos a programas de ajuste, esta facultad se podrá extender a los representantes del FMI y el BCE, de forma que la troika deberá explicar al menos sus intenciones al Parlamento.

Otros matices persiguieron evitar que los cambios presupuestarios afecten al crecimiento económico, de forma que tanto los estados miembros en su propuesta inicial, como la Comisión en sus propuestas de modificaciones, deberán incluir el impacto económico esperado de las medidas incluidas. Este requisito se aplica, especialmente, en el caso de inversiones con un impacto presupuestario significativo, y para las que se deberá indicar el rendimiento económico esperado.

Finalmente, el formato final del *two-pack* ha tomado en cuenta el papel de los agentes sociales, el derecho a la negociación y acción colectiva y la necesidad de sustentar en objetivos sociales cualquier medida tomada en el seno de la Unión. De forma específica, se contempla la participación obligatoria de los agentes sociales en los casos de estados miembros sometidos a supervisión reforzada. En estos últimos casos, se requiere además que las exigencias de consolidación fiscal aseguren recursos suficientes en las partidas de educación y sanidad.

La economía europea inició en 2013 un proceso de estabilización protagonizado, en gran medida, por la distensión de los mercados financieros y de deuda soberana, los pasos dados en los estados miembros hacia una Unión Económica y Monetaria más sólida, especialmente a través de la unión bancaria, y la credibilidad del compromiso del BCE de apoyo al euro. A ello se suman los esfuerzos de ajuste en los estados miembros: una vez constatada la credibilidad de los mismos, la relajación de la senda de consolidación del déficit público ha aliviado los peores efectos de la austeridad a ultranza

*Estabilización económica
aunque persisten los
riesgos de divergencia*

13. Comisión Europea (2014), *Informe General sobre la actividad de la Unión Europea en 2013*, pág. 24.

14. En aquel mismo momento también se presentó la propuesta de eurobonos destinada a mutualizar el riesgo de la deuda soberana; MEMO/11/820, *EC Green Paper on the feasibility of introducing stability bonds*. No obstante, la propuesta ha tenido un desarrollo mucho más limitado que las medidas de rigor presupuestario hasta ahora presentadas. Tras la resolución del Parlamento, en enero de 2013, reclamando una hoja de ruta con plazos específicos para la introducción de eurobonos, la Comisión estableció un grupo de expertos para examinar la cuestión con mayor profundidad. El grupo debía presentar un informe con sus propuestas en marzo de 2014.

defendida en fases anteriores de la crisis. A pesar de estos elementos positivos, las previsiones económicas señalan que algunos países de la Unión y de la zona euro seguirán sumidos en la crisis, con lo que se acentúan los riesgos de divergencia económica en la región.

Uno de los aspectos fundamentales de la crisis es la divergencia financiera, fundamentalmente entre el centro y la periferia de la zona euro. Como es sabido, las tensiones financieras en la zona euro tuvieron dos factores principales que se retroalimentaron entre sí: por un lado, las dificultades atravesadas por las entidades de crédito y, por otro, la crisis de deuda soberana, que hizo divergir los costes de financiación dentro de la Unión. Aunque los momentos más críticos de inestabilidad financiera parecen superados, los desajustes en la transmisión de la política monetaria y la escasez de financiación por parte de las instituciones de crédito dificultan que la liquidez alcance a la economía real e impulse el crecimiento.

En los últimos años, la crisis ha obligado a progresar en aspectos que debieran haber sido abordados ya desde el arranque de la UEM. De esta forma, el papel del BCE, más allá del control de la masa monetaria y las tensiones inflacionistas, ha debido evolucionar en los últimos años hasta ejercer de prestamista de última instancia, especialmente a raíz de la intervención, decisiva para los mercados, de verano de 2012.

Por otra parte, el proyecto de unión bancaria europea se presenta como un sistema común e integrado con el que romper con el círculo vicioso por el cual los emisores soberanos y sus bancos se contaminan mutuamente¹⁵. La puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), primer paso hacia la unión bancaria y efectivo a partir de noviembre de 2014, debe servir para despejar las dudas acerca de la calidad de los activos bancarios y la eficiencia de la supervisión¹⁶.

El siguiente paso de la unión bancaria se centra en la concreción de un Mecanismo Único de Resolución (MUR). En este caso, resulta clave garantizar que los criterios de rescate sean equivalentes en el conjunto de la zona euro a fin de evitar distorsiones en los mercados financieros, así como la existencia de una salvaguarda fiscal que, junto a los recursos aportados por la propia banca, asegure los recursos necesarios para la eficacia y credibilidad al MUR.

En diciembre de 2013 se alcanzó el acuerdo político entre el Parlamento y el Consejo sobre la Directiva de rescate y resolución bancaria, por el que se impone que los

15. Los detalles del proyecto de unión bancaria están abordados de manera extensa en el mencionado Informe CES 1/2014.

16. Todo ello de acuerdo con la regulación prudencial derivada del Acuerdo de Basilea III, transpuesta a la normativa comunitaria a través del *Capital Requirement Directive package* (CDR IV), recogida en la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio, y el Reglamento (UE) núm. 575/2013, de 26 de junio. Las consecuencias de esta regulación para el sector bancario se exponen en el apartado 3.4 de este capítulo, dedicado al sector financiero.

accionistas y acreedores de las entidades con problemas asuman parte de los costes de la liquidación¹⁷.

Finalmente, y en aras de incrementar la seguridad del sistema bancario, la Comisión también introdujo algunas medidas relevantes en relación al “sistema bancario en la sombra”; esto es, el conjunto de entidades de intermediación crediticia formado por entidades y tipos de operaciones alejados del sistema financiero tradicional. Su regulación es distinta a la de los bancos, aunque su cartera de operaciones es en ocasiones similar. El Consejo de Estabilidad Financiera ha calculado que el volumen de operaciones realizadas por este tipo de entidades ocupa cerca del 30 por 100 del total del sistema financiero, y la mitad del volumen de los activos bancarios. En 2013, la Comisión propuso una serie de medidas destinadas a potenciar la liquidez y resistencia de estas entidades en contextos de tensión en los mercados¹⁸.

El saneamiento del sector financiero debería conducir a la reactivación del crédito a la economía real. Las instituciones han señalado este aspecto como prioritario para la recuperación económica, aunque el acento se ha concentrado en el acceso a la financiación por parte de las pymes. A tal fin, el Consejo Europeo de junio de 2013 decidió destinar fondos del presupuesto de la Unión y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuyo capital fue ampliado en 10.000 millones con este objetivo. Sobre este punto, el Informe 3/2012 del CES ya realizó precisamente una observación en el mismo sentido. Estos fondos, que podrán alcanzar un apalancamiento máximo de hasta 60.000 millones, se destinarán a la financiación de proyectos centrados en cuatro áreas prioritarias: pymes, innovación y competencias técnicas, energía limpia e infraestructuras modernas.

La recuperación del crédito, objetivo del saneamiento financiero

Las pymes constituyen el núcleo de la estructura productiva de la Unión Europea, al representar cerca del 70 por 100 del empleo y casi el 60 por 100 del PIB en la Unión Europea. La dependencia de las pymes con respecto a los créditos bancarios

17. La aproximación al impacto de las pérdidas bancarias sobre los agentes privados o públicos ha experimentado una importante evolución a lo largo de la crisis. Inicialmente, se impuso la necesidad de evitar a toda costa que la carga de los rescates bancarios afectase a los acreedores (así se actuó, por ejemplo, en el caso irlandés). Esta aproximación empezó a evolucionar en cuanto se constataron las elevadas facturas de los rescates financieros y los riesgos sistémicos asociados a los mismos. El episodio vivido durante el rescate a Chipre encarna el extremo opuesto de esta concepción, generando enorme confusión y desconfianza entre los inversores. Desde entonces, parece claro que la Unión Europea aboga por la participación de los agentes privados en los procesos de rescate, aunque la transición está sometida todavía a numerosos interrogantes que deberían despejarse, sin ir más lejos, con los próximos exámenes de estrés a la banca.
18. Comisión Europea, *El sistema bancario en la sombra frente a nuevas fuentes de riesgo en el sistema financiero*, COM (2013) 614 final, de 4 de septiembre. Entre las medidas propuestas, destacan el incremento de la transparencia del sector bancario en la sombra, la reforma de las normas aplicables a los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, la legislación en materia de valores mobiliarios y los riesgos asociados a las operaciones de financiación de valores (principalmente, el préstamo de valores y las operaciones con compromiso de recompra), y la creación de un marco para las interacciones con los bancos.

para su financiación externa es relativamente más elevada que en las grandes empresas, y por ello se han visto especialmente afectadas por las consecuencias financieras de la crisis. La escasez de crédito disponible ha hecho aumentar la aversión al riesgo de las entidades, que prefieren conceder crédito a proyectos respaldados por garantías suficientes en detrimento de la previsión de rendimiento de los mismos. Este comportamiento penaliza a los proyectos de pymes más innovadores, relativamente intensivos en capital humano, y canaliza los fondos hacia proyectos más tradicionales, con mayores activos materiales que sirven como colateral. Aunque la escasez de crédito afecta al conjunto de la zona euro, esta afecta en mayor medida a los países de la periferia de la zona euro.

De esta forma, e independientemente del proceso de desapalancamiento privado experimentado en este último grupo de países, las trabas —tanto de acceso como de coste— a los créditos productivos compromete su recuperación económica. El menor desarrollo relativo de fuentes alternativas de financiación para las pymes en Europa —esto es, mercados de deuda privada, capital riesgo o acceso a los mercados de capital— acentúa la dependencia de la financiación bancaria en este segmento de tamaño empresarial.

Por su parte, el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 también ha incorporado algunas medidas específicamente dedicadas a la mejora de las condiciones de financiación en las pymes.

La atención a las necesidades de la economía real hizo que, en 2013, se retomaran los objetivos planteados por el Pacto por el Crecimiento y el Empleo de 2012 en cuanto a la aplicación de nuevos esfuerzos en relación al mercado único, la innovación, la agenda digital, servicios, energía y fiscalidad. La atención a las políticas de crecimiento, escasa y supeditada en todo caso a los objetivos de estabilización, ha apuntado a la priorización de algunos sectores productivos, en lo que puede interpretarse como el diseño, todavía incipiente, de un nuevo patrón de crecimiento que devuelva el dinamismo económico a la región. En particular, las instituciones europeas insisten en la necesidad de reimpulsar el sector industrial. Cabe señalar, no obstante, que el planteamiento de estos objetivos choca con la sustancial reducción del presupuesto europeo durante el periodo 2012-2020 que, estando ligeramente por encima del 1 por 100 de la renta bruta disponible en la Unión Europea, contrasta con el impulso deseable en la situación actual de debilidad económica en buena parte de la Unión. En cualquier caso, a estos impulsos deberían sumarse nuevos esfuerzos hacia una mejor regulación económica.

Cambiar la orientación de la política económica para dar más peso a una política industrial activa es un reto en el actual entorno de crisis, de contracción de la demanda interna y de contención del gasto público. La irrupción de la crisis parece haber

Las políticas de crecimiento son, todavía, el reto pendiente

RECUADRO I-2. MEDIDAS DESTINADAS A LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LAS PYMES

– **Programa COSME** (Programa de Competitividad de empresas y pymes).

Objetivos:

1. Mejorar el acceso a la financiación

- Creación de un instrumento de capital para invertir en las pymes en fase de expansión.
- Creación de una línea de crédito que proporcione garantías para cubrir los préstamos a las pymes.
- Introducción de instrumentos analíticos, intercambio de buenas prácticas.

2. Mejorar el acceso a los mercados:

- *Enterprise Europe Network*, portales en línea (YourEurope Business; China IPR-SME helpdesk, etc.).
- Prospección de apoyos en terceros países a los empresarios de la Unión Europea.

3. Mejorar el entorno empresarial: reducción de cargas administrativas, fortalecimiento de la coordinación de las políticas industriales en los Estados miembros, aceleración de la aparición de industrias competitivas.

4. Fomento del espíritu empresarial, especialmente entre mujeres y jóvenes (Plan de Acción sobre el Emprendimiento 2020¹⁹).

– **Programa de investigación e innovación Horizonte 2020**, cuya programación para el periodo 2014-2020 incluye una provisión para la financiación de I+D en pymes.

– **Programa Europa Creativa**, dirigido a las industrias culturales y de creación.

– **Medidas de apoyo al acceso a capital de riesgo** y otras modalidades de financiación del riesgo (fondos COSME y Horizonte 2020).

Fuente: Comisión Europea, http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm.

impulsado un cambio sustancial en la manera de abordar la política industrial desde instancias comunitarias. De carecer de peso específico dentro del acervo comunitario, la industria pasa a constituir el núcleo central de la toma de decisiones de la política europea. Se establece como objetivo conseguir que la industria alcance en 2020 el 20 por 100 de la producción europea y que las cuestiones de competitividad industrial se integren en todos los ámbitos de la política comunitaria.

Giro en la Unión Europea a favor de una política industrial más activa

19. Comisión Europea, *Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*, COM (2012) 795, final, de 9 de enero.

El primer paso en este sentido se dio en 2010 con la presentación por parte de la Comisión de la Comunicación: “Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira”²⁰. Se trataba de ofrecer un enfoque nuevo hacia la política industrial que “impulsara a la economía de la Unión Europea por una vía dinámica de crecimiento en la que se potencie la competitividad de la Unión, se procuren crecimiento y empleo, posibilitando la transición a una economía con un nivel reducido de emisiones de CO₂ y una mayor eficiencia en el uso de los recursos”, resultando “necesario considerar los efectos en la competitividad de todas las demás iniciativas políticas como son el transporte, la energía, las medidas en torno al medio ambiente o la protección social del consumidor”. Tres aspectos principales caracterizarían este nuevo enfoque: conjugar una base horizontal de la política industrial con una aplicación sectorial más concreta; tomar en consideración toda la cadena de valor y de suministro, desde el acceso a la energía y las materias primas a los servicios postventa y el reciclaje de materiales, aspectos que inciden directamente en la competitividad y que deben abordarse desde una perspectiva global; por último, asegurar a escala nacional las condiciones marco necesarias para esa industria competitiva y sostenible.

Tras esa primera comunicación de impulso a la política industrial, la Comisión Europea ha estimado conveniente incidir en este nuevo enfoque aprobando otras dos comunicaciones una en octubre de 2012²¹ y otra en 2014²². En esta última, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a que reconozcan la importancia crucial de la industria para generar empleo y crecimiento y a que integren las cuestiones de competitividad relacionada con la industria en todos los ámbitos políticos.

La Comisión Europea insiste en la necesidad de continuar avanzando en las medidas horizontales que favorezcan la competitividad de la industria europea en un entorno global²³. Al respecto apunta la idoneidad de seguir avanzando en el fortalecimiento del mercado interior único, como ventaja competitiva de la industria europea, y en aquellos aspectos que pueden favorecer la capacidad competitiva de las economías de los Estados miembros. En concreto, se trata de contar con redes transeuropeas que permitan hacer un uso más eficiente de la energía, de las tecnologías de la comunicación y la información o de los transportes; así como de propiciar un mercado interior de

20. COM (2010) 614 final.

21. Comisión Europea, *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial*, COM (2012) 582 final, de 10 de octubre.

22. Comisión Europea, *Por un renacimiento industrial europeo*, COM (2014) 14 final, de 22 de enero.

23. Ello no obsta para que, recientemente, hayan aparecido desde la Unión Europea planes de acción referidos a sectores industriales concretos, como el acero. Comisión Europea, *Plan de acción para una industria del acero competitiva y sostenible en Europa*, COM (2013) 407 final, de 11 de junio; la construcción (Reglamento Unión Europea 305/2011, *por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción*) o las industrias de defensa y seguridad. Comisión Europea, *Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente*, COM (2013) 542 final, de 24 de julio.

tecnología que asegure la protección de la propiedad intelectual a la vez que se fomenta la cooperación internacional en los procesos de innovación. Asimismo, recuerda la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado, instando a que se lleve a cabo una “menor y mejor regulación”.

La Comisión subraya que una parte importante del sesgo competitivo de la industria radica en la incorporación de las nuevas tecnologías y en la inversión en innovación. En este apartado se recogen las áreas estratégicas, apuntadas ya en la comunicación de 2012, sobre las que se debería promover la inversión en innovación para realizar una gestión eficiente del proceso de modernización de la industria (recuadro I-3).

RECUADRO I-3. ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA PROMOVER LA INVERSIÓN EN INNOVACIÓN

- **Fabricación avanzada:** orientar la comunidad de conocimiento e innovación a la fabricación con valor añadido y crear una asociación público-privada para la industria de transformación sostenible gracias a la eficiencia en recursos y energía, fábricas del futuro, fotónica y robótica, mejora de la capacidad de innovación y la competitividad del sector manufacturero.
- **Tecnologías facilitadoras esenciales:** se trata de propiciar proyectos de interés europeo en ámbitos como las pilas, los materiales inteligentes, la fabricación de alto rendimiento y los bioprocesos industriales; facilitar el acceso de las pymes de toda Europa a las infraestructuras tecnológicas; y sacar el máximo rendimiento de la participación del Banco Europeo de Inversiones en estos proyectos.
- **Productos bioderivados:** garantizar el acceso a materias primas sostenibles a precios del mercado mundial para fabricar productos bioderivados.
- **Vehículos y buques limpios:** adopción y plena aplicación de la propuesta de la Comisión sobre infraestructura para los combustibles alternativos, de la iniciativa del vehículo ecológico y demás iniciativas de Horizonte 2020 que promueven un transporte limpio y energéticamente eficiente.
- **Construcción y materias primas sostenibles:** promover la eficiencia energética de las construcciones residenciales, y mejorar el reciclado y la gestión sostenible de los residuos de construcción.
- **Redes inteligentes e infraestructuras digitales:** establecer nuevos objetivos de desarrollo de componentes de redes inteligentes; revisar y ampliar los mandatos de normalización y elaborar orientaciones sobre indicadores de rendimiento. La infraestructura y el software de conectividad del Internet industrial son primordiales por su creciente importancia y contribuirán a integrar los procesos de alto rendimiento, incluida la computación en nube.

Fuente: COM (2014) 14 final.

Junto al fomento de la innovación y de las nuevas tecnologías, se apunta la necesidad de mejorar las competencias de la mano de obra y la conveniencia de realizar un uso eficiente de los recursos y de facilitar el acceso a los insumos de producción a precios asequibles. En concreto, la Comisión insta a asegurar un acceso a la financiación suficiente para el tejido empresarial, en este caso industrial, así como a abordar los problemas relativos a los mercados de energía y de materias primas. Además, dedica un apartado específico a las pymes industriales y a los retos a los que deben hacer frente.

Finalmente se subraya la necesidad de la mejorar la competitividad de la industria europea en los mercados internacionales asegurando una explotación eficiente de posibles *clusters* industriales intracomunitarios así como la integración de la producción industrial europea en la parte de mayor valor añadido de las cadenas de valor globales.

Hasta ahora, la gobernanza económica de la Unión Europea ha concentrado sus recomendaciones en el ajuste de los desequilibrios competitivos en los países deficitarios de la periferia de la zona euro, en los que el ajuste interno se ha traducido en la mejora de su posición exterior. No obstante, el funcionamiento adecuado de toda área monetaria integrada requiere la corrección simétrica tanto de las posiciones deficitarias como superavitarias. Cuando esto último no se produce, el margen para las mejoras de competitividad vía precio en los países deficitarios pasa por ajustes de precio aún mayores. Ello crea una presión añadida en la medida que el descenso de precios aumenta la carga real del endeudamiento, tanto público como privado. Ante esta situación, se viene advirtiendo sobre los riesgos a que conduce el escenario actual de baja inflación combinado con ausencia de ajuste en las economías con superávit exterior. En este sentido, el FMI ha abogado por la reducción de los tipos de interés reales y medidas no convencionales como operaciones de refinanciamiento de más largo plazo focalizadas a las pymes, en particular como forma de impulsar la recuperación en las economías más endeudadas de la zona euro²⁴.

Hasta hace poco, el énfasis de los mensajes dirigidos a los estados miembros con superávit ha sido muy moderado. No obstante, en las recomendaciones específicas dirigidas a Alemania en el marco del Semestre de 2012 ya se realizó una llamada a la creación de condiciones que permitiesen el crecimiento de los salarios de acuerdo con las ganancias de productividad. En el Semestre de 2013 se produjo una mención en el mismo sentido, al señalar que la zona euro en conjunto se beneficiaría de la corrección de los superávits por cuenta corriente en países como Alemania u Holanda.

24. FMI, *Spain: Financial sector reform-final progress report*, IMF Country report 14/59, febrero 2014.

En efecto, los riesgos asociados a la baja inflación, fundamentalmente relacionados con el incremento del coste real del endeudamiento y el retraso de las decisiones de consumo e inversión, son percibidos como una amenaza a la actividad económica en la zona euro²⁵ y la propia Comisión Europea ha incorporado este mensaje en su discurso²⁶. La zona euro cerró 2013 con una tasa media de inflación del 1,4 por 100, pero la evolución descendente persiste y, en marzo de 2014, la tasa interanual estimada registraba un incremento del 0,5 por 100, mientras que las tasas negativas se consolidaban en países como Grecia (-1,5 por 100, en ese mismo mes), Portugal (-0,4 por 100) o Chipre (-0,9 por 100). De esta forma, la probabilidad de que la inflación permanezca por debajo del objetivo de largo plazo puede llevar a que los agentes rebajen sus expectativas de inflación, lo cual incrementa el riesgo de deflación ante cualquier *shock* adverso sobre la actividad económica real.

Para ello, tanto la expansión monetaria como el progreso de la unión bancaria, aun con las limitaciones ya apuntadas por el CES, son percibidos como vías de actuación. Los menores tipos de interés real pueden acelerar el desapalancamiento en la medida que reducen la carga real de la deuda —suponiendo que el endeudamiento neto corriente no se modifica—. Evidentemente, si la rebaja de tipos reales consigue además una respuesta positiva en forma de incremento de la demanda de crédito, la demanda agregada se vería impulsada.

El Banco Central Europeo arguye que la evolución de los precios se debe en parte a los ajustes y procesos de devaluación interna en que se encuentran sumidas las economías de la periferia, la rebaja de los costes energéticos o la apreciación del euro hasta máximos relativos, lo que disminuye el coste de las importaciones a la zona euro. Estos factores marcarían una diferencia importante con respecto a la situación japonesa en la década de los 90, donde la importancia de los factores internacionales era menor y la contaminación de los balances de empresas y bancos por activos sobrevalorados era superior. Con ello, la autoridad monetaria pretende alejar los temores de un escenario de ausencia de crecimiento económico y atonía de los precios como el que ha caracterizado a la economía japonesa tras el estallido de su burbuja inmobiliaria y bursátil. Igualmente, el BCE sostiene que las expectativas de inflación en la zona euro en el medio y largo plazo continúan firmemente ancladas en torno al objetivo de largo plazo²⁷.

25. FMI, *Is the tide rising? World Economic Outlook Update*, 21 de enero de 2014. La misma idea fue reiterada por la Directora Gerente del FMI en su discurso ante el Foro Global España 2014: de la estabilidad al crecimiento, celebrado en Bilbao, el 3 de marzo de 2014.

26. De forma destacada, el Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, subrayó en su intervención en el último Foro Económico Mundial (enero 2014) los riesgos potenciales del alejamiento de las actuales tasas de inflación en la zona euro con respecto al objetivo de largo plazo. En el mismo sentido, Comisión Europea, *European economic Forecast*, invierno 2014, pág. ix.

27. BCE, *Introductory statement to the press conference*, reunión del 6 de marzo de 2014 o BCE, *March 2014 ECB staff macroeconomic projections for the euro area*. No obstante, las proyecciones del BCE solo aseguran una tasa de inflación interanual máxima del 1,7 por 100 en el último trimestre de 2016.

Precisamente en la medida que se mantiene tal anclaje existiría un cierto margen de maniobra por parte del BCE a la hora de expandir la masa monetaria en circulación. El efecto positivo de la baja inflación sobre las rentas reales no es una compensación suficiente en la coyuntura actual de la zona euro y, especialmente, los países de la periferia. En este sentido, la desincentivación a la oferta agregada, las mayores dificultades para enjugar los desequilibrios competitivos y, sobre todo, el aumento de la carga real de la deuda pública suponen riesgos mucho más serios que podrían llegar a materializarse si las expectativas de bajas tasas de inflación se consolidan en el tiempo. Agotado el margen de disminución de los tipos de interés, actualmente situados en un mínimo del 0,25 por 100, parece posible profundizar en los instrumentos que doten a la economía europea de la liquidez necesaria para dar empuje a los tímidos síntomas de recuperación.

De hecho, desde el comienzo de la crisis, el BCE introdujo medidas de carácter no convencional que complementaron las decisiones sobre los tipos de interés oficiales. Las operaciones monetarias de compraventa, por ejemplo, demostraron una gran eficacia en un momento clave para la supervivencia de la Unión Económica y Monetaria.

No obstante, más allá de esa opción, la adopción de una política de guía para el futuro de los tipos de interés a corto plazo o, especialmente, la llamada “relajación cuantitativa” (*quantitative easing*), consistente en la compra masiva de bonos en el mercado secundario con el fin de incidir en los tipos de interés de los mismos, también podrían incidir en la transmisión más eficaz de la política monetaria²⁸.

La reacción del BCE ha resaltado las importantes diferencias de actuación con respecto a otros bancos centrales. De esta forma, la Reserva Federal, el Banco de Japón o el Banco de Inglaterra han aplicado políticas más agresivas encaminadas al relanzamiento de la demanda y la recuperación del empleo. Así, estas autoridades monetarias han optado por la compra masiva de valores de deuda pública, expandiendo de forma notable sus balances. En cambio, la expansión del BCE, notablemente más modesta, se concentró en operaciones de préstamo a las entidades de crédito que no se transmitieron adecuadamente a la economía real y se acompañó de medidas de esterilización, con lo que el impacto ha resultado menor.

La Reserva Federal también ha emprendido “operaciones twist”, consistentes en compras de títulos de deuda pública de vencimiento lejano combinadas con ventas de títulos a corto plazo. Dado que el precio de los bonos y el rendimiento de los mismos

28. Banco de España, “La respuesta del BCE a la crisis”, *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto 2013, págs. 115-124. Cabe señalar aquí la diferencia entre la relajación cuantitativa y las operaciones monetarias de compraventa, al tratarse ambos instrumentos de compra de bonos. Fundamentalmente, esta estriba en que las operaciones monetarias de compraventa están sometidas a una condicionalidad mucho mayor, puesto que su finalidad es combatir los riesgos más graves de ruptura del euro y bloqueo de la transmisión de la política monetaria en los países periféricos. Llevan asociadas, por tanto, esfueros de reforma importantes en los países con desequilibrios que se benefician de sus efectos.

se mueven en direcciones opuestas, este cambio en el perfil del vencimiento de los activos en manos de la autoridad monetaria disminuye el rendimiento de la deuda a largo plazo. Se persigue, con ello, incentivar la inversión productiva.

Por tanto, el BCE todavía dispone de medidas que no ha explorado, y a las que podrían añadirse nuevas subastas de liquidez a muy largo plazo o situar en signo negativo la remuneración de la facilidad de depósito²⁹.

Hasta el momento, la reacción del BCE se ha concretado en la reiteración de su compromiso unánime contra periodos excesivamente prolongados de baja inflación, sin descartar a tal efecto el recurso a instrumentos no convencionales de política monetaria en caso de ser estos necesarios³⁰.

Independientemente del valor de este compromiso de cara a la formación de expectativas por parte de los agentes económicos, la ausencia de decisiones expansivas no ayuda a la recuperación. Y no solo en la periferia, sino que también arrastra al resto de países de la unión económica y monetaria, que por ejemplo ven reducidas sus oportunidades de exportación dentro de la zona euro. Por ello, acompañando a las reformas estructurales que tratan de restaurar la competitividad de los países afectados por desequilibrios macroeconómicos, resultaría beneficioso para el conjunto de la zona euro una política de expansión monetaria por parte del BCE y de apoyo al crecimiento por parte del BEI.

A ello deberían añadirse algunas medidas que contengan la apreciación del euro, lo cual dificulta la recuperación en la zona euro por la vía del sector exterior, especialmente importante en un contexto de debilidad de la demanda interna como el actual. Aunque el mandato del BCE no incluya objetivos específicos sobre el tipo de cambio del euro, la inacción en esta materia podría neutralizar en buena parte los costosos ajustes de competitividad realizados.

Sin embargo, la aprobación de algunas de estas medidas debería superar en última instancia la particularidad que supone la existencia de un banco central que representa los intereses de dieciocho Estados soberanos y que, por tanto, es reticente a la mutualización directa de riesgos entre miembros de la zona euro sin contar con la aprobación previa de la soberanía de cada país.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

En 2013, el panorama institucional de la Unión Europea, que desde el 1 de julio cuenta con un Estado miembro más, Croacia, estuvo de nuevo condicionado por la crisis económica y financiera en la que esta se encuentra inmersa³¹.

29. La Caixa Research, “El BCE recorta tipos: ¿acierto o precipitación?”, *Informe Mensual*, núm. 374, diciembre 2013. La facilidad de depósito es la remuneración que perciben las entidades de crédito por efectuar depósitos a un día en el banco central nacional.

30. BCE, *Introductory statement to the press conference*, reunión del 3 de abril de 2014.

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

A lo largo de 2013, se pusieron de relieve otra vez las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea, debido, entre otros extremos, a su insuficiente construcción política e institucional; carencias que 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 conjunta y resolutive para hacer frente a la crisis³². Así, en 2013, se pudo observar de nuevo que las actuaciones comunitarias fueron, en cierta medida, lentas y desacompasadas 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)³³. En este punto, cabe no obstante señalar que durante 2013, en el ámbito comunitario, se hizo uso de la fórmula de la cooperación reforzada para adoptar acuerdos con agilidad o fluidez³⁴.

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 extremos³⁵.

Por otro lado, hay que apuntar que en 2013 se puso de manifiesto una vez más que el sistema decisorio comunitario funciona, en cierta medida, desde una lógica intergubernamental. Así, en relación con la gestión de la lucha contra la crisis por parte de la Unión en 2013, cabe destacar que esta continuó estando caracterizada, en buena medida, por un mayor protagonismo de los Estados miembros sobre las instituciones comunitarias ya que aquellos desplazaron o superaron de un modo casi explícito a los mecanismos institucionales de esta en lo que a la toma de decisiones se refiere³⁶.

Además, en este orden de cosas es necesario apuntar que a pesar de que en 2013 el Parlamento Europeo tuvo una importante actividad en el marco del procedimiento de codecisión, recogido en el Tratado de Lisboa, el cual, entre otros extremos, vino a

32. Cabe señalar, que otro aspecto que viene dificultando la gestión de la Unión Europea, en particular de su respuesta a la crisis, es el relativo a las diferentes posturas o discrepancias que, con frecuencia, muestran los Estados miembros al respecto. Hay que apuntar, que dichas discrepancias se dan sobre todo entre los países del norte y del sur de Europa (por lo general, países acreedores y deudores respectivamente de los resultados de la gestión de la crisis).

33. Ello se evidenció particularmente en el ámbito de los trabajos de construcción de la Unión Bancaria, la cual no estará disponible hasta dentro de diez años (de modo que lo que se establezca finalmente no va a resolver los problemas actuales que la crisis está constatando).

34. Este extremo se puso de manifiesto con ocasión del proceso de implantación a escala europea de un impuesto sobre las transacciones financieras, comúnmente denominado "Tasa Tobin" (por parte de Alemania, Francia y otros nueve Estados miembros de la zona euro, entre los que se encuentra España).

35. Sobre esta cuestión, véase el Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* y el Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*.

36. Este hecho condujo nuevamente a que las Presidencias de turno o rotatorias del Consejo de la Unión Europea durante 2013 (Irlandesa, durante el primer semestre y Lituana, durante el segundo semestre) se difuminaran por completo y pasaran así desapercibidas (recuadro I- 6).

reforzar la posición del Parlamento Europeo en el procedimiento decisorio comunitario, este continuó ostentando una débil posición o sin tener mucho protagonismo en la adopción de las políticas o de las actuaciones de mayor calado para la Unión (sobre todo de lucha contra la crisis) que en la misma se implementaron en dicho año. Ello fue así, entre otros extremos, por la anteriormente referida intergubernamentalidad decisoria que está asentada actualmente en el seno de la Unión.

Todo ello, en cierta medida, ha venido provocando, en los últimos tiempos, el deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático) y, concretamente, crisis de legitimidad de las instituciones comunitarias, extremos ambos, que han trascendido a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, lo que puede constituir un problema social de importancia y un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo³⁷. Así, se puede afirmar que en 2013 los europeos continuaron perdiendo paulatinamente la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones³⁸, incluso en el proyecto europeo en sí mismo³⁹ —como consecuencia principalmente de los deficientes mecanismos comunitarios de gestión de la lucha contra la crisis—, todo ello a pesar de que en 2013 se celebró el Año Europeo de los Ciudadanos⁴⁰.

37. En 2013, el constante deterioro democrático en la Unión, además de trascender a la ciudadanía en forma de desafección de esta hacia Europa, contribuyó, en cierta medida, al surgimiento en los ciudadanos europeos de un alarmante y preocupante sentimiento populista xenófobo y eurófobo (en países como Francia, Reino Unido, Hungría y Grecia) que en ocasiones fue alentado por determinados partidos políticos antieuropeistas. En este orden de cosas, cabe señalar también que algunas actuaciones de determinados Gobiernos de Estados miembros de la Unión en 2013 favorecieron, en gran medida, el auge de la xenofobia.

38. Con la crisis, la confianza en las instituciones comunitarias se ha hundido. Si en 2007 un 52 por 100 de europeos tenía una imagen positiva de la Unión Europea y un 57 por 100 confiaba en sus instituciones, en 2013 solo un 30 por 100 ha tenido una imagen positiva de la Unión Europea y solo un 31 por 100 ha confiado en ella, mientras que un 57 por 100 ha desconfiado. Además, cabe señalar que la crisis de confianza no distingue mucho entre instituciones comunitarias, así la Comisión Europea, que al comienzo de la crisis suscitaba la confianza del 52 por 100 de los europeos y la desconfianza del 27 por 100, en 2013 ha suscitado la desconfianza del 47 por 100 y la confianza de solo el 36 por 100 de estos.

También preocupante es la debilidad del apoyo del que goza el Parlamento Europeo. Si en 2007 un 56 por 100 confiaba en el Parlamento Europeo y un 28 por 100 desconfiaba, en 2013 han sido un 47 por 100 los que desconfían y un 43 por 100 los que confían, lo que supone una división cuasi perfecta en dos mitades. Véase, *Eurobarómetro Standard 79* (primavera 2013).

39. En este orden de cosas, cabe recordar que la tradicional desafección de los ciudadanos de Reino Unido hacia Europa ha constituido una de las principales causas por las que el primer ministro británico, David Cameron, anunció a principios de 2013 que procedería a realizar hacia 2017 una consulta (referéndum) a la ciudadanía de su país (siempre y cuando este saliera reelegido en su cargo de las elecciones generales que se celebrarán en Reino Unido en 2015) acerca de su voluntad de permanecer o no en la Unión Europea.

40. Cuyos objetivos eran: aumentar el grado de concienciación de la ciudadanía sobre el derecho a residir libremente en el territorio de la Unión Europea; informar mejor sobre el modo en que se pueden beneficiar los ciudadanos de los derechos y de las políticas de la Unión Europea y estimular la participación activa de estos en su elaboración; y animar al debate sobre el aumento de la cohesión y de la comprensión mutua entre los ciudadanos de la Unión Europea.

Unido a todo lo anterior, cabe apuntar además que el escaso peso específico que continuó, en general, manifestando durante 2013 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 que se le presentaban y, en concreto, a la crisis.

En conclusión, se puede afirmar que, a lo largo de 2013, se puso de nuevo de relieve que la crisis está planteando numerosos interrogantes sobre las consecuencias de la arquitectura institucional comunitaria y la capacidad de la Unión Europea y de la zona euro de gobernarse y así gestionar sus desafíos o retos con los instrumentos necesarios y sus mecanismos y procedimientos de adopción de decisiones. A este respecto, cabe apuntar que durante los últimos años, como consecuencia de la crisis, se ha podido vislumbrar más claramente que las singularidades del proceso de construcción europea han provocado avances desequilibrados en distintos ámbitos que condicionan, en cierto modo, la capacidad de gobernar las instituciones de la Unión y responder, así, a los desafíos derivados, entre otros extremos, del avance de la integración.

Precisamente, en relación con lo anterior, es necesario volver a señalar —como ya se hiciera en la anterior edición de esta Memoria— que el CES, a iniciativa propia, en su Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* ofreció, entre otras, una serie de propuestas consensuadas de carácter específico, bajo la rúbrica de “legitimidad democrática y rendición de cuentas”, que a su juicio podrían ayudar a corregir las anteriormente mencionadas debilidades o carencias del diseño institucional de la UEM y de la Unión Europea en general que la crisis ha puesto de manifiesto en la etapa actual de elevada incertidumbre por la que atraviesa el futuro de la construcción e integración europea (recuadro I-4).

RECUADRO I-4. PROPUESTAS DEL CES SOBRE “LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS” CONTENIDAS EN SU INFORME 3/2012

A este respecto se plantea un amplio rediseño de la arquitectura política e institucional de la Unión Europea y, en concreto, de la UEM mediante la reforma de los Tratados, ya que el Tratado de Lisboa, que constituye el referente más reciente de esta, presenta numerosas limitaciones dado que no ha incluido en su planteamiento instrumentos o mecanismos suficientes y adecuados para afrontar los múltiples y nocivos efectos de la crisis en la zona euro. Este nuevo diseño, que debería contar con el respaldo de los Gobiernos y las Instituciones comunitarias, así como de la sociedad europea en su conjunto, tendría que incidir notablemente en el fortalecimiento de la democracia europea para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía o poder en los principales ámbitos de actuación económico-financiero comunitarios vaya acompañada de un aumento de la legitimidad democrática (democratización) de las distintas instancias o instituciones europeas, lo que contribuiría a mitigar, en cierto modo, el actual distanciamiento existente entre la

RECUADRO I-4. PROPUESTAS DEL CES SOBRE “LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS” CONTENIDAS EN SU INFORME 3/2012 (*continuación*)

ciudadanía europea y la Unión fruto, principalmente, de la ineficaz gestión comunitaria de la salida de la crisis. En este terreno se plantea:

- Clarificar y simplificar los procesos de toma de decisiones y diseñar nuevas y potentes formas de colaboración entre los Estados miembros y las instituciones europeas que aseguren un proceso decisorio conjunto, legítimo y responsable, lo que supone, entre otros extremos, ir sustituyendo progresivamente la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada y fomentar la cooperación reforzada para evitar bloqueos y asimetrías entre Estados miembros (una Europa a dos velocidades) que lastren o ralenticen el avance de la UEM y de la Unión en general. Ello contribuiría, en gran medida, a una mejor y más efectiva y ágil respuesta comunitaria (cooperativa o conjunta) a la crisis y a que los cambios en la gobernanza económica europea tuvieran una mayor credibilidad.
- Reforzar las instituciones genuinamente comunitarias, evitando o restando peso a la intergubernamentalidad decisoria instalada o asentada actualmente en el seno de la UEM y de la Unión Europea en general, poco adecuada en el presente contexto de crisis en donde lo que se necesita para superarla eficazmente es más Europa o, dicho de otro modo, una mayor cesión de soberanía por parte de los Estados miembros hacia la Unión (integración).
- Dar más protagonismo a los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias.
- Aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, es decir, procurar que sean más transparentes y accesibles a estos además de más representativas de los mismos (democráticas). A este respecto, se debería dar más poder y protagonismo al Parlamento Europeo, como asamblea de los representantes de los ciudadanos de la Unión. Igualmente, procedería que los miembros de la Comisión Europea fueran elegidos directamente por los ciudadanos (en atención a su capacidad y mérito), no en función de cuotas entre Estados miembros. Todo ello, contribuiría a atajar, en gran medida, el déficit democrático actualmente existente en las instituciones comunitarias.
- Recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía, reforzando su identificación y compromiso con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo, así como su apoyo y acercamiento a la acción o gestión política de esta, la cual está siendo muy controvertida durante la crisis, más aún cuando en 2013 se va a celebrar el “Año Europeo de los Ciudadanos”.
- Fortalecer en el ámbito de la Unión el papel de los interlocutores sociales (sociedad civil organizada) en el desarrollo de nuevas estructuras de gobierno para la zona euro y en el diseño de las principales medidas comunitarias para combatir la crisis.

Fuente: Informe CES 3/2012, de 21 de noviembre de 2012.

Transcurrido algo más de un año desde la aprobación del citado Informe 3/2012 de 21 de noviembre de 2012, ya es posible realizar un análisis para dar cuenta y valorar las actuaciones que se han producido desde entonces en relación con la gestión de la crisis económica europea y con el rediseño del sistema de gobernanza económica de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Consciente de ello, el CES decidió que sería útil y conveniente proceder a realizar un informe que actualizase aquel, el cual ha sido recientemente aprobado⁴¹.

A continuación, se recoge un resumen de la actualización del Informe 3/2012 en lo que se refiere únicamente a las propuestas del mismo ubicadas en el ya citado apartado “Legitimidad democrática y rendición de cuentas” (recuadro I-5).

El año 2014, que ha comenzado con Grecia asumiendo la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea y con Letonia adoptando el euro, se presenta como un año clave para la Unión Europea y, sobre todo, para su futuro. Así, se celebrarán, en primavera, elecciones al Parlamento Europeo y se constituirá, a finales de año, una nueva Comisión Europea. En definitiva, en 2014 se pondrá fin a un ciclo político en Europa y, por ende, se abrirá uno nuevo que, en el plano institucional o político, debería tener en consideración, a juicio del CES, las anteriormente citadas propuestas realizadas por este Consejo en su Informe 2/2012.

En este orden de cosas, cabe hacer mención especial a que del 22 al 25 de mayo de 2014 se van a celebrar elecciones al Parlamento Europeo, lo que va a suponer un importante reto para la Unión ya que del resultado de las mismas va a depender, en cierta medida, su futuro. Así, las elecciones de primavera a la Eurocámara, las primeras que se van a celebrar 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 tenga en cuenta los resultados de las mismas, se anticipan complicadas ya que, por un lado, tradicionalmente han estado dominadas por la abstención⁴² y tienden a disputarse más en clave nacional que europea, y, por otro, se enmarcarán en un contexto de crisis, de restricciones presupuestarias (el marco financiero plurianual europeo 2014-2020 certifica la primera rebaja presupuestaria de la historia de la Unión Europea) y, como ya se ha apuntado, de auge de la desafección de los europeos hacia el proyecto europeo y del populismo xenófobo y eurohostil en el seno de la Unión Europea, alentado por determinados partidos políticos extremistas y eurófobos, que amenaza con entrar en una Eurocámara aprovechando una posible desmovilización de los europeístas con el ánimo de deslegitimar la institución, que quedaría así muy fragmentada, y paralizar el proceso de construcción europea en un momento clave del mismo.

41. Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012* (aprobado por el Pleno del CES el 23 de abril de 2014).

42. 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 preocupante participación del 43 por 100 en las últimas elecciones celebradas en 2009.

RECUADRO I-5. RESUMEN DE LA ACTUALIZACIÓN DEL INFORME CES 3/2012 EN LO QUE ATAÑE AL APARTADO “LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS”

- Respecto a la clarificación y simplificación de los procesos de toma de decisiones y el aumento del poder decisorio del Parlamento Europeo, no se ha producido ningún resultado, ya que no se han operado en los Tratados las reformas necesarias para la consecución de tales fines. Además, tampoco se ha producido ningún progreso en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias a fin de restar peso a la intergubernamentalidad decisoria existente en la Unión.
- No se ha logrado reforzar el papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias, a pesar de las diversas actuaciones que han llevado a cabo en el último año y medio las instituciones comunitarias. Igualmente, las diferentes medidas para recuperar el sentimiento “europeísta” de la ciudadanía adoptadas desde instancias comunitarias, coincidiendo con la celebración, en 2013, del vigésimo aniversario de la creación de la ciudadanía europea, tampoco han sido fructíferas a la vista de la desafección que los europeos continúan exhibiendo hacia la Unión, incluidas sus instituciones, que en algunos Estados miembros ha provocado, en gran medida, la aparición de diversos movimientos populistas, xenófobos y eurófobos.
- Respecto del fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales en la gobernanza, a pesar de que los resultados del diálogo social europeo en los últimos años no ha tenido resultados fructíferos tanto a nivel tripartito como bipartito, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo si fueron capaces, durante 2013, de poner en común sus posturas en dicho terreno (CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013), aunque con escasos frutos desde el punto de vista del desarrollo normativo. En dicha declaración conjunta, los interlocutores sociales europeos manifestaron su voluntad de seguir avanzando, entre otros extremos, en mejorar el conocimiento que se tiene de sus propuestas en el contexto del semestre europeo y, en concreto, en el terreno de los Programas Nacionales de Reforma (PNR), tal y como proponía el CES en su Informe 3/2012. Por todo ello, en el continuo proceso de construcción y de integración europea y, por ende, en la previsible nueva etapa que se va a abrir en Europa tras la próxima celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, los interlocutores sociales europeos deberán seguir desempeñando un papel de relevancia, sobre todo en el proceso de toma de decisiones, lo que, en definitiva, se corresponde con las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los Tratados.
- Así todo, cabe concluir que todavía queda un amplio camino por recorrer para la configuración de una arquitectura política e institucional comunitaria que garantice que la cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la Unión en los principales ámbitos económico-financiero vaya acompañada de una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las diferentes instituciones comunitarias. Por ello, el CES reitera la necesidad de que se avance de manera decidida en las propuestas que ofreció, en este ámbito, en su Informe 3/2012.

Fuente: Informe CES 1/2014, de 23 de abril de 2014.

Finalmente, cabe señalar que a finales de 2014, en noviembre, habrá una nueva Comisión Europea que contará con un número de miembros igual al número de Estados miembros de la Unión (dicho número incluirá al Presidente de la Comisión y al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad que, a su vez, ostenta la Vicepresidencia de la Comisión). Hay que recordar que en el proceso de renovación de la Comisión se aplicará, por primera vez, el anteriormente citado mecanismo de elección semiautomática del presidente de la misma.

RECUADRO I-6. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2013-2014 (1^{er} trimestre)

Presidencia irlandesa (Primer semestre de 2013)⁴³		
Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
7-8/2/2013	Consejo Europeo extraordinario o informal	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020. — Propuesta de la Iniciativa de Empleo Juvenil. — Pacto para que se avance en el programa comercial bilateral de la Unión Europea con los socios clave —para ella—, dando prioridad a aquellas negociaciones que generen más beneficios en términos de crecimiento y creación de empleo. — Acuerdo para apoyar el avance en el desarrollo de una nueva asociación con los países del Mediterráneo Meridional tras la “primavera árabe”.
14-15/3/2013	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> — Establecimiento de las orientaciones o prioridades para la política económica de los Estados miembros y de la Unión Europea en 2013. — Compromiso para la pronta evaluación de la aplicación del Pacto para el Crecimiento y el Empleo. — Pacto para avanzar, en el corto plazo, en temas concretos especialmente adecuados para favorecer el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. — Compromiso para continuar profundizando en la Unión Económica y Monetaria. — Aprobación de las normas para la organización de los trabajos de las Cumbres del Euro.

43. El programa de trabajo de la Presidencia irlandesa titulado “Por la estabilidad, el crecimiento y el empleo”, contenía las siguientes prioridades: lograr una estabilidad duradera, empezando por la renovación de la gobernanza económica en Europa; rebajar los altos niveles de desempleo juvenil existentes en la Unión; crear una legislación comunitaria para fomentar la economía digital y las medidas destinadas a las pequeñas y medianas empresas; mejorar el potencial de los recursos naturales, tanto terrestres como marítimos europeos; y promover acuerdos comerciales y proseguir con el proceso de ampliación de la Unión.

RECUADRO I-6. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2013-2014 (1^{er} trimestre) (continuación)

Presidencia irlandesa (Primer semestre de 2013)		
Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
14/3/2013	Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la zona euro	<ul style="list-style-type: none"> — En la reunión, que no tenía carácter de urgencia, se realizó un balance de la situación económica de la zona euro, a partir de una exposición que corrió a cargo de Mario Draghi, Presidente del BCE.
22/5/2013	Consejo Europeo extraordinario o informal	<ul style="list-style-type: none"> — En este Consejo, se debatió únicamente sobre dos temas concretos: energía y fiscalidad. — En el terreno de la energía, se acordaron una serie de directrices en cuatro ámbitos: la conclusión urgente de un mercado interior de la energía plenamente operativo e interconectado, la mejora en las facilidades para la inversión necesaria en energía, la diversificación de los suministros en Europa y el aumento de la eficiencia energética. — En materia de fiscalidad, se acordó acelerar los trabajos en la lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la planificación fiscal agresiva. En particular, se pactó impulsar, con carácter prioritario, la promoción y la ampliación del ámbito de aplicación del intercambio automático de información a todos los niveles.
27-28/6/2013	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> — Pacto para que los 6.000 millones de euros dedicados a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP) se desembolsen en 2014 y 2015. — Acuerdo para movilizar el Fondo Social Europeo (FSE), de forma prioritaria hacia la lucha contra el desempleo juvenil. — Compromiso para que el BEI contribuya a la lucha contra el desempleo juvenil a través de su iniciativa “Trabajo para los Jóvenes”. — Reorientación de la política de concesión de préstamos del BEI para apoyar el crédito a la economía utilizando un reciente aumento de capital de dicha institución en 10.000 millones de euros.

RECUADRO I-6. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2013-2014 (1^{er} trimestre) (continuación)

Presidencia irlandesa (Primer semestre de 2013)

Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
		<ul style="list-style-type: none"> – Creación de nuevos instrumentos financieros de riesgo compartido entre la Comisión y el BEI mediante el uso de fondos estructurales, que conllevarán un aumento de los préstamos a las pymes en la Unión. – Adopción de un nuevo plan de inversiones para Europa, con el fin de que se reactive el crédito para financiar inversiones (lo que deberá concretarse con la aprobación del próximo MFP). – Acuerdo para finalizar lo antes posible la Unión Bancaria. En consecuencia, compromiso para que las directivas de rescate y resolución de entidades y de garantía de depósitos sean adoptadas en el año en curso.

Presidencia lituana (Segundo semestre de 2013)⁴⁴

Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
24-25/10/2013	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> – Acuerdo para realizar el Mercado Único Digital, a más tardar, en 2015. – Compromiso para que se destinen una parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020) a la educación en TIC. – Pacto para que la Iniciativa sobre Empleo Juvenil sea plenamente operativa para enero del próximo año. – Acuerdo para que los Fondos Estructurales y de Inversión europeos se aprovechen para aumentar significativamente, durante el periodo 2014-2020, el apoyo global que la Unión Europea facilita con cargo a estos fondos a los instrumentos financieros basados en el apalancamiento y destinados a las pymes, duplicando, como mínimo, la ayuda a los países en que las condiciones sigan siendo difíciles. – Compromiso para que los programas COSME y Horizonte 2020 sean implementados sin dilación.

44. El programa de trabajo de la Presidencia lituana, bajo el lema “A favor de una Europa creíble, en crecimiento y abierta”, se centró en las siguientes prioridades:

1) Una Europa creíble, a través del establecimiento de unas finanzas sostenibles, de la mejora de la gobernanza económica y de la lucha más activa contra el fraude fiscal.

RECUADRO I-6. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2013-2014 (1^{er} trimestre) (continuación)

Presidencia lituana (Segundo semestre de 2013)		
Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
		<ul style="list-style-type: none"> – Potenciación de la coordinación de las políticas económicas en los ámbitos de actuación en los que los efectos positivos en la competitividad, el empleo y el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria sean más destacados. – Pacto para instar al legislador a que adopte la Directiva sobre rescate y resolución bancarios y la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos de aquí a finales del año en curso (una vez que el Consejo ha adoptado el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Supervisión y el Reglamento de modificación de la Autoridad Bancaria Europea).
19-20/12/2013	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> – Definición de las acciones prioritarias para la Unión Europea en materia de defensa, a partir de la exposición del Secretario General de la OTAN. – Compromiso para que los Estados miembros y la Unión Europea continúen actuando con determinación para fomentar el crecimiento sostenible, el empleo y la competitividad, en sintonía con las prioridades establecidas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014. – Acuerdo para avanzar hacia la completa implementación del Pacto por el Crecimiento y el Empleo. – Compromiso para que la Iniciativa sobre Empleo Juvenil sea plenamente operativa en enero del próximo año. – Pacto para restablecer el préstamo normal a la economía, en particular a las pymes. – Definición de los rasgos principales de las asociaciones para el crecimiento, el empleo y la competitividad.

- 2) Una Europa en crecimiento, mediante la adopción del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, la integración del mercado interior europeo, incluido el mercado único de la energía y la promoción de la cohesión social, prestando una atención prioritaria al empleo juvenil.
- 3) Una Europa abierta, a través de la continuación de la agenda sobre política de ampliación de la Unión Europea y comercio exterior.

RECUADRO I-6. BALANCE DE LAS PRESIDENCIAS DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2013-2014 (1^{er} trimestre) (continuación)

Presidencia lituana (Segundo semestre de 2013)		
Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
		<ul style="list-style-type: none"> – Refrendo de la orientación general alcanzada por el Consejo en relación con el Mecanismo Único de Resolución (MUR).
Presidencia griega (Primer semestre de 2014)⁴⁵		
Fecha	Cumbre	Principales acuerdos/decisiones
6/3/2014	Consejo Europeo extraordinario o informal	<ul style="list-style-type: none"> – En este Consejo, se debatió exclusivamente sobre la difícil situación por la que estaba atravesando Ucrania en esos momentos.
20-21/3/2014	Consejo Europeo ordinario o formal	<ul style="list-style-type: none"> – Clausura de la primera fase del Semestre Europeo. – Compromiso para la realización de un examen provisional sobre la ejecución de la Estrategia “Europa 2020” durante el Consejo Europeo de primavera de 2015. – Visto bueno al acuerdo alcanzado por el Consejo y el Parlamento Europeo en torno al Reglamento sobre el MUR. – Compromiso para avanzar hacia la adopción de la Directiva relativa a la fiscalidad de los rendimientos del ahorro. – Pacto sobre la forma de proceder en relación con el marco de actuación relativo al clima y a la energía para el periodo 2020-2030. – Firma de las disposiciones políticas del Acuerdo de Asociación con Ucrania. – Adelanto de la firma de los Acuerdos de Asociación con Georgia y Moldavia (a junio de 2014, como fecha límite).

Fuente: elaboración propia.

45. La promoción de políticas y acciones para lograr el crecimiento, la lucha contra el desempleo, la promoción de la cohesión económica y social y las reformas estructurales, la profundización de la integración y la realización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como hacer frente a los desafíos externos, incluyendo la ampliación de la Unión Europea, conformaban las prioridades de la Presidencia griega. Asimismo, las elecciones al Parlamento Europeo fueron otro factor prioritario dentro del marco de la Presidencia griega.

3. Economía española

La economía española salió en 2013 de la segunda recesión que atraviesa desde que, seis años atrás, comenzara la actual crisis económica y financiera. La relajación de las tensiones financieras en la zona euro, la suavización de la senda de consolidación fiscal y el buen comportamiento del sector exterior, favorecieron un tono menos contractivo tanto de la actividad económica como del empleo a medida que avanzaba el año. No obstante, el PIB volvió a caer en 2013, un 1,2 por 100, y un 3,4 por 100 la ocupación, ante el intenso ajuste que continuaron realizando hogares, empresas y Administraciones públicas.

La desaparición de las tensiones en los mercados financieros como consecuencia de la política monetaria llevada a cabo por el BCE, a través del anuncio de un programa de compra ilimitada de deuda soberana de los países más vulnerables, redundó en una progresiva normalización de los flujos de financiación externa y, con ello, en una mejora de la confianza en la zona euro. En el caso de España, varias agencias de calificación crediticia revisaron al alza la perspectiva sobre calificación de la deuda soberana, lo que supuso la reducción de su tipo de interés y de su diferencial respecto a la referencia alemana, situándose el plazo de diez años en niveles inferiores a los 200 puntos básicos, durante buena parte de 2013 y comienzos de 2014.

Este contexto propició la suavización del ritmo de consolidación fiscal, una vez constatados, además, los adversos efectos que sobre la actividad económica y el empleo provocaron las medidas de ajuste llevadas a cabo por las Administraciones públicas en 2012. Así, tras el pronunciamiento del FMI sobre la necesidad de adecuar el ritmo temporal con el grado de ajuste fiscal de las economías, el Ecofin acordó en junio de 2013 la ampliación en dos años del plazo para la corrección del déficit excesivo en España, hasta 2016. En consecuencia, el ajuste fue menos intenso en el conjunto del año, si bien, en el último trimestre volvería a ganar intensidad, posiblemente ante la previsión de incumplimiento del objetivo de déficit, el cual finalmente se situó (descontando las ayudas al sector financiero) en el 6,6 por 100 del PIB, una décima por encima del compromiso asumido para 2013.

Por sexto año consecutivo, el sector exterior volvió a ser el único motor de crecimiento de la economía española, amortiguando en parte la caída de la demanda interna, aunque en menor medida que el año anterior, por el ligero repunte registrado por las importaciones. Las exportaciones de bienes y servicios mostraron una evolución muy favorable —especialmente los servicios turísticos—, debido en parte al proceso de devaluación interna que registra la economía española, tanto en términos de precios como de costes laborales unitarios; y, ello, a pesar de la fortaleza del euro, que al mantener una importante apreciación respecto a las principales monedas extranjeras, continuó encareciendo las exportaciones de la zona euro.

En cualquier caso, la evolución del sector exterior ha favorecido que la economía española pase de mostrar una necesidad de financiación del 9,6 por 100 del

PIB en el año 2007, a una capacidad de financiación del 1,5 por 100 del PIB en 2013, aunque con un comportamiento de signo contrario de los sectores privado y público. Así, de un lado, el aumento del ahorro y el descenso de la inversión de hogares y sociedades no financieras que viene produciéndose desde el inicio de la crisis, ha dado lugar a una capacidad de financiación (mayor en el caso de las empresas) que está permitiendo corregir el todavía elevado nivel de endeudamiento privado. Por el contrario, la necesidad de financiar el nivel alcanzado en la crisis por el déficit de las Administraciones públicas, unido a la asistencia financiera a las entidades de crédito, ha llevado a la deuda pública a situarse en 2013 por encima del 90 por 100 del PIB.

El comportamiento del crédito, por su parte, siguió estando condicionado por la situación patrimonial de las entidades financieras, por la fragmentación financiera europea, y por el escenario macroeconómico, manteniendo, en consecuencia, una tendencia a la baja, con unas condiciones muy restrictivas para el sector privado, que han contrarrestado en cierta medida el tono expansivo de la política monetaria, obstaculizando en última instancia la recuperación de la inversión productiva, y de la demanda agregada en su conjunto.

Finalmente, cabe señalar que la evolución descrita por la economía española en 2013 volvió a producirse en un contexto de elevada incertidumbre y preocupación de la ciudadanía, principalmente por el desempleo, que se afianza como el primer problema para los españoles según el barómetro del CIS, seguido, por este orden, de la corrupción y el fraude, la situación económica y la política; apreciándose, en última instancia, una pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones⁴⁶.

Tras el fin de la recesión en 2013, la evolución de la economía española va a seguir marcada previsiblemente por el proceso de desapalancamiento financiero de hogares y familias, por la consolidación de las cuentas públicas, por el saneamiento del sector financiero, el ajuste del sector inmobiliario, la persistencia de elevados niveles de desempleo y unas condiciones de financiación para el sector privado excesivamente estrictas. Además, en el ámbito internacional, se mantienen una serie de riesgos asociados a la inestabilidad financiera en la zona euro, la retirada de estímulos monetarios en los Estados Unidos, o el debilitamiento de las economías de los países emergentes. En cualquier caso, la reducción del potencial de crecimiento de la economía española, como consecuencia de la destrucción del tejido productivo y del aumento de la tasa de paro estructural, hace prever, en el mejor de los casos, un prolongado periodo de moderado crecimiento de la actividad económica.

46. Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2014. Estudio núm. 3017.

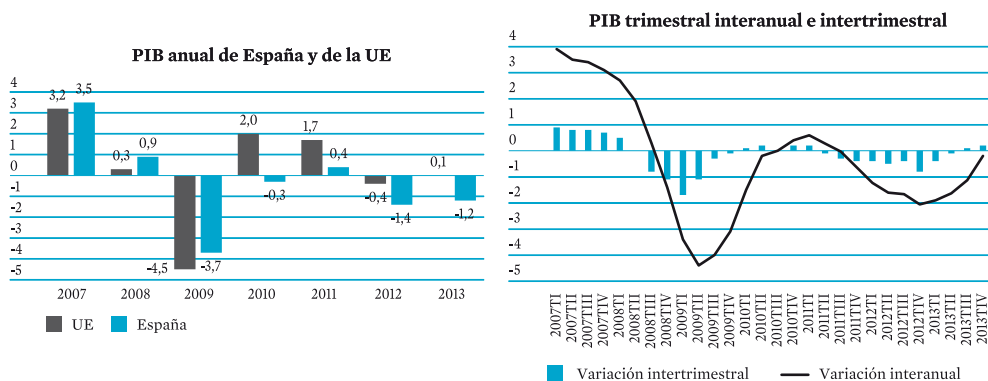
3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La actividad económica en España, medida a través del PIB, mostró, como se ha adelantado, un retroceso del 1,2 por 100 en 2013, mejorando en cuatro décimas el resultado del año anterior, como consecuencia de la mejora de las condiciones financieras en el ámbito comunitario y, con ella, de la confianza de los inversores extranjeros en la economía española, de la relajación de la política de consolidación fiscal, y de la corrección del desequilibrio exterior a través de la favorable evolución de las exportaciones. La economía de la Unión Europea, por su parte, se estancó, con una tasa de variación del 0,1 por 100, que supuso la ampliación del diferencial de crecimiento entre ambas zonas hasta 1,1 puntos porcentuales (gráfico I-3).

Desde el inicio de la crisis en el año 2008, el PIB acumula una caída en términos reales del 6,7 por 100, con un desplome de la formación bruta de capital fijo del 35,3 por 100 y de cerca del 10 por 100 en el caso del gasto en consumo de los hogares, habiéndose destruido en este periodo más de 3,3 millones de empleos equivalentes a tiempo completo, lo que supone una caída acumulada del 17,6 por 100.

Aunque el balance de la economía española en el conjunto de 2013 continuó siendo muy negativo, tanto en términos de actividad como de empleo, la evolución de las tasas intertrimestrales mostró una mejoría a lo largo del año, que permitió que tras nueve trimestres consecutivos de caídas del PIB, la economía volviera a crecer ligeramente durante el tercer y el cuarto trimestre —el 0,1 y el 0,2 por 100, respectivamente—, dando por finalizada la segunda recesión durante la actual crisis económica y financiera. En términos de tasa de variación interanual, el PIB pasó de una caída del 1,9 por 100 en los tres primeros meses del año, a un retroceso del 0,2 por 100 en el cuarto trimestre.

GRÁFICO I-3. EVOLUCIÓN DEL PIB, 2007-2013
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



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

La demanda interna mantuvo un tono muy restrictivo, aunque detrajo menos crecimiento a la economía que el año anterior, con una aportación negativa de 2,7 puntos, que respondió a los menores retrocesos mostrados por el gasto en consumo y por la inversión (cuadro I-8). El sector exterior, por su parte, continuó aportando crecimiento a través de la favorable evolución de las exportaciones de bienes y servicios, aunque en menor medida que el año anterior (1,5 puntos, frente a 2,5 en 2012), como consecuencia del ligero repunte mostrado por las importaciones.

La situación de la demanda interna estuvo marcada por unos fundamentos muy debilitados, si bien la relajación del objetivo de déficit para 2013, tras la decisión del Ecofin de ampliar en dos años el plazo para la corrección del déficit excesivo, hasta 2016, se hizo patente tanto en un menor ajuste del gasto público, como en la evolución interanual del gasto privado y la inversión.

El gasto en consumo de los hogares, principal componente de la demanda interna, mejoró en siete décimas su tasa de variación interanual respecto al año anterior, si bien cayó en el conjunto del año un 2,1 por 100, lastrado por un nuevo descenso de la renta disponible y de la riqueza de las familias, además de por la necesidad de seguir reduciendo sus todavía elevados niveles de endeudamiento, por las persistentes restricciones de acceso al crédito y, por la falta de confianza que mantienen los consumidores acerca de la evolución de la economía y del mercado laboral. En el caso de la renta disponible, el retroceso, aunque menos intenso que el año anterior, siguió respondiendo fundamentalmente a una nueva caída del empleo y de la remuneración de los asalariados, así como de las transferencias sociales en especie, mientras que las prestaciones sociales, aunque aumentaron, lo hicieron menos que el año anterior, por el agotamiento de las prestaciones por desempleo para una parte creciente de la población⁴⁷. La riqueza de las familias, por su parte, siguió acusando el descenso de los precios de los activos reales, fundamentalmente la vivienda, si bien los activos financieros (acciones y otras participaciones) mostraron un comportamiento más positivo, alentados por una importante revalorización de las cotizaciones en los mercados bursátiles. Como factores positivos para la capacidad adquisitiva de las familias, cabe resaltar la moderación de los precios en 2013, con una inflación que cerró el mes de diciembre en el 0,3 por 100, o la evolución de los tipos de interés, situados para las operaciones principales de financiación en el 0,25 por 100 desde noviembre de 2013.

En este contexto de caída de la renta disponible y del consumo, la tasa de ahorro, que desde 2010 viene mostrando una tendencia descendente, tras el repunte producido a comienzos de la crisis por motivo de precaución, se mantuvo en 2013 en niveles muy similares a los del año anterior (el 10,4 por 100 de la renta disponible), lo que

47. El número de beneficiarios de prestaciones contributivas se redujo un 5,5 por 100 en 2013.

podría significar el agotamiento del recurso al ahorro por parte de los hogares para hacer frente al gasto en consumo.

La suavización de la senda de consolidación fiscal permitió a las Administraciones públicas aminorar el ritmo de ajuste respecto a 2012, lo que favoreció una evolución del gasto en consumo público menos negativa, con una tasa de variación interanual en el conjunto del año del -2,3 por 100, frente al -4,8 por 100 en 2012. Sin embargo, en

CUADRO I-8. CUADRO MACROECONÓMICO 2007-2013

(Tasas de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB y agregados de la demanda							
Producto interior bruto	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Consumo final	4,0	1,0	-1,8	0,5	-1,0	-3,3	-2,1
Hogares	3,5	-0,6	-3,8	0,1	-1,2	-2,8	-2,1
AA.PP.	5,6	5,9	3,7	1,5	-0,5	-4,8	-2,3
Formación bruta de capital fijo	4,5	-4,7	-18,0	-5,5	-5,4	-7,0	-5,1
Activos fijos materiales	4,3	-5,0	-18,5	-6,4	-6,3	-7,8	-5,5
Construcción	2,4	-5,8	-16,6	-9,9	-10,8	-9,7	-9,6
Viviendas	1,4	-9,1	-20,4	-11,4	-12,5	-8,7	-8,0
Otros edificios y construcciones	3,6	-1,6	-12,2	-8,4	-9,2	-10,6	-10,9
Bienes de equipo y activos cultivados	10,2	-2,9	-23,9	4,3	5,3	-3,9	2,2
Activos fijos inmateriales	9,0	2,4	-7,5	10,3	7,8	2,9	-0,2
Exportación de bienes y servicios	6,7	-1,0	-10,0	11,7	7,6	2,1	4,9
Importación de bienes y servicios	8,0	-5,2	-17,2	9,3	-0,1	-5,7	0,4
Demanda nacional ⁽¹⁾	4,3	-0,6	-6,7	-0,6	-2,1	-4,1	-2,7
Demanda externa ⁽¹⁾	-0,8	1,5	2,9	0,4	2,2	2,5	1,5
Precios y costes							
Deflactor del PIB	3,3	2,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,6
IPC (medio anual)	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,2	2,4	1,4
IPC (diciembre)	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4	2,9	0,3
Costes laborales unitarios	4,2	5,7	1,6	-1,7	-1,0	-3,0	-1,6
Mercado de trabajo							
Variación del empleo ⁽²⁾	3,0	-0,2	-6,2	-2,3	-2,2	-4,8	-3,4
Tasa de paro (EPA)	8,3	11,3	18,0	20,1	21,6	25,0	26,4
Variación de la productividad ⁽³⁾	0,5	1,1	2,5	2,2	2,3	3,3	2,3
Sector exterior (% del PIB)							
Saldo comercial (bienes y servicios)	-6,5	-5,8	-1,9	-2,2	-1,1	0,7	2,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	-9,6	-9,2	-4,4	-3,8	-3,5	-0,6	1,5
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-6,6
Pro memoria							
PIB nominal (millones de euros)	1.053.161	1.087.788	1.046.894	1.045.620	1.046.327	1.029.279	1.022.988

(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, Ministerio de Economía y Competitividad y Banco de España.

el cuarto trimestre del año el gasto cayó de manera significativa (un 3,5 en tasa interanual y un 3,9 en intertrimestral), máxime teniendo en cuenta que en el mismo periodo del año anterior el gasto en personal había registrado un importante recorte como consecuencia de la suspensión de la paga extraordinaria del mes de diciembre. En este contexto, el déficit público se situó en el conjunto del año en el 6,6 por 100 del PIB (descontando los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria), una décima por encima del objetivo.

La formación bruta de capital fijo, por su parte, fue el componente de la demanda interna que más disminuyó en 2013, un 5,1 por 100, si bien suavizó su ritmo de caída respecto al año anterior en cerca de dos puntos porcentuales. Por componentes, la inversión en construcción se mantuvo en niveles muy similares a los del año anterior, con una caída del 9,6 por 100, que respondió a la prolongación del proceso de reajuste del sector inmobiliario, así como a las restricciones de la obra civil en el contexto del ajuste presupuestario llevado a cabo por las Administraciones públicas. Por el contrario, la inversión en bienes de equipo recuperó tasas de crecimiento positivas en el segundo trimestre, registrando en el conjunto del año un avance del 2,2 por 100, que supuso una mejora de más de seis puntos porcentuales respecto a 2012. Cabe atribuir dicho comportamiento a la mejora de la confianza empresarial, a un mayor dinamismo de la cartera de pedidos para la exportación y a la incipiente mejora de la demanda interna; si bien persistieron importantes restricciones de acceso al crédito en el mercado financiero.

Como ya se ha señalado anteriormente, la demanda exterior siguió contribuyendo positivamente a la evolución del PIB, aunque algo menos que los dos años anteriores, ante el ligero repunte mostrado por las importaciones de bienes y servicios, del 0,4 por 100, impulsadas fundamentalmente por el crecimiento de la inversión en bienes de equipo, y en términos generales, por la estabilización en el comportamiento de la demanda interna. Las exportaciones, por su parte, siguieron aprovechando el proceso de devaluación interna que atraviesa la economía española, tanto en términos de precios como de costes laborales unitarios; y ello a pesar de la nueva apreciación del euro respecto de las principales monedas internacionales. De este modo, las exportaciones de bienes y servicios crecieron un 4,9 por 100 en el conjunto del año, frente al 2,1 por 100 registrado el año anterior, destacando especialmente el dinamismo de los servicios turísticos, alentados por el mejor comportamiento de las economías de los principales mercados emisores europeos y por el mantenimiento de cierta inestabilidad geopolítica en determinados destinos competidores. En este contexto, el saldo comercial de bienes y servicios volvió a arrojar superávit por segundo año consecutivo, lo que permitió corregir por completo uno de los principales desequilibrios alcanzados por la economía española durante la última fase expansiva, el desequilibrio exterior, hasta el punto de que, por primera vez desde 1997, la economía registró en 2013 una capacidad de financiación respecto al resto del mundo, del 1,5 por 100 del PIB.

Por el lado de la oferta, el único sector que mostró crecimiento de la actividad en 2013 fue el primario, con un avance del 1,1 por 100, que contrasta significativamente con la caída del 10,9 por 100 registrada el año anterior. La industria, por su parte, cayó un 1,2 por 100, y un 0,9 por 100 la manufacturera, mientras que la construcción suavizó ligeramente su deterioro, desde una tasa de variación negativa del 8,6 en 2012 al -7,7 por 100 en 2013. Finalmente, los servicios retrocedieron el 0,5 por 100, aunque mostraron una paulatina recuperación a medida que avanzaba el año, especialmente la rama de comercio, transporte y hostelería, que volvió a mostrar tasas de crecimiento en términos interanuales en el segundo semestre del año.

En línea con la evolución de la actividad económica, la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, mostró a lo largo del año una desaceleración en el ritmo de caída, desde una tasa del -4,7 por 100 en el primer trimestre, al -1,6 por 100 en el cuarto. No obstante, en el conjunto del año la ocupación cayó un 3,4 por 100, destruyéndose un total de 559.200 empleos. La tasa de paro siguió creciendo, situándose en el cuarto trimestre de 2013 en el 26,3 por 100 de la población activa, y en el 26,4 por 100 en el conjunto del año, lo que supone un avance de 1,4 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Finalmente, el comportamiento conjunto del PIB y el empleo dio lugar a un avance de la productividad aparente por ocupado del 2,3 por 100, un punto porcentual por debajo del año anterior, lo que unido a un avance de la remuneración por asalariado del 0,7 por 100, permitió una nueva caída de los costes laborales unitarios, del 1,6 por 100.

La mejora en la evolución de la economía española le permitió salir del grupo de Estados miembros con desequilibrios excesivos, tal y como concluye el informe sobre la revisión detallada de los desequilibrios macroeconómicos presentado por la Comisión Europea en marzo de 2014⁴⁸. En dicho documento se constata la disminución de los desequilibrios identificados en el examen exhaustivo de España⁴⁹, que serían cuantificados posteriormente en el Informe sobre el mecanismo de alerta 2014⁵⁰, con especial atención a los avances realizados en el sector financiero (como consecuencia de las medidas de recapitalización y

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

48. Comisión Europea, *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*, COM (2014) 150 final, de 5 de marzo.

49. SWD (2013) 116 final. *In-depth review for Spain in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No. 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

50. Comisión Europea, *Informe sobre el mecanismo de alerta 2014, elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos*, COM (2013) 790 final, de 13 de noviembre.

reestructuración de los bancos), en la balanza por cuenta corriente (a través de las ganancias de competitividad), o en el mercado de la vivienda. No obstante, la Comisión alerta de la persistencia de importantes riesgos para el crecimiento y la estabilidad financiera, relacionados fundamentalmente con el elevado volumen de deuda pública y privada, tanto interna como externa, y con las altas tasas de desempleo. Además, en el Informe sobre el mecanismo de alerta 2014 la Comisión llama la atención sobre los elevados y crecientes costes sociales que está teniendo la crisis en España, identificados a través de las altas tasas de paro de larga duración y de desempleo juvenil, del aumento del número de hogares con muy baja intensidad de empleo, de la caída de los ingresos de los hogares y, como consecuencia de todo ello, del aumento de la pobreza y la exclusión social.

La salida de la recesión y los incipientes signos de recuperación mostrados por la economía española a lo largo de 2013, en un contexto de reducción de la incertidumbre en el ámbito comunitario y de alivio de las tensiones en los mercados financieros, ha favorecido la revisión al alza de las previsiones económicas para España en 2014 por parte de los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales (cuadro I-9). Las estimaciones más recientes apuntan a un aumento interanual del PIB que oscilaría entre el 1,2 por 100 previsto por el Gobierno y el 0,9 por 100, según el FMI.

Se prevé, por tanto, una mejora de la actividad económica que, no obstante, será moderada y paulatina, en la medida en que prevalecen una serie de factores que van

*Previsiones de la
economía española
para 2014*

CUADRO I-9. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2014

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Indicadores	Ministerio de Economía	Comisión Europea		FMI	
	Mayo 14	Mayo 14		Abril 14	
	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	1,2	1,1	1,2	0,9	1,2
Consumo privado	1,4	1,3	0,8	1,2	0,6
Consumo público	-1,3	-0,8	0,7	-1,7	0,3
Formación bruta de capital fijo	0,5	-1,4	2,3	0,6	2,2
Exportaciones de bienes y servicios	5,0	5,5	4,0	5,4	3,4
Importaciones de bienes y servicios	3,6	3,4	3,8	4,5	2,8
Deflactor del PIB	0,5	0,3	1,2	0,2	1,2
Variación del empleo	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Tasa de paro (% de la población activa)	24,9	25,5	11,8	25,5	11,9
Capacidad (+) / necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	-5,5	-5,6	-2,5	-5,9	-2,6
Deuda pública (% del PIB)	99,5	100,2	96,0	98,8	95,6
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% del PIB)	2,0	2,0	3,0	-	-

a continuar limitando la capacidad de crecimiento de la economía española, como son el desalancamiento de empresas, hogares y Administraciones públicas, la todavía reducida disponibilidad de crédito, el ajuste del mercado inmobiliario o el importante volumen de desempleo generado durante la crisis.

Las previsiones se sustentan en un ligero avance de la demanda interna —por primera vez desde el inicio de la crisis—, y en una aportación también positiva —aunque algo inferior a la de los últimos años— de la demanda externa. Así, el gasto en consumo privado podría volver a crecer ligeramente en 2014 (entre el 1,2 y el 1,4 por 100), como consecuencia de una leve mejora de la renta disponible en consonancia con cierto repunte del empleo. La evolución de la formación bruta de capital fija no está tan clara, puesto que mientras que el Gobierno y el FMI apuntan hacia un crecimiento del entorno del 0,5 por 100, la Comisión Europea prevé una caída del 1,4 por 100. En cualquier caso, las previsiones coinciden en que la inversión en bienes de equipo va a continuar la senda de recuperación iniciada en el segundo trimestre de 2013, en base a diferentes factores, como la necesidad de las empresas de reponer el capital productivo depreciado, el aumento de la actividad exportadora, o la mejora de las condiciones financieras externas; mientras que la inversión en construcción seguiría acusando el ajuste del sector inmobiliario y de la obra pública. Por su parte, el gasto en consumo público podría suavizar su ritmo de caída, en parte por efecto del ciclo electoral. No obstante, el Gobierno prevé que el déficit de las Administraciones públicas se reduzca en 1,1 puntos porcentuales, hasta alcanzar el objetivo previsto para 2014 del 5,5 por 100 del PIB, mientras que el déficit estimado por el FMI se sitúa en el 5,9 por 100.

En cuanto a la demanda externa, las previsiones apuntan a un nuevo avance de las exportaciones, en el entorno del 5,0 por 100, frente a un incremento de las importaciones superior al 3,0 por 100, animadas estas últimas principalmente por la mejora de la inversión empresarial y el avance de las exportaciones, intensivas ambas en bienes y servicios importados.

En este contexto, el empleo podría volver a crecer en 2014, aunque muy ligeramente, a tasas que se situarían entre el 0,6 por 100 previsto por el Gobierno y el 0,3 por 100, según el FMI. Dicha evolución, unida a un nuevo descenso de la población activa, contribuiría a una ligera reducción de la tasa de paro, hasta niveles en el entorno del 25 por 100.

Aunque el nivel de incertidumbre se ha reducido considerablemente a lo largo del último año, persisten algunos factores de riesgo que podrían derivar en una evolución menos favorable de la prevista de la actividad económica y del empleo en 2014, y que tienen que ver fundamentalmente con la inestabilidad de los mercados emergentes y con el riesgo de deflación. Así, un empeoramiento de la desaceleración de las economías emergentes podría derivar en un deterioro de las expectativas de crecimiento de la economía mundial, con el consiguiente impacto para las

exportaciones españolas, mientras que una situación de deflación tendría un impacto negativo sobre la demanda interna, al tiempo que dificultaría notablemente el pago de deuda.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS ANTE LA CRISIS

3.2.1. Punto de partida: el Programa Nacional de Reformas 2013

La política económica que puso en marcha el gobierno español en 2013 se instrumentalizó a través del Programa Nacional de Reformas (PNR) para el año 2013, que fue aprobado el 26 de abril por el Consejo de Ministros y presentado a la Comisión Europea en Bruselas junto con la actualización del Programa de Estabilidad de España 2013-2016. Los programas nacionales de reformas constituyen los instrumentos básicos, junto con las directivas europeas, para poner en marcha la Estrategia Europa 2020⁵¹ que adoptó el Consejo de Europa en 2010 para configurar el nuevo marco de referencia para la coordinación de políticas económicas y empleo de los Estados miembros de la Unión Europea.

El contenido del PNR de España para el año 2013 se estructuró en seis partes: el análisis de contexto macroeconómico y perspectivas; los progresos conseguidos para dar respuesta a las ocho recomendaciones específicas aprobadas por el Consejo Europeo en el marco del Semestre Europeo para España en el periodo 2012-2013; el balance del grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020; el bloque de reformas para apoyar el crecimiento, que conforman el grueso del PNR; también se incluyen las prioridades en materia de Fondos Europeos y una mención al proceso seguido en la elaboración del PNR.

Empezando por este último aspecto, resulta destacable que durante el proceso de elaboración del PNR 2013 se mejorase la consulta y participación de los interlocutores sociales, a diferencia de lo ocurrido con el PNR del año anterior en el que fueron excluidos totalmente del ciclo de reformas. No obstante, los interlocutores sociales siguen considerando insuficiente su participación, tanto en la elaboración como en el seguimiento y valoración del PNR, al no haberse cumplido el procedimiento de implementación democrática previsto en la Estrategia Europa 2020 respecto a las directrices para la elaboración de los PNR.

51. Tres prioridades: I) Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; II) Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva y III) Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Objetivos: a) El 75 por 100 de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; b) El 3 por 100 del PIB de la Unión Europea debería ser invertido en I+D; c) En materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 por 100 de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello); d) El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 por 100 y al menos el 40 por 100 de la generación más joven debería tener estudios superiores completos, y e) El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Por lo que respecta al bloque de reformas, que representa el contenido sustancial del PNR, todas ellas se clasifican de acuerdo con las cinco prioridades establecidas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para el año 2013 (AGS) de la Comisión Europea, cada una de las cuales contiene unos ejes que recogen las medidas propuestas. El PNR 2013 profundizó en las reformas emprendidas desde principios del año 2012, sobre todo las medidas dirigidas al saneamiento de las cuentas públicas, e incluyó nuevas reformas que tenían el objetivo de que la economía española gane eficiencia, flexibilidad, competitividad, crecimiento y empleo.

El PNR de 2013 y el Programa de Estabilidad, tomaron en consideración los resultados del examen exhaustivo al que fue sometido España según el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, publicado por la Comisión Europea el 10 de abril de 2013 que concluyó que España sufría desequilibrios macroeconómicos excesivos, especialmente elevados niveles de deuda interna y externa, que seguían poniendo en peligro el crecimiento y la estabilidad financiera; que el sector bancario estaba sometido a un proceso de recapitalización y reestructuración, que incluía la inyección de dinero público; que las rigideces de los mercados de productos y de trabajo contribuían al elevado nivel de desempleo y dificultaban el ajuste de la economía.

En el contexto del Semestre Europeo de 2013, el Consejo de Europa realizó una evaluación del PNR 2013 y la actualización del Programa de Estabilidad de España donde se valoró su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica, su consistencia con las normas y orientaciones de la gobernanza económica global de la Unión Europea. Además, el Consejo Europeo urgió a España a aplicar con eficacia las reformas pendientes y recogió en su dictamen nueve recomendaciones específicas aprobadas en mayo de 2013. Estas recomendaciones determinan el carácter urgente de algunas de las reformas previstas en el PNR 2013 entre las que se destacan: la Ley de Desindexación para reducir el grado de inercia de los precios en el gasto y los ingresos públicos, la regulación del Factor de Sostenibilidad para garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, la urgencia de reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono escolar y potenciar la educación permanente, aprobación de la Ley de Garantía de la unidad de mercado, la Ley de los Colegios y servicios profesionales, la Ley de Apoyo al emprendedor y su internacionalización y la Ley de Reforma de la Administración local, así como la reforma estructural del sector de la electricidad para abordar el déficit de tarifa.

3.2.2. Del Programa Nacional de Reformas a las medidas concretas

A lo largo de 2013 se aprobaron numerosas leyes y normativas concretas para cumplir con lo preestablecido en el PNR. Mientras que algunas de ellas desarrollan directamente los contenidos establecidos en el PNR, otras abordan, de forma transversal, los

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013

I. Proseguir un saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento.

A) Mejora del marco de gobernanza económica.

Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
Velará por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en todos los niveles de la Administración y será regulada por Ley Orgánica. Funciones: análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria.

Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
Prórroga del Fondo de Liquidez Autonómica, ampliación del Plan de Pago a Proveedores, puesta en marcha del Plan de Erradicación de la Morosidad. Medidas: modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera, introducir el concepto de Período Medio de Pago a Proveedores (PMP), obligación de las Administraciones públicas de publicar y medidas penalizadoras por su incumplimiento. Creación de una ley de nueva planta para el control de facturas, creación de registros contables de facturas e impulso de la factura electrónica.

B) Medidas de consolidación fiscal.

Políticas de gasto centradas en el gasto productivo (+D+i y educación) y el mantenimiento del gasto social.

Aumento de ingresos a través del aumento de bases imponibles en IS e IVA y modificaciones en la fiscalidad inmobiliaria.

Mantenimiento de la dotación presupuestaria en I+D+i civil. En educación, los ajustes se concentran en la mejora de la eficiencia de los recursos materiales y humanos, al mismo tiempo que se emprenden reformas hacia una mayor calidad y excelencia del sistema. En las partidas de carácter social, destacan las medidas de modernización del sistema de protección social mediante una nueva regulación de la jubilación anticipada y parcial, así como del factor de sostenibilidad.

Racionalización de bonificaciones fiscales y limitaciones a las deducciones de gastos financieros en el IS. En materia de IVA, ya se produjo un incremento de la base imponible y los tipos impositivos. La fiscalidad inmobiliaria ha eliminado la deducción por inversión en vivienda habitual (nuevos compradores a partir de 1/1/2013) y se ha suprimido la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual adquirida antes del 20/1/2006. Medidas de fomento del alquiler: aplicación más flexible del régimen fiscal especial de arrendamiento de viviendas y modificaciones en la regulación de las sociedades de inversión en el mercado inmobiliario.

C) Mejora de la eficiencia y calidad del gasto público.

Sistema nacional de salud.

Nueva cartera de servicios, diferenciando entre cartera básica de servicios asistenciales y cartera común suplementaria sujeta a la aportación de los usuarios. La reforma farmacéutica se completará con una nueva Orden de Precios de Referencia. Además, en aras de una mayor eficiencia, se pondrá en marcha una plataforma de compras centralizadas, el despliegue de la eSalud y la mayor participación de los profesionales en la gestión de los recursos.

Racionalización del gasto en Dependencia y garantía de su sostenibilidad. Proyecto de Real Decreto donde se plantea el incremento de la aportación del beneficiario al coste de los servicios.

Tendrá por objeto modernizar el funcionamiento y gestión de estas entidades, garantizando su transparencia y control, contribuyendo en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral y la sostenibilidad de la Seguridad Social.

Nueva regulación de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

D) Lucha contra el fraude fiscal y laboral.

Medidas de ámbito fiscal.

Aprobación de un nuevo Plan de Control Tributario, que incorpora la creación de la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional y análisis del negocio del comercio electrónico.

Medidas en el ámbito de la Seguridad Social.
Continúa la aplicación del Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social 2012-2013. Además se reforzarán las medidas organizativas y de colaboración entre instituciones para combatir el fraude.

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013 (continuación)

II. Reestablecer las condiciones normales de préstamo de la economía.

Saneamiento del sistema financiero como paso previo a la reactivación del crédito hacia la economía real y, internacionalización de la empresa española.

Asegurar el estricto cumplimiento de los planes de reestructuración o resolución puestos en marcha por las entidades financieras. Aumento de las líneas de mediación del ICO centradas en el apoyo de actividades que soportan la recuperación económica y el crecimiento, especialmente en particular, las pymes.

Implementación de nuevos productos del ICO: Facilidad de Crédito Rotativa ICO-CAF, Fondo de fondos FOND-ICO, Global y sublínea ICO, Pagares y Bonos de Empresas.

Otras iniciativas ICO: Mercado Alternativo de Renta Fija, "Ley Ascensor" que facilitará el tránsito de empresas entre la Bolsa y el Mercado Alternativo Bursátil y modificación del marco legal del capital riesgo.

III. Fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura.

A) Aumentar la flexibilidad en la economía. Ley de Desindexación de la economía española.

La Ley pretende prevenir determinados "efectos de segunda ronda" en el proceso de generación de precios limitando la influencia de las perturbaciones de precios de origen exógeno. La norma introducirá un nuevo índice de referencia que sustituya al IPC aplicado en las actualizaciones periódicas de ciertos ingresos, gastos, precios, tarifas, tasas y rentas de las Administraciones públicas.

B) Garantizar un entorno favorable a los emprendedores y apoyar su internacionalización.

Ley de Garantía de la unidad de mercado y Plan de Racionalización Normativa.

Su objetivo fundamental es facilitar el libre establecimiento y circulación de operadores en todo el territorio nacional. Se velará por los principios de eficacia, no discriminación, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas, cooperación y confianza mutua y transparencia. También se prevé la actuación de mecanismos ágiles de resolución de los problemas de los operadores con la Administración, a través de la intervención de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El Plan de Racionalización Normativa tiene como objetivo adaptar la normativa vigente de las Administraciones públicas a la Ley de Garantía del mercado único (aplicación prevista en tres fases).

Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a los medios de intervención de los municipios.

Para clarificar las competencias locales sobre las licencias y autorizaciones y garantizar que los medios de intervención utilizados por los municipios no distorsionen de forma innecesaria o desproporcionada la actividad económica.

Ley de Apoyo al emprendedor y su internacionalización.

Persigue crear un entorno empresarial más favorable, fomentando y facilitando la creación de empresas y que los proyectos productivos puedan desarrollarse e internacionalizarse. a) Medidas destinadas a impulsar la iniciativa emprendedora: mejora de la formación en materia de emprendimiento, creación de la figura del Emprendedor de Responsabilidad Limitada, la figura de la Sociedad de Formación Sucesiva, los Puntos de Atención al Emprendedor; b) Medidas fiscales de apoyo al emprendedor: IVA por criterio de caja, deducción por reinversión de beneficios, deducción por I+D; c) Medidas para impulsar la financiación de los emprendedores: eliminación de cargas para incentivar la emisión de valores en el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF), flexibilización de la regulación de los acuerdos de refinanciación e impulso de nuevos instrumentos para la financiación de los proyectos de internacionalización; d) Medidas para fomentar el crecimiento empresarial: ampliación de la lista de actividades exentas de licencia municipal y eliminación de obstáculos al acceso de los emprendedores a la contratación pública; e) Medidas para impulsar la internacionalización de la economía española: creación de un régimen de visados y autorizaciones de residencia para impulsar la atracción de talento e inversión y se definirá una estrategia española de internacionalización.

Ley de Colegios y servicios profesionales.

Persigue eliminar los obstáculos al acceso y ejercicio de la actividad en un número elevado de actividades profesionales. Por un lado, se establecen las condiciones comunes u horizontales a respetar por toda la regulación que incida en el acceso al ejercicio de las distintas profesiones. Por otro lado, las restricciones basadas en una cualificación profesional para el acceso a una actividad sólo podrán exigirse por ley y por motivos de interés general.

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013 (continuación)

<p>Reforma del Gobierno Corporativo.</p>	<p>La finalidad es mejorar la eficacia y responsabilidad en la gestión de las sociedades españolas y situar los estándares nacionales al más alto nivel de cumplimiento comparado de los criterios y principios internacionales de Buen Gobierno. En concreto, se potenciará el papel de las juntas de accionistas en el seguimiento de los esquemas retributivos de los órganos de gestión y alta dirección de las sociedades, se perfeccionarán y ampliarán las recomendaciones del Código Unificado de Buen Gobierno de las sociedades cotizadas y se elaborará un Código de Buenas Prácticas para sociedades no cotizadas.</p>
<p>C) Capital humano.</p>	<p>Mejora de los resultados del sistema de enseñanza y formación.</p>
<p>Reforma educativa.</p>	<p>El principal objetivo es la reducción de la tasa de abandono educativo temprano hasta el 15 por 100 en 2020. Incluye medidas de detección temprana de problemas de aprendizaje, programas de mejora, facilitar la elección de trayectoria formativa más adecuada, intensificar la carga lectiva en competencias clave para el desarrollo académico y dotar a los centros educativos de mayor autonomía para desarrollar proyectos educativos orientados a resultados. Además, se creará un nuevo título de Formación Profesional Básica, al que se podrá acceder sin haber superado la ESO.</p>
<p>D) Impulso de la innovación y las nuevas tecnologías.</p>	<p>Otras medidas: programas de ayuda para jóvenes desempleados para el retorno a estudios de ESO; modalidades de contrato a tiempo parcial facilitadoras de la compatibilización de formación y trabajo, nuevo contrato de formación y aprendizaje; reforma de la formación para el empleo; revisión de contenidos de la formación profesional y futura reforma de la legislación universitaria.</p>
<p>Agenda Digital para España.</p>	<p>Principales actuaciones: fomento del despliegue de redes de servicios de telecomunicación para garantizar la conectividad, mejora de la eAdministración, refuerzo de la confianza en el ámbito digital, impulso del sistema de I+D+i en las TIC y mejora de la formación de los profesionales en las TIC.</p>
<p>I+D+i.</p>	<p>Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 para articular el Sistema Integrado de Información, racionalización de las actuaciones públicas y armonización de los criterios y prácticas de evaluación. Puesta en marcha de instrumentos de programación conjunta entre administraciones. Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, para promover el talento y su empleabilidad en I+D+i, fomentar la investigación científica y técnica de excelencia, impulsar el liderazgo empresarial en I+D+i y la colaboración público-privada.</p>
<p>E) Garantizar un funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados.</p>	<p>Aprobación de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de la Competencia. Integrará en un solo organismo la autoridad de competencia y los actuales organismos supervisores de los sectores regulados de red. Objetivos: garantizar la competencia efectiva <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> en todos los mercados; reforzar la seguridad jurídica; incrementar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y mejorar la calidad supervisora.</p>
<p>Reforma energética.</p>	<p>Medidas para encauzar el déficit de tarifa mediante un reparto equilibrado entre consumidores, empresas y Administraciones públicas. Iniciativas: a) financiación con cargo a los PGE de determinados costes del sistema eléctrico ocasionados por los incentivos a las fuentes de energía renovables; b) Ley de Reforma del Sector Eléctrico, para introducir mecanismos de estabilización financiera y revisar las retribuciones de modo periódico y adaptado a las circunstancias.</p>
<p>Impulsar la competencia en el sector de carburantes.</p>	<p>Con medidas que afectan a los mercados mayoristas y minoristas para velar por la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción, reducir las barreras a los nuevos entrantes y repercutir positivamente sobre los consumidores. Mercado mayorista: refuerzo del régimen de supervisión de las instalaciones logísticas y de almacenamiento con obligación de acceso de terceros en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias. Mercado minorista: limitación de la duración de los contratos en exclusiva; eliminación de barreras administrativas y simplificación de trámites; limitación del número de intralocaciones de venta de productos petrolíferos.</p>

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013 (continuación)

<p>Liberalización del transporte ferroviario de viajeros.</p>	<p>La entrada en vigor del Real Decreto-ley 22/2012 el 31 de julio de 2013, permitirá una mayor y más eficiente oferta de movilidad, con precios más competitivos, establecimiento de las circunstancias que favorezcan la puesta en valor de Renfe, preparándola para competir en un mercado liberalizado y a nivel internacional, maximizar el uso de red de infraestructuras de gran calidad y reducir el coste para la Administración de los servicios con Obligaciones de Servicio Público (OSP).</p>
<p>Mejora de la regulación del transporte terrestre.</p>	<p>No obstante, la transición al nuevo modelo será progresiva y ordenada. Así, el transporte de viajeros con finalidad prioritariamente turística se prestará en libre competencia. Los servicios sujetos a OSP estarán sometidos a licitación pública o adjudicación directa. La prestación de servicios comerciales seguirá un modelo de títulos habilitantes.</p> <p>Prevención de aprobación de la reforma de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, con medidas para reducir el número de licencias exigidas, generalizar la tramitación telemática de expedientes, facilitar la resolución de conflictos contractuales, eliminar barreras operativas, garantizar una supervisión más eficaz del sector del transporte por carretera, mejorar la profesionalidad de las empresas y lograr una mayor transparencia del mercado de transporte.</p>
<p>Nuevo modelo de gestión de infraestructuras aeroportuarias.</p>	<p>Adaptación del sistema tarifario de los aeropuertos españoles al coste real de los servicios prestados. Completar el régimen jurídico en materia de asignación de franjas horarias que eliminará obstáculos al mercado inferior y fomentará una mayor competencia en el mercado. La asignación será realizada por una entidad independiente. Mejora de la transparencia y la supervisión del coordinador de los slots.</p>
<p>F) Mejorar la eficiencia y competitividad de los sistemas logísticos.</p>	<p>El objetivo es potenciar la red de alta velocidad española y alcanzar un alto nivel competitivo en coste, calidad y sostenibilidad en los grandes ejes de transporte, especialmente el corredor del Mediterráneo.</p> <p>A través de la creación de una "Unidad de Logística", cuya misión será favorecer la coherencia y coordinación de todas las actuaciones que se realicen en el ámbito de la logística en España.</p>
<p>G) Crecimiento respetuoso con el medio ambiente y lucha contra los efectos del cambio climático.</p>	<p>Modificación de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación; adaptación de las normas de residuos al marco establecido por la Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados; modificación de las normas sobre responsabilidad ambiental, patrimonio natural y biodiversidad.</p>
<p>Protección del medio ambiente y la diversidad natural.</p>	<p>Favorecimiento de la actividad económica respetuosa con la preservación de las costas mediante el Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas. Impulso al turismo de naturaleza (Plan Sectorial de Turismo y Biodiversidad). Simplificación de la normativa y planificación del medio marino.</p>
<p>Actuaciones contra el cambio climático.</p>	<p>Reducción del impacto del cambio climático en la costa. Impulso a los Planes Especiales de Sequía. Mejora de la calidad del aire (Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire).</p>
<p>H) Impulsar la competitividad de los sectores.</p>	<p>Aprobación de la Ley de Rehabilitación, regeneración, y renovación urbanas, y del Proyecto de Ley de Flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda. Puesta en marcha del Plan Estatal para la regeneración urbana y el alquiler 2013-2016.</p>
<p>Turismo.</p>	<p>Continuación de la aplicación de las medidas aprobadas en el Plan Nacional e Integral de Turismo de 2012 orientadas a generar una oferta turística de calidad, diversificar la demanda en el tiempo y en el espacio y crear el marco adecuado para garantizar la accesibilidad.</p>

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013 (continuación)

Sector agroalimentario.	Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, objetivos: mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aumentar la competitividad en el sector, reducir el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor.
Industrias culturales y creativas.	Ley de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, cuya finalidad es aumentar la competitividad, dimensión, modernización e internacionalización.
	Elaboración de una estrategia, objetivos: impulsar la oferta legal de contenidos digitales, apoyar la formación empresarial de los profesionales, adaptar el aprendizaje técnico a las necesidades de las empresas digitales, impulsar la renovación y modernización de equipos, atraer talento creativo, eliminar barreras a la entrada, reducir la dimensión local de la industria y reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual.
IV. Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis.	
A) Mercado de trabajo y políticas activas de empleo.	
Seguimiento de la reforma laboral.	Supervisión del grado de aplicación de la reforma laboral aprobada en 2012 y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos a través de la elaboración y seguimiento de indicadores del mercado de trabajo, creación de empleo, tasa de paro, tasa de temporalidad, etc. y también mediante el análisis de la jurisprudencia para identificar problemas de aplicación y proceder a su corrección. A través de un informe elaborado por un organismo independiente, se podrán definir futuras actuaciones en el mercado laboral.
	Líneas de actuación:
	Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), cuyos principales contenidos se abordaron en la Conferencia Sectorial del 11 de abril de 2013. Inclusión de indicadores de seguimiento y orientación a resultados.
	Estrategia Española de Empleo 2012-2014 que, junto al PAPE, perseguirá una mayor cooperación entre los distintos servicios públicos de empleo y una mayor evaluación de estas políticas.
Políticas activas de empleo.	Fomento de la inserción laboral a través de la formación. Medidas: Estrategia de desarrollo 2013-2015 que complementa al sistema de formación dual, revisión del modelo de formación de trabajadores ocupados y desempleados, y reforma de la legislación sobre certificados de profesionalidad.
	Desarrollo del nuevo sistema de gestión de las prestaciones por desempleo que permita detectar mejor los incumplimientos de las obligaciones de activación de empleo y formativas de los beneficiarios.
	Mejora de la intermediación laboral: finalización del Portal Único de Empleo y puesta en marcha de la colaboración pública-privada en este ámbito.
	Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.
B) Inclusión social.	
Medidas de combate contra la pobreza y la exclusión social.	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que abordará la pobreza infantil, el empleo de los colectivos más vulnerables, y la garantía de un sistema de prestaciones que apoye a las personas más necesitadas.
	Plan Integral de Apoyo a la Familia y Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020.
V. Modernizar la Administración pública.	
A) Racionalización y eliminación de duplicidades.	
Ley para la Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.	Objetivos fundamentales: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades, racionalizar la estructura organizativa, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer una regulación favorable a la iniciativa económica privada. Se busca el equilibrio financiero de las corporaciones locales, la eficiencia en el ejercicio de sus actividades y una mayor profesionalización en toda la función local a nivel administrativo y político.

CUADRO I-10. RETOS PLANTEADOS Y MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA EN 2013 (continuación)

<p>Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).</p>	<p>Para proceder a una revisión de la Administración pública que profundice en su eficiencia y reduzca su coste, sin disminuir la calidad de los servicios prestados.</p>
<p>B) Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.</p>	<p>Mejora de la transparencia y rendición de cuentas de las Administraciones públicas, derecho de acceso a la información pública previa solicitud y mejoras en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Previsión de sanciones en caso de no actuar conforme a los principios éticos y de actuación que deberán regir la transparencia.</p>
<p>C) Impulso de la Administración electrónica y reducción de cargas.</p>	<p>Aprobación del VII Acuerdo del Consejo de Ministros sobre reducción de cargas administrativas y el Plan de Acción de Administración Electrónica de la AGE.</p>
<p>D) Mejora de la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales.</p>	<p>Líneas de actuación: Profesionalización de la carrera judicial. Nueva organización del sistema judicial y del reparto de asuntos judiciales: reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento civil al objeto de ampliar las actuaciones que el procurador de la parte ejecutante puede llevar a cabo, tramitación de una nueva Ley Orgánica del Poder judicial y una nueva Ley de Enjuiciamiento criminal. Reforma del sistema de tasas judiciales. Potenciar la solución extrajudicial de conflictos.</p>

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA, 2013

CEOE y CEPYME

Observaciones generales

CCOO

El PNR está condicionado por la Actualización del Programa de Estabilidad (PE). De esta forma, el establecimiento de objetivos de reducción de déficit para el período 2013-16, determina en última instancia muchas de las medidas más significativas del PNR.

UGT

Los interlocutores sociales no han podido ejercer su necesaria participación en la elaboración, seguimiento y valoración del PNR. Tan solo han sido invitados a colaborar en el mismo, sin previa consulta y notificación de las líneas básicas del Programa. Además, el PNR debe integrar dos ciclos distintos de coordinación: uno obligatorio, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y otro, voluntario, que responde a la implementación de la Estrategia Europa 2020. El texto mezcla objetivos de ambos ciclos y resulta en ocasiones confuso.

Sostenibilidad de las finanzas públicas

Se valora positivamente el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de los objetivos de déficit público. Sin embargo, no se comparte plenamente la estrategia de política fiscal y presupuestaria. La política fiscal y presupuestaria del Gobierno en 2012 y 2013 apenas modifica el impacto negativo que algunas partidas presupuestarias tienen sobre la actividad empresarial. Se sigue aumentando la carga fiscal, sobre todo de las empresas, la austeridad del gasto se concentra en las partidas ligadas a la actividad productiva y no se introducen cambios esenciales en la gestión de los servicios públicos.

El saldo estructural es un concepto económico controvertido y el objetivo cuantitativo fijado resulta arbitrario. Los esfuerzos de reabsorción del déficit estructural pueden erosionar los derechos económicos y sociales de los trabajadores.

Fiscalidad

La propuesta de reforma fiscal debería establecer un sistema tributario claro, estable y más centralizado, que favorezca el emprendimiento y la inversión, centralice los principios reñidores de la imposición ambiental y simplifique las obligaciones tributarias formales y las cargas administrativas.

A pesar de la ampliación del plazo para los objetivos de déficit, el esfuerzo exigido para reducirlo en el período 2013-2016 supondría 4,3 puntos del PIB. Ello implica un severo lastre a corto plazo sobre la producción, cuya intensidad se multiplica al aplicarse a una economía ya debilitada por los ajustes de los últimos años. La consolidación fiscal no debería obstaculizar la actividad económica y la creación de empleo, así como la transformación progresiva del modelo de crecimiento del país. Por otro lado, el reparto del esfuerzo de consolidación entre administraciones resulta discriminatorio, en la medida que el gasto autonómico afecta a partidas clave como sanidad, educación, dependencia, servicios sociales y empleo.

El PNR presta una insuficiente atención a esta materia, cuando resulta esencial para la adecuada financiación de las políticas públicas. La menor recaudación no es debida exclusivamente a la crisis, sino que existe margen de ingreso en la fiscalidad empresarial, la reducción del fraude o la imposición sobre los grandes patrimonios.

Factor de Sostenibilidad de las pensiones

Esta reforma se valora positivamente dado el notable deterioro de las cuentas de la Seguridad Social.

El Anteproyecto de Ley fue aprobado sin negociación previa y con el rechazo de CCOO y el resto de agentes sociales. Por lo demás, la reforma debería respetar el acuerdo alcanzado en el ASE de febrero de 2011 y su traslación legislativa en la Ley 27/2011.

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA, 2013
(continuación)

CEOE, y CEPYME	CCOO	UGT
	<p>Las jubilaciones anticipadas no suponen un aumento del gasto en el sistema de seguridad social. La existencia de coeficientes reductores de la cuantía de la pensión hace que no resulte más costoso pagar a un trabajador una pensión completa a partir de la edad ordinaria de jubilación, que pagar una pensión reducida en función del tiempo que se anticipe la edad de jubilación.</p>	
<p>Mercado laboral</p>		<p>Sobre las medidas para el seguimiento de la reforma laboral, se considera que las reformas unilaterales promovidas por el Gobierno han tenido el rechazo y la contestación de los sindicatos. A la luz de los datos, la reforma no ha servido para crear empleo; al contrario, solo ha servido para intensificar la destrucción de empleo, devaluar los salarios y empeorar las condiciones laborales de los trabajadores. Destaca, en positivo, la importancia dada de la supervisión y evaluación, así como la necesidad de nuevos indicadores, dadas las actuales insuficiencias estadísticas.</p>
<p>Políticas de empleo</p>	<p>Estas políticas están orientadas al desempleado, y no tanto a la empresa. En cambio, es imprescindible detectar las necesidades de las empresas mediante el conocimiento exhaustivo de las necesidades del tejido productivo.</p>	<p>El contenido del PNR puede considerarse un conjunto de intenciones, en la medida que los objetivos señalados no prevén incrementos en los presupuestos del SEPE ni en el de los Servicios Autonómicos de Empleo con los que abordar estas medidas, ni programas que modifiquen las actuales políticas activas de empleo.</p>
<p>Existe un desequilibrio y una insuficiente conexión entre políticas activas y pasivas de empleo, que hace que el principal problema de los servicios públicos sea determinar cuál es la disponibilidad real para trabajar de los inscritos en desempleo.</p>		<p>En cuanto a las estrategias de empleo juvenil, debería tomarse como criterio principal el bajo nivel de estudios para una mejor definición del grado de vulnerabilidad, y no el de edad.</p>
<p>La estrategia de desarrollo 2013-2015 en el ámbito de la FP prevista en el PNR apoya parte del enfoque señalado por las organizaciones empresariales. Este consiste en el impulso de la evaluación y la calidad de la formación, buscando una mayor vinculación de la misma con las necesidades específicas del tejido productivo.</p>		

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Servicios sociales e inclusión social		
<p>La inclusión de medidas de este ámbito en el PNR es dispersa y no incluye medida del coste estimado.</p> <p>No resulta aceptable la motivación aducida en el PNR 2013 para la modificación de la normativa que regula el subsidio especial por desempleo destinado a los trabajadores de mayor edad; esto es, proteger a los trabajadores de mayor edad para que el empleador los mantenga en su empleo.</p> <p>Los planes sectoriales del ámbito de la política social constituyen declaraciones de intenciones sin mayor desarrollo de sus detalles.</p> <p>En cuanto a la dependencia, se critica la reducción de intensidades de las prestaciones económicas y el servicio de ayuda a domicilio.</p>	<p>El PNR carece de medidas concretas y eficaces que alcancen al conjunto de la población que están viviendo por debajo del umbral de pobreza y en riesgo de exclusión, limitándose a agrupar bajo este epígrafe programas y planes, que en el mejor de los casos, contienen alguna medida destinadas a personas en situación socioeconómica más grave y, en otros, acciones que los recortes del último año hacen irrealizables.</p>	
Sistema sanitario		
<p>Las medidas de reducción de plantillas en la sanidad pública han sido rechazadas siempre por las organizaciones sindicales. En la medida que el PNR de 2013 insiste sobre esta idea, se reitera la inconveniencia de una menor dotación de recursos humanos.</p> <p>Se echa en falta la evaluación de medidas relativas a este ámbito y su impacto, no solo en términos económicos sino de equidad y calidad de las prestaciones, en un plazo razonable.</p>		
Sistema educativo		
<p>La reforma educativa planteada en el PNR cumple con algunas de las prioridades identificadas por las organizaciones empresariales. Entre las cuales: abordar la elevada tasa de abandono prematuro, la falta de cualificación profesional reconocida de un amplio sector de la población y la heterogeneidad de resultados académicos por comunidades autónomas, así como impulsar la libertad de enseñanza y la cultura de emprendimiento.</p>	<p>La concepción de la educación en el PNR como instrumento al servicio de la competitividad es restrictiva y aprovecha una situación “coyuntural” (la crisis económica) para conseguir objetivos que no responden al interés general.</p>	<p>La falta de consenso y el rechazo de todos los colectivos implicados en la educación invalidan la reforma educativa que se propone.</p>
		<p>El Plan para la disminución del abandono escolar temprano y el Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) cuentan con una dotación presupuestaria insuficiente.</p>

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA, 2013
(continuación)

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Reforma de las Administraciones públicas		
Se considera necesario un ajuste a medio plazo de los gastos permanentes del conjunto de las Administraciones públicas. Para ello, es obligada una hoja de ruta de reformas estructurales en el ámbito del sector público, así como el estudio de las duplicidades entre todos los niveles de las Administraciones públicas para evitar las ineficiencias, mejorar la coordinación y reducir gastos improductivos.	La reforma de la Administración local se presenta como un elemento clave en el proceso de reducción y control del déficit público, cuando el conjunto de las Administraciones locales en España cerraron el ejercicio 2012 con un déficit inferior al objetivo establecido por el Estado (-0,2 PIB) y la deuda de las Administraciones locales representa solo el 4,5% del total de las Administraciones públicas.	
Administración de Justicia		
El PNR responde a las demandas reformistas sobre la mejora de la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales.	Las medidas planteadas en este ámbito constituyen un paso hacia la privatización del servicio público de la Administración de Justicia, entendiéndose a la gestión privada servicios universales y gratuitos. Además, se critican las subidas en las tasas judiciales.	
Infraestructuras y transportes		
	La Ley de Ordenación de transportes terrestres, pone en riesgo el actual funcionamiento del régimen concesional por el que se rige el transporte regular de viajeros y que, hasta el momento, ha dotado de certidumbre al sistema, permitiendo una mayor dimensión e inversiones estratégicas a las empresas concesionarias y generando unas relaciones laborales estables.	
Sector energético		
Se considera imperativo adoptar las medidas oportunas para evitar la creación de nuevos déficits. Para ello es necesario el análisis de los componentes que integran los costes regulados del sistema eléctrico sobre la productividad y empleo del usuario, la optimización del uso de las instalaciones productivas e infraestructuras energéticas existentes y la apuesta por las energías renovables mediante el impulso de la I+D.	Las medidas tendientes a la reducción del déficit de tarifa no han tenido los efectos deseados, provocando además el hundimiento de los sectores renovables y de la cogeneración industrial.	
I+D		
Se debe garantizar que las restricciones presupuestarias no afecten a un área tan importante para la competitividad como es la I+D+i y el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Se pide adaptar las políticas, planes y actuaciones de I+D+i a la realidad del tamaño de las empresas españolas, así como lograr una mayor homogeneidad de las convocatorias públicas.	Comparado con 2011, el presupuesto aprobado en 2013 para la política de I+D+i presenta un recorte de fondos del 31 por 100, lo que muestra el bajo nivel de compromiso actual con la I+D. Se dispone de un menor presupuesto y además se ejecuta en menor medida, con lo que el recorte resulta doble.	

CUADRO I-11. PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA, 2013
(*continuación*)

CEOE y CEPYME	CCOO	UGT
Reformas financieras		
<p>La modificación del marco legal del capital riesgo propuesta en el PNR responde adecuadamente a las necesidades de un régimen fiscal más favorable en ese ámbito. Además, el PNR contempla otras medidas señaladas como necesarias, como son nuevas líneas del ICO para facilitar e incentivar el acceso de las pymes a la financiación de este organismo, así como la creación de un Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF).</p>		
Ley de Garantía de la unidad de mercado		
<p>Valoración positiva, en la medida que abordó la necesidad de eliminar toda normativa que suponga duplicidades y cargas innecesarias; simplificar los procedimientos administrativos, en especial los relacionados con la actividad empresarial; así como garantizar el cumplimiento de toda normativa mediante los mecanismos de inspección y control adecuados, y realizar análisis de Impacto Normativo.</p>		
Ley de Apoyo al emprendedor y su internacionalización		
<p>Responde a las necesidades de reducir la carga administrativa y los trámites necesarios para emprender una actividad empresarial y facilitar la internacionalización de las empresas.</p>		
Nuevo marco de supervisión de la competencia y los mercados		
<p>Valoración positiva; ya que están dirigidas a reducir el número de órganos reguladores sectoriales a los estrictamente necesarios, así como garantizar la profesionalidad e independencia de los consejeros de dichos órganos y de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.</p>		
Agenda Digital para España		
<p>Responde a la necesidad de facilitar el despliegue de redes de alta velocidad para fomentar la conectividad digital y promover un acuerdo entre los diferentes niveles de la Administración pública con ese objeto (reducción de barreras administrativas y favorecer la unidad de mercado, tanto en el ámbito de las redes fijas como en el de las redes móviles).</p>		

objetivos planteados en el mismo. En 2013, la mayor parte de la normativa jurídica estatal aprobada adoptó la figura de la ley ordinaria a diferencia del año anterior en el que predominó la figura del Real Decreto-ley. En cuanto a su contenido, las medidas aprobadas conjugan dos objetivos prioritarios e inherentes a la actual política económica de la Unión Europea, que son la consolidación fiscal y la competitividad. A continuación se reflejan las medidas más relevantes implementadas, en orden cronológico, teniendo en cuenta que las leyes de mayor calado se aprobaron en los últimos meses del año.

En febrero, en línea con las medidas de mejora de la calidad, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales previstas en el PNR, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2013, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita⁵², establece cambios en el cálculo de las tasas judiciales para las personas físicas, minora el tipo y establece topes máximos. Además, introduce exenciones totales y parciales de tasas en determinados casos y se amplían los supuestos que permiten el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En sintonía con las medidas de fomento del emprendimiento planteadas en el PNR, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que, entre otras medidas, establece una cuota de autónomo inicial reducida, la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, o la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo, reducciones en el IRPF y medidas destinadas a incentivar la incorporación de jóvenes a las empresas de la economía social. Este real decreto, en línea con los planteamientos del PNR, también incluye medidas sobre el sector de los carburantes, orientadas a alcanzar la estabilidad de los precios de los combustibles de automoción, tanto en el mercado mayorista como minorista.

En el mes de mayo, el Congreso aprobó la Ley 2/2013, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establece un nuevo marco legal en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener una mayor continuidad a largo plazo, previendo la prórroga de las concesiones otorgadas en el litoral y reconociendo su transmisibilidad.

Posteriormente, en el mes de junio, se aprobaron una serie de leyes importantes, como la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que modifica en profundidad el sistema de supervisión regulatoria vigente mediante la creación de un nuevo organismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que integra a la Comisión Nacional de la

52. Véase el Dictamen 1/2013 del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita que fue aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 20 de marzo de 2013.

Competencia y la mayor parte de los organismos de supervisión sectorial: la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y la Comisión Nacional del Sector Postal. Por otro lado, la Ley suprime la Comisión Nacional del Juego y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. La Ley se limita a ordenar el nuevo esquema institucional, ya que deja intacto el contenido normativo en materia de defensa de la competencia, la tipificación de conductas prohibidas, el sistema de control de concentraciones y las normas de vigilancia de ayudas estatales, así como las reglas específicas de los distintos sectores regulados.

En el mismo mes y día, el Parlamento aprobó la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas⁵³, que introduce importantes cambios en el mercado del alquiler de vivienda que son: la duración mínima del arrendamiento se reduce de 5 a 3 años, se facilita la recuperación del inmueble por el arrendador para destinarlo a vivienda permanente, la ley prevé que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento tras un mínimo de seis meses, se permite la actualización de la renta según criterio de los contratantes y se prevé la creación de un Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler.

Las medidas y objetivos previstos en el PNR orientados al impulso de la competitividad en los ámbitos del suelo y vivienda se reflejan en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Las medidas que introduce esta ley suponen cambios importantes en la Ley del Suelo y la Ley de la Propiedad horizontal, que son entre otros: modificaciones sustanciales sobre la iniciativa en las actuaciones de transformación y edificatorias, la iniciativa de los particulares, sean o no propietarios, para la ejecución de la urbanización, ya no se configura como un derecho, sino que se establece el deber de los particulares de contribuir en los términos establecidos en las leyes a la acción urbanística de los entes públicos, se crea la figura de las “actuaciones edificatorias”, establece el deber legal de conservación de los inmuebles, completa y mejora la regulación sobre complejos inmobiliarios, establece novedades sobre la declaración de obra nueva y amplía las garantías para el cobro de las cuotas de comunidad, ampliando el plazo de uno a los tres años anteriores.

También fue aprobada en este mes, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de Reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial, que establece algunos cambios, entre otros, un nuevo sistema de designación de los vocales del CGPJ, un nuevo reparto de competencias entre los órganos del Consejo, transforma la Comisión Disciplinaria, eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del Consejo y regula el ejercicio a tiempo parcial del cargo de vocal.

53. Véase el Dictamen del CES 2/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno celebrado el día 20 de junio de 2012.

En línea con los retos planteados en el PNR, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. Mediante el citado Real Decreto-ley se puso en marcha una nueva fase del mecanismo de pago a proveedores de las comunidades autónomas y las corporaciones locales que permitió la cancelación de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores que fuesen líquidas, vencidas y exigibles con anterioridad a 31 de mayo de 2013, siempre que estas estuvieran contabilizadas.

En el mes de julio, teniendo en cuenta la agenda establecida en el PNR en relación a la pretensión de garantizar el funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados, el Parlamento aprobó la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad aérea. Esta Ley incorpora a la Ley de Ordenación de los transportes terrestres las exigencias contenidas en los reglamentos europeos, las relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, las relativas al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera y al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, se refuerza el carácter contractual de la relación entre el gestor del servicio y la Administración titular de este y se destaca el encuadramiento definitivo de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor como una modalidad concreta de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo y la redefinición de las distintas actividades auxiliares y complementarias del transporte de mercancías para adecuarlas a la realidad actual del mercado, incluyendo la figura del operador logístico.

En el mes de agosto, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria⁵⁴. Su objetivo es mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria para aumentar la eficacia y competitividad del sector y reducir el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores. Una de las principales novedades de la norma afecta a los contratos alimentarios para los que se establece la obligación, como norma general, de formalizarlos por escrito y conservación de todos los documentos. Además, hace referencia a la próxima redacción del Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria y prevé la creación de un Registro Estatal de operadores de la cadena alimentaria.

En esta misma línea de medidas para impulsar la competitividad en el sector agroalimentario previstas en el PNR, se aprobó la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter

54. Véase el Dictamen del CES 5/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno celebrado el día 21 de noviembre de 2012.

agroalimentario⁵⁵. Esta ley prevé la articulación de un Plan Estatal de Integración Asociativo, dando participación a las comunidades autónomas y al sector, e introduce modificaciones para facilitar la consecución de sus fines en la Ley sobre el Régimen fiscal de las cooperativas de 1990 y en la Ley de Cooperativas de 1999, como la nueva denominación de cooperativa agroalimentaria, más aproximada a la realidad socioeconómica.

En septiembre se aprobó una de las leyes importantes anunciadas en el PNR, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización⁵⁶. El objeto de esta Ley es apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización. Así, la Ley considera emprendedor a la persona que, independientemente de su condición de persona física o jurídica, desarrolla una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley.

Además, se destacan las siguientes medidas que adoptó: la creación de la figura del emprendedor de responsabilidad limitada por las deudas derivadas de sus actividades económicas introduciendo la inembargabilidad de su vivienda habitual; la creación de la sociedad limitada de formación sucesiva para abaratar y facilitar la constitución de una sociedad y su actividad; las medidas para agilizar el inicio de la actividad emprendedora o los mecanismos de negociación extrajudiciales para que el fracaso no impida a los emprendedores comenzar un nuevo proyecto. Entre las medidas fiscales y de seguridad social, la ley incluye el IVA de caja, por el que las pymes no tendrán que ingresar el IVA antes del cobro de la factura, y los incentivos por inversión de beneficios empresariales. Además, la Ley incluye incentivos para la I+D+i, las bonificaciones en las cotizaciones a emprendedores en situación de pluriactividad y la reducción de cargas administrativas para pymes y autónomos.

Posteriormente, en el mes de noviembre, el Congreso aprobó otra de las leyes que proponía el PNR, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de Creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal. Esta nueva entidad es considerada como un ente de Derecho público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones públicas, cuyo objeto es velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el

55. Véase el Dictamen del CES 4/2012 sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, aprobado en la sesión ordinaria del Pleno celebrado el día 21 de noviembre de 2012.

56. Véase el Dictamen del CES 6/2013 sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 10 de junio de 2013.

análisis de las previsiones económicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y analizará la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Además, podrá formular, cuando considere, las opiniones y los informes que estime oportunas sobre los asuntos previstos en esta u otras leyes.

En el mes de diciembre se aprobaron una serie de leyes de gran calado y directamente vinculadas con los retos planteados en el PNR. Así, las Cortes aprobaron la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Aunque está fundamentalmente orientada a las Administraciones públicas (estatal, autonómica y local), los organismos de la Seguridad Social y entidades directamente vinculadas, también se hace mención expresa de la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo. Asimismo, la Ley indica otros sujetos con obligaciones de información: los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, e incluso, entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por 100 del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Entre otras disposiciones, se destaca la obligación de hacer pública toda la información relativa a los contratos públicos, no limitándose solo a la referida a los correspondientes actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria.

Esta Ley, supone una novedad relativa en nuestro ordenamiento jurídico, de hecho, por vez primera se regula con carácter general el acceso a la información pública. España era, hasta la entrada en vigor de esta ley, uno de los pocos países de la Unión Europea que no disponía de una regulación general del acceso a la información pública.

Otra ley muy relevante dentro de la agenda del Gobierno fue la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado⁵⁷, en la cual se arbitran una serie de medidas y principios que pretenden corregir los defectos de la fragmentación del mercado español, ocasionada por un exceso de normativa estatal y autonómica. La Ley tiene el objetivo de eliminar los obstáculos y trabas para el ejercicio de la libertad

57. Véase el Dictamen del CES 5/2013 del Anteproyecto de Ley de Garantía de la unidad de mercado, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 18 de abril de 2013.

económica y empresarial dentro de todo el territorio nacional para crear un entorno que favorezca la competencia, la inversión, el mejor aprovechamiento de las economías de escala y que los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad.

En otro orden de las cosas, en relación con las medidas planteadas en el PNR relativas al capital humano, el Congreso aprobó la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa. Los cambios que introduce son, entre otros: el establecimiento de pruebas nacionales comunes al final de cada etapa educativa, el castellano como lengua vehicular, la asignatura de religión es puntuable, cambios en competencias curriculares, las asignaturas troncales son reguladas por el Gobierno central con una carga lectiva mínima del 50 por 100 del horario total, anticipo de elección de itinerarios en la ESO, y se refuerza la formación profesional y los conciertos.

También en el mismo mes las Cortes aprobaron 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 Social⁵⁸. Define el factor de sostenibilidad como un instrumento cuyo fin es vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de una fórmula predeterminada, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes. Su fin es mantener la proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones del Sistema, garantizando a las generaciones presentes y futuras la percepción de pensiones adecuadas y suficientes. Además esta Ley establece un nuevo índice de revalorización de las pensiones que se calcula mediante una fórmula que tiene en cuenta la variación interanual de los ingresos, pensiones contributivas y gastos del Sistema y que se incluirá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, y no podrá ser inferior al 0,25 por 100.

En el mismo mes, se aprobó la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la deuda comercial en el sector público. Esta Ley considera que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, fijado en 30 días por la legislación comunitaria. Además, la Ley obliga a todas las Administraciones públicas a publicar el periodo medio de pago (PMP) a sus proveedores a partir del mes siguiente de su entrada en vigor. También tendrán la obligación de disponer de un Plan de Tesorería con la previsión de pago a proveedores que garantice el pago a 30 días. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas hará un seguimiento del cumplimiento

58. Véase el Dictamen del CES 7/2013 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 26 de septiembre de 2013.

de los periodos medios de pago. Por último, el incumplimiento del periodo medio de pago pondrá en marcha un sistema automático y progresivo de medidas de control.

Finalmente, el Parlamento aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Las principales medidas que introduce son: se concretan tanto las competencias propias como las delegadas, que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, se permitirá que los Ayuntamientos solamente ejerzan las competencias que están previstas en la Ley. Asimismo, se refuerza el papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de forma que podrán coordinar determinados servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes, mediante su prestación por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios o mancomunidades.

Además, se incluyen medidas para impulsar la fusión voluntaria de municipios, para ello, se establecen medidas de incentivo, tales como el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.

Por otro lado, la función interventora en las entidades locales se refuerza respecto a su función fiscalizadora y de comunicación de información con carácter anual al Tribunal de Cuentas. Así, se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control. La Ley también establece el régimen de los funcionarios con habilitación nacional que serán seleccionados, formados y sancionados, en los casos más graves, por el Estado.

Por último, la ley establece medidas liberalizadoras para favorecer la actividad económica local, como no someter el ejercicio de actividades económicas a la obtención de licencia, excepto en los casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas.

En línea con las medidas y objetivos planteados en el PNR para garantizar un funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados, el Congreso aprobó la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico⁵⁹. Esta Ley impulsa el principio de competencia efectiva en el sector eléctrico reforzando los principios de objetividad, transparencia y

59. A lo largo de 2013, se aprobaron más leyes y Reales Decretos-ley sobre el sector eléctrico: Ley 15/2013, de 17 de octubre, por la que se establece la Financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico, ocasionados por los incentivos económicos para el fomento a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y se concede un crédito extraordinario por importe de 2.200.000.000 de euros en el presupuesto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la Garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares; Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero; 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 el Real Decreto-ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014.

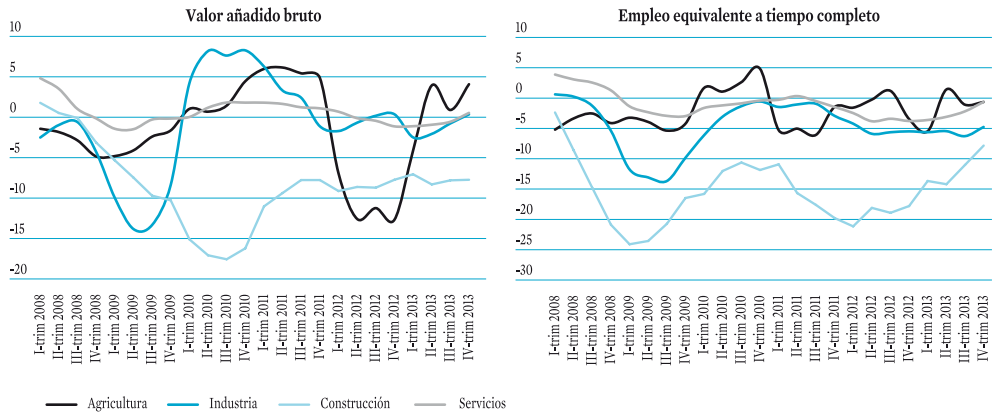
no discriminación en el otorgamiento de acceso y conexión a las redes, fija el régimen de otorgamiento y denegación bajo criterios exclusivamente técnicos, establece la regulación sobre la que se van a basar las relaciones entre los consumidores y las empresas comercializadoras y distribuidoras en relación con el suministro de energía eléctrica, mediante el establecimiento de sus derechos y obligaciones en el marco general de contratación, establece el denominado precio voluntario para el pequeño consumidor y se define la figura del consumidor vulnerable, vinculado a determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo, y se establece la adopción de las medidas oportunas para garantizar una protección adecuada a estos consumidores. Finalmente se procede a una reformulación del régimen sancionador para adaptarlo a la evolución que ha experimentado el sector desde el inicio del proceso de liberalización, así como a un reforzamiento de los mecanismos de control del sistema por parte de las autoridades públicas en materia de inspección, registro de actividades y control del fraude.

En línea con las medidas planteadas en el PNR sobre la modernización de la Administración pública y las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales se aprobaron la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público. Esta Ley incrementa sustancialmente el rigor, el control y la adaptación tecnológica de los procedimientos de facturación, su gestión y tramitación telemática dentro del ámbito de la contratación pública⁶⁰.

Finalmente, en relación con las reformas que el PNR previó sobre el gobierno corporativo de la entidades de crédito, se aprobó la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de ahorro y fundaciones bancarias. Algunos de los aspectos más destacados de la norma son los siguientes: sobre las cajas de ahorro: se impide que tengan un tamaño tan grande como para que adquieran carácter sistémico, se profesionalizan los órganos de gobierno de las cajas, pues todos los miembros del consejo de administración deberán tener conocimientos y experiencia específicos para el ejercicio de sus funciones, se modifica la composición de la asamblea general, reduciéndose el porcentaje de participación de las Administraciones públicas de un 40 a un 25 por 100, reforzándose el papel de los impositores mediante la previsión de un nuevo mecanismo para la designación de sus representantes en la asamblea e incrementando su presencia en la misma hasta la horquilla del 50 y 60 por 100 y se establece la necesidad de que en los órganos de gobierno y en los comités de las cajas exista un porcentaje de consejeros independientes. En cuanto a las fundaciones bancarias, la Ley considera como tales las fundaciones que tienen un porcentaje mínimo del 10 por 100 de participación en un banco y regula el régimen de transformación en una fundación bancaria, tanto de las cajas de ahorro como de las fundaciones ordinarias.

60. En esta misma línea también se aprobó el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

GRÁFICO I-4. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2008-2013
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2008.

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

Salvo para el sector primario, que registró un aumento interanual del 1,1 por 100 de su VAB, el resto de ramas de actividad redujeron su producción en 2013. Las caídas continuaron estando lideradas por el sector de la construcción, cuyo VAB bajó un 7,7 por 100, enlazando seis años consecutivos de ajuste. La producción industrial sufrió de nuevo un retroceso, esta vez del 1,2 por 100; en concreto la producción de manufacturas descendió un 0,9 por 100. La producción del sector servicios cayó un 0,5, destacando el descenso de las actividades financieras y de seguros (un -3,3 por 100) y la caída por primera vez desde el inicio de la crisis de los servicios de las actividades inmobiliarias (un -0,2 por 100) (gráfico I-4) (cuadro I-12).

Cabe destacar, no obstante, que ese descenso en la producción de la mayor parte de las ramas de actividad fue mitigando su ritmo de caída en términos interanuales trimestrales, de manera que, muchas de ellas registraron un crecimiento en el cuarto trimestre. En los últimos tres meses de 2013 aumentó la producción del sector primario, de las manufacturas industriales y, dentro del sector servicios, de ramas como el comercio, reparaciones, transporte y hostelería, o las actividades profesionales, administrativas y auxiliares.

Por otra parte, de los 554.200 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo que se perdieron durante 2013, más de la mitad pertenecían al sector servicios (un 53,0 por 100), un 23,4 por 100 al sector de la construcción y un 21,8 por 100 al sector industrial; no obstante, en consonancia con la evolución trimestral de la producción se observa una moderación en el ritmo de destrucción de empleo a medida que avanzó 2013.

3.3.1. Sector primario

El sector primario fue el único de los grandes componentes de la oferta que registró un avance de su producción durante 2013, un 1,1 por 100, superando con creces el mal

CUADRO I-12. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2011-2013
(Tasas de variación interanual)

	Industria					Servicios							
	PIB Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Comercio, repar, transporte y hostelería	Información y comunicac.	financieras y seguros	Act. inmobiliarias	Actividades profesional admnitivas y auxiliares	Act. recreativas, reparaciones y otros		
I trim. 2011	0,6	6,0	6,3	4,3	-11,0	1,8	2,2	1,6	-4,0	3,0	5,1	1,6	-0,7
II trim. 2011	0,3	6,1	3,3	2,1	-9,4	1,6	2,0	0,1	-3,9	2,9	5,4	1,4	-0,9
III trim. 2011	0,0	5,4	2,4	1,5	-7,8	1,2	0,8	0,0	-3,6	3,1	5,5	0,8	1,3
IV trim. 2011	-0,6	4,9	-1,1	-2,5	-7,8	1,1	0,1	-0,2	-1,2	3,0	5,2	0,8	1,2
2011	0,1	5,6	2,7	1,3	-9,0	1,4	1,3	0,3	-3,2	3,0	5,3	1,1	0,2
I trim. 2012	-1,2	-6,9	-1,7	-2,8	-9,1	0,7	1,3	0,9	0,8	0,9	-1,2	0,4	0,7
II trim. 2012	-1,6	-12,6	-0,7	-1,8	-8,6	-0,1	0,2	1,3	1,0	0,8	-2,6	-0,1	-2,2
III trim. 2012	-1,7	-11,2	0,2	0,1	-8,7	-0,4	1,0	1,0	-6,1	1,6	-1,5	-1,3	-2,5
IV trim. 2012	-2,1	-12,7	0,4	0,1	-7,7	-1,1	-0,5	0,5	-6,9	1,1	-2,2	-1,1	-3,0
2012	-1,6	-10,9	-0,5	-1,1	-8,6	-0,3	0,5	0,9	-2,8	1,1	-1,9	-0,5	-1,7
I trim. 2013	-1,9	-4,1	-2,5	-2,5	-7,0	-1,1	-1,9	-0,7	-3,7	-0,3	-0,8	0,4	-2,7
II trim. 2013	-1,6	3,9	-2,1	-1,2	-8,3	-0,9	-0,2	1,0	-4,1	-0,6	-0,7	-2,0	-0,6
III trim. 2013	-1,1	0,9	-0,8	-0,8	-7,8	-0,6	0,2	-1,6	-2,7	-0,7	-0,5	-0,8	-0,7
IV trim. 2013	-0,2	4,1	0,3	1,2	-7,7	0,5	1,3	-0,1	-2,4	0,6	1,9	-0,2	0,5
2013	-1,2	1,1	-1,2	-0,9	-7,7	-0,5	-0,2	-0,3	-3,3	-0,2	0,0	-0,6	-0,9

ejercicio anterior cuando el VAB descendió un 10,9 por 100. Desde una perspectiva trimestral, el sector primario que comenzó el año con una caída interanual de su producción del 4,1 por 100 fue recuperándose gradualmente, hasta alcanzar un crecimiento del 4,1 por 100 en el último trimestre.

Aún a pesar del crecimiento del VAB, el sector perdió en 2013 unos 10.000 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente. Desde que empezó la crisis se computan 71.000 empleos menos, es decir, desde el último trimestre de 2007 el sector primario ha perdido un 9,0 por 100 de sus ocupados.

Agricultura

La renta agraria en términos corrientes alcanzó en 2013 los 24.320,7 millones de euros, lo que supone un aumento del 7,7 por 100 respecto al ejercicio anterior, sin embargo, el volumen de trabajo expresado en unidades de trabajo anual descendió un 2,5 por 100. El retroceso en el empleo supuso un aumento de la productividad del sector en un 10,4 por 100, medida a través de la renta agraria en términos corrientes por unidades de trabajo anual (cuadro I-13).

Las producciones vegetales aumentaron durante 2013 un 10,6 por 100, poniendo de manifiesto las buenas cosechas de cereales, vino y mosto, plantas industriales o frutas, todos ellos con crecimientos en su producción de más de dos dígitos. La mayor oferta estuvo acompañada por una caída de los precios; aun así, el valor de la producción aumentó un 7,9 por 100. De hecho, algunas producciones se beneficiaron de una mayor demanda del exterior, como las plantas forrajeras, que aumentaron sus exportaciones hacia los países árabes o la producción vitivinícola que continúa siendo bastante competitiva en los mercados exteriores, lo que permite compensar la caída de la demanda interna. Frente a este comportamiento generalizado de las producciones vegetales, la cosecha final de aceite de oliva se situó en unos valores muy inferiores a la media de los últimos años, alcanzando una disminución del 53,1 por 100 con respecto al año anterior, sus precios aumentaron, pero no lo suficiente como para evitar la caída en el valor de esta producción (en un 37,8 por 100).

La producción animal, por su parte, descendió un 2,0 por 100, pero mejoraron los precios de producciones clave como la leche o el porcino, lo que permitió que el valor de la producción aumentase finalmente en un 0,6 por 100. A pesar de la suave mejoría respecto a 2012, los márgenes y la rentabilidad de las explotaciones ganaderas continúan siendo muy ajustados, poniendo en riesgo la supervivencia de las explotaciones. No obstante, 2013 ha ofrecido un cierto alivio a la producción animal por la caída experimentada en el precio de los piensos como resultado de las buenas cosechas forrajeras y del cereal.

En efecto, durante 2013 los piensos y la energía y los lubricantes, que de manera conjunta representan casi un tercio de los costes de producción del sector, redujeron sus precios. No obstante, los costes de producción agraria aumentaron en un 1,4 por 100, como resultado de un uso más intensivo de fertilizantes y productos fitosanitarios.

CUADRO I-13. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2011-2012

(Valores corrientes a precios básicos en millones euros)

	2012		Variación 2012-2013			2013	
	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Valor	Estructura %
A. Producción rama agraria	42.190,9	100,0	5,5	-0,5	4,9	44.271,4	100,0
Producción vegetal	24.743,1	58,6	10,6	-2,4	7,9	26.702,6	60,3
Cereales	4.059,5	9,6	42,7	-25,0	6,9	4.340,6	9,8
Plantas industriales	909,2	2,2	27,0	-15,6	7,2	975,0	2,2
Plantas forrajeras	2.266,2	5,4	6,3	-0,4	5,8	2.398,0	5,4
Hortalizas	6.943,4	16,5	-1,6	3,6	1,9	7.078,4	16,0
Patata	520,6	1,2	0,2	39,7	40,0	728,7	1,6
Frutas	6.123,0	14,5	16,5	6,3	23,8	7.581,6	17,1
Vino y mosto	1.699,1	4,0	41,4	-10,8	26,1	2.142,8	4,8
Aceite de oliva	2.064,5	4,9	-53,1	32,8	-37,8	1.285,1	2,9
Otros	157,6	0,4	0,0	9,4	9,4	172,4	0,4
Producción animal	15.862,6	37,6	-2,0	2,6	0,6	15.958,0	36,0
Carne y ganado	11.935,5	28,3	-1,8	4,2	2,3	12.213,7	27,6
Bovino	2.444,9	5,8	-1,5	3,8	2,3	2.502,0	5,7
Porcino	5.832,5	13,8	-1,0	8,6	7,6	6.272,9	14,2
Equino	78,8	0,2	-24,4	3,6	-21,6	61,8	0,1
Ovino y caprino	882,8	2,1	-5,3	-5,5	-10,5	789,9	1,8
Aves	2.447,8	5,8	-1,9	-2,9	-4,7	2.333,0	5,3
Otros	248,7	0,6	-2,2	4,5	2,2	254,1	0,6
Productos animales	3.927,1	9,3	-2,5	-2,2	-4,7	3.744,3	8,5
Leche	2.518,9	6,0	-0,3	10,1	9,8	2.764,5	6,2
Huevos	1.204,6	2,9	-7,7	-29,7	-35,1	781,9	1,8
Otros	203,6	0,5	0,0	-2,8	-2,8	197,9	0,4
Producción de servicios	416,5	1,0	0,2	1,4	1,6	423,2	1,0
Otras producciones	1.168,7	2,8	0,0	1,7	1,6	1.187,6	2,7
B. Consumos intermedios	20.665,1	49,0	1,9	-0,5	1,4	20.959,6	47,3
Semillas y plantones	798,1	1,9	1,4	0,2	1,6	810,9	1,8
Energía y lubricantes	1.904,1	4,5	1,3	-0,5	0,8	1.919,4	4,3
Fertilizantes y enmiendas	1.763,4	4,2	14,1	-2,5	11,2	1.961,7	4,4
Productos fitosanitarios	684,7	1,6	9,8	3,3	13,4	776,4	1,8
Gastos veterinarios	541,4	1,3	-2,0	1,2	-0,8	537,2	1,2
Pienso	10.840,7	25,7	-0,2	-1,0	-1,2	10.711,0	24,2
Mantenimiento de material	1.431,5	3,4	1,2	2,5	3,7	1.484,8	3,4
Mantenimiento de edificios	512,0	1,2	2,4	-1,7	0,7	515,4	1,2
Servicios agrícolas	417,3	1,0	0,2	1,3	1,4	423,2	1,0
Servicios intermediación financiera	306,0	0,7	-9,6	0,0	-9,6	276,7	0,6
Otros bienes y servicios	1.465,9	3,5	4,7	0,5	5,3	1.542,9	3,5
C = (A-B) Valor añadido bruto	21.515,8	51,0	8,9	-0,6	8,3	23.311,8	52,7
D. Amortizaciones	4.717,5	11,2	0,0	2,3	2,4	4.829,1	10,9
E. Otras subvenciones	6.065,9	14,4	—	—	1,2	6.135,9	13,9
F. Otros impuestos	285,2	0,7	—	—	4,5	297,9	0,7
G = (C-D+E-F)	22.589,0	53,5	—	—	7,7	24.320,7	54,9
Renta agraria							

Dos iniciativas legislativas muy importantes para el mundo rural vieron la luz en 2013: la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario y la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Sus Anteproyectos fueron objeto de dictamen por parte del CES⁶¹.

Cambios normativos

La Ley de Integración cooperativa y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario plantea unos objetivos ampliamente compartidos por el sector como son aumentar la capacidad negociadora de los productores agrarios dentro de la cadena agroalimentaria, mejorar la vertebración de la oferta a través del impulso de entidades asociativas de ámbito supra autonómico, para que adquieran suficiente capacidad y dimensión de sus estructuras empresariales y contribuir con ello al impulso de su eficiencia, competitividad, modernización e internacionalización. Sin embargo, dada la debilidad presupuestaria en España, su concreción final no se ha acompañado de incentivos suficientes para que ese proceso de integración se produzca en el corto o medio plazo.

Respecto a la Ley de la Cadena alimentaria, que busca equilibrar las posiciones de los operadores que intervienen en la cadena, cabe reconocer que ha supuesto un avance importante, situando a España a la vanguardia de la legislación comunitaria; sin embargo, ha resultado prudente en algunas medidas, lo que podría restar eficacia en la superación de los problemas que trata de resolver.

Después de tres años de negociación, en noviembre de 2013 se aprobó la nueva Política Agraria Común para el periodo 2014-2020⁶². La nueva PAC tiene por objetivo asegurar una distribución más equitativa de los fondos entre los Estados miembros y los agricultores. Las ayudas irán dirigidas a los agricultores

Se aprueba la nueva PAC 2014-2020

61. Dictamen 4/2012, sesión ordinaria del pleno 21 de noviembre de 2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Dictamen 5/2012, sesión ordinaria del Pleno celebrado el día 21 de noviembre de 2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.
62. Organización Común de Mercado (OCM) única: Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) 922/72, (CEE) 234/79, (CE) 1037/2001 y (CE) 1234/2007. Pagos directos: Reglamento (UE) 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 637/2008 y (CE) 73/2009 del Consejo. Reglamento horizontal: Reglamento (UE) 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) 352/78, (CE) 165/94, (CE) 2799/98, (CE) 814/2000, (CE) 1290/2005 y (CE) 485/2008 del Consejo. Desarrollo Rural: Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo.

activos⁶³ y habrá una mayor flexibilidad en los pagos directos condicionados a medidas medioambientales.

Los fondos destinados a la PAC en términos corrientes aumentaron para el periodo de programación 2014-2020. En el conjunto de la Unión Europea, las ayudas directas avanzan un 8,3 por 100 lo que compensa con creces el descenso nominal de las ayudas al desarrollo rural, un -0,9 por 100. El marco financiero plurianual presentado en febrero de 2013 permitirá que España continúe siendo receptor neto de fondos⁶⁴ con un saldo favorable de alrededor del 0,2 por 100 de nuestro PIB. El sector dispondrá de 35.705 millones para ayudas directas, un 0,8 por 100 más que en el periodo 2007-2013, y 8.291 para el desarrollo rural, un 3,0 por 100 más que en el periodo anterior.

La nueva PAC mantiene los dos pilares de la anterior, es decir, los pagos directos y los mecanismos de gestión de mercados (pilar I) y la política de desarrollo rural (pilar II), aunque persigue una mayor interrelación entre ellos (recuadro I-7).

En España las ayudas directas se percibirán a partir de 2015. La aplicación específica de la PAC en España fue acordada en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural celebrada en enero de 2014.

RECUADRO I-7. LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2014-2020

Pilar I: pagos directos y mecanismos de gestión del mercado

A) Pagos directos

Se distanciará progresivamente de un sistema que se basaba en referencias históricas. Se introduce un “pago por ecologización” en el que el 30 por 100 de la dotación nacional disponible se vincula al respeto de prácticas agrícolas sostenibles que pasan a ser consideradas como provisión de bienes públicos medioambientales.

- **Régimen de pago básico (RPB):** los Estados miembros dedicarán hasta el 70 por 100 de su dotación nacional para pagos directos al nuevo régimen de pago básico, previa deducción de todos los importes comprometidos para pagos adicionales y los pagos “asociados”. En el caso de la UE-12, se ampliará hasta 2020 la fecha límite del régimen de pago único por superficie (RPUS), que será más simple y uniforme.
- **Convergencia externa e interna:** las dotaciones nacionales para pagos directos a cada Estado miembro se irán adaptando progresivamente de forma que no exista una gran diferencia entre los Estados miembros en el pago medio por hectárea y se garantiza que cada Estado miembro alcanzará un nivel mínimo de aquí a 2019. Dentro de los

63. Se introduce una nueva lista negativa de actividades profesionales que no se consideran agricultores activos y deben excluirse de los pagos directos (en la que se incluyen aeropuertos, servicios ferroviarios, obras hidráulicas, servicios inmobiliarios y áreas deportivas y de recreo permanentes), salvo que las empresas individuales de que se trate puedan demostrar que tienen una verdadera actividad agraria.

64. De acuerdo con la propuesta inicial de la Comisión, España pasaba por primera vez a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario.

RECUADRO I-7. LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2014-2020 (*continuación*)

Estados miembros, que actualmente mantienen las asignaciones basadas en referencias históricas, se debe evolucionar hacia similares niveles de pago básico por ha.

- Los Estados miembros también tienen derecho a utilizar un **pago redistributivo para las primeras hectáreas** por el cual pueden retirar hasta el 30 por 100 de la dotación nacional y redistribuirlo entre los agricultores por sus primeras 30 hectáreas (o hasta la media del tamaño de las explotaciones en un Estado, si es mayor). Opción de efecto redistributivo y de trato diferenciado en pro de las pequeñas explotaciones.
- **Techo de las ayudas:** se prevé un recorte de al menos el 5 por 100 en las ayudas a las grandes explotaciones que reciban más de 150.000 euros tras deducir los costes salariales (“degresividad” o *capping*). Esta reducción no tiene que efectuarse en los Estados miembros en los que se aplica el “pago redistributivo”.
- **Más fondos para jóvenes agricultores y pequeñas explotaciones** con el fin de atraer a las personas jóvenes a la agricultura, los Estados miembros han acordado un 25 por 100 extra de ayudas a los jóvenes agricultores (hasta 40 años) con explotaciones de entre 25 y 90 ha. Además, los países de la Unión Europea estarán obligados a utilizar el 2 por 100 de su dotación nacional para ayudar a los jóvenes agricultores. Los Estados miembros también decidirán si desean establecer un mecanismo de apoyo a los pequeños agricultores. En caso afirmativo, los agricultores que reciban menos de 1.500 euros en ayudas directas serán incluidos automáticamente en este régimen.
- **Ayuda asociada voluntaria:** para mantener los niveles actuales de producción en sectores o regiones en los que algunas actividades agrarias o sectores experimentan dificultades, pero que son importantes por razones económicas, sociales o medioambientales, los Estados miembros podrán optar por conceder pagos “no disociados” por un importe limitado.
- **Ecologización:** se destinará el 30 por 100 a pagos directos dirigidos a los agricultores que cumplan tres prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente (*greening*): la rotación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la creación de “áreas de interés ecológico” en al menos el 5 por 100 de la superficie agrícola (para las explotaciones que tienen, como mínimo, 15 ha de superficie agrícola). La aplicación de estas medidas será flexible en función del tamaño de las explotaciones, a favor de las de menor tamaño. El acuerdo también prevé el incremento, hasta el 85 por 100, de la financiación comunitaria para los proyectos de desarrollo rural en regiones desfavorecidas y ultraperiféricas.
- **Disciplina financiera:** sin perjuicio de la decisión específica relativa al ejercicio presupuestario de 2014, la reducción no se aplicaría a los primeros 2.000 euros de los pagos directos de cada agricultor. Esto también servirá para alimentar la reserva para crisis de mercado cuando sea necesario. Se permite la **transferencia de fondos entre pilares:** los Estados miembros podrán transferir hasta un 15 por 100 de su dotación nacional para pagos directos (primer pilar) a la dotación correspondiente al desarrollo rural.

Fuente: Comisión Europea.

RECUADRO I-7. LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2014-2020 (*continuación*)

B) Mecanismos de gestión del mercado

- **Azúcar.** Se acordó la extensión del régimen existente de cuotas en el sector del azúcar hasta septiembre de 2017. Este es un objetivo prioritario para el campo español.
- **Vino.** Se respeta la decisión de la reforma vitivinícola de 2006 de dar por concluido el régimen de los derechos de plantación de viñedos a finales de 2015, con la introducción de un sistema de autorizaciones para las nuevas plantaciones de viñedos a partir de 2016, con un crecimiento limitado al 1 por 100 anual.
- **Leche.** Algunos cambios se incorporan al paquete de medidas sobre la leche de 2012 y según la Comisión se refuerza el poder de negociación de los agricultores. No obstante, no se modifica el plazo de 2015 año en que expira el régimen de cuotas del sector lechero.
- Los **cambios de la OCM única** pretenden mejorar la orientación al mercado de la agricultura comunitaria atendiendo al aumento de la competencia en los mercados mundiales, pero ofreciendo a los agricultores una **red de seguridad** (junto con los pagos directos y las opciones para la gestión de riesgos en el marco del desarrollo rural). Los actuales sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado se revisaron para hacerlos más reactivos y eficientes, por ejemplo con ajustes técnicos en los sectores de la carne de vacuno y de los productos lácteos.
- Además, se han introducido **nuevas cláusulas de salvaguardia** aplicables a todos los sectores que permite a la Comisión adoptar **medidas de urgencia** a fin de responder a perturbaciones generales del mercado, como las adoptadas durante la crisis de la bacteria *E. coli*. Estas medidas se sufragarán a partir de una reserva de crisis financiada mediante la reducción anual de los pagos directos. Los fondos no utilizados para medidas de crisis serán devueltos a los agricultores el año siguiente. En caso de graves desequilibrios en el mercado, la Comisión también puede autorizar a las organizaciones de productores o a las intersectoriales medidas de carácter temporal colectivamente a fin de estabilizar el sector afectado.
- Con el fin de **mejorar la posición negociadora de los agricultores en la cadena alimentaria**, las normas sobre reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales se extienden ahora a todos los sectores, con la posibilidad adicional de poder financiar la creación de esas organizaciones con los fondos de desarrollo rural. Además, se prevé la posibilidad de que los agricultores negocien colectivamente contratos de suministro de aceite de oliva, carne de vacuno, cereales, y determinados cultivos herbáceos bajo determinadas condiciones y salvaguardias. La Comisión elaborará directrices sobre problemas potenciales relacionados con la normativa en materia de competencia. Los productores de jamones con indicación geográfica protegida o denominación de origen protegida pueden, en determinadas condiciones, regular el suministro del producto al mercado.

RECUADRO I-7. LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 2014-2020 (*continuación*)

Pilar II: desarrollo rural

La política de desarrollo rural mantendrá su proyecto fundamental pero establece **nuevas normas para darle más flexibilidad**. Las medidas dejarán de ser clasificadas a nivel de la Unión Europea en «ejes» con requisitos mínimos de gasto asociados por eje; en su lugar, corresponderá a los Estados miembros y a las regiones decidir qué medidas utilizan (y cómo) para alcanzar los objetivos marcados respecto a seis grandes “prioridades” y a sus “ámbitos prioritarios” más detallados (subprioridades), sobre la base de un análisis sólido.

Las seis **prioridades** deberán incluir: promover la transferencia de conocimientos y la innovación; fomentar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la gestión sostenible de los bosques; mejorar la organización de la cadena alimentaria, incluida la transformación y la comercialización, y la gestión de riesgos; restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas; promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

En principio, los Estados miembros deberán destinar al menos el 30 por 100 de su **dotación** para el desarrollo rural procedente del presupuesto de la Unión Europea a medidas de la gestión del territorio y de lucha contra el cambio climático y al menos un 5 por 100 al enfoque LEADER.

Fuente: Comisión Europea.

Pesca

La renta de la producción pesquera en valores corrientes para 2012⁶⁵ ascendió a 805,07 millones de euros, lo que supone un avance del 4,5 por 100 respecto al año anterior. Durante 2012 la producción pesquera descendió un 2,8 por 100, principalmente por la caída de los ingresos de la actividad pesquera en aguas internacionales, un 4,1 por 100; sin embargo, esta caída en la producción fue acompañada por una importante contención en los consumos intermedios y un descenso de las amortizaciones, de modo que, el balance final para 2012 resultó positivo en términos de renta.

En cuanto a la evolución de las exportaciones e importaciones de productos pesqueros la tasa de cobertura alcanzó el 54,1 por 100 en 2013⁶⁶, superando el nivel de 2012 en una décima. 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, 310,0 y 120,2 respectivamente.

65. 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.

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

Por otra parte, de los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2014 aprobados en diciembre de 2013 para España destacan los avances en las cuotas para la merluza, la especie de mayor valor para España, un 49 por 100 tanto en los caladeros comunitarios y en Gran Sol como en el Golfo de Vizcaya. Destaca igualmente el considerable aumento de las cuotas para la captura de bacaladilla que pasa a ser, en toneladas la de mayor importancia en el *stock* designado a España; de las otras especies importantes destaca el aumento de la cuota para capturar caballas y la reducción de las cuotas para el jurel.

El 10 de diciembre de 2013 se adoptó oficialmente la nueva política pesquera común (PPC) de la Unión Europea que iniciaría su aplicación el 1 de enero de 2014. Culmina así un largo proceso iniciado más de dos años antes

Se aprueba la política pesquera común

con una amplia consulta pública, tras la que la Comisión presentó su paquete de reformas. El CES contribuyó al debate y la reflexión sobre el marco que se perfila de cara a los próximos años para el sector pesquero en la Unión Europea, aprobando en enero de 2013 un informe de iniciativa propia sobre la nueva PPC⁶⁷. En el informe, se expresó la necesidad de contar con una visión integrada del problema, así como, del impacto económico, social y ambiental de la reforma. El CES identificó cinco carencias de la reforma de la PPC: la falta de un planteamiento adecuado para la mejora suficiente del conocimiento científico, técnico y económico del sector; el débil tratamiento de la dimensión social de las actividades económicas que componen el sector; la necesidad de incorporar de manera más completa, en el ámbito de la PPC, las actividades y el empleo de la industria transformadora y la comercialización de los productos pesqueros; la falta de referencias suficientes a la internacionalización de las empresas pesqueras; y la igualmente necesaria revisión de la definición y el tratamiento propuestos para la pesca artesanal, en la que es asimismo importante recoger, a diferencia de la regulación vigente, modalidades de gran tradición en España, como son el marisqueo y las almadrabas, hasta ahora excluidas de ella. El informe recoge un análisis exhaustivo de la reforma planteada por la Comisión y expone su opinión de cómo debería ser la futura PPC.

A lo largo de 2013 se mantuvieron las negociaciones de la Comisión, del Consejo de Ministros y del Parlamento. Estas se saldaron en mayo con el acuerdo político, el cual fue apoyado por unanimidad en octubre por el Consejo de Ministros y que culminó con la votación final de apoyo del Parlamento el 10 de diciembre.

La 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

67. Informe CES 1/2013, *La reforma de la política pesquera común*, Pleno ordinario de 23 de enero de 2013.

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.

En abril de 2014 el Parlamento Europeo aprobó el nuevo Fondo Europeo Marítimo Pesquero que con una dotación de 6.400 millones de euros regirá la actividad pesquera en la Unión Europea hasta 2020. 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.

Acuicultura

El último informe publicado por la FAO y el Banco Mundial en enero de 2014 pone de relieve que la acuicultura (la cría de peces, moluscos, crustáceos y plantas) proveerá cerca de dos tercios del consumo mundial de pescado en 2030, mientras que la pesca de captura se estabilizará y la demanda de pescado aumentará sustancialmente debido al incremento de las clases medias en países emergentes, sobre todo en China.

Dado que la población mundial rondará los 9.000 millones de personas en 2050, la acuicultura sostenible y responsable, podría contribuir de manera importante a la seguridad alimentaria y al crecimiento económico mundial.

La acuicultura mundial ha pasado en las tres últimas décadas de los 5 millones de toneladas a 63 millones en 2011, y representa el 6,5 por 100 de toda la proteína que se consume en el mundo. Las proyecciones de la FAO apuntan a que en 2030 la producción de acuicultura se igualará con las capturas procedentes de la pesca, en torno a los 93 millones de toneladas, con incrementos significativos en Iberoamérica, China, el Sur y Sureste asiático y la India.

La situación en el ámbito comunitario es muy distinta. Así, la acuicultura europea sigue sin ser capaz de rebasar el umbral de los 1,4 millones de toneladas, alcanzado en 1999 después de más de una década de crecimiento continuado del sector. Desde entonces esta actividad, lejos de crecer ha visto como la producción iba disminuyendo lentamente hasta situarse en 1,26 millones de toneladas en 2011, un 0,3 por 100 menos que en 2010 y un 12,7 por 100 por debajo del dato de 1999. Esta situación, unida al significativo retroceso experimentado por las capturas pesqueras en este mismo periodo, arroja una producción de productos acuáticos un 40,2 por 100 inferior a la existente en 1988, arrojando un saldo neto a favor de las importaciones de 7,7 millones de toneladas.

El año 2013 ha sido un año de transición y cambio para el sector pesquero y acuícola europeo. Las buenas palabras hacia la acuicultura recogidas en la nueva Política Común de Pesca deben empezar a hacerse realidad y la Comisión traslada la responsabilidad a los Estados miembros que han iniciado en 2013 la elaboración de los Planes Estratégicos Plurianuales para el periodo 2014-2020. Bruselas parece tener claros

cuales deben ser los pilares estratégicos de estas planificaciones y así lo recogió en su Comunicación de directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea.

La simplificación de los procedimientos administrativos, la ordenación coordinada del espacio el refuerzo de la competitividad y el fomento de las condiciones de competencia equitativas para los agentes económicos, deben sentar las bases para el definitivo despegue de la acuicultura europea

España puso en marcha la elaboración de su Plan Estratégico de la mano de la Fundación Observatorio Español de Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con el reto de identificar aquellas acciones estratégicas que permitan incrementar la producción acuícola española de manera sostenible, contribuyendo a la creación de empleo y a la generación de riqueza y desarrollo social y económico en las zonas rurales y litorales donde esta actividad se desarrolla. La complejidad de este ejercicio radica en la dificultad añadida de integrar bajo el mismo paraguas los ejercicios de planificación realizados por las distintas comunidades autónomas, que, en algunos casos, se han venido desarrollando en paralelo a la planificación nacional.

Dentro del primer objetivo de este plan estratégico, el de la simplificación del marco legal y administrativo, durante el 2013 el Gobierno ha trabajado en el reglamento de aplicación de la Ley de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988, que, en el caso de la acuicultura y las industrias transformadoras y comercializadoras, generará una mayor garantía para los inversores, al concederse autorizaciones en dominio público marítimo terrestre por 75 años, frente a los 30 anteriores.

El segundo pilar para el desarrollo del sector reside en la planificación y ordenación del espacio. En este ámbito, la acuicultura debe ser considerada como un sector estratégico y como tal debe apoyarse su acceso a nuevas ubicaciones donde pueda verse incrementada la producción, al tiempo que se protege la calidad del agua de las zonas de producción, especialmente de las rías, que con frecuencia se ve afectada de manera negativa, por un amplio conjunto de actividades que se desarrollan en su entorno. La calidad del agua es un aspecto vital para la competitividad del sector, el correcto desarrollo de los cultivos tanto marinos como continentales y para la sanidad y el bienestar animal.

En este último ámbito, el de la sanidad y el bienestar animal, el sector está redoblando sus esfuerzos en los últimos años a través de las Asociaciones de Defensa Sanitaria y de la Federación de Agrupaciones. Fruto de este trabajo es la constitución en 2013 de la Federación Española de Agrupaciones de Defensa Sanitaria de Acuicultura (Feadsa).

La actividad de I+D+i en la vertiente productiva, transformadora y comercializadora, desempeña cada día un papel más importante en el desarrollo del sector. La

desaparición de los Planes Nacionales de Cultivos Marinos en 2013 es sin duda una mala noticia para la acuicultura española, que mira ahora hacia Bruselas y el Horizonte 2020 y al nuevo Plan Nacional de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016, para dar respuesta a sus necesidades de I+D+i. El Plan nacional incluye dentro del reto de seguridad y calidad alimentaria, la mejora de la competitividad y sostenibilidad en el sector pesquero y acuícola, e incide en la necesidad de incrementar la producción y el valor añadido de los alimentos y productos alimentarios y su adaptación a las nuevas demandas del consumidor.

3.3.2. Industria

El ejercicio 2013 fue nuevamente un año difícil para el sector industrial, de modo que su VAB se redujo en un 1,2 por 100 respecto al año anterior, y el empleo cayó un 5,5 por 100 en términos de puestos de trabajo equivalente. Desde el inicio de la crisis, en concreto desde el ejercicio 2008, el sector ha perdido en España el 24,8 por 100 de los empleos y su producción en términos de VAB ha descendido un 4,3 por 100.

A continuación, se expone, en primer lugar, la situación coyuntural de la actividad industrial española durante 2013 a través del seguimiento del Índice de Producción Industrial (IPI) elaborado por el INE; más adelante, y desde una perspectiva más estructural, se subrayan las debilidades, fortalezas, retos y oportunidades de la industria española, todo ello enmarcado en el relanzamiento de la política industrial previsto desde instancias comunitarias.

El IPI en términos interanuales aumentó un 3,5 por 100 en diciembre⁶⁸, como resultado de una mejora durante la segunda mitad del año (cuadro I-14). De hecho, atendiendo al destino económico de los bienes, todas las rúbricas manifestaron esa recuperación de la producción en el segundo semestre, salvo la producción de bienes de consumo duradero que representa una cuarta parte de la producción industrial y que cerró 2013 con una caída del 7,1 por 100 en términos interanuales de diciembre; este resultado confirma la continuidad en el deterioro de la renta disponible de los hogares durante 2013.

Mejora de la actividad industrial en la segunda mitad de 2013

La producción de bienes de consumo no duradero y, sobre todo, la de bienes de equipo, ha mejorado a medida que avanzaba el año, siendo muy significativas las tasas de crecimiento de los segundos tras las importantes caídas registradas en 2012.

Atendiendo a las ramas de actividad, se observa que en su mayoría continuaron mostrando descensos en sus IPI, siendo las caídas más significativas las de las industrias

68. Las discrepancias entre los resultados que ofrece la evolución del VAB industrial y el IPI se explican por razones metodológicas en la elaboración de estas magnitudes. El IPI es un indicador coyuntural, elaborado por el INE, que mide la evolución de la actividad productiva de las ramas industriales a través de una encuesta continua mensual a más de 13.000 establecimientos, en los que se obtiene información de 980 productos representativos de todas las ramas de actividad.

CUADRO I-14. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2011-2013

(Tasas de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

IPI	2011				2012				2013				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	dic.
Índice general	2,1	-2,5	-1,0	-6,4	-5,6	-6,6	-7,1	-6,1	-7,6	-0,7	0,3	1,4	3,5
Bienes de equipo	3,1	0,2	2,2	-4,9	-9,3	-12,5	-13,1	-9,0	-6,8	3,5	2,9	5,1	4,8
Bienes intermedios	6,4	-3,5	-4,8	-8,8	-8,5	-9,4	-9,2	-8,4	-9,4	-1,4	-0,2	1,2	3,1
Energía	-0,3	-2,1	-0,9	-8,0	0,4	0,9	1,4	1,0	-5,9	-2,7	-0,9	-1,1	1,1
Bienes de consumo	-1,9	-2,8	0,5	-3,7	-3,5	-3,3	-6,4	-6,0	-7,5	-1,8	0,0	0,7	4,8
Bienes de consumo duraderos	-9,8	-12,7	-7,6	-15,3	-12,7	-14,3	-14,2	-13,1	-18,0	-12,1	-8,1	-9,6	-7,1
Bienes de consumo no duraderos	-1,0	-1,5	1,3	-2,4	-2,5	-2,1	-5,6	-5,3	-6,5	-0,8	0,8	1,7	5,9

extractivas, los muebles y las industrias de edición, todas ellas con bajadas superiores a los diez puntos porcentuales. Por su peso dentro de la industria española, resultan reseñables los descensos en la producción de alimentos y en la de productos metálicos, aunque en ambos casos a menores ritmos que los registrados en 2012.

Por el contrario, destaca el crecimiento experimentado por las ramas: otras industrias manufactureras, vehículos de motor, confección, productos farmacéuticos, caucho y plásticos, textil y maquinaria y equipo; todas ellas de manera conjunta representan algo más de una quinta parte de la producción industrial española. Sobresalen los avances del índice de producción de las industrias textil y de la confección, puesto que ambas actividades habían venido experimentando un fuerte ajuste en sus niveles de producción, incluso desde antes del inicio de la crisis.

Aunque el análisis de las ramas de producción revela que no todas las actividades se han visto igualmente afectadas por la crisis económica, se observa que la industria

Débil situación de la industria en España

española en su conjunto ha experimentado un importante retroceso tanto en términos de VAB como de empleo. En 2013, la industria representaba el 17,8 por 100 de la producción total española, frente al 20,3 por 100 que representaba en el VAB de la Unión Europea o el 25,6 por 100 que lo hacía en el VAB alemán⁶⁹. En cuanto al empleo, la industria daba trabajo al 12,4 por 100 de los ocupados en España, mientras que en la UE-27 empleaba al 20,3 por 100 del total de trabajadores y en Alemania al 25,6 por 100.

No obstante, cabe recordar que antes del actual periodo de crisis el peso de la industria en el VAB español ya era inferior a la media comunitaria (gráfico I-5) (un 19,6 por 100 de media para el periodo 2000-2007 frente al 21,4 por 100 de la producción

69. Los países comunitarios con mayor participación de la industria en el VAB son Eslovaquia (un 41,3 por 100), República Checa (un 38,5 por 100) y Polonia (un 29,3 por 100).

CUADRO I-15. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD 2006-2013
(Tasas de variación media interanual)

IPI	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Peso %
Industrias extractivas	2,9	0,9	-13,7	-24,3	4,4	-18,7	-23,6	-14,2	1,2
Industria manufacturera	4,0	2,5	-7,8	-17,0	0,6	-1,6	-7,5	-1,4	81,9
Alimentación	0,3	2,1	-1,0	-0,7	2,1	0,2	-3,1	-0,9	12,1
Bebidas	1,3	0,3	0,8	-5,0	-5,8	-2,1	-0,5	-3,4	3,3
Tabaco	-15,2	2,3	-2,6	-11,9	-4,9	2,8	0,6	-3,0	0,3
Textil	-3,4	-4,5	-16,9	-20,9	7,1	-5,4	-5,0	1,1	1,1
Confección	-2,5	-1,5	-8,4	-19,7	-10,0	-7,7	-7,0	4,6	1,3
Cuero y calzado	-5,9	-8,9	-7,5	-20,2	2,1	3,0	-8,6	-3,0	0,8
Madera	1,8	-3,0	-21,6	-25,0	-7,1	-5,6	-16,6	-3,4	1,5
Papel	1,3	1,6	-1,8	-9,1	5,0	-0,1	-0,3	-1,2	2,7
Edición	0,7	5,2	-10,9	-12,6	0,7	-8,2	-10,3	-10,5	2,3
Coquerías y refino de petróleo	1,9	-1,7	4,0	-10,4	0,8	-0,8	6,1	-0,3	1,7
Química	1,4	2,3	-5,3	-1,9	4,8	1,1	-7,0	-1,3	6,0
Productos farmacéuticos	9,8	7,2	7,8	0,0	9,5	0,5	-0,3	3,1	3,3
Caucho y plásticos	2,1	2,1	-10,7	-16,9	8,1	-1,2	-8,8	1,3	4,2
Otros minerales no metálicos	4,0	-1,2	-21,1	-29,0	-5,1	-9,2	-16,9	-7,4	5,2
Metalurgia	6,2	0,7	-6,6	-24,4	11,5	1,1	-7,4	-1,6	3,8
Productos metálicos	4,5	4,4	-9,6	-23,3	-6,4	-1,9	-15,5	-1,6	8,8
Informática, electrónica y óptica	3,8	6,9	2,9	-26,3	3,0	-11,2	-18,8	-6,2	1,4
Material eléctrico	11,2	2,7	-6,3	-26,9	-2,7	-3,0	-9,7	-5,5	3,2
Maquinaria y equipo	14,7	9,4	-8,7	-26,7	-4,3	8,0	-0,1	0,2	4,2
Vehículos de motor	5,0	3,6	-14,7	-28,0	12,2	4,7	-11,2	6,3	6,5
Muebles	8,7	4,7	-19,7	-30,4	-8,7	-9,4	-15,7	-14,1	1,9
Otro material de transporte	0,4	7,1	5,8	-12,4	-11,6	-10,8	-2,2	-9,0	2,7
Otras industrias manufactureras	3,5	0,2	-7,7	-16,1	5,4	-3,9	-1,7	6,9	1,1
Reparación e instalación maquinaria	53,4	-5,5	8,8	-16,8	-19,2	-4,9	-13,2	-2,9	2,3
Suministro energético	0,6	2,0	1,1	-7,6	2,9	-3,7	0,1	-4,0	14,4

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial*.

de los veintisiete o el 25,5 por 100 de Alemania). Además, el componente industrial del VAB español había seguido una trayectoria marcadamente descendente durante esta etapa de expansión económica, que se explica principalmente como resultado de la mayor presencia del sector de la construcción e inmobiliario dentro del VAB.

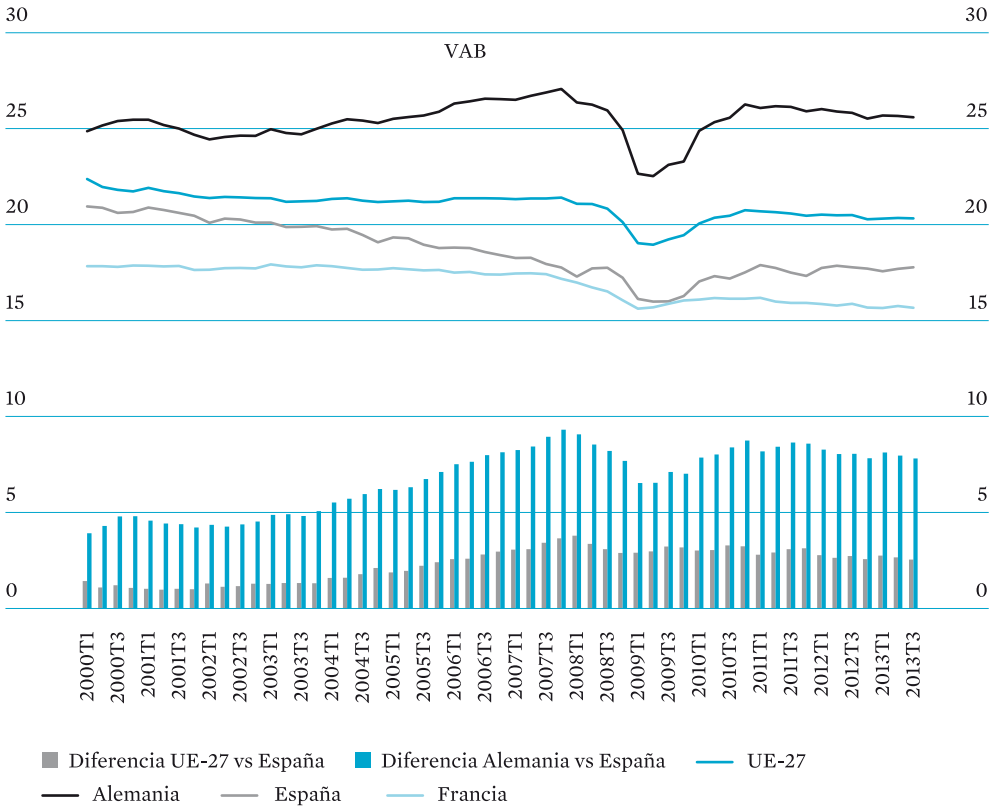
Durante el periodo 2000-2007, la industria española perdió 3,1 puntos de peso sobre el VAB. Esta tendencia fue compartida por la industria de otros países de la Unión Europea como el Reino Unido (donde pierde 4,7 puntos) o Letonia (3,4). Por su parte, Alemania, Eslovaquia, República Checa o Polonia vieron como la industria aumentaba su participación en la actividad productiva total; sin embargo, la evolución de estos últimos no fue suficiente como para evitar que la industria en el conjunto de la Unión Europea perdiera peso en la producción europea total (un punto porcentual).

La crisis iniciada en 2008 ha agudizado la tendencia desindustrializadora de la producción europea. En la práctica totalidad de los países, incluido Alemania, el peso de

GRÁFICO I-5. EVOLUCIÓN DEL PESO DEL VAB INDUSTRIAL EN ESPAÑA Y UE-27, 2000-2013

(Peso sobre el total en eje izquierdo, en porcentaje)

(Diferencia en la participación en eje derecho, en puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

la industria en el VAB en 2013 era inferior al peso que mantenía a finales de 2007. En todos los países se sintieron inmediatamente los efectos de la crisis sobre la industria, en concreto sobre aquellas actividades secundarias más relacionadas con la construcción, de manera que durante los primeros trimestres de 2009, el peso de la industria en el VAB tocó fondo en casi todos los países europeos; llegando en el caso de España a representar el 16,0 por 100 en el segundo trimestre de 2009.

No obstante, tras más de un lustro de crisis económica, en países como España o Irlanda la industria ha ganado peso dentro de la producción total, como consecuencia principalmente de la menor ponderación del sector de la construcción en el VAB de sus economías.

La cada vez menor participación de la industria española en el VAB ha ampliado la divergencia con otras economías europeas, principalmente con la alemana, lo que indica importantes diferencias en los modelos productivos de ambos países.

La pérdida de peso de la producción industrial española se ha saldado con caídas en la ocupación industrial. Desde el inicio de la crisis se han perdido más de 800.000 puestos de trabajo⁷⁰, siendo el país comunitario que más empleos industriales pierde en los últimos años. Le siguen la industria italiana y la francesa con la desaparición de más de 600.000 y casi 400.000 puestos de trabajo, respectivamente.

Muchos de los puestos de trabajo que han desaparecido en España lo han hecho en actividades relacionadas con el sector de la construcción, como el sector de la madera, de los minerales no metálicos, material eléctrico, productos metálicos y muebles, todos ellos de acuerdo con el IPI redujeron, además, su peso en la producción industrial. No obstante, esta pérdida de empleo industrial también se viene produciendo desde antes de la crisis, aunque se ha agudizado sustancialmente desde 2008.

De hecho, cabe recordar que otras economías europeas realizaron importantes ajustes en el empleo industrial durante el periodo de expansión. Concretamente, entre el año 2000 y finales de 2007, en el Reino Unido desaparecieron más de un millón de ocupados en la industria, en Alemania lo hicieron más de medio millón y en Francia casi 400.000. España por su parte redujo en cien mil el número de ocupados durante esos ocho años de crecimiento.

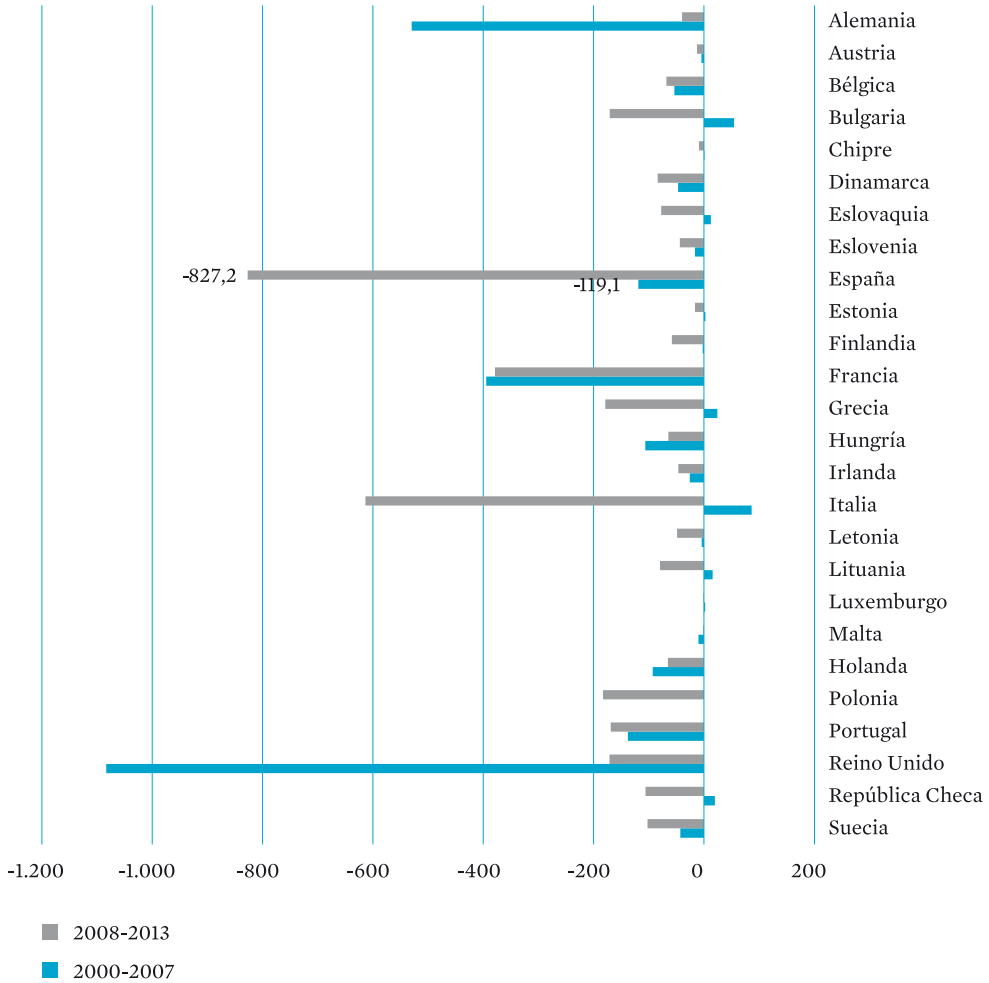
Otras magnitudes indican la difícil situación que atraviesa la actividad industrial en España. La cifra de negocios de la industria española cayó en los dos últimos ejercicios, 2012 y 2013, un 2,4 y 2,9 por 100 en promedio anual, respectivamente. Aunque en el último ejercicio en términos interanuales de diciembre los bienes de equipo y los de consumo no duradero mejoraron sus resultados. Por destino geográfico de las ventas se observa que el único mercado en que se registra una tasa interanual negativa en diciembre fue el interior; la cifra de negocios de la industria mejoró en los mercados de la zona euro y, sobre todo, gracias a las ventas hacia los países no comunitarios.

Durante ambos ejercicios también descendió el índice de entrada de pedidos, que sirve como indicador de las expectativas futuras de negocio. En promedio anual el Índice de Pedidos de la Industria publicado por el INE registró un descenso del 2,7. No obstante, hay que señalar que en términos de variación interanual de diciembre se observa una mejora en los pedidos de los bienes distintos de los energéticos, sobre todo en los pedidos de bienes de equipo que aumentaron un 33,0 por 100. De hecho, la media del índice general en el año 2013 presenta tasas negativas en todos los sectores, excepto en bienes de equipo (1,6 por 100).

A pesar de los mejores resultados experimentados por la industria de los bienes de equipo a finales de año, se puede concluir que la caída en las ventas y en los pedidos

70. De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral, Eurostat cifra una pérdida de 827.200 puestos de trabajo en la industria española desde el primer trimestre de 2008 hasta el tercer trimestre de 2013.

GRÁFICO I-6. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2013
(En miles)



Fuente: Eurostat.

en términos generales ha provocado un importante exceso de capacidad productiva en la industria, de modo que, de acuerdo con la Encuesta de coyuntura industrial elaborada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo el 27,5 por 100 de la capacidad productiva de la industria española estaba ociosa^{71, 72}. Esto se ha venido traduciendo en cierres de empresas, una menor inversión productiva y escasez de nuevos proyectos.

71. En el cuarto trimestre de 2007 se alcanzó el máximo nivel de utilización de la capacidad productiva de los últimos cuarenta años, un 82,8 por 100 y en el segundo trimestre de 2013 se registró el mínimo histórico de toda la serie, un 69,4 por 100.

72. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea, un 22,0 por 100 de la capacidad productiva de la industria comunitaria estaba ociosa en 2013.

A la hora de propiciar un cambio de modelo productivo en España parece apuntarse la necesidad de revertir esta tendencia desindustrializadora y de tomar como buenos ejemplos aquellas ramas o actividades industriales que mejor están sorteando la crisis.

Fortalezas, amenazas y desafíos de la industria española

La industria parece estar llamada a protagonizar el cambio de modelo productivo, puesto que es clave como motor de un crecimiento económico sostenible basado en una mejor y mayor explotación de la economía del conocimiento. El sector industrial genera importantes efectos de arrastre sobre el resto de los sectores productivos, demanda servicios empresariales y permite la creación de numerosos empleos indirectos. Además, en España, la industria asume el 53,0 por 100 del gasto en inversión privada en I+D en 2012⁷³, muy por encima de su peso en el VAB, que en ese ejercicio alcanzó el 17,7 por 100⁷⁴. Asimismo, la industria es, del conjunto de la actividad productiva, la que presenta mayores niveles de productividad y, en los últimos años de crisis, ha contribuido a mejorar los resultados de la cuenta exterior de la economía española.

En efecto, a pesar de este declive generalizado existen empresas y ramas de actividad concretas que están consiguiendo mantener su producción gracias a las exportaciones, aumentando el volumen de las mismas en los últimos años y con una menor pérdida de cuota de mercado que los grandes países exportadores europeos. Esto confirmaría la competitividad de las empresas españolas más abiertas al exterior, que por lo general resultan más innovadoras y encuentran menos dificultades para mantener sus niveles de empleo; estas actividades podrían constituir un referente para el resto del tejido empresarial.

Junto al carácter estratégico del sector, en los últimos años se han conjugado una serie de realidades⁷⁵, que abogan por la aplicación de políticas a favor de la actividad industrial. La más evidente, quizás, haya sido la propia crisis económica, agravada en el caso español por el crecimiento desmesurado y desequilibrado de la producción inmobiliaria y constructora y por una expansión crediticia indiscriminada; todo ello como resultado de la falta de supervisión o control públicos de este tipo de actividades. También resulta reseñable la creciente competencia de los productos industriales procedentes de los países emergentes, con China a la cabeza; muchos de estos países han llevado a cabo políticas industriales específicas que explicarían parte de su éxito competitivo en los mercados globales y de su mayor resistencia en el periodo de crisis. Al respecto, se han producido también numerosos debates acerca de la apropiación de los beneficios que

73. Véase apartado dedicado a la I+D+i en este capítulo I.

74. Peso correspondiente al cuarto trimestre de 2012, de acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral del INE.

75. Aghion P., Boulanger J. y Cohen E., *Rethinking Industrial Policy*. Bruegel Policy Brief, Issue 2011/04. June 2011.

origina la inversión en conocimiento y la innovación, lo que ha llevado a algunos países, como Alemania o Japón, a replantearse una política industrial más activa. Y por último, y no por ello menos importante, la necesidad de promover una actividad industrial más respetuosa con el medio ambiente.

La importancia de la industria como sector estratégico en España, junto a las experiencias acumuladas durante la crisis, exigen reconsiderar el papel de la política industrial como potenciador de un crecimiento económico sostenible de medio o largo plazo. La industria española debe hacer frente a desafíos específicos como son el descenso de la actividad del sector de la construcción que había sido la locomotora de una parte importante de la industria durante el periodo de expansión, la competencia de los países emergentes, tanto en los mercados internacionales como en el doméstico, el buen posicionamiento de los productos industriales de uno de nuestros principales socios comunitarios, Alemania, que se beneficia de su ventaja competitiva tanto en calidad como en otros activos intangibles, y la debilidad de la demanda comunitaria en el actual contexto de crisis que supone una pérdida de peso de la presencia de productos industriales españoles en los mercados europeos.

El giro dado por la política industrial comunitaria⁷⁶ abre la posibilidad de que los Estados miembros diseñen una serie de medidas concretas para fomentar la actividad industrial dentro de sus fronteras. En este marco, España debería definir unas líneas de actuación de política industrial que faciliten alcanzar el objetivo europeo de que la industria manufacturera suponga el 20 por 100 del PIB en 2020, asegurando el establecimiento de una senda de crecimiento económico sostenible que permita crear empleo estable y de calidad.

Oportunidad para relanzar la política industrial

Siguiendo la nueva orientación de la política industrial comunitaria, se debería asegurar el tratamiento transversal de la política industrial como prioridad de política económica. Para ello resulta necesario hacer una revisión exhaustiva de las diferentes iniciativas de política económica y garantizar la integración adecuada de las cuestiones relativas a la competitividad industrial. En este sentido, 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.

Esta revisión junto a dichas evaluaciones podrían orientar y concretar las futuras actuaciones de política industrial que permitan definir un nuevo modelo productivo para España. No se trata de señalar cuáles son los sectores de futuro, sino de propiciar un marco favorable que permita la expansión sólida del sector industrial, favoreciendo la inversión en nuevas tecnologías y avanzando hacia modelos más sostenibles y eficientes.

76. Véase apartado 2.2, *Política económica y monetaria de la Unión Europea*, de esta Memoria.

A la hora de conseguir estos objetivos, sería necesario un compromiso decidido de todos los agentes involucrados para asegurar el apoyo al sector industrial con perspectiva de medio y largo plazo. Es necesario que, de forma urgente, 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.

No hay que olvidar que la industria, tras el sector servicios, es el que más contribuye al valor añadido y al empleo, aportando 17,5 por 100 del VAB, y dando trabajo a unos 2,3 millones de personas; de los cuales el 83,4 por 100 son puestos de trabajo indefinidos. Además, es responsable de nueve de cada diez bienes exportados por España, con un importante efecto arrastre sobre el resto de los sectores y, por tanto, juega un papel clave como dinamizador de nuestro tejido productivo⁷⁷.

3.3.3. Energía

En línea con la menor actividad económica, el IPI de productos energéticos disminuyó en 2013 un 2,7, frente al aumento del 0,9 por 100 en 2012. Estos descensos se produjeron a lo largo de todos los trimestres, aunque las mayores caídas se produjeron en la primera mitad del año.

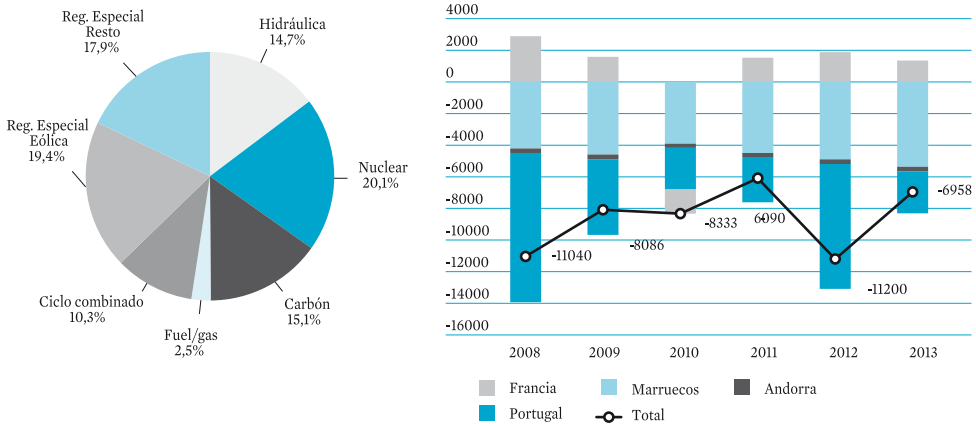
El consumo eléctrico total, peninsular y extrapeninsular, descendió un 2,3 por 100, de manera que al finalizar el año 2013, la demanda alcanzó los 260.870 GWh. La caída de la demanda coincidió con un año especialmente productivo en la generación de energía eólica e hidráulica. Gracias a ellas, las energías englobadas en el régimen especial, junto a la hidráulica cubrieron prácticamente la mitad de la demanda de electricidad (gráfico I-7). Por primera vez, en 2013, la energía eólica alcanza una contribución en la cobertura de la demanda casi equiparable a la de la energía nuclear. La energía hidráulica duplicó su contribución frente al año 2012, año especialmente seco o de escasa pluviosidad, de manera que cubrió un 14,7 por 100 de la demanda⁷⁸.

En cambio, la parte de la demanda cubierta por la generación de carbón y, sobre todo, la generada por las instalaciones de ciclo combinado se redujo respecto al año anterior, año en que compensaron la menor producción hidroeléctrica. En 2013 cubrieron un 15,1 y un 10,3 por 100 de la demanda respectivamente. El resto de tecnologías mantuvieron su participación en la cobertura de la demanda.

77. Según las Tablas *Input-Output* publicadas por el INE, por cada euro en que se aumenta su demanda final se genera un incremento de 3 euros en la producción total de la economía, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos.

78. Red Eléctrica de España apunta en su Avance de informe para 2013 que en ese año la elevada producción hidráulica y eólica, durante periodos como el de Semana Santa, obligó a emitir órdenes de reducción de la producción de una cuantía desconocida hasta la fecha para poder mantener el equilibrio entre la generación de electricidad y la demanda. Estas reducciones afectaron incluso a las centrales nucleares, hecho que no se producía desde 1997.

GRÁFICO I-7. BALANCE ELÉCTRICO EN 2013



Fuente: Red Eléctrica Española, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2013*.

Nuevamente, el saldo de los intercambios internacionales fue exportador (gráfico I-7), aunque menor que en 2012, por la caída de las compras portuguesas de electricidad y ello a pesar de que se redujeron las importaciones procedentes de Francia y aumentaron las exportaciones hacia Marruecos.

El año 2013 se cerró con una nueva Ley para el sector eléctrico, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, tratando de poner fin y orden a la profusión normativa que ha sufrido este sector durante los últimos ejercicios. A lo largo de 2012 y 2013 se aprobaron numerosas normas cuyo objetivo fundamental era lograr la sostenibilidad económico-financiera del sector, es decir acabar con el déficit de tarifa, que en muchos casos habrían aumentado la inseguridad jurídica del sector, y cuyo alcance parece limitado si se tiene en cuenta que el déficit en 2013 se situó en torno a los 4.000 millones de euros.

La reforma eléctrica

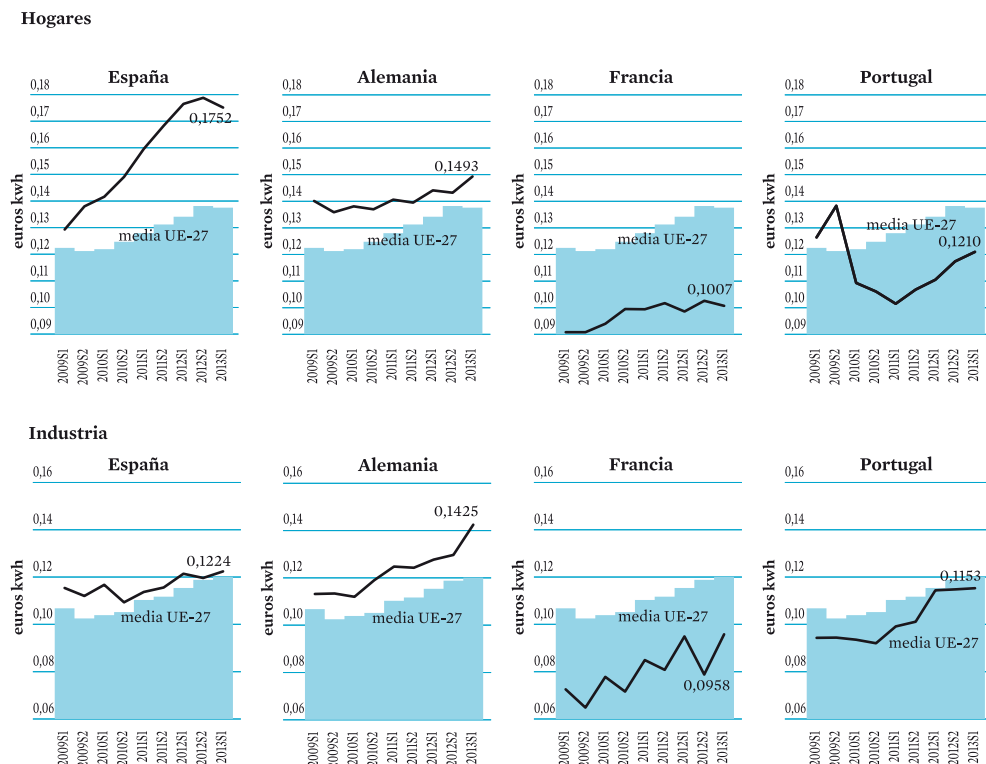
La nueva Ley para el sector eléctrico viene a modificar a la anterior Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico. El objetivo de la Ley aprobada hace dieciséis años era impulsar progresivamente el proceso de liberalización del sector. Se realizó la desintegración vertical de las diferentes actividades en función de su estructura de mercado, separando las de monopolio natural, como el transporte y distribución, de las que podría desarrollarse en libre competencia, como la generación y la comercialización. La producción de la electricidad sería remunerada a través de un mercado mayorista, es decir, no se aplicaría el principio de reconocimiento de costes; se estableció la apertura de las redes a terceros y se encomendó la gestión técnica y económica del sistema al sector privado.

Dieciséis años después aquella Ley, apoyada por numerosos desarrollos normativos, ha logrado una gran parte de sus objetivos, principalmente, los relativos a la seguridad y calidad del suministro, a la diversificación de fuentes de energía o a la adopción de

las normas europeas de liberalización. Sin embargo, su diseño y funcionamiento han llevado a acumular algunas deficiencias, que se han agudizado durante estos últimos seis años de crisis, siendo quizás los más evidentes: los elevados precios de la electricidad existentes en España en términos comparados (y ello a pesar de la continua caída de la demanda de electricidad en los últimos tres años) y la acumulación de un déficit de tarifa, que pone en riesgo la sostenibilidad económico-financiera del sector.

Aunque los datos que ofrece Eurostat hay que tomarlos con cautela⁷⁹, se observa que los precios de la electricidad en España son superiores a los pagados de media en la UE-27 (gráfico I-8). El precio de la electricidad pagado por los hogares, que incluye las cargas sobre la tarifa, ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años, de

GRÁFICO I-8. PRECIOS DE LA ELECTRICIDAD EN ESPAÑA, ALEMANIA, FRANCIA Y PORTUGAL VS. PRECIOS MEDIOS DE LA UE-27, 2009-2013 (Euros/kwh)



Fuente: elaborado a partir de Eurostat.

79. Al considerar los precios de la electricidad dentro de cada Estado miembro hay que advertir que Eurostat recoge un precio medio pero que habitualmente los precios finales en cada país difieren mucho en función de la tarifa. Además, en los análisis comparados hay que tomar en cuenta que las diferencias pueden responder a las denominadas cargas, que obviamente, son distintas entre países en función de las políticas industriales o sociales de cada uno.

manera que en el primer trimestre de 2013, el precio que de media pagaban los hogares en España ascendía a 0,1752 euros el kwh, un 27,3 por 100 más que en Europa. De hecho, dentro de la Unión Europea, las economías domésticas españolas, tras las irlandesas⁸⁰, son las que pagan más por la electricidad. Además, en España, dada la estructura intrínseca de los peajes eléctricos y la elevada fiscalidad, los hogares pagan precios bastante superiores a los que pagan los consumidores industriales que, en el primer semestre de 2013, abonaron un precio medio de 0,1224 kwh⁸¹. Circunstancia que obedece también al intento de ofrecer un precio más competitivo a las industrias, especialmente a aquellas intensivas en energía.

No obstante, los precios que soportan los consumidores industriales españoles, aun siendo más bajos que para los hogares, son superiores a la media comunitaria. En concreto, los precios en España son mayores a los de Francia o Portugal, países con los que se mantienen importantes flujos comerciales, por lo que este diferencial en el coste de la electricidad afectaría a la capacidad competitiva de los productos españoles. Aunque los precios pagados por los consumidores españoles son más altos que la media comunitaria, los pagos (peajes) no son suficientes para cubrir todos los costes de la actividad regulada, desfase que origina el denominado déficit de tarifa que se viene acumulando desde el ejercicio 2000 (gráfico I-9). Las normas que se fueron aprobando a lo largo de 2013 trataron principalmente de contener ese déficit de tarifa, lo que no pudo evitar que se cerrara el ejercicio alcanzando los 3.188 millones de euros⁸².

El desarrollo de las fuentes de energías renovables ha traído consigo un aumento de los costes regulados para el sistema eléctrico español, a través de los pagos o las primas asociadas al desarrollo de las tecnologías solar termoeléctrica y solar fotovoltaica. Este aumento de los costes regulados y la renuncia desde el ejercicio 2000 de incrementar las tarifas eléctricas en la cuantía suficiente para evitar la generación de déficit tarifario explican el crecimiento de este déficit (gráfico I-10).

En resumen, la evolución del sector eléctrico español y la regulación acumulada desde la anterior Ley de 1997 han provocado graves desequilibrios, siendo los altos precios de la electricidad y el crecimiento del déficit de tarifa los más graves. Estos desajustes afectan negativamente a la competitividad de la actividad productiva española y suponen un desafío para las finanzas públicas. Además la proliferación normativa ha aumentado la inseguridad jurídica de una actividad que requiere estabilidad regulatoria dado el volumen de inversiones que exige su desarrollo.

La nueva Ley nacería con la vocación de largo plazo y trataría de resolver estos problemas. No obstante, la redacción final de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, plantea

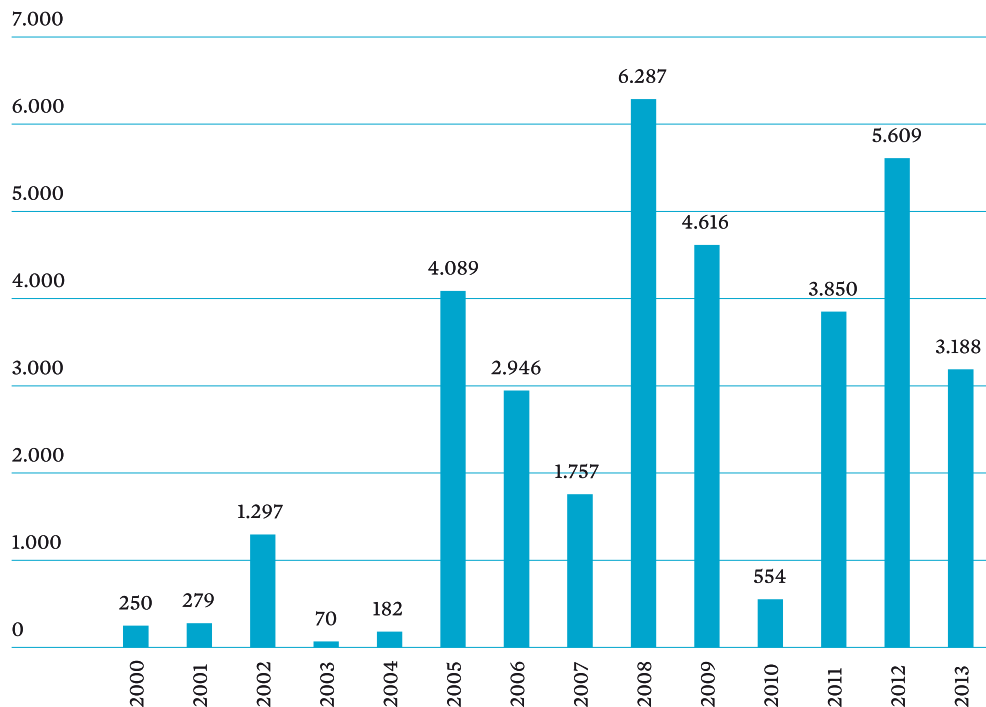
80. En Irlanda el kwh para los hogares alcanzó de media para el primer trimestre de 2013 los 0,1951 euros.

81. Para el consumo de electricidad industrial se han tomado los precios del kwh incluyendo cargas impositivas, pero excluyendo aquéllas que pueden ser repercutidas.

82. Liquidación núm. 14 de la CNMC.

GRÁFICO I-9. DÉFICIT ANUAL DE LAS ACTIVIDADES REGULADAS, 2000-2013

(Millones de euros)



Fuente: UNESA y CNMC.

dudas sobre su eficacia y parece centrarse en detener el crecimiento del déficit de tarifa, sin reconocer la naturaleza del déficit tarifario, limitándose a dar cobertura legal a reducciones de retribución a determinadas actividades y a la implantación de nuevos impuestos; sin que todo ello, suponga una revisión completa de la estructura del sector o del mercado que permita contar con un sistema eléctrico de calidad, competitivo y social y medioambientalmente sostenible. Los principales aspectos de la nueva Ley serían los siguientes:

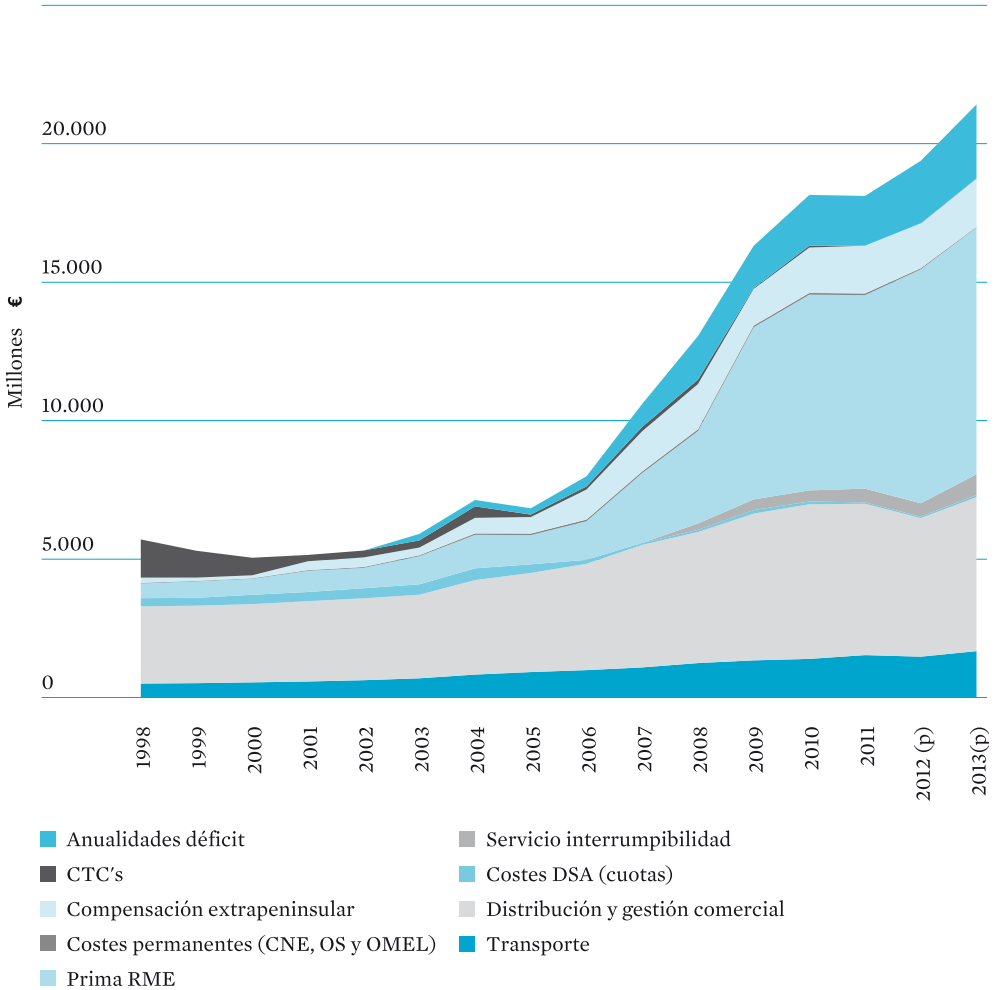
Principales aspectos de la nueva Ley

- Se reducen la retribución de la distribución, del transporte y de la disponibilidad. Por esto último se entiende el incentivo que se da a las plantas de generación térmica, más hidráulica y bombeo, para mantenerse en funcionamiento y responder a las demandas energéticas⁸³. Con la modificación propuesta en julio de 2013, se prevé el desarrollo de un nuevo mecanismo de disponibilidad, al que únicamente podrán acogerse instalaciones térmicas de carbón y ciclos combinados de gas.

83. En los tres últimos años, el coste por este concepto se ha duplicado, se prevé definir una nueva metodología de cálculo y de asignación por medio de mecanismos de subasta.

GRÁFICO I-10. EVOLUCIÓN DE LOS COSTES REGULADOS (CON INDEPENDENCIA DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN), 1998-2013

(Millones de euros)



Fuente: CNE, Informe 3/2013 sobre la propuesta de orden por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, de 12 de febrero de 2013.

- Se reducen las cantidades dedicadas a mantener los sistemas eléctricos extrapeninsulares y se les dota de una nueva regulación.
- Se elimina el régimen especial. Existirá un único régimen de mercado que se regirá según las reglas establecidas, aunque se mantendrán las primas a la generación de energías renovables y a la cogeneración, pero reducidas. También se modifica el método de cálculo de la retribución de las renovables.

- Se introducen los precios voluntarios para el pequeño consumidor que se definen en línea con la tarifa de último recurso. Su diseño exacto se dejaría al desarrollo reglamentario.
- Se limitan el acceso y las condiciones del bono social. El coste será asumido por las empresas distribuidoras y comercializadoras y su afección se considera será la misma que en la actualidad.
- Se impone a la actividad de generación, en función de su firmeza y al conjunto de consumidores, el pago de la retribución fija de los pagos por interrumpibilidad⁸⁴, es decir aquel que reciben algunas empresas cuya producción exige el consumo de grandes cantidades de energía (siderúrgicas, cementeras, químicas, etc.) por aceptar detener la producción cuando existan problemas para satisfacer la demanda, así como los pagos por la disponibilidad. Hasta ahora, eran soportados por la demanda. Transitoriamente, y en tanto se defina el concepto de firmeza, continuarán siendo soportados por la demanda en la parte correspondiente a retribución fija. Por su parte, el coste variable horario consecuencia de la efectiva aplicación del servicio a través de órdenes de reducción de potencia, se integrará en el mecanismo de liquidación de las energías de balance del sistema.

A falta de un completo desarrollo reglamentario de la nueva norma, lo cual en sí mismo genera incertidumbre, resulta difícil concluir que esta reforma vaya a suponer un menor precio para los consumidores de electricidad y que, en última instancia, propicie el descenso de los costes eléctricos que pesan sobre la competitividad. Sin embargo, si se puede deducir que el nuevo sistema de retribución de la distribución, y también el de la generación, desincentivará las inversiones en ambas actividades, siendo en el primer caso más grave puesto que las inversiones en las redes de distribución ya se habían venido limitando en los últimos años.

Todo ello tendría una repercusión directa en la calidad y en la seguridad del servicio así como indudables consecuencias en el nivel de empleo asociadas a la caída de la actividad.

A principios de 2014 se aprobó un nuevo sistema de fijación de precios⁸⁵ de la electricidad con el objetivo de poner fin al sistema de subastas⁸⁶ que determina el precio de

*Nuevo sistema de
fijación de precios*

84. Se reducen estos pagos y se cambia el método de acceso a las retribuciones por interrumpibilidad por parte de las empresas, estableciendo un sistema de pujas, se está pendiente de su regulación.

85. Orden IET/107/2014, de 31 de enero, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para 2014 y Resolución de 31 de enero de 2014, de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se revisa el coste de producción de energía eléctrica y los precios voluntarios para el pequeño consumidor.

86. A las subastas acudían varios intermediarios como entidades financieras, empresas extranjeras de *trading* y alguna generadora eléctrica para vender la energía de manera virtual. Las compradoras eran las cinco comercializadoras eléctricas de último recurso habilitadas para suministrar electricidad.

la electricidad para los clientes domésticos y las pymes con tarifa de último recurso. El sistema de subastas existía desde 2009, pero la participación de muy distintos intermediarios, incluso financieros, en el mismo podría haber producido distorsiones en la fijación trimestral de las tarifas.

El nuevo sistema de tarificación supone que el componente variable recoja la variación diaria de los precios en el mercado mayoristas de la electricidad (*pool*). El precio que paguen los consumidores dependerá, en primer lugar de si cuentan o no con un contador con discriminación horaria; para los que dispongan de él pagarán la electricidad al precio de cada hora, para el resto a una media de los precios del *pool* durante el periodo de facturación. Para dar estabilidad y seguridad a los precios, se obligará a las grandes comercializadoras a ofrecer un precio fijo para todo el año (en cuyo cálculo computará el precio de la cobertura (prima del seguro) para absorber las oscilaciones de precios).

Al respecto, han surgido numerosas dudas y críticas al nuevo sistema, siendo una de ellas la de la posible vulneración de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios en sus preceptos relativos a la necesidad de información de los consumidores donde se establece el derecho a conocer el precio de cualquier bien o servicio⁸⁷.

Por otra parte, la nueva fijación de precios ha reducido el peso de la parte variable del peaje, es decir la que se paga en función del consumo, y ha aumentado la parte fija, esto es la que se paga en función de la potencia contratada; todo ello con el objetivo de reducir la factura de los hogares con mayores consumos de electricidad y de penalizar a las segundas viviendas. A priori, esta reponderación pudiera parecer que va en contra de propiciar un consumo más eficiente de la electricidad entre las economías domésticas y las pequeñas empresas, con las desfavorables consecuencias que ello puede tener en términos medioambientales, de dependencia energética y/o de calidad y seguridad del abastecimiento. No obstante, debe tenerse también en cuenta que dicha medida beneficia también en parte a aquellas empresas intensivas en energía, constituyendo así un elemento importante de apoyo a su competitividad.

Debe tenerse, no obstante, en cuenta que este cambio en la estructura de los peajes incrementando la parte fija de la factura podría añadir mayores dificultades económicas a los hogares más afectados por la crisis⁸⁸ y, asimismo, podría perjudicar a aquellas pymes cuya actividad esté sujeta a una elevada estacionalidad. Respecto a esta última, sería preciso tener en cuenta la situación de las actividades de temporada, sopesando la posibilidad de establecer modalidades especiales de contrato para dichos casos.

87. Artículos 17 sobre Información, formación y educación de los consumidores y usuarios y 60 sobre Información previa al contrato del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.

88. Véase la referencia a la pobreza energética en el apartado 2 del capítulo III dedicado a la vivienda y la cohesión social.

En definitiva, los cambios normativos que se están llevando a cabo en el mercado eléctrico deben tener en cuenta el impacto social y económico de cualquier cambio o aumento de la tarifa eléctrica sobre el presupuesto de las familias y sobre la competitividad empresarial dado el contexto de crisis económica.

Los futuros desarrollos normativos del sector deben considerar prioritario el establecimiento de una definición concisa de modelo energético español, con el objetivo de ofrecer mayores grados de seguridad jurídica a la industria y las empresas energéticas para que puedan establecer sus estrategias competitivas y decidir sobre sus inversiones. Este modelo deberá contemplar un *mix* energético razonable, equilibrado, competitivo, sostenible, que garantice el suministro y, en la medida de lo posible, reduzca la alta dependencia energética española.

Por último, en lo respecta a los hidrocarburos⁸⁹, en línea con la menor actividad económica, el consumo de productos petrolíferos cayó un 8,9 por 100 de media para el conjunto de 2013. El consumo de todos los productos descendió respecto a 2012 aunque destacan la caída de las compras de otros productos (como lubricantes, asfaltos o coques) que descendieron un 27,6 por 100 o la de fuelóleos cuyas compras se redujeron en un 15,1 por 100. El consumo de gases licuados del petróleo es el que menos retroceso experimentó durante 2013, un 0,8 por 100 de media anual.

Los hidrocarburos

A pesar del descenso de la demanda, los precios de venta al público tanto de la gasolina 95 IO como del gasóleo de automoción siguieron aumentando, en términos interanuales de diciembre de 2013, hasta alcanzar 140,1 y 135,2 céntimos de euros el litro, respectivamente. El avance de los precios durante 2013 respondió a las mayores cotizaciones internacionales del crudo y a la fortaleza del euro respecto al dólar.

En cuanto al gas natural, su consumo se redujo en 2013 en un 8,0 por 100 hasta los 335.000 GWh principalmente como consecuencia de la caída en el consumo de gas destinado a la generación eléctrica que representa un 16,7 por 100 del consumo y que retrocedió un 33,7 por 100; tal y como se ha comentado esta caída responde a la mayor participación de las energías eólica e hidráulica en la generación de electricidad durante el año. Por su parte, el consumo convencional cayó un 0,3 por 100 respecto a 2012, y pasó a representar más de las cuatro quintas partes del consumo de gas natural en España.

3.3.4. Construcción

El sector de la construcción continuó durante 2013 su proceso de ajuste, aunque a un ritmo más suave. La producción del sector de la construcción se contrajo nuevamente de manera que, en términos interanuales, su VAB cayó un 7,7 por 100, 0,9 puntos

89. Ministerio de Industria, Energía y Turismo y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2013.

porcentuales menos que en 2012. Se enlazan, por tanto, seis años de caídas consecutivas de la actividad, profundizando en la corrección del exceso de producción acumulado por este sector durante la última etapa expansiva en España.

La menor producción se tradujo en descensos en el empleo, de modo que a finales de año los ocupados en términos de empleo equivalente no alcanzaban el millón, cuando al inicio de la crisis ocupaba a más de dos millones y medio de trabajadores. La destrucción de empleo en el sector de la construcción fue del 11,8 por 100 para todo el 2013; aunque en términos interanuales trimestrales se observa una ralentización en el ritmo de caída de la ocupación; de un -13,7 por 100 en el primer trimestre se pasó a una caída del 7,8 por 100 en el cuarto.

La actividad de la construcción todavía se enfrenta al reto de reducir el importante *stock* de viviendas sin vender cuya absorción dependerá del ritmo de la recuperación económica. Los indicadores adelantados de la actividad indican que el sector continuará en fase de ajuste. Los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación revelan que la superficie total visada destinada a obra nueva fue en 2013 de 10.190.358 metros cuadrados, un 18,6 por 100 menos que en 2012. El descenso se produjo sobre todo en la edificación residencial, un 20,6 por 100 respecto a 2012, pasando a representar el 66,7 por 100 de la superficie visada⁹⁰, mientras que la no residencial retrocedió un 14,3 por 100. No obstante, la evolución trimestral de los visados durante 2013, en términos interanuales, indica un atemperamiento de su caída, frente al agravamiento que había experimentado a lo largo de 2012. Por otra parte, el leve avance registrado por la licitación pública en 2013, podría indicar un punto de inflexión hacia la necesaria recuperación de la inversión en infraestructuras tras sucesivos años de fuertes ajustes presupuestarios. Este giro es importante puesto que los recortes en este tipo de inversiones dificultan la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras y frenan su necesario proceso de modernización y mejora comprometiendo, en última instancia, la capacidad competitiva de la economía española y de sus empresas.

En 2013, según las estadísticas del Ministerio de Fomento⁹¹, se habrían finalizado

La construcción de vivienda continúa su ajuste

64.636 viviendas, un 43,8 por 100 menos que en 2012 y diez veces menos que en 2007, último año del periodo de expansión. La mayor parte de las viviendas construidas corresponden a la promoción privada; de hecho la promoción pública solamente finalizó la construcción de 668 viviendas.

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

90. En los años anteriores al estallido de la crisis la superficie visada para construcción residencial representaba alrededor del 85 por 100 del total de los visados.

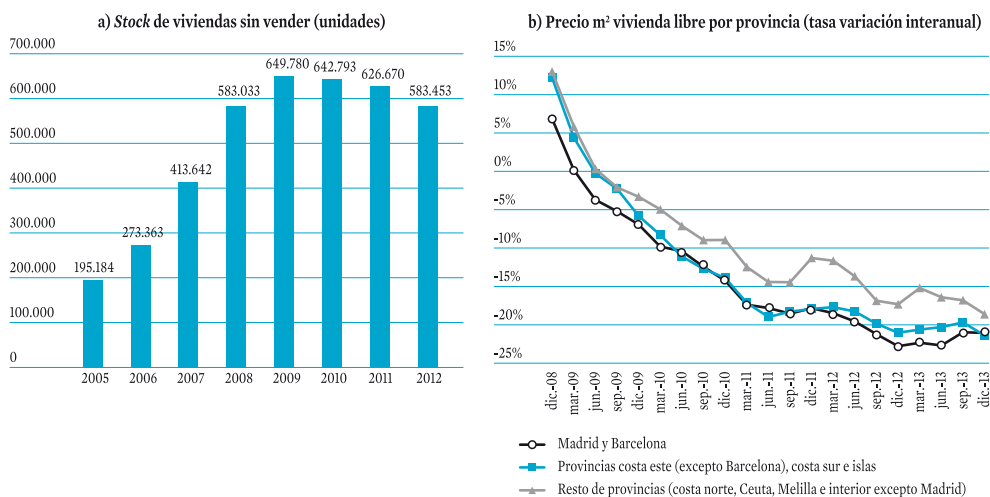
91. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*. Certificados de fin de obras del Colegio de Arquitectos Técnicos.

características propias del mercado residencial español, como son su alta segmentación y su componente regional, hacen que resulte difícil reducir ese *stock*, más aún si se toma en cuenta la débil situación de la demanda interna y la restricción de crédito a los hogares⁹².

La evolución del *stock* de viviendas nuevas sin vender permite, con las debidas cautelas respecto al segmento de edificación y al territorio en que se concentra⁹³, revelar el recorrido que aún le queda al ajuste de la construcción residencial. De acuerdo con las cifras ofrecidas por el Ministerio de Fomento, en 2012⁹⁴ el *stock* de vivienda sin vender llegó a las 583.453 viviendas (gráfico I-11a), avanzando en el ajuste y casi alcanzando los niveles de 2008.

El descenso de los precios de la vivienda continúa en 2013 lo que facilitará la absorción del *stock* en el medio plazo (gráfico I-11b). Todavía una parte de ese *stock* se encuentra en manos de las entidades financieras, aunque a lo largo de 2013 aceleraron sus ventas y se prevé que continúen haciéndolo durante 2014 de cara al examen sobre la calidad de los activos que realizará el BCE en noviembre de 2014⁹⁵. No obstante, la cesión por parte de las entidades financieras a la Sociedad de gestión de activos procedentes de

GRÁFICO I-11. STOCK DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE POR PROVINCIAS



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

92. Véase capítulo III apartado 2, *Vivienda y cohesión social*, de esta Memoria.

93. 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.

94. Esta estadística se publica con un año de retraso.

95. Véase apartado 2.2, *Política económica y monetaria de la Unión Europea*, de esta Memoria.

la reestructuración bancaria (SAREB) de una importante cartera de activos inmobiliarios a finales de 2012 facilitó el saneamiento de sus balances. La SAREB⁹⁶ vendió durante 2013 a través del canal minorista cerca de nueve mil inmuebles de los 106.856 que le fueron traspasados. La SAREB llevó a cabo una *duediligence* que ha aportado información relevante sobre la composición, calidad y liquidez de la cartera. Una de las conclusiones de este proceso, relevante para estimar el impacto de las operaciones de esta sociedad sobre la evolución futura de los precios de la vivienda, es que la cartera de inmuebles se habría adquirido a precios muy parecidos a los existentes en el mercado en 2013, dejando un margen de venta global reducido.

Durante 2013 la licitación oficial mostró signos de recuperación tras varios años de caídas significativas. De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, el ejercicio

Aumento, desde mínimos, de la licitación pública

cerró con un aumento de la licitación oficial del 17,3 por 100, hasta alcanzar los 7.377,9 millones de euros. Por tipo de obras, la obra civil explica ese avance puesto que aumentó un 25,8 por 100, sobre todo por la mayor licitación de obras de transporte⁹⁷, que representa el 40 por 100 de

la obra pública, y que creció un 18,1 por 100 en 2013. Por otra parte, la obra civil de edificación, que representa una cuarta parte de la obra pública, disminuyó un 2,8 por 100 a causa de la caída en la edificación no residencial.

Tanto las licitaciones del Estado como las realizadas por los entes territoriales avanzaron en 2013, un 30,5 y un 10,3 por 100, respectivamente. También crecieron las licitaciones del Grupo Fomento, tanto las llevadas a cabo por el propio Ministerio, concretamente por la Dirección General de Carreteras, como las llevadas a cabo por las entidades públicas estatales. En concreto, destaca el crecimiento de la licitación de AENA, un 39,7 por 100, o la de puertos del Estado, un 25,6 por 100; en ambos casos supone un cambio de tendencia respecto a la caída registrada en los tres ejercicios inmediatamente anteriores a 2013. Destaca igualmente el aumento de la licitación de ADIF, un 5,6 por 100, sobre todo porque el mayor ajuste en 2012 se concentró en sus licitaciones, cuando se redujeron a la mitad. Aun así, a pesar de los avances en 2013, la inversión de las entidades públicas estatales no llegaría ni a la cuarta parte de lo invertido cinco años antes.

En definitiva, los aumentos de la licitación no resultaron excesivamente amplios en términos absolutos, pero sí resulta reseñable el giro dado por la licitación pública durante 2013, puesto que había concentrado una parte importante de los recortes derivados de las políticas de austeridad.

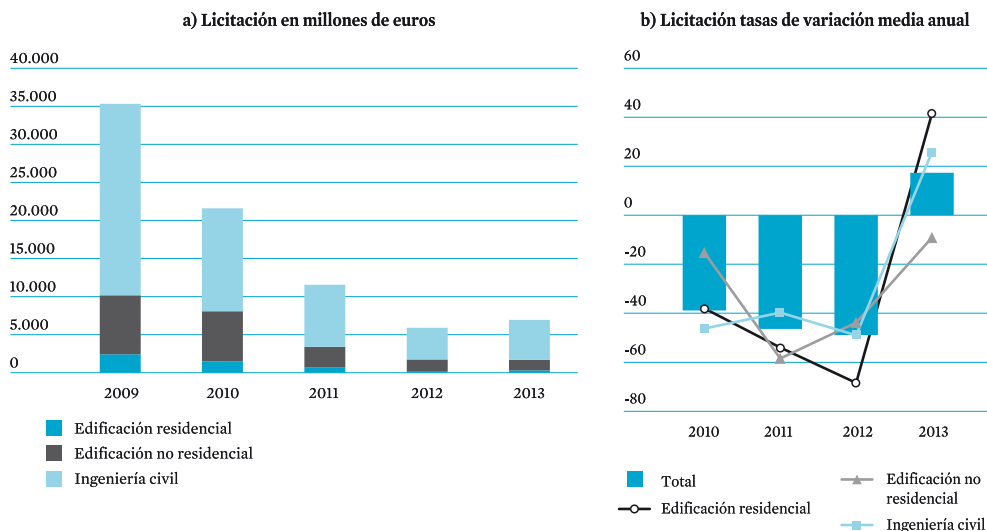
Cambios normativos

El principal avance normativo fue la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas a través de la cual se trata de

96. SAREB, *Balance de la actividad*, 27 de marzo de 2014.

97. Datos de SEOPAN.

GRÁFICO I-12. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2009-2013



Fuente: Ministerio de Fomento.

reactivar el sector a través de la construcción de este tipo de obras, que resultan más sostenibles y coherentes tanto desde el punto de vista social y económico como medio ambiental⁹⁸.

La Ley persigue, además, eliminar o limitar aquellos obstáculos legales que impiden en ocasiones la puesta en práctica de este tipo de obras de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Entre otros aspectos, modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad horizontal, con el objeto de evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley 8/2013.

En definitiva, el sector de la construcción continuó durante 2013 su proceso de ajuste. La licitación pública tampoco ofreció una demanda alternativa y/o complementaria para el sector. La escasa demanda en España, impulsó a las empresas de mayor tamaño o con suficiente estructura empresarial a orientar su actividad hacia los mercados exteriores, destacando las dedicadas al subsector de materiales. Esta estrategia ha posibilitado que los resultados de algunas de ellas fueran positivos al cierre del ejercicio.

3.3.5. Servicios

El VAB del sector servicios descendió un 0,5 por 100 de media para 2013, aunque el perfil trimestral revela una recuperación gradual a lo largo del año. El ejercicio se inició con una caída interanual del 1,1 por 100 en el primer trimestre y cerró el cuatro trimestre de 2012 con un crecimiento del 0,5, empujado sobre todo por la

98. Véase capítulo III apartado 2 dedicado a la vivienda.

recuperación durante la segunda mitad del año de la rama de comercio, transporte y hostelería y en el último trimestre de la rama de actividades profesionales, administrativas y auxiliares. El ejercicio se saldó, no obstante, con una pérdida de 296.100 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, aunque la destrucción de empleo se fue moderando a lo largo de los trimestres.

De acuerdo a los indicadores de actividad del sector servicios recogidos por el INE correspondientes al ejercicio 2013, la cifra de negocios del sector aumentó un 1,1 por 100 respecto al año 2012 en términos interanuales de diciembre⁹⁹. De las grandes ramas consideradas, solamente las cifras de negocio de información y comunicaciones experimentaron una caída en términos interanuales de diciembre, a causa del descenso de las actividades de Telecomunicaciones y de Edición.

El resto mejoraron sus resultados respecto al ejercicio anterior, destacando la recuperación de las actividades profesionales, científicas y técnicas y las actividades administrativas y servicios auxiliares, con avances en sus cifras de negocios del 3,2 y del 3,5 por 100, respectivamente. De hecho, dentro de esta última rama de servicios las actividades relacionadas con el empleo y las agencias de viaje y operadores turísticos mostraron avances de sus cifras de negocio de dos dígitos.

Dentro de la distribución comercial destaca el avance de la cifra de negocios de la venta de vehículos, motocicletas y repuestos, probablemente como efecto de los planes promovidos para relanzar las ventas de vehículos eficientes (PIVE). Atendiendo a su caracterización se observa que el comercio al por mayor redujo su cifra de negocios mientras que el minorista experimentó una leve mejora respecto al ejercicio anterior.

El volumen de ventas del comercio minorista sin incluir las ventas de las estaciones de servicios se recuperó durante 2013, de manera que en términos interanuales de diciembre registró un crecimiento del 0,3 por 100. Excepto las ventas de alimentación, que cayeron por tercer año consecutivo (-1,5 por 100) a pesar de que constituyen bienes de primera necesidad y por tanto con mayor resistencia a la baja, las ventas minoristas del resto de productos aumentaron, destacando el avance de las ventas de equipo personal en un 1,4 por 100. No obstante, de media anual todos los productos presentaron tasas negativas de crecimiento de sus ventas respecto a 2012

Atendiendo al modo de distribución se observa que todos aumentaron sus ventas en términos interanuales de diciembre, excepto las grandes superficies que las redujeron en un 0,3 por 100. En media anual, sin embargo, las ventas mostraron una caída respecto a las realizadas en 2012 en todos los modos de distribución, siendo las

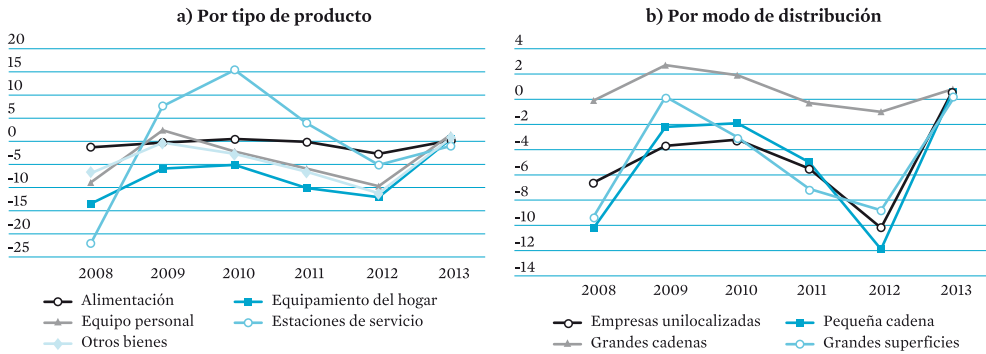
99. De media para 2013, la cifra de negocios del sector servicios presenta un descenso del 2,1 por 100 respecto a 2012.

CUADRO I-16. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2008-2013
(Tasas de variación interanual media de diciembre)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Índice general	-12,8	-1,7	-1,0	-4,6	-7,5	1,1
1. Comercio	-15,3	-1,2	-0,1	-5,5	-7,2	0,7
Venta y reparación de vehículos y motocicletas	-35,9	5,8	-14,0	-6,6	-20,1	9,2
-Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	-39,2	7,0	-16,2	-6,4	-21,1	11,2
-Mantenimiento y reparación de vehículos	-9,1	-1,0	-1,5	-7,8	-15,2	-0,5
Comercio al por mayor	-15,5	-2,9	2,8	-6,4	-4,9	-0,2
-Intermediarios del comercio	-2,7	-7,2	-0,1	-2,1	-2,3	4,6
-Materias primas agrarias y de animales vivos	-30,8	0,0	14,6	-10,7	1,7	0,1
-Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-1,6	-4,8	4,7	-4,5	-2,5	-2,0
-Artículos de uso doméstico	-5,1	1,5	-2,2	-4,2	-12,4	5,2
-Equipos para las tecnologías de la información	-24,0	-1,8	-11,1	-18,7	-11,9	5,2
-Otra maquinaria, equipos y suministros	-20,0	-6,4	1,1	-12,4	-12,8	-1,5
-Combustibles, metales y otros	-28,7	-4,0	8,8	-4,8	2,2	-3,5
-Comercio al por mayor no especializado	-19,3	-8,3	5,1	1,2	-7,4	-3,3
Comercio al por menor	-7,4	-0,3	-0,6	-3,8	-7,4	0,4
2. Otros servicios	-7,3	-2,8	-2,8	-2,8	-8,0	1,7
2.1. Transporte y almacenamiento	-8,6	-2,7	4,4	-0,8	-6,0	2,0
Transporte terrestre	-9,7	-3,6	1,1	-2,5	-9,3	2,1
-Transporte por ferrocarril	13,7	1,8	2,3	0,6	-13,8	4,3
-Transporte por taxi	-2,1	-3,5	3,1	-3,5	-3,9	-0,7
-Otro transporte terrestre de pasajeros	3,5	-4,3	1,9	-0,3	-8,8	-1,8
-Transporte por carretera y servicios de mudanza	-13,5	-3,9	0,7	-3,1	-9,3	2,8
Transporte marítimo	-3,7	-3,9	8,1	-11,2	1,1	-6,1
Transporte aéreo	-6,8	-8,1	3,3	2,2	-4,1	4,0
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	-9,7	0,9	9,7	1,8	-2,4	1,9
Actividades postales y de correos	2,0	-6,1	-1,7	-5,5	-11,3	1,1
2.2. Hostelería	-8,9	-4,9	-2,4	-1,4	-7,5	1,7
Servicios de alojamiento	-12,6	-6,6	2,6	5,1	-9,7	6,3
Servicios de comidas y bebidas	-7,8	-4,4	-3,8	-3,3	-6,9	0,5
2.3. Información y comunicaciones	-2,2	0,1	-5,9	-5,7	-4,1	-0,9
Edición	-6,5	-5,4	-5,5	-7,8	-3,9	-1,2
Actividades cinematográficas y edición musical	3,3	-12,7	-15,8	5,0	-15,3	6,6
Programación y emisión de radio y televisión	-20,4	-3,6	-15,0	0,3	6,4	4,4
Telecomunicaciones	-4,6	5,0	-5,5	-7,9	-8,2	-3,6
Programación y consultoría informática	8,4	-0,2	-2,2	-6,4	2,5	0,1
Servicios de información	2,9	-0,6	-0,9	5,0	-4,0	0,2
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	-10,0	-3,1	-6,4	-2,6	-14,3	3,2
Asesoría jurídica, contable y consultoría	-8,5	0,2	-4,7	2,4	-11,5	5,3
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	-10,1	-0,5	-15,5	-5,1	-15,2	4,5
Publicidad y estudios de mercado	-12,1	-9,2	2,1	-4,4	-16,5	0,1
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	-7,3	-12,1	4,4	-12,9	-15,5	-4,1
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	-6,8	-5,6	-4,2	-3,1	-7,3	3,5
Actividades relacionadas con el empleo	-28,5	0,8	19,2	-11,4	-12,6	12,7
Agencias de viaje y operadores turísticos	-13,3	-2,1	-9,3	-1,1	-17,1	11,1
Actividades de seguridad e investigación	-2,8	-3,7	-3,5	-0,1	-6,2	-1,7
Actividades de limpieza	2,4	-2,5	-3,3	2,1	-6,6	-0,7
Actividades administrativas de oficina	-0,9	-11,6	-6,8	-5,9	3,8	0,1

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios. Base 2010. CNAE-09.

GRÁFICO I-13. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2013
(Tasas de variación interanual media de diciembre)



Fuente: INE.

ventas de las grandes cadenas las de menor descenso, subrayando su mayor resistencia a la crisis.

En 2013 se aprobó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES¹⁰⁰; en el que consideró oportuno que se formularan medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, dado el impacto de la crisis en la demanda de los hogares y la fuerte competencia en precios que se ha generado.

El número de turistas que llegaron a España durante 2013 ascendió a 60,7 millones, un 5,1 por 100 más respecto al ejercicio anterior, cuadro I-17, de modo que enlaza tres años de crecimiento consecutivo y constituye el máximo histórico de la serie de entrada de turistas en España. La debilidad de Egipto y su zona de influencia como destinos turísticos, la pujanza como emisores de turismo de Rusia y los países nórdicos y la recuperación del consumo en Reino Unido y en Francia se consideran los principales factores explicativos de la excepcional entrada de turistas internacionales en 2013. Además, el gasto turístico también avanzó respecto al año precedente, un 6,3 por 100, hasta alcanzar los 59,1 millones de euros. Ambas variables, número de turistas y gasto, determinaron un aumento del gasto por turista del 3,7 por 100 hasta alcanzar los 976 euros.

Reino Unido, Alemania y Francia continuaron siendo los principales países emisores; un 55,1 por 100 de los turistas que visitan España proceden de alguno de estos tres países, con avances significativos en los tres casos (5,2, 5,8 y 6,9 por 100, respectivamente). No obstante, destaca el crecimiento de otros mercados emisores como Rusia, un

Año récord de turistas extranjeros

100. Dictamen CES 5/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, de 21 de noviembre.

CUADRO I-17. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	2012-2013 (%)	2008-2013 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (IET)						
Visitantes extranjeros	93.744.178	99.187.138	99.195.473	100.325.884	1,1	2,7
Turistas	52.676.973	56.176.884	57.700.713	60.661.073	5,1	6,1
Excursionistas	41.067.205	43.010.254	41.494.760	39.664.811	-4,4	-2,0
Encuesta de gasto turístico (IET)						
Turistas (mill. euros)	48,926	52,610	55,594	59,082	6,3	14,3
Movimientos turísticos de los españoles (IET)						
Total viajes	157.856.547	160.754.374	148.034.849	158.739.314	7,2	-6,0
Viajes al extranjero	12.379.127	13.346.738	11.436.005	12.185.156	6,6	8,5
Viajes dentro de España	145.477.420	147.407.636	136.598.844	146.554.158	7,3	-7,0
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos						
<i>Ocupación hotelera</i>						
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	81.888.869	85.366.980	83.164.596	83.803.702	0,8	1,0
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	267.163.480	286.761.264	281.372.324	285.970.016	1,6	6,5
Establecimientos	14.837	14.997	14.974	14.785	-1,3	0,6
Grado de ocupación (%)	51,0	53,0	52,0	53,0	1,9	-0,9
<i>Ocupación en acampamentos turísticos</i>						
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.115.058	6.149.030	5.914.945	6.032.145	2,0	-3,7
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	30.809.194	31.669.636	31.331.163	31.179.300	-0,5	0,4
Establecimientos	736	738	751	752	0,1	2,9
Grado de ocupación (%)	38,9	37,0	35,0	36,0	2,9	-4,5
<i>Ocupación en apartamentos turísticos</i>						
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	8.149.319	8.851.107	8.853.190	9.222.695	4,2	11,5
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	59.291.298	63.749.113	63.091.330	64.695.710	2,5	-5,3
Establecimientos	120.823	119.979	120.976	123.462	2,1	-1,5
Grado de ocupación (%)	37,0	39,0	39,0	39,0	0,0	-6,6
<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	2.490.747	-6,5	-5,1
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	7.615.981	7.696.368	7.505.316	6.893.145	-8,2	-12,1

CUADRO I-17. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2010-2013 (continuación)

	2010	2011	2012	2013	2012-2013 (%)	2008-2013 (%)
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	7.615.981	7.696.368	7.505.316	6.893.145	-8,2	-12,1
Establecimientos	14.320	15.035	15.386	15.045	-2,2	17,6
Grado de ocupación (%)	15,7	15,0	14,0	13,0	-7,1	-29,4
Balanza de pagos (Banco de España)						
Ingresos por turismo (millones de euros)	39.621	43.026	43.521	45.505	4,6	8,6
Pagos por turismo (millones de euros)	12.663	12.349	11.911	12.249	2,8	-11,5
Saldo por turismo (millones de euros)	26.958	30.677	31.610	33.256	5,2	18,5
Cobertura de déficit comercial (%)	56,4	72,0	123,0	286,0	132,5	772,2
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)						
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	1.932.224	948.374	1.934.542	1.936.225	0,1	-1,2
Hostelería y agencias de viaje	1.330.924	1.345.076	1.341.699	1.344.271	0,2	-1,4
Servicios de alojamiento	259.187	261.132	256.550	256.540	0,0	-8,1
Servicios de comidas y bebidas	1.017.574	1.031.025	1.033.230	1.038.158	0,5	1,3
Agencias de viajes / Operadores Turísticos	54.163	52.919	51.919	49.573	-4,5	-17,7

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.

31,6 por 100, o los países nórdicos, un 16,9 por 100. Retrocede el número de turistas procedentes de Italia, Portugal y Estados Unidos. De las principales comunidades autónomas de importancia turística, solamente Madrid atrajo un menor número de extranjeros en 2013 (-5,3 por 100). Cataluña, Baleares y Canarias continuaron siendo los destinos preferidos por los turistas extranjeros y además avanzaron en su liderazgo.

Por primera vez desde el inicio de la crisis, el uso de servicios turísticos por parte de los españoles residentes aumentó. Los residentes realizaron 158,7 millones de viajes, un 7,2 por 100 más que en 2012, y crecieron tanto los viajes realizados al extranjero como los de turismo interno (cuadro I-17).

En cuanto a los servicios de alojamiento, los turistas extranjeros utilizaron prioritariamente los hoteles y aumentaron las pernoctaciones en un 3,9 por 100, compensando el descenso de pernoctaciones del turismo residente del 1,6 por 100. En conjunto las pernoctaciones aumentaron un 1,9 por 100 respecto a 2012.

A pesar de la buena evolución del turismo internacional, el aumento del gasto por turista y del aumento de las pernoctaciones, el balance empresarial del año 2013¹⁰¹ es desigual. De acuerdo con la Encuesta de confianza empresarial realizada por Exceltur, en 2013, el 54,1 por 100 de las empresas turísticas españolas sufrieron un descenso en sus ventas y el 54,8 por 100 lo sufrieron en sus resultados. Solamente los hoteles vacacionales de la costa, las empresas de alquiler de coches y algunas empresas de ocio de zonas con una fuerte presencia de turistas extranjeros consiguieron mejorar sus resultados en 2013. Resulta reseñable, no obstante, que excepto en el caso de las agencias de viajes y operadores turísticos, el resto de actividades turísticas dejaron de destruir empleo en 2013.

3.4. INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN

La investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica son el motor de un modelo de crecimiento económico sostenible y competitivo, y conforman un sector clave en la creación de empleo y la mejora de la productividad y la cohesión social. Su impulso mediante la generación de conocimiento científico-técnico y su aplicación al tejido productivo y a la sociedad se hacen especialmente necesarios en la actual coyuntura.

Pese a la crisis económico-financiera atravesada en los últimos años, la Unión Europea ha continuado impulsando esta actividad por su importancia estratégica como eje para el desarrollo de los sectores económicos, pero también por su potencial para estimular una economía sostenible, mediante acciones orientadas a la creación de un espacio común de investigación que fomente la cooperación entre Estados miembros, aumente la coordinación entre políticas europeas y nacionales, y consolide las capacidades estructurales y la creación de redes de investigación que faciliten la movilidad de personas y conocimiento.

101. Exceltur, *Balance 2013*, enero 2014.

3.4.1. I+D+i en España

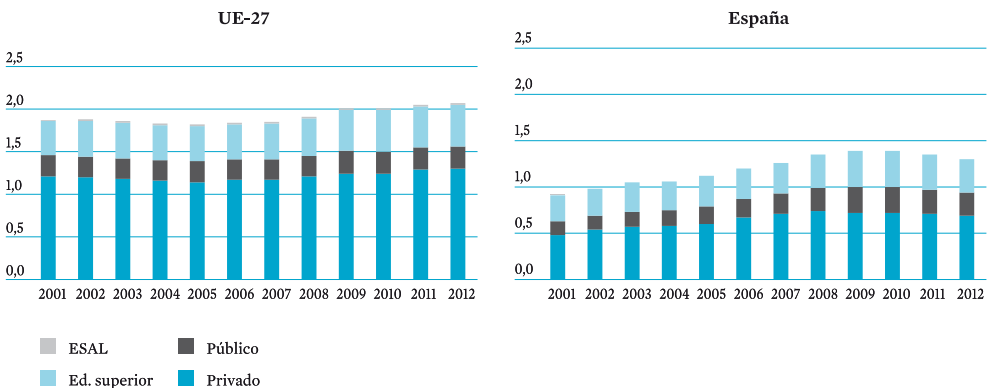
Entre los indicadores que mejor reflejan la coyuntura y evolución de los sectores implicados en actividades de investigación y desarrollo destaca el gasto, que evalúa las inversiones en I+D en apoyo a la competitividad, y que repercuten en el crecimiento del PIB. Hay que recordar que la Estrategia de Lisboa estableció el objetivo para 2010 de alcanzar el 3,0 por 100 de gasto bruto en actividades I+D sobre el PIB, que aún no ha sido alcanzado, por lo que se mantiene entre los cinco objetivos de la Estrategia 2020.

*Situación comparada:
lejos de los objetivos
europeos*

El gasto medio europeo (UE-27) registró un crecimiento sostenido desde 2007, alcanzando en 2012 el 2,1 por 100 en porcentaje del PIB, lejos aún del objetivo marcado para 2020. En 2012 el 63,1 por 100 del gasto europeo correspondía al sector privado, el 23,8 por 100 a educación superior, el 12,6 por 100 a la administración pública y menos del 1,0 por 100 a actividades privadas sin ánimo de lucro. Entre los Estados miembros con mayor intensidad de gasto en I+D destacan Finlandia (3,5 por 100), Suecia (3,4 por 100) y Dinamarca (2,9 por 100), que pese a todo registraron en 2012 valores inferiores a los de 2010; por otro lado, en diez Estados miembros los gastos no alcanzaron el 1,0 por 100 del PIB, correspondiendo a países del sur y este de Europa, diferencias que obedecen en buena parte a los niveles de gasto en el sector privado.

España en los últimos años ha invertido la tendencia de crecimiento registrada hasta 2010, y por tanto la convergencia hacia la media europea. Así, entre 1990 y 2010 el gasto total en I+D aumentaba en España del 0,85 al 1,4 por 100 respecto al PIB, pero desde 2010 hasta 2012 el gasto total en I+D sufrió un descenso del 7,7 por 100, situándose entre los Estados miembros con menor gasto en I+D sobre el PIB, con un 1,3 por 100 frente al 2,0 por 100 de media europea, y un 0,7 por 100 en gasto privado frente

GRÁFICO I-14. GASTO I+D EN UE-27 Y ESPAÑA POR SECTORES DE EJECUCIÓN, 2001-2012
(Porcentaje del PIB)

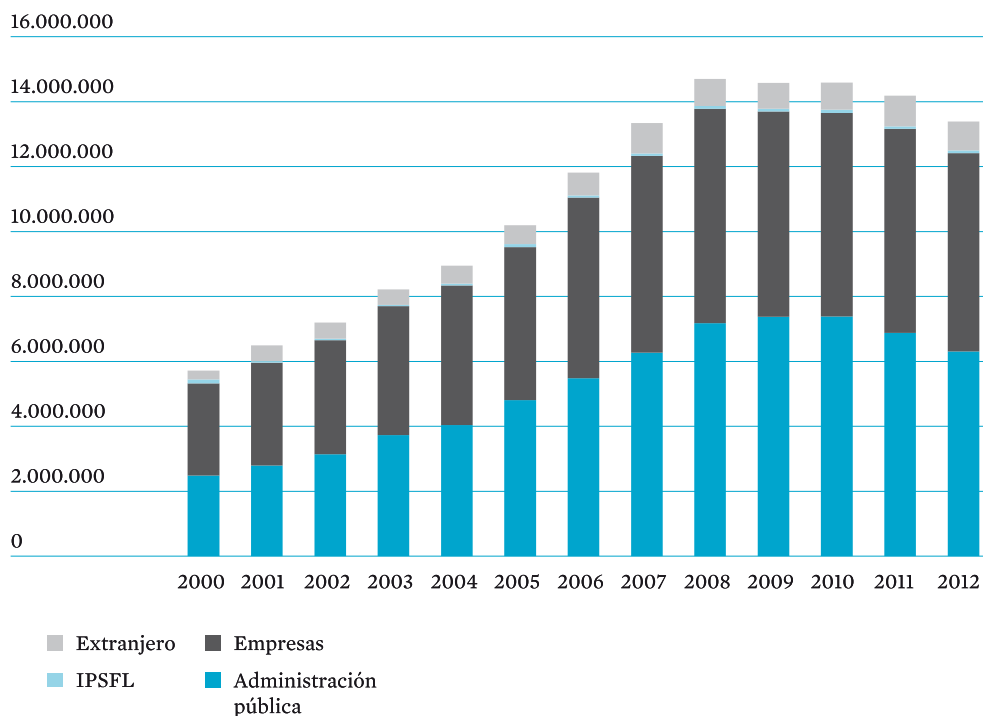


Fuente: Eurostat, *data on line*.

al 1,3 por 100 en la UE-27. Mientras en Europa el gasto en I+D descansa fundamentalmente en el sector privado (63 por 100), en España este cayó del 56 al 53 por 100 entre 2007 y 2012, afrontando el sector público español el 47 por 100 frente al 37 por 100 de media en Europa. En ese periodo el gasto correspondiente a la Administración pública española en I+D+i sufrió una caída del 12 por 100, y en la enseñanza superior se redujo un 8,3 por 100 (gráfico I-14).

Según el origen de los fondos, en el ámbito europeo prácticamente el 55 por 100 correspondió a financiación privada, el 33,4 por 100 a la Administración pública, el 9,2 por 100 procedía del extranjero, el 1,6 por 100 del sector privado sin ánimo de lucro, y apenas un 0,9 por 100 del sector educación superior en 2012. En el caso de España, la financiación procedente del sector privado y la Administración pública representaron el 45,6 y 47 por 100 respectivamente, el 6,7 por 100 correspondió a financiación extranjera, y el 0,6 por 100 de actividades sin ánimo de lucro (gráfico I-15). La importancia de este indicador ha sido reconocida por la Agenda de Lisboa, que considera que la distribución más adecuada correspondería a aquella donde un tercio fuera financiado por fondos públicos y dos tercios por fondos privados.

GRÁFICO I-15. GASTO INTERIOR BRUTO I+D EN ESPAÑA POR ORIGEN DE FONDOS, 2000-2012
(Miles de euros)



Fuente: INE.

El sistema español de innovación: España se mantiene en el grupo de innovadores moderados

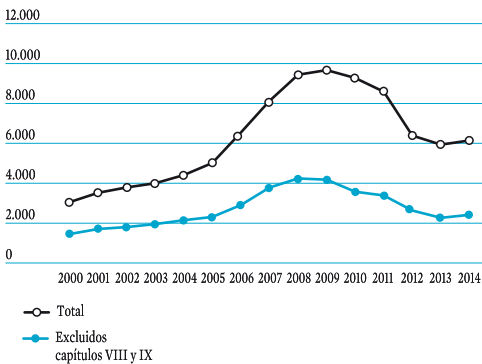
En 2013 la asignación por parte de los Presupuestos Generales del Estado a la partida de gasto correspondiente a I+D+i (PG46), en términos de créditos iniciales, registró una nueva caída del 7 por 100 respecto al año anterior manteniendo la tendencia de años anteriores, y acumulando una pérdida de asignación presupuestaria que supera el 30 por 100 respecto a 2010. La distribución por programas de gasto se destinó fundamentalmente a la investigación y desarrollo tecnológico industrial (37,8 por 100), seguido de la investigación y experimentación de obras públicas y transporte (23,8 por 100), la investigación científica (11,7 por 100), y la innovación tecnológica de las telecomunicaciones (9,5 por 100). Los datos correspondientes a los PGE aprobados para 2014 revelan, sin embargo, un incremento del 3,6 por 100 en la inversión I+D+i respecto a 2013, que se deja sentir en mayor medida en los fondos calificados como investigación militar (que representan el 8,25 por 100 sobre el total frente al 91,75 por 100 de la investigación civil) (gráfico I-16).

Es necesario interpretar estos datos con cautela, ya que al tratarse de créditos iniciales pueden sufrir modificaciones a lo largo del año. A este respecto, es importante también conocer la ejecución presupuestaria de estas asignaciones iniciales. Según los datos disponibles hasta 2012, dicha ejecución ha ido en descenso desde 2003, llegando en 2012 a representar el 54,7 por 100 sobre los créditos iniciales totales, frente al 97,3 por 100 alcanzado en 2003. Del total de I+D+i presupuestado para 2014, el 60,7 por 100 corresponde a préstamos reembolsables, fundamentalmente destinados a empresas, y

GRÁFICO I-16

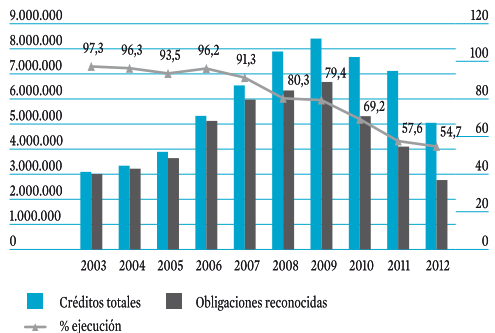
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA I+D+i, 2000-2014

(Créditos iniciales en millones de euros corrientes)



EJECUCIÓN DE GASTO I+D+i DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, 2003-2012

(Miles de euros y porcentajes de ejecución)

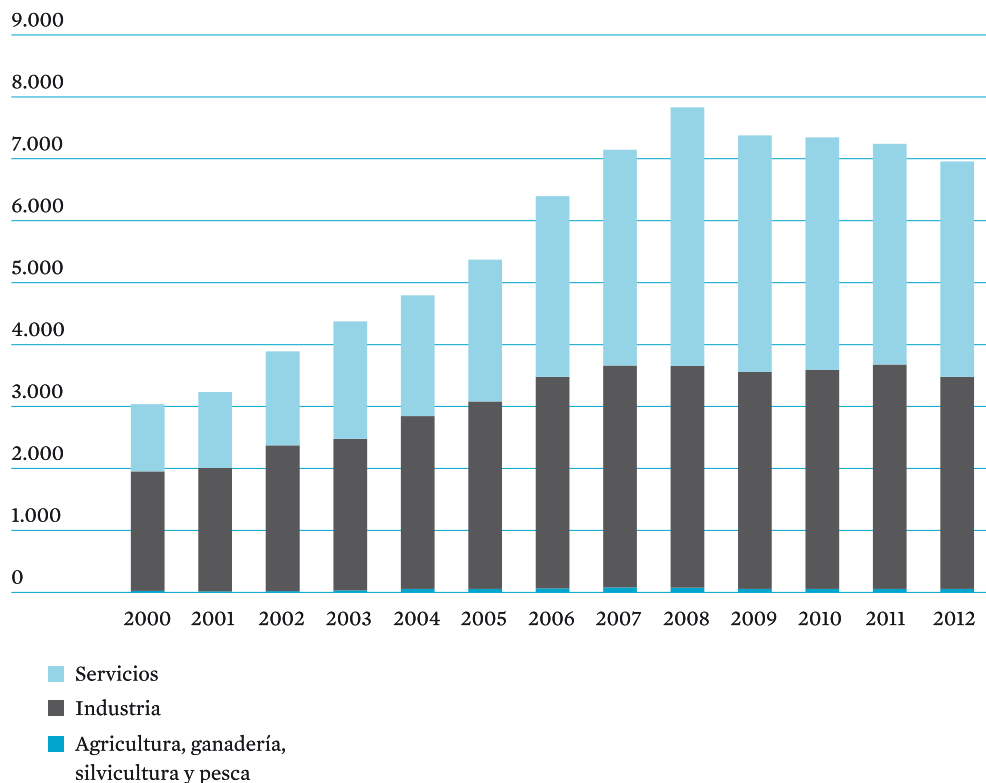


Nota: Créditos totales (caps. I a IX) = créditos presupuestarios iniciales.

Fuente: Indicadores del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013 (datos procedentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Estadísticas de ejecución de Presupuesto), y PGE 2014.

GRÁFICO I-17. GASTO EMPRESARIAL EN I+D POR RAMA DE ACTIVIDAD, 2000-2012

(Millones de euros)



Fuente: Indicadores del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013.

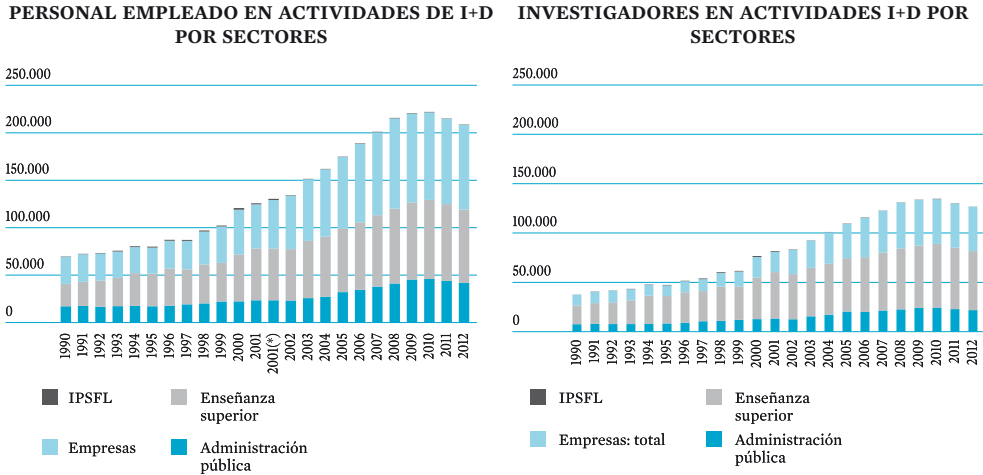
el 39,3 por 100 a operaciones no financieras (subvenciones, contratos, personal, gastos corrientes, etc.)¹⁰².

En relación a la actividad I+D en el sector empresarial español, hay que señalar que entre 2000 y 2012 registró también descensos significativos en los gastos asignados a actividades I+D, especialmente acusados en el sector servicios (gráfico I-18). Aun así, este sector reunía en 2012 el mayor número de empresas con actividades I+D (51 por 100 sobre el total), siendo especialmente representativas las dedicadas al ámbito científico y tecnológico (23 por 100), a información y comunicaciones (15 por 100), o a programación y consultoría informática (12 por 100). Las TIC o tecnologías de información y comunicación son, por tanto, estratégicas en este ámbito. Sin embargo, entre 2010 y 2012 el saldo comercial del sector TIC se ha mantenido negativo, acumulándose casi un 10 por 100 de caída en ese periodo; en 2012 las exportaciones fueron un 1 por 100

102. *La inversión en I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2014*, Confederación de Sociedades Científicas de España (COSCE, Informe 2014).

GRÁFICO I-18. EMPLEO EN ACTIVIDADES I+D EN ESPAÑA, 1990-2012

(Número de personas, equivalencia jornada completa)

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

inferiores al año anterior, suponiendo las TIC el 3 por 100 de las exportaciones totales, que estuvieron principalmente representadas por los servicios informáticos (56,8 por 100) y las telecomunicaciones (15,3 por 100)¹⁰³.

Respecto al empleo, tras el progresivo aumento registrado hasta 2009, año en que se contabilizaban más de 222.000 personas trabajando en actividades relacionadas con investigación y desarrollo, se ha producido a partir de ese año una caída de más del 6 por 100, especialmente acusada en el sector público, que en 2012 representaba el 57 por 100 del empleo I+D. La caída entre los investigadores, que suponen casi el 61 por 100 del personal empleado en I+D, también ha sido evidente entre 2010 y 2012 (gráfico I-18). Se trata de uno de los ámbitos del sector público a los que actualmente se permite una tasa de reposición del 10 por 100¹⁰⁴, como excepción a la congelación de la oferta de empleo público establecida para 2013 y 2014; pese a todo la comunidad científica ha expresado su preocupación por los recortes y retrasos en la puesta en marcha de convocatorias del Plan Nacional I+D+i, que financia los proyectos trienales de unos 10.000 grupos de investigación. Según el colectivo, un tercio de estos grupos continúa a la espera de la financiación correspondiente a la convocatoria de 2012, mientras otro tercio espera la convocatoria de 2013 de proyectos del plan¹⁰⁵.

103. Informe anual del sector de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y de los contenidos en España, 2012 (Observatorio Nacional de las telecomunicaciones y la SI, 2013).

104. Según se establece en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado correspondientes a 2012, 2013 y 2014.

105. Colectivo Carta por la Ciencia, integrado por Confederación española de sociedades científicas (COSCE), Conferencia de Rectores de universidades de España (CRUE), Confederación sindical de Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), Plataforma de investigación digna (PDI), Federación de jóvenes investigadores (FJI), Asociación nacional de investigación Ramón y Cajal (ANIRC), entre otras.

La grave situación del sector se ha dejado sentir en el conjunto de organismos públicos de investigación, que agrupa unos 140 centros cuya edad media se sitúa entre 50 y 55 años, llegando a los 58 años en el CSIC. La baja tasa de reposición está reduciendo la plantilla fija, mientras el resto se somete en muchos casos a una sucesión de contratos de corta duración, lo que se traduce en pérdida de competitividad, ya que la formación de equipos y la captación de financiación requieren cierto grado de estabilidad.

El aumento presupuestario para 2014 de 214 millones para I+D+i, no compensa la caída de 461 millones registrada en el presupuesto de 2013, y aún menos el retroceso sufrido en los últimos cuatro años, según la Confederación de Rectores de Universidades Españolas (CRUE). La reducción de los recursos humanos que integran los equipos de investigación de las universidades, donde se realiza el 60 por 100 de la investigación española, junto a los retrasos de las convocatorias de programas y financiación de proyectos de investigación, está lastrando la actividad científica e incidiendo en todo el sistema I+D+i español¹⁰⁶.

Según el octavo Informe InnovaCEF 2013¹⁰⁷, el 81 por 100 de los jóvenes investigadores que trabajan en España tiene elevadas posibilidades de marcharse al extranjero, lo que representa un aumento del 5 por 100 respecto al informe de 2012; además, solo el 20 por 100 de los científicos españoles en el exterior podrían regresar en el espacio temporal de dos años o al finalizar su actual relación laboral, mientras en el último informe eran el 30 por 100. El grado de confianza en el sistema nacional de I+D+i otorgado por los jóvenes investigadores que trabajan en España alcanza un 4,2 sobre 10 (el mismo que en 2010), cifra alejada de las expectativas que ofrecen los sistemas de I+D+i de otros países avanzados donde los científicos españoles desarrollan su actividad (valgan como ejemplo Reino Unido 5,9, Estados Unidos 6,2 y Holanda 6,9).

La difícil situación de los recursos humanos respecto a la media europea, así como la menor inversión en I+D, en términos de gasto público, privado o de inversión en capital riesgo, se dejan sentir en otros indicadores como la proporción de pymes innovadoras, que tanto en términos de nuevos procesos o productos, como en el caso de innovaciones organizativas y de *marketing*, alcanzan en España cuotas inferiores a la media europea (cuadro I-18).

Todo ello resulta en un menor atractivo del sistema español de investigación respecto al sistema europeo, que mantiene a España en el grupo de innovadores moderados, y que pese a haber mejorado desde 2006 no ha conseguido reducir la distancia

106. Comunicado de la Comisión Sectorial de I+D de la Confederación de Rectores de Universidades Españolas frente a los recortes en la financiación de la I+D+i en los PGE 2013 (CRUE, Comisión Sectorial de I+D).

107. Informe elaborado por el Centro de Estudios Financieros (CEF) y la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) en colaboración con la Federación de Jóvenes Investigadores/Precarios, el Colegio Oficial de Físicos, la Fundación Universidad-Empresa, la Comunidad de Científicos Españoles en Reino Unido y la Sociedad de Científicos Españoles en Alemania.

CUADRO 1-18. INDICADORES COMPARADOS I+D+i, 2013

Indicadores	España	UE-27
Recursos humanos		
Nuevos doctores graduados (‰ población entre 25 y 34 años)	1,2	1,7
Población con educación superior (‰ población entre 30 y 34 años)	40,1	35,8
Población con educación secundaria (‰ población entre 20 y 24 años)	62,8	80,2
Excelencia y atractivo de los sistemas de investigación		
Copublicaciones científicas internacionales (por millón habitantes)	631,0	343,0
Copublicaciones público-privadas (por millón habitantes)	5,4	7,3
Publicaciones científicas entre el 10 por 100 más citado (como % del total de publicaciones científicas del país)	10,4	11,0
Estudiantes doctorado no europeos (% total estudiantes doctorado)	18,0	24,2
Inversión I+D		
Gasto público (% PIB)	0,6	0,8
Gasto privado (% PIB)	0,7	1,3
Inversión capital riesgo (% PIB)	0,2	0,3
Innovación empresarial		
Pymes innovadoras (% pymes)	22,1	31,8
Pymes innovadoras que colaboran con otras (% pymes)	5,8	11,7
Pymes que han introducido productos o procesos innovadores (% pymes)	28,1	38,4
Pymes que han introducido innovaciones organizativas o de <i>marketing</i> (% pymes)	27,7	40,3
Efectos económicos		
Contribución de exportaciones productos de media y alta tecnología a balanza comercial	3,3	1,3
Venta productos nuevos para el mercado y para empresas (% cifra negocios)	19,0	14,4
Ingresos por licencias y patentes desde terceros países (% PIB)	0,3	0,8
Propiedad intelectual		
Solicitud de patentes European Patent Office (EPO) por billón de PIB (€ en paridad de poder adquisitivo)	1,3	2,0
Solicitud de nuevas marcas registradas europeas por billón de PIB (€ en paridad de poder adquisitivo)	7,1	5,9
Solicitud diseños europeos por billón de PIB (€ en paridad de poder adquisitivo)	3,5	4,8

Fuente: Comisión Europea, European Innovation Scoreboard 2012 y Eurostat (database online).

respecto a los valores medios en muchos indicadores. Con un índice sintético de innovación en el 0,414 frente al 0,554 de UE-27, España permanece por debajo de dicha media.

Así pues, frente a la clara apuesta por las políticas de I+D e innovación de otros países europeos ante la crisis, que priorizan actuaciones orientadas a reducir la incertidumbre de la demanda, apoyar la financiación bancaria en empresas innovadoras, o garantizar el mantenimiento de las capacidades de I+D en sectores críticos así como los recursos humanos en ciencia y tecnología, de la tímida mejoría prevista para 2014 para el sector en España no puede deducirse todavía una recuperación del sistema público de investigación a corto plazo.

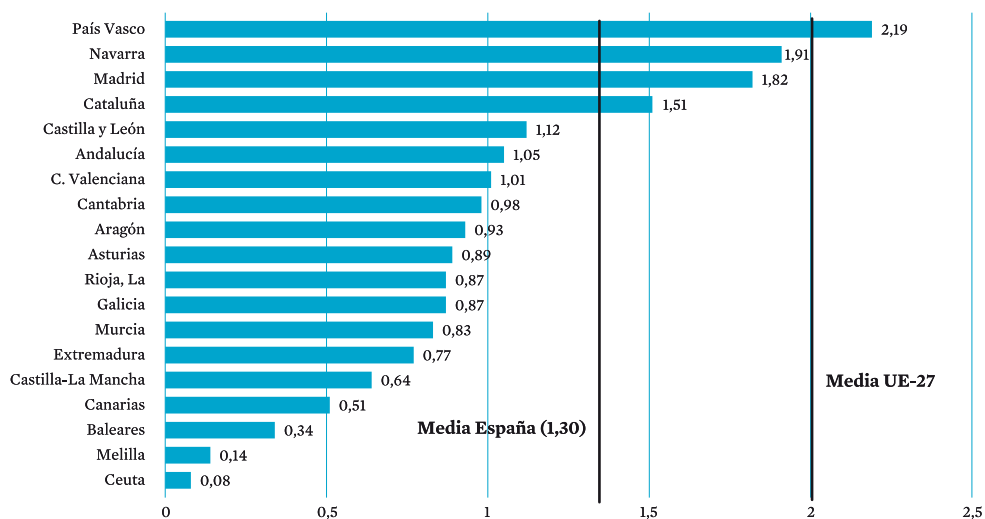
La situación general para España se refleja en la mayor parte de las comunidades autónomas, que han experimentado un retroceso en términos de gasto I+D respecto al PIB entre 2011 y 2012 (a excepción de la Comunidad Valenciana, Murcia, Ceuta y Melilla que han mantenido los valores, y del País Vasco y Castilla y León que han repuntado ligeramente). En todo caso, continúan situadas por encima de la media nacional únicamente Cataluña, Madrid, Navarra y País Vasco, y únicamente el País Vasco supera la media europea (gráfico I-19).

Según sectores, el gasto público, que en 2012 representó para España el 47 por 100 del gasto total en I+D, supone más del 50 por 100 en seis comunidades autónomas, y menos del 40 por 100 únicamente en cuatro (País Vasco, Navarra, Castilla y León y Cantabria). Respecto al empleo, Madrid y Cataluña reúnen al 44,6 por 100 del total de personal I+D, Andalucía, la Comunidad Valenciana y el País Vasco casi el 30 por 100, y el otro 26 por 100 se reparte entre el resto de comunidades autónomas. Con independencia del peso medio del empleo en I+D, en todas las autonomías el personal investigador representa más de la mitad de la ocupación total en I+D (gráfico I-19).

Así pues, tanto los indicadores de gasto como los relacionados con recursos humanos dejan en evidencia la brecha territorial española en materia de investigación y desarrollo. Por ello, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-2020, incluye entre sus ejes la definición de un marco regional basado en la “especialización

Situación en las comunidades autónomas: se mantiene la brecha territorial

GRÁFICO I-19. GASTO INTERNO TOTAL I+D POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2012 (Porcentaje del PIB regional)



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

inteligente de los territorios”, orientado a favorecer un desarrollo económico y social aprovechando las capacidades y fortalezas de cada tejido productivo, su potencial científico e impulso a la innovación, que se plasmará en las Estrategias de Especialización Inteligente de las Comunidades Autónomas, y tratará de facilitar una acción coordinada y consensuada entre los territorios españoles, capaz de reducir la fragmentación territorial en I+D.

3.4.2. Políticas de I+D+i

Ante la necesidad de reactivar las políticas europeas de I+D+i como instrumento estratégico para afrontar la crisis y estimular una economía sostenible, el VII Programa Marco europeo 2007-2013 fijaba las bases para reforzar la financiación, incrementar los recursos humanos e incentivar la cooperación institucional en investigación, desarrollo e innovación en los Estados miembros, orientándose el nuevo Programa Marco 2014-2020 a consolidar la posición europea en ciencia e innovación, impulsando la relación entre los sectores público y privado, intensificando la cooperación internacional y desarrollando el Espacio Europeo de Investigación. Para alcanzar esos objetivos la Estrategia Europa 2020 se propone llegar al 3,0 por 100 de gasto medio en I+D sobre el PIB (1,0 por 100 de financiación pública y 2,0 por 100 de inversión privada), estimando que podrían crearse 3,7 millones de empleos y aumentar el PIB anual alrededor de 800.000 millones de euros¹⁰⁸.

Por lo que hace a las políticas que el gobierno español ha dedicado en los últimos años a la promoción del sector I+D, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación, establece las bases para impulsar la investigación científica y técnica que realizan las empresas a través del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, y la creación de un entorno favorable a la innovación, a través del Plan Estatal de Innovación. Entre sus novedades la Ley incorpora el enfoque de género con carácter transversal, el establecimiento de derechos y deberes del personal investigador y técnico, el compromiso con la difusión universal del conocimiento para mejorar la comprensión y percepción social de cuestiones científicas y tecnológicas, así como la sensibilidad hacia la innovación, fomentando la dimensión ética profesional, mediante la creación del Comité Español de Ética de la Investigación, que aplicará los criterios y directrices internacionalmente aceptados, o el concepto de cooperación científica y tecnológica al desarrollo.

*Resultados del Plan
Nacional de Ciencia
y Tecnología*

Durante la vigencia del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2008-2011, se han constatado algunos avances hasta 2009, como el aumento de la producción científica, el crecimiento de financiación y recursos humanos destinados a I+D+i, la mayor participación en programas

108. Comisión Europea, *Iniciativa emblemática de Europa 2020. Unión por la innovación*, COM (2010) 546 final, de 6 de octubre.

y proyectos internacionales, o la creación de nuevos centros de desarrollo tecnológico, que se han visto ralentizados a partir de ese año. De hecho, en la actualidad el Sistema Español de Ciencia y Tecnología sigue adoleciendo de carencias significativas, como la excesiva carga burocrática, la insuficiente coordinación interinstitucional e interdepartamental, la fragmentación de la financiación, la falta de previsibilidad de las convocatorias, debilidades en el seguimiento científico-técnico *ex post* de las actuaciones financiadas, escasa difusión de los resultados en el conjunto del Sistema, y cambios competenciales entre departamentos ministeriales que han dificultado el adecuado desarrollo de los programas¹⁰⁹. Todo ello se refleja en el desajuste entre los objetivos previstos para 2011 en la Estrategia y los resultados alcanzados, en relación por ejemplo a la proporción de gasto ejecutado y financiado por el sector empresarial, la cuota de investigadores en las empresas, o la de empresas innovadoras (cuadro I-19).

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 14/2011, en 2013 se aprobaban la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación 2013-2020 y el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, encargados de fijar un marco estratégico común capaz de alinear las políticas españolas a los nuevos retos europeos en materia de I+D+i. Algunos aspectos, como el gasto en I+D en relación al PIB, están aún pendientes de alcanzar, si bien la situación económica y la necesidad de cumplir el compromiso de déficit han llevado a revisar a la baja el objetivo de gasto en España, estableciendo uno más ajustado a la actual coyuntura, del 2 por 100 para 2020, que ya había sido fijado, aunque sin éxito,

Recientes iniciativas

CUADRO I-19. RESULTADOS DE 2011 Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Conceptos	2011	2013	2014	2015	2016
		Objetivos plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación, 2013-2016			
Gasto total I+D (% PIB)	1,33	1,33	1,37	1,41	1,48
Gasto total I+D Administración pública (% PIB)	0,65	0,61	0,61	0,61	0,61
Gasto total I+D sector privado (% PIB)	0,59	0,62	0,64	0,67	0,73
Gasto total I+D del extranjero (% PIB)	0,09	0,10	0,12	0,13	0,14
Gasto total I+D financiado Admón. pública (% total)	48,46	45,50	44,30	42,70	41,40
Gasto total I+D financiado sector privado (% total)	44,31	46,40	47,10	48,10	49,00
Gasto total I+D financiado desde extranjero (% total)	6,68	8,10	8,60	9,20	9,60

Fuente: INE, Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016, y Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI).

109. Ministerio de Economía y Competitividad, Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016.

en el Plan Nacional 2008-2011. Para la consecución de dicho objetivo de gasto, el PNCyT 2013-2016 se propone rebajar el peso del gasto público en I+D+i y reforzar tanto el privado como el de origen extranjero (cuadro I-20).

Por su parte la Estrategia de Ciencia y Tecnología constituye un instrumento para el desarrollo del Plan de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, así como el marco de las Estrategias autonómicas de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente, orientadas a priorizar los recursos de investigación e innovación para alcanzar ventajas competitivas regionales, alineando sus objetivos con los establecidos por la Unión Europea dentro del programa marco para la financiación de las actividades de I+D+i “Horizonte 2020”.

Entre los objetivos de la Estrategia destacan situar a España en la vanguardia del conocimiento, promover un tejido empresarial competitivo, integrar a las regiones en el Sistema de Ciencia y Tecnología, y potenciar la dimensión internacional, mediante el refuerzo de la inversión en I+D+i y la creación de condiciones para la difusión de la ciencia, la tecnología y la innovación. Además, y en línea con la iniciativa europea Unión por la Innovación¹¹⁰, se puso en marcha la Estrategia Estatal de Innovación 2010-2015, que persigue impulsar la transferencia de conocimiento mediante el fortalecimiento de la cooperación territorial, reforzar la proyección internacional, y aumentar el capital humano en el ámbito de la innovación.

El Programa Nacional de Reformas del Reino de España para 2013, anunció la intención del Gobierno de reforzar la participación privada en I+D, facilitar el acceso a la financiación de las pymes a través de una reasignación de los fondos, y fomentar la coherencia entre administraciones, incorporando la revisión del objetivo de gasto en I+D a 2020 (desde el 3 al 2 por 100 del PIB) ante la necesidad de cumplir los objetivos de déficit.

También el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, que se ocupa del desarrollo y financiación por parte de la Administración General del Estado de las actuaciones contenidas en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, incluye medidas para incentivar la participación de instituciones y empresas españolas en iniciativas y programas europeos I+D+i, aumentar los retornos de empresas y organismos públicos de investigación, e impulsar el liderazgo español en proyectos europeos. El esfuerzo en el gasto debe ir acompañado de una serie de indicadores de resultados cuya evolución será revisada y evaluada como parte de las actividades emprendidas por la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (cuadro I-20).

Las recomendaciones de la Unión Europea en su Informe anual sobre competitividad e industria¹¹¹, sitúan a España, junto con Italia, Portugal, Grecia, Estonia, Eslovenia,

110. COM (2010) 546 final.

111. European Commission, *European Competitiveness Report 2012, Reaping the benefits of globalization*.

CUADRO I-20. ESTRATEGIA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: INDICADORES DE RESULTADOS

Indicadores	2010	2016	2020
Doctores graduados en grupo 25-35 años (‰)	0,9	1,2	1,6
Estudiantes internacionales matriculados en programas avanzados de tercer ciclo/núm. estudiantes matriculados (%)	18,8	14	20
Personal empleado en actividades I+D/total población ocupada (‰)	11,8	13	16
Población ocupada en actividades I+D con estudios de doctorado sobre total de población ocupada (%)	21,4	23	25
Aumento de publicaciones en revistas entre el 10 por 100 más citado sobre total de publicaciones científicas (%)	—	25	50
Publicaciones generadas por proyectos financiados con recursos públicos en el 5% más citado de su área a nivel mundial (%)	—	3	10
Incremento proyectos financiados por el European Research Council (%)	—	60	90
Incremento patentes solicitadas en tecnologías emergentes (%)	—	25	50
Empresas con innovaciones tecnológicas sobre total empresas activas de 10 o más asalariados (%)	18,58	20	25
Pymes con innovaciones tecnológicas sobre total pymes (%)	14,6	16	20
Exportaciones de alta y media tecnología sobre total exportaciones productos (%)	4,7	6	10
Aumento de número de patentes solicitadas en tecnologías facilitadoras y esenciales (%)	—	25	50
Empresas con innovaciones tecnológicas en colaboración con centros públicos y universidades (%)	23	30	45
Aumento de número de patentes solicitadas vinculadas a retos de sociedad (%)	—	25	50
Aumento publicaciones generadas por proyectos financiados con recursos públicos en los retos de la sociedad que se encuentran en el 10 por 100 más citado de su área a nivel mundial (%)	—	25	50
Retorno de participación de grupos de investigación, empresas y otros agentes en H2020 y resto de iniciativas europeas (%)	8,6	11	15
Aumento volumen fondos de capital riesgo (público, privado, nacional, extranjero) respecto al año anterior (%)	—	5	12
Evolución valoración social a favor de ciencia y tecnología (%)	53	59	70

Fuente: Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020.

Malta, Chipre y Luxemburgo, en el grupo de innovadores moderados. Ante la actual situación de recortes de inversión pública y reducción de inversiones empresariales en I+D, la Comisión Europea insiste en la necesidad de “aumentar la eficacia del gasto público e introducir un sistema de financiación basado en resultados, que vincule la financiación institucional a los progresos en excelencia científica, internacionalización y cooperación entre sector público y privado”.

Por último, hay que mencionar las novedades normativas que a este respecto se han incorporado en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización: novedades incorporadas relativas a los incentivos fiscales a las actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica:

- Eliminación del límite de aplicación de las deducciones por actividades I+D+i generadas en periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2013: las

empresas con derecho a deducción por I+D+i podrán optar por quedar excluidas del límite del 35 por 100 o del 60 por 100 de la cuota íntegra a cambio de practicar una deducción minorada en el 20 por 100 de su importe.

- Monetización de deducción por I+D+i (crédito fiscal): permite que las empresas puedan solicitar el abono a la Administración tributaria, con un descuento del 20 por 100, de la deducción por investigación y desarrollo que no hayan podido aplicarse en años anteriores, por insuficiencia de cuota.
- Reducción de rentas procedentes de activos intangibles (*Patent Box* – o también conocido como *Innovativon Box*): reducción del 60 por 100 sobre las rentas procedentes de la cesión del derecho de uso o de explotación de determinados activos intangibles (patentes, dibujos, planos, fórmulas o procedimientos secretos, derechos sobre informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas).
- Sello oficial de pyme innovadora: otorgará a las empresas que lo obtengan ciertas ventajas como la publicación de licitaciones exclusivas para empresas con el citado sello o el lanzamiento de una línea de crédito ICO específica [en proceso de desarrollo por parte de la Subdirección General de Fomento de la Innovación Empresarial de la Dirección General de Innovación y Competitividad (DGIC) del MINECO].
- Reintroducción de la bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes en la cotización relativa al personal investigador en formación y la aplicación del régimen de deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (pendiente de finalización del desarrollo reglamentario).

3.4.3. Protección ambiental e I+D+i: retos del nuevo marco estratégico

Medio ambiente: un ámbito de interés estratégico en I+D+i

El medio ambiente y el desarrollo sostenible están cada vez más presentes en los proyectos, líneas de investigación y aplicaciones tecnológicas de las políticas I+D+i europeas, actualmente reflejadas en la Estrategia Europa 2020. Entre sus iniciativas más emblemáticas, tres de ellas abordan

cuestiones medioambientales desde una perspectiva innovadora y tecnológica:

- Unión por la innovación: apoya la generación de productos y servicios innovadores, en particular, los relativos al cambio climático, la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población.
- Una Europa que utilice eficazmente los recursos: apoya la gestión sostenible de los recursos y la reducción de emisiones de carbono, manteniendo la competitividad de la economía europea y su seguridad energética.

- Una política industrial para la era de la mundialización: ayuda a las empresas del sector a superar la crisis económica, integrarse en el comercio mundial y adoptar modos de producción respetuosos con el medio ambiente.

En España la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación, articula una Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y un nuevo Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, orientados respectivamente a definir los objetivos y los instrumentos financieros ligados al desarrollo de actividades I+D+i.

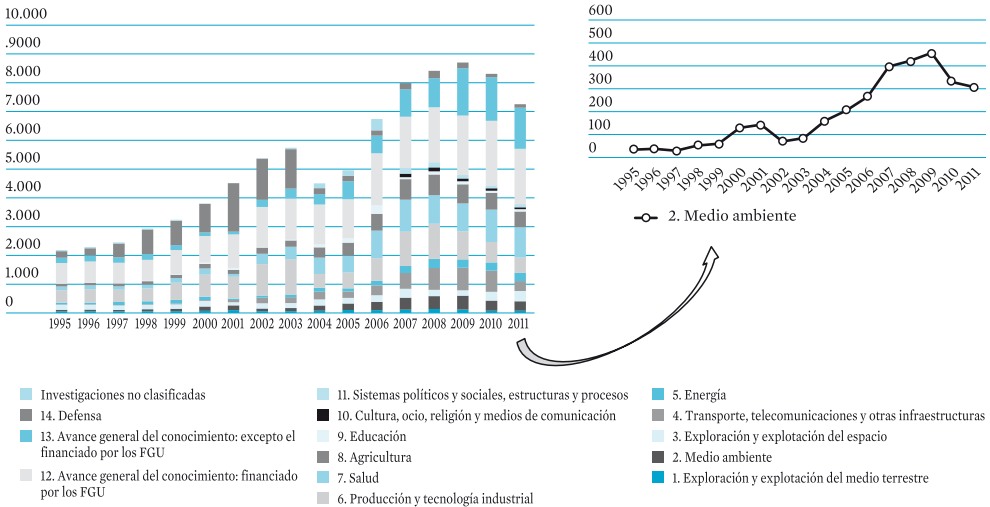
Entre los objetivos generales de la Estrategia, el *IV. Investigación orientada a los retos de la sociedad*, incluye en cuatro de sus apartados específicos aspectos relacionados con medio ambiente y sostenibilidad: 12. Seguridad y calidad alimentarias, agricultura productiva y sostenible, sostenibilidad de los recursos naturales, investigación marina, marítima y en materia de aguas interiores; 13. Energía, seguridad y modelos energéticos seguros, sostenibles y eficientes; 14. Transporte inteligente, sostenible e integrado; y 15. Acción sobre el clima, eficiencia de recursos y materias primas.

Por su parte, el Plan de Investigación recoge actuaciones de fomento e impulso del I+D+i y mediante mecanismos financieros contribuye a alcanzar los objetivos incluidos en la Estrategia, en coherencia con la cual las cuestiones medioambientales se concretan en el Programa Estatal orientado a retos de la sociedad, subprogramas correspondientes a: (2) Seguridad y calidad alimentarias, actividad agraria productiva y sostenible, recursos naturales, investigación marina y marítima; (3) Energía eficiente, segura y limpia; (4) Transporte inteligente, sostenible e integrado; y (5) Acción sobre el cambio climático y eficiencia en la utilización de recursos y materias primas. Todas estas líneas de acción tratan de dar una respuesta sostenible e inteligente a los retos definidos, avanzando en la conservación de los recursos naturales y apoyándose en mejoras tecnológicas económicamente viables.

Esta presencia se deja sentir en las asignaciones presupuestarias correspondientes a los programas relacionados con investigación, desarrollo e innovación aplicados a la protección del medio ambiente. Así, la financiación pública destinada a I+D según objetivos socioeconómicos ha ido en aumento hasta el año 2009, reduciéndose bruscamente a partir de entonces, lo que ha repercutido en la asignación correspondiente a medio ambiente que alcanzó en 2011 el 4,56 por 100 del total, registrando un aumento casi continuado entre 1995 y 2009, y produciéndose a partir de ese año un brusco retroceso que superó el 30 por 100 en 2011 respecto a 2009 (gráfico I-20).

En el marco de los Presupuestos Generales del Estado se considera como investigación, desarrollo e innovación la Política de Gasto 46 (PG46), que en relación con el medio ambiente incluye los Programas 467D Investigación y experimentación agraria; 467E Investigación oceanográfica-pesquera; 467F Investigación geológico-mineira y medioambiental y 467H Investigación energética, medioambiental y tecnológica.

GRÁFICO I-20. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS PARA I+D POR OBJETIVOS SOCIOECONÓMICOS
(Créditos finales 1995-2011, millones de euros corrientes)



Fuente: Estadística GBAOARD (Government Budget and Appropriations or Outlays for RetD), Ministerio de Economía y Competitividad.

Los cuatro grupos de programas representan en su conjunto el 4,34 por 100 del total del presupuesto asignado a I+D+i en 2014, que experimentó un crecimiento de 0,2 puntos porcentuales respecto a lo presupuestado en 2013.

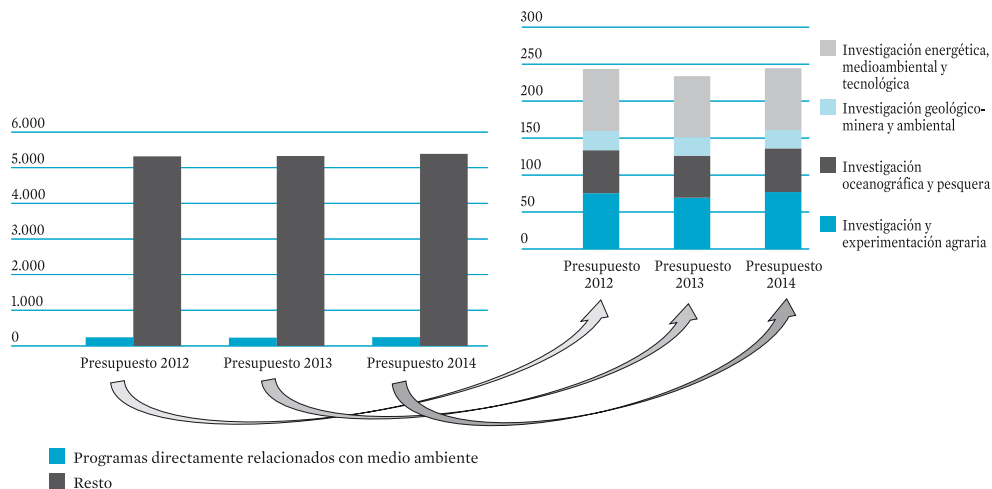
Se aprecia una mayor dotación en la investigación energética, medioambiental y tecnológica, seguida de la investigación y experimentación agraria, la investigación oceanográfica-pesquera y, la investigación geológico-minera y medioambiental (1,48, 1,36, 1,05 y 0,44 por 100 respectivamente sobre la dotación de la PG46) (gráfico I-21).

Son muy variados los elementos que integran el ámbito de la investigación y desarrollo, de cuya actividad e interacción dependen los resultados científicos y tecnológicos. En el caso de España reciben el nombre de Agentes de transferencia de la innovación, estando en ellos representada la Administración pública, universidades, organismos públicos de investigación, empresas y entidades sin ánimo de lucro. Según su naturaleza y estructura se clasifican en Parques científicos y tecnológicos (zonas urbanas ocupadas por entidades públicas o privadas, habilitadas para favorecer la generación de conocimiento científico y tecnológico y la promoción de la transferencia tecnológica), Centros tecnológicos y de apoyo a la innovación tecnológica (entidades sin ánimo de lucro legalmente constituidas, cuyo objeto es contribuir a la competitividad de las empresas mediante la generación y desarrollo de conocimiento tecnológico), y Plataformas tecnológicas (coordinadas por la iniciativa privada para alcanzar la especialización en áreas de alta tecnología, y desarrolladas en el ámbito del Séptimo Programa Marco

Agentes de transferencia de la innovación

GRÁFICO I-21. PROGRAMAS DE GASTO EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

(En millones de euros)



Fuente: Estadística GBAOARD (Government Budget and Appropriations or Outlays for RetD), Ministerio de Economía y Competitividad.

Europeo de Investigación y Desarrollo Tecnológico, VII PM, para mejorar la competitividad de la industria española). El medio ambiente constituye uno de los nueve campos temáticos del VII PM, si bien la perspectiva de sostenibilidad y protección ambiental está presente en todos ellos (salud, alimentos y biotecnología, tecnologías de información y comunicación, nanotecnologías y materiales, energía, transporte, ciencias socioeconómicas, seguridad y espacio).

Entre los sectores en los que participan dichas plataformas tecnológicas (PT) en España, el denominado Medio Ambiente y Ecoinnovación se orienta a fomentar el conocimiento de los impactos de la actividad humana sobre el equilibrio del planeta, ofreciendo soluciones tecnológicas capaces de orientar los procesos productivos hacia una productividad sostenible, mediante el uso eficiente de los recursos naturales y la prevención de la contaminación. Estas son:

Pese a la reciente creación de algunas PT, como la PTAYR, su participación y apoyo a iniciativas I+D, asesoramiento técnico y participación en proyectos nacionales e internacionales relacionados con el sector ha sido considerable en los últimos años.

El último informe relativo a las Plataformas tecnológicas españolas, correspondiente a 2009, refleja que el peso de las inversiones realizadas entre 2005 y 2008, incluyendo el comprometido para 2009 y 2010, alcanza en el caso del sector Medio Ambiente y Ecoinnovación un exiguo 1,7 por 100 sobre el total. Hay que señalar, sin embargo, que muchas otras plataformas con una clara relación medioambiental están incorporadas en otros sectores, como ocurre con las de energía solar y fotovoltaica, de la eficiencia energética o del CO₂, incluidas en el sector Energía, al que se adjudicó el 26 por 100 de las inversiones en ese periodo.

RECUADRO I-8. PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS SECTOR MEDIO AMBIENTE Y ECOINNOVACIÓN

PLATAFORMA TECNOLÓGICA	OBJETIVOS
Plataforma tecnológica española de Química Sostenible (SusChem-España)	Agrupar a los agentes interesados en el sector de la química y la biotecnología industrial, fomentando actividades de cooperación, intercambio de conocimiento y experiencias con el objetivo de plantear y ejecutar acciones innovadoras y competitivas de carácter estratégico que ayuden a resolver los retos sociales
Plataforma tecnológica española del Agua y el Riego (PTAYR)	Su objetivo es la innovación y mejora constante de las tecnologías y procesos aplicables a la gestión sostenible del ciclo integral del agua, así como la mejora del empleo, competitividad e internacionalización del sector.
Plataforma tecnológica española de Tecnologías Ambientales (Planeta Network)	Se encarga de fomentar la cooperación facilitando el intercambio de conocimientos, información y experiencias, acercando oferta y demanda tecnológica; proponer líneas estratégicas prioritarias de I+D+i para orientar inversiones a corto, medio y largo plazo; dar soporte a la Administración en la definición y desarrollo de planes y programas relacionados; proponer y promover iniciativas que mejoren la cualificación de los profesionales españoles, todo ello en el ámbito de las tecnologías ambientales.
Plataforma tecnológica Forestal española (PTFE)	Persigue el desarrollo de productos innovadores ajustados a cambios del mercado y exigencias del cliente; el desarrollo de procesos industriales inteligentes y eficaces, con menor consumo energético; reforzar la disponibilidad y uso de la biomasa forestal para crear productos y energía; cumplir con las demandas multifuncionales exigidas a los recursos forestales y su gestión sostenible; e impulsar el sector desde una perspectiva social.
Plataforma tecnológica española de Protección de la Costa y el Medio Marino (Protecma)	Su principal objetivo es desarrollar e implantar una estrategia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación dirigida a la protección de la costa y del medio marino, la prevención, respuesta y mitigación de la contaminación marina originada por la actividad antropogénica y el control y mejora de la calidad de las aguas marinas, costeras y de transición.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, Ministerio de Economía y Competitividad.

En todo caso, la importancia del medio ambiente y de la sostenibilidad ambiental, hacen que tanto las plataformas estratégicas incluidas en el sector, como todas aquellas con vinculaciones medioambientales, sean merecedoras de una clara apuesta por parte de los agentes públicos y privados comprometidos con la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica.

Pese a la reciente creación de algunas PT, como la PTAYR, su participación y apoyo a iniciativas I+D, asesoramiento técnico y participación en proyectos nacionales e internacionales relacionados con el sector ha sido considerable en los últimos años.

El último informe relativo a las Plataformas tecnológicas españolas, correspondiente a 2009, refleja que el peso de las inversiones realizadas entre 2005 y 2008, incluyendo el comprometido para 2009 y 2010, alcanza en el caso del sector medio ambiente y ecoinnovación un exiguo 1,7 por 100 sobre el total. Hay que señalar, sin embargo, que muchas otras plataformas con una clara relación medioambiental están incorporadas en otros sectores, como ocurre con las de energía solar y fotovoltaica, de la eficiencia energética o del CO₂, incluidas en el sector energía, al que se adjudicó el 26 por 100 de las inversiones en ese periodo.

En todo caso, la importancia del medio ambiente y de la sostenibilidad ambiental, hacen que tanto las plataformas estratégicas incluidas en el sector, como todas aquellas con vinculaciones medioambientales, sean merecedoras de una clara apuesta por parte de los agentes públicos y privados comprometidos con la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica.

3.5. SECTOR FINANCIERO

A lo largo de 2013 el sistema financiero español continuó avanzando en su proceso de reforma, de modo que, a finales de año, se habían completado todos los objetivos propuestos en el Memorándum de Entendimiento que había acompañado al programa de asistencia financiera de julio de 2012¹¹², se había logrado la recapitalización del sector¹¹³ y se habían transferido los activos a la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). Todos estos esfuerzos habrían resultado en una mayor estabilización de los mercados financieros, en una mejora de su liquidez, en un mejor y mayor acceso a la financiación mayorista por parte de las entidades españolas y, por tanto, en una menor dependencia de los préstamos del BCE¹¹⁴.

El final del programa de rescate puede considerarse como un punto de inflexión para el sector financiero español, de manera que, una vez alejados los riesgos y las dudas sobre la solvencia de algunas entidades españolas, ahora debe enfrentarse al

112. Memorándum sobre condiciones de política sectorial financiera firmado por el Reino de España el 20 de julio de 2012.

113. Según los informes del FMI, la Comisión Europea y el BCE.

114. Comparecencia de Santiago Carbó Valverde en el CES, 25 de febrero de 2013.

reto de volver a ofrecer crédito al sector privado para financiar la recuperación económica, desde el respeto de los nuevos requisitos prudenciales y de supervisión comunitarios.

De acuerdo con el informe de diciembre del FMI las autoridades españolas habrían avanzado de manera firme en la implementación del programa de asistencia financiera¹¹⁵. A finales de 2013, ya se habían puesto en marcha todas las medidas específicas previstas en este programa, en concreto las relativas a:

Resultados del programa de asistencia financiera

- La identificación de los bancos subcapitalizados a través de un examen integral de la calidad de los activos y pruebas de tensión independientes.
- La toma de medidas para subsanar las posibles deficiencias identificadas en ese examen, con el apoyo financiero del Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- El aislamiento de ciertos tipos de activos relacionados con el sector inmobiliario de los bancos que recibieron apoyo estatal en una sociedad especializada de gestión de activos (SAREB).
- La adopción de planes para reestructurar o resolver los bancos que recibieron apoyo estatal.
- La puesta en marcha de reformas de los marcos de resolución, regulación y supervisión bancaria de España para afianzar la estabilidad financiera y proteger mejor al contribuyente.
- La reforma del marco jurídico de las antiguas cajas de ahorro (recuadro I-9).

De acuerdo con el propio FMI, los esfuerzos realizados en el marco de este programa han conducido a un sistema bancario más fuerte, seguro y eficiente. Parece existir, además, un cierto consenso a la hora de afirmar el alto grado de cumplimiento del Memorandum de Entendimiento. No obstante, aún quedan una serie de retos pendientes, entre los que destacan:

- Mejorar la vigilancia y supervisión: en el contexto de los avances hacia el “supervisor único”.
- Mejorar la capitalización para impulsar el crédito en el largo plazo.
- Establecer incentivos para la venta de determinados activos en manos de las entidades.

115. Tal y como recoge la quinta y última misión independiente del Fondo Monetario Internacional de supervisión del sistema financiero español en diciembre de 2013.

RECUADRO I-9. NUEVA LEY DE CAJAS DE AHORRO Y FUNDACIONES BANCARIAS

A finales de diciembre se aprobó la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de ahorro y fundaciones bancarias como respuesta al compromiso adquirido en virtud del Memorándum de Entendimiento por el cual se debía desarrollar una normativa que reforzara los mecanismos de gobernanza de las antiguas cajas de ahorro y de los bancos comerciales bajo su control. La nueva Ley aglutina en un único texto el régimen jurídico de las cajas de ahorro que ha sido objeto de numerosas modificaciones durante el proceso de saneamiento y reestructuración que han experimentado estas entidades durante el periodo de crisis⁽¹⁾.

La Ley 26/2013 recoge en su preámbulo que su objetivo es establecer un nuevo régimen que incorpore los valores asociados a las cajas de ahorro, es decir, su carácter social y territorial, pero evitando, a su vez, los riesgos puestos de manifiesto durante la reciente crisis financiera. Su actividad financiera estará vinculada a las necesidades de los clientes minoristas y de las pymes, por lo que se entiende que sus actuaciones se desarrollarán en el ámbito local, no podrán desarrollar funciones a nivel estatal, y que su tamaño será reducido, de manera que cuando el patrimonio relacionado con la actividad financiera supere ciertos límites estarán obligadas a traspasarlo a una entidad de crédito. Con ello se trata de evitar que estas entidades adquieran un tamaño “sistémico” puesto que ante posibles problemas financieros tienen mayores dificultades para atraer capitales.

Además se exige un mayor grado de profesionalización de los órganos de gobierno de las Cajas, de manera que todos los miembros de sus consejos de administración deben tener conocimientos y experiencia específicos para el ejercicio de sus funciones. También se reduce el porcentaje de participación de las Administraciones públicas en la asamblea general, mientras que aumenta el de participación de los depositantes.

En cuanto a las fundaciones bancarias, figura novedosa en el ordenamiento jurídico español, se entenderá por tales aquellas fundaciones cuya participación en una entidad de crédito sobrepase un determinado porcentaje.

(1) Del conjunto de normas aprobadas las más relevante sería el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorro; aunque cabe apuntar que el sistema de cajas de ahorro ha sido sometido a numerosos cambios regulatorios que se han ido recogiendo principalmente disposiciones finales de normas más generales como la disposición final 13.^a de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 26/2013.

- Aprovechar la nueva normativa de activos fiscales diferidos, pero aumentar también la solvencia por otras vías.
- Mejorar la gestión y la visibilidad de la estrategia de la SAREB, con el objetivo de fomentar la liquidación de sus activos.
- Cerrar algunos aspectos pendientes de la reforma de las cajas de ahorro.

Además para dar por finalizada la reestructuración bancaria, otra de las cuestiones pendientes es la necesidad de volver a privatizar las entidades nacionalizadas a través de

la venta de las acciones que se encuentran en manos del Estado, tratando de minimizar el impacto que la ayuda a la banca ha supuesto sobre los contribuyentes.

Los resultados de las entidades se beneficiaron de las menores tensiones vividas en los mercados financieros durante 2013, aunque todavía acusaron los esfuerzos realizados por el proceso de reestructuración y recapitalización y, por supuesto, la débil situación económica general.

El sector cerró en 2013 con resultados positivos tras dos ejercicios seguidos de pérdidas. La rentabilidad de su actividad, medida a través de la rentabilidad de los activos (ROA), pasó de caer un 2,2 por 100 en 2012 a aumentar un 0,3 por 100 en 2013¹¹⁶. Cabe recordar que en 2012 las entidades hicieron un esfuerzo importante en términos de provisiones y ajustaron a la baja el valor de los activos relacionados con la promoción inmobiliaria.

Resultados de las entidades financieras

Teniendo en cuenta que los ingresos procedentes del margen de intereses continuaron descendiendo, los mejores resultados respecto al ejercicio anterior responderían a la gestión de sus carteras de deuda pública y a las políticas de contención de gasto y de reducción de la capacidad de las entidades.

Durante 2013, las entidades financieras españolas consiguieron financiarse de manera más equilibrada y diversificada, aunque esta circunstancia no se tradujo en intereses más reducidos. En efecto, la estabilización de la prima de riesgo junto a la recuperada imagen de solvencia de las entidades españolas les permitió acceder a una mayor financiación mayorista, reduciendo el recurso al BCE¹¹⁷, aunque todavía a finales de 2013 las entidades españolas continuaban siendo las más beneficiadas por la financiación del BCE recibiendo más del 30 por 100 de los fondos demandados totales (gráfico I-21).

Además, en este mismo sentido, desde el cuarto trimestre de 2012, se ha venido observando un aumento en los depósitos de los hogares y las empresas no financieras indicando la recuperación de la financiación minorista de los bancos¹¹⁸.

Los resultados de las entidades se beneficiaron tanto del aumento de ingresos procedentes de la diferencia de intereses entre la deuda pública española en manos de las entidades y el de los créditos otorgados por BCE a los bancos españoles (*carrytrade*), así como, de las plusvalías procedentes de la venta de parte de esa cartera de deuda pública.

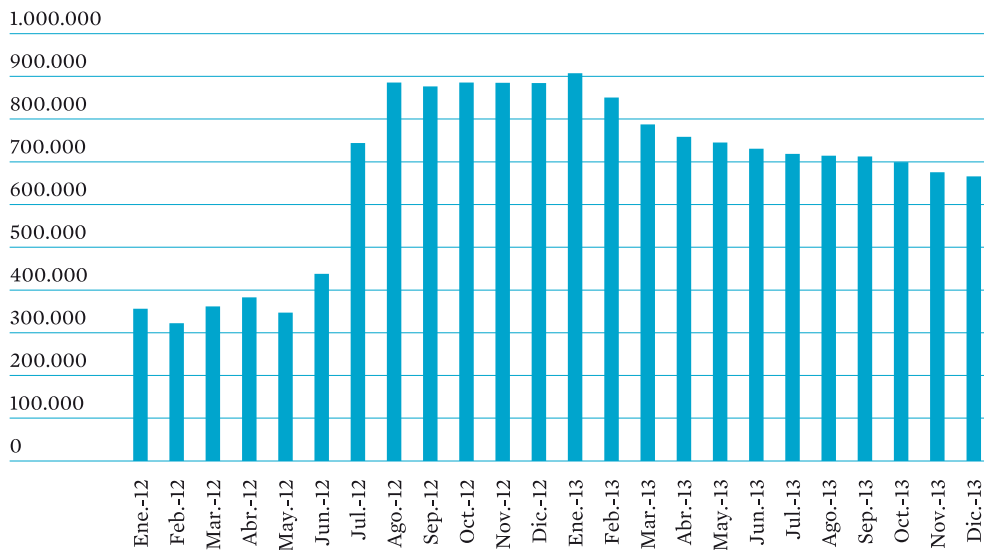
116. Datos de La Caixa Research a partir de los estados financieros individuales del sector ofrecidos por el Banco de España.

117. El efecto total de ambas tendencias sobre los intereses es casi neutro, puesto que los menores intereses que pagaron las entidades españolas en el mercado interbancario, como resultado de la superación de las tensiones sobre la prima de riesgo, sustituirían a los bajos intereses que pagaban por la financiación obtenida directamente del BCE.

118. Esta mayor financiación minorista tampoco repercutió positivamente en el margen de intereses puesto que las entidades españolas compitieron por atraer dichos depósitos aumentando los tipos.

GRÁFICO I-22. FINANCIACIÓN NETA DEL EUROSISTEMA, 2012-2013

(Millones de euros)

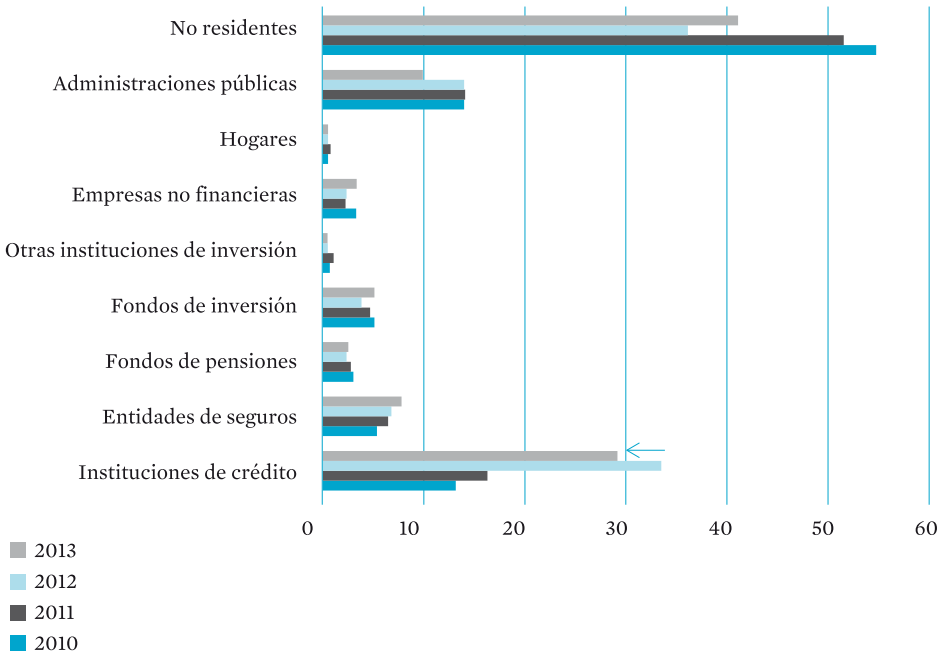
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Las entidades aprovecharon la revalorización de los títulos de deuda pública, resultado de la caída de la prima de riesgo, para vender parte de sus títulos de deuda pública, obteniendo con ello beneficios y reduciendo, además, su exposición a la deuda soberana de cara al proceso de evaluación del sistema financiero que realizará el BCE a finales de 2014 (gráfico I-23).

Por otra parte, durante 2013, las entidades profundizaron en su política de contención de gasto y reducción de la capacidad, de modo que el ejercicio se saldó con el cierre de algo más de 4.400 oficinas y la pérdida cerca de 19.000 empleos, los mayores descensos desde 2008 (gráfico I-24). Desde que se inició la crisis el sector ha perdido más de una quinta parte del empleo y ha cerrado aproximadamente una de cada cuatro oficinas bancarias.

El necesario proceso de desapalancamiento exigía la reducción del exceso de capacidad del sector financiero, lo que en la práctica se ha traducido en el cierre de una parte importante de la red de oficinas de las entidades financieras. El resultado inmediato de este proceso ha sido una reducción de costes para las entidades; sin embargo, en el medio o largo plazo supondrá un importante cambio para los bancos españoles, su modelo de negocio y su funcionamiento, a causa de la menor penetración territorial de las entidades. Se reduce el número de competidores bancarios en los mercados locales y se limita la capacidad de hacer banca de proximidad o relacional, importante tanto para la captación minorista de depósitos como para

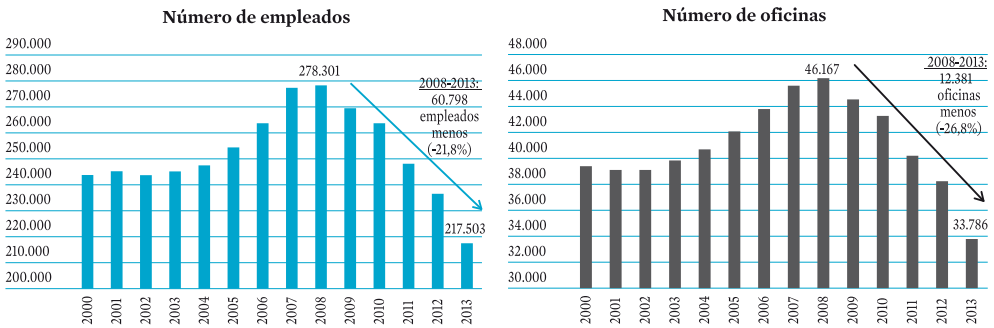
GRÁFICO I-23. TENEDORES DE DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA
(Porcentaje de participación total por tenedor)



Fuente: Tesoro Público, *Boletín Estadístico*.

la concesión de créditos al pequeño empresariado. No obstante, esta nueva realidad propiciará que las entidades realicen esfuerzos adicionales en la implantación de las nuevas tecnologías y de la banca electrónica como medios para alcanzar a un rango amplio de la población.

GRÁFICO I-24. NÚMERO DE EMPLEADOS Y DE OFICINAS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS, 2000-2013



Nota: el dato de empleados de 2013 estimado por La Caixa Research.
Fuente: elaborado a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Los resultados de las entidades tampoco mejoraron por el lado de las operaciones de activo¹¹⁹, dado el contexto de restricción crediticia y desapalancamiento. En efecto, el crédito al sector privado continuó cayendo de manera generalizada tanto a las economías domésticas como a la práctica totalidad de las ramas de actividad de las empresas no financieras. De hecho, uno de los principales retos a los que se enfrenta el sector bancario español es la idoneidad de acompasar 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.

Restricción del crédito y avance de la morosidad

Durante 2013 el saldo vivo del crédito al sector privado se redujo un 9,8 por 100 como resultado del desapalancamiento tanto de los hogares como, sobre todo, de las empresas no financieras y por la restricción del crédito de las entidades financieras, que continuaron siendo conservadoras en sus políticas crediticias (cuadro I-21).

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 5,4 por 100, como resultado del retroceso experimentado tanto por el crédito para adquisición y rehabilitación de vivienda como de bienes de consumo duradero (este último, que representa el 3,5 por 100 del saldo vivo de crédito de los hogares, descendió un 21,3 por 100).

Por su parte, el saldo vivo de crédito de las empresas no financieras se redujo en todas las ramas de actividad principales. El crédito al sector de la construcción y a las actividades inmobiliarias continuó cayendo y en ambos casos a tasas por encima del

CUADRO I-21. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2007-2013
(Tasas de variación interanual de diciembre)

Años	Actividades		Hogares				Sin clasificar	
	Total	productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto		
2007	16,7	20,7	12,7	13,6	9,9	9,0	6,7	3,8
2008	6,2	7,8	3,8	5,1	-4,2	0,9	0,0	25,9
2009	-1,8	-2,5	-0,7	-0,1	-9,1	0,0	-9,3	-4,4
2010	0,4	-0,6	-0,1	1,3	-14,6	-2,0	10,4	52,3
2011	-3,3	-4,2	-2,4	-1,0	-10,4	-8,0	14,8	-4,6
2012	-10,0	-15,3	-4,8	-3,6	-12,7	-9,7	-0,3	12,1
2013	-9,8	-13,9	-5,4	-4,5	-21,3	-5,5	-9,7	-9,7
Pro memoria: saldo vivo dic. 2013 mill. de euros	1.448.244,1	688.397,3	714.983,9	604.394,6	25.910,1	84.679,2	6.299,3	38.563,6

*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

119. El margen de intereses tampoco pudo aumentar por el lado de los créditos.

CUADRO I-22. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2007-2013
(Tasas de variación interanual de diciembre)

Años	Sector primario			Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Actividades inmov.	Servicios	
	Total	Industria	Construcción							Otros servicios	Otros servicios
2007	20,7	9,7	18,5	23,4	16,2	14,1	9,2	76,9	24,4	24,2	24,2
2008	7,8	4,0	10,3	9,6	6,6	9,4	10,3	36,6	4,8	15,8	15,8
2009	-2,5	-11,9	-2,5	0,4	-7,7	5,4	-10,6	67,5	1,6	-14,4	-14,4
2010	-0,6	0,0	0,1	1,4	-1,1	6,7	10,5	16,5	-2,2	-1,1	-1,1
2011	-4,2	-5,8	-6,0	-2,1	-0,8	-2,5	-0,3	11,2	-5,5	-4,1	-4,1
2012	-15,3	-7,2	-8,5	-15,9	-3,9	-4,1	-2,8	-21,8	-24,9	-5,8	-5,8
2013	-13,9	-8,7	-11,9	-13,6	-5,9	-8,7	-11,4	-19,9	-21,1	-2,4	-2,4
Pro memoria											
saldo vivo dic. 2013	688.397,3	18.448,3	115.464,6	494.330,7	71.928,3	30.704,4	41.090,1	60.269,3	176.822,3	113.516,3	113.516,3

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

20 por 100. Asimismo, destaca por su magnitud, el descenso del crédito vivo a favor de las actividades industriales que se redujo en 2013 en un 11,8 por 100 (cuadro I-22).

Durante 2013, los créditos dudosos al sector privado continuaron ascendiendo, aunque cabe recordar que un alto número de los relativos al sector de la construcción y la promoción inmobiliaria fueron traspasados a la SAREB a principios del ejercicio, lo que supuso un alivio puntual para las ratios de morosidad de las entidades. La tasa de morosidad total (créditos dudosos sobre crédito total) llegó a alcanzar a finales de 2013 el 13,6 por 100, 3,2 puntos porcentuales por encima de la tasa de 2012 y máximo histórico en esta serie. En concreto, la tasa de morosidad de los hogares alcanzó el 6,9 por 100 y la de las actividades productivas el 21,2 por 100 (cuadro I-23). En ambos casos, las tasas de morosidad avanzaron más a lo largo de 2013 que durante el ejercicio anterior.

La morosidad que sufren las entidades financieras ha ido en aumento por muy diversas causas, en primer lugar, por el propio deterioro de la actividad económica que dificulta tanto a las economías domésticas como a las empresas no financieras atender sus deudas. En segundo lugar, por el cambio que realizó el Banco de España¹²⁰ en la clasificación contable de las carteras de crédito refinanciadas y reestructuradas que pasaron a ser consideradas activos dudosos, cuando en ejercicios anteriores las refinanciaciones de crédito, sobre todo relacionadas con el sector inmobiliario habían evitado el aumento de la tasa de morosidad de los activos de las entidades financieras. Y, finalmente, por la restricción crediticia generalizada y el desendeudamiento del sector privado, puesto que al ser una ratio entre los activos dudosos y el *stock* vivo de créditos, la disminución del denominador tendría el efecto matemático de aumentar la ratio de morosidad.

CUADRO I-23. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN FINALIDAD, 2007-2013
(Créditos dudosos sobre crédito total)

Años	Total	Actividades productivas	Hogares					Sin clasificar
			Total	Adq. y rehab. 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	5,1
2009	5,1	6,2	3,7	2,9	7,6	6,6	1,0	5,5
2010	5,8	8,1	3,2	2,4	6,8	6,6	1,8	3,5
2011	7,8	11,6	3,6	2,9	5,8	7,4	2,7	2,7
2012	10,4	16,1	4,9	4,0	6,1	10,8	5,6	3,8
2013	13,6	21,2	6,9	6,0	6,8	13,5	6,0	3,5

*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

120. Banco de España, *Criterios sobre refinanciaciones y reestructuraciones*, 30 de abril de 2013.

CUADRO I-24. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2007-2013
(Créditos dudosos sobre crédito total)

Años	Sector Total	Sector			Servicios						
		primario	Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicación	Interm. fin. (no bancos)	Act. inmob.	Otros servicios
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	0,6	6,1	1,6
2009	6,2	3,4	4,1	8,5	6,4	5,2	3,8	2,9	0,7	10,1	3,1
2010	8,1	4,3	4,4	12,1	8,4	5,8	5,3	3,3	1,0	14,0	3,9
2011	11,6	6,5	5,5	18,2	12,1	7,2	8,2	4,1	1,6	21,4	5,2
2012	16,1	9,2	9,1	25,8	16,6	10,8	16,8	8,2	2,7	29,1	8,7
2013	21,2	13,6	13,1	34,3	21,8	15,1	23,2	12,3	4,8	38,0	12,9

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El avance en la tasa de morosidad del crédito a las empresas no financieras fue muy elevado y reseñable para determinadas ramas de actividad. Las tasas de morosidad más altas correspondieron a las actividades inmobiliarias (un 38,0 por 100) y a la construcción (un 34,3 por 100). No obstante, en 2013 prácticamente todas las ramas de actividad mostraban tasas de morosidad de dos dígitos, siendo del 13,6 para el sector primario, del 13,1 por 100 para la industria y del 15,1 y del 23,2 por 100 para el comercio y la hostelería, respectivamente (cuadro I-24).

Todo el proceso de reestructuración y recapitalización de las entidades españolas ha discurrido en paralelo con importantes cambios en la regulación prudencial internacional de las entidades financieras. De hecho, las entidades españolas han tenido que realizar el doble esfuerzo de realizar un saneamiento de sus balances en un entorno en el que se exigen mayores compromisos en términos de capitalización. La propuesta de reforma de la normativa prudencial bancaria conocida como Basilea III fue publicada por el Comité de Basilea el 16 de diciembre de 2010¹²¹. En 2013, se llevó a cabo la transposición de Basilea III a la legislación comunitaria a través del paquete CDR IV/CRR¹²².

La nueva normativa Basilea III responde a la necesidad de revisar la regulación prudencial bancaria tras constatar la responsabilidad del sistema financiero en la

121. Refrendado por el G-20 y por el Foro de Estabilidad Financiera.

122. Capital Requirement Directive package (CDR IV) que recoge la Directiva 2013/36/UE, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE y el Reglamento (UE) núm. 575/2013, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012.

profundidad y duración de la crisis económica. No sustituye la regulación recogida en Basilea II, que había entrado en vigor en 2007 y que continúa estando vigente, si no que cambia alguno de sus elementos e introduce herramientas prudenciales nuevas. En primer lugar, Basilea III trataría de aumentar tanto la cantidad como, sobre todo, calidad del capital de las entidades, ya que los niveles de capital no resultaron determinantes a la hora de medir la resistencia de las entidades al impacto de la crisis. Además, la ratio de capital se complementaría con otras dos ratios: la de apalancamiento, cuyo objetivo sería evitar el apalancamiento excesivo de las entidades, aspecto que provocó que entidades correctamente capitalizadas fueran muy vulnerables a la crisis financiera, y una ratio de liquidez, que permitiera hacer frente en el corto plazo a necesidades de liquidez sobrevenidas y evitara los desajustes en los plazos de las operaciones de activo y de pasivo de las entidades.

Asimismo se ha tratado de mejorar la captura de riesgo y se ha incluido, como novedad, medidas de carácter macroprudencial, las cuales han sido reforzadas en la legislación comunitaria, entre las que se encuentran un colchón de capital anticíclico para contrarrestar la prociclicidad del sistema financiero y mayores requisitos de capital para las entidades sistémicas internacionales.

La transposición de toda esta normativa prudencial a la legislación española se ha llevado a cabo a través del Real Decreto-ley 14/2013¹²³ y de la futura Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (todavía Proyecto de Ley en abril de 2014) donde además se abordan cuestiones relativas al gobierno corporativo reforzando la gestión de riesgos, implicando más a los órganos de dirección de las entidades y limitando aquellas remuneraciones ligadas a la asunción de mayores riesgos en la actividad bancaria.

Tal y como se ha comentado en el apartado dedicado a la política económica y monetaria europea, junto a esta nueva normativa prudencial, y como parte del primer paso hacia una Unión Bancaria dentro de la Unión Europea, las entidades financieras españolas y sus homólogas europeas serán sometidas a un examen exhaustivo por parte del BCE. En efecto, a lo largo de 2014 se pondrá en marcha el Mecanismo Único de Supervisión Europeo (MUS) formado por el BCE y las autoridades nacionales competentes, entre los que se encuentra el Banco de España. El MUS constituye el primer paso hacia la denominada Unión Bancaria que se prevé completar con un mecanismo único de resolución y un sistema armonizado de garantías de depósito.

A finales de 2014 se habrán examinado las entidades, que en el caso de España serán prácticamente todas. La evaluación supondrá:

*Las entidades españolas
frente al Mecanismo
Único de Supervisión*

123. Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.

- Una revisión cualitativa y cuantitativa de los riesgos, incluyendo liquidez, endeudamiento y financiación.
- La revisión de la calidad de los activos, incluyendo una valoración adecuada tanto del activo, como de los colaterales o garantías y de las provisiones relativas.
- La realización de tests de estrés para examinar la resistencia de los balances bancarios en distintos escenarios.

Es probable que el sector financiero español, que ha estado sometido a un proceso de evaluación y vigilancia constante desde su rescate, se encuentre en una posición relativa favorable frente a sus homólogos europeos para superar las pruebas del BCE. Además, a lo largo de 2013 se observaron tendencias que mejorarían la solvencia o el perfil de riesgo de los activos bancarios españoles como la reducción de las tenencias de la deuda pública¹²⁴ y el nuevo tratamiento de los activos fiscales diferidos¹²⁵. Asimismo, el mejor acceso a los mercados de capitales y de deuda permitirá mejorar las posiciones de solvencia y de liquidez de cara a esa evaluación.

Asimismo, para aumentar sus niveles de capital y con ello reactivar el crédito, el Banco de España, en línea con las recomendaciones del FMI, aconsejó a las entidades moderar el reparto de dividendos, principalmente los realizados en efectivo los cuales no deberían superar el 25 por 100 del beneficio consolidado atribuido.

No obstante, la elevada morosidad y las limitaciones impuestas en los nuevos criterios sobre refinanciaciones y reestructuraciones antes mencionados, que tratan de dar mayor transparencia a la situación financiera de las entidades, suponen un desafío para el sector financiero español de cara a esa evaluación.

Reconversión del modelo de negocio

En definitiva, se espera que el conjunto de nuevas normas prudenciales y de supervisión fortalezcan el sistema financiero en el largo plazo, aumenten la transparencia y aseguren una mayor competitividad de las entidades españolas.

Sin embargo, este proceso, en economías tan bancarizadas como la española, podría arriesgar o entorpecer la recuperación económica en el corto plazo. Por ello, la entrada en vigor de la nueva normativa se prevé gradual y de medio plazo para dar un margen a las entidades a la hora de satisfacer los nuevos requisitos¹²⁶. En primera instancia, las

124. Aunque, en el momento de publicación de esta Memoria, el tratamiento de la deuda soberana en las evaluaciones del BCE no se había concretado, aspecto muy relevante para las entidades españolas dada su aún elevada exposición a la deuda pública.

125. Previsto en el propio Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras y que consiste en contabilizar dentro del balance como activo el ahorro en impuestos que supone haber tenido pérdidas, adelantando al ejercicio el ahorro fiscal que se produce cuando la entidad pueda compensar las pérdidas con beneficios netos, ahorro en impuestos futuros.

126. Banco de España, *Estabilidad financiera*, 25, noviembre de 2013.

entidades buscarán a corto plazo mejorar sus ratios a través del desapalancamiento y aumentando la adquisición de activos muy líquidos o de aquellos con menores ponderaciones de riesgo, puesto que ejercen menos presión sobre las necesidades de capital, pero esto limitaría su capacidad de financiar la economía real. De hecho lo deseable es que en un plazo más amplio las entidades refuercen sus ratios a través de la retención de beneficios y/o de futuras ampliaciones de capital.

Cabe subrayar, que con el objetivo de que las entidades encontraran más atractivo otorgar créditos al pequeño empresariado, y atendiendo a la elevada dependencia del crédito bancario de las pymes y a la dificultad informativa que conlleva calcular los riesgos de este tipo de clientes, los activos (créditos) de las pymes reciben un tratamiento más favorable bajo la normativa de Basilea III¹²⁷. El Banco de España se hizo eco de este extremo y publicó una nueva definición de pymes en línea con la nueva normativa¹²⁸, de manera que créditos ya existentes a favor de empresas medianas se beneficiaron de esa menor exigencia de capital para las entidades.

Todo lo expuesto anteriormente, conduce a concluir que el principal reto al que se enfrentan las entidades financieras españolas es que, en un nuevo entorno de mayor regulación prudencial, se pueda establecer un nuevo modelo de negocio en el que la recuperación del crédito hacia el sector privado de la economía resulta prioritaria. En este nuevo marco, el avance hacia una futura Unión Bancaria resultaría positivo para las entidades españolas puesto que, entre otras ventajas, facilitaría el acceso a una financiación de su pasivo equilibrada y estable gracias a la restauración de las condiciones de liquidez del mercado interbancario europeo.

3.6. AGREGADOS DE LA DEMANDA

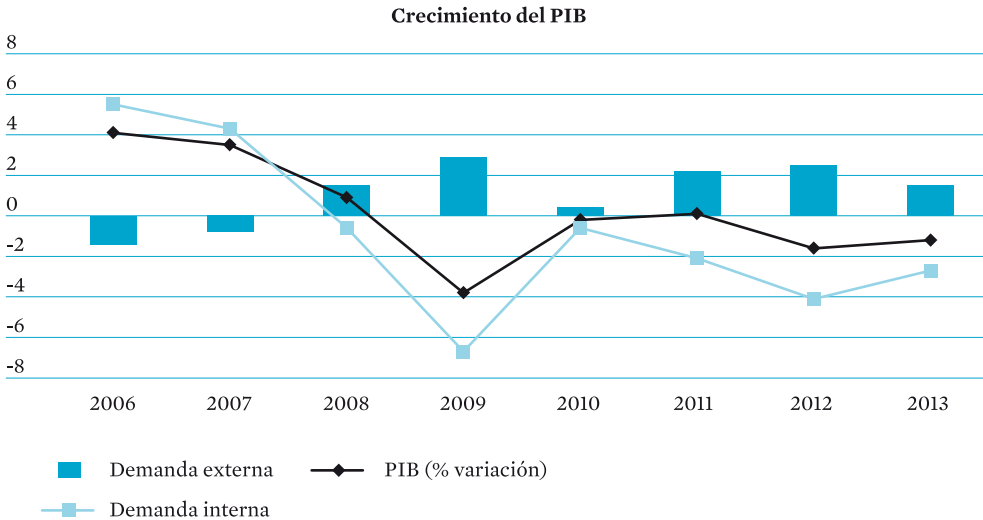
Como ya se ha indicado, en el año 2013, la economía española decreció un 1,2 por 100, cuatro décimas menos que en el ejercicio anterior, lo que supuso la continuación del ciclo recesivo iniciado en 2008. Por el lado de la demanda, este decrecimiento se debió en exclusiva a la demanda interna, que minoró el crecimiento económico agregado en 2,7 puntos porcentuales, dado que la demanda externa contribuyó positivamente, con 1,5 puntos (gráfico I-25).

En términos trimestrales anualizados, la aportación de la demanda interna al crecimiento agregado fue negativa en todos ellos, sin embargo las caídas registradas en cada trimestre fueron cada vez más pequeñas, desde los -4,3 puntos porcentuales en el primer trimestre hasta -0,6 puntos en el cuarto. Por el contrario, las aportaciones de la demanda externa al crecimiento agregado de la economía española fueron positivas en

127. Su riesgo solamente debe cubrirse en un 75 por 100.

128. Circular 4/2013, de 27 de septiembre, del Banco de España, por la que se modifica la Circular 3/2008, de 22 de mayo, a entidades de crédito, sobre determinación y control de los recursos propios mínimos, en lo que respecta a la definición de pequeñas y medianas empresas (BOE de 12 de octubre).

GRÁFICO I-25. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, 2006-2013
(Contribución en puntos porcentuales)



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

los cuatro trimestres, pero cada vez menores, pasando de los 2,4 puntos en el primer trimestre hasta 0,4 puntos en el cuarto (gráfico I-26).

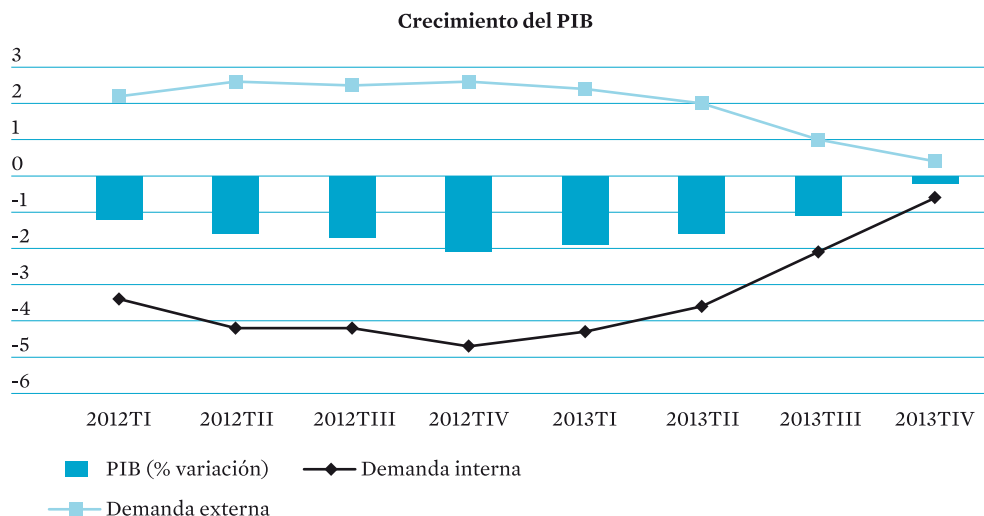
3.6.1. Demanda interna

Desde el año 2008 la demanda interna española, compuesta por el consumo privado y público y por la inversión, se fue deteriorando continuamente. Esta misma evolución se repitió durante todo el año 2013. Así, el gasto en consumo final agregado y la inversión agregada medida por la formación bruta de capital fijo total, registraron tasas de variación negativas, aunque inferiores a las caídas de ejercicio anterior. Al desglosar por componentes básicos el consumo y la inversión, solo la inversión en bienes de equipo se incrementó en 2013 (gráfico I-27).

Consumo

Según los datos ofrecidos por la Contabilidad Nacional Trimestral, el consumo total disminuyó menos que el año anterior, un -2,1 por 100, frente a un -3,3 por 100 del año anterior. A medida que avanzaba el año, el gasto en consumo final fue decreciendo, pero cada vez menos, hasta situarse en el cuarto trimestre en un -0,3 por 100 (gráfico I-28). Las causas de esta contracción del consumo interno fueron los recortes presupuestarios, la moderación de las remuneraciones por asalariado y la disminución del número de ocupados. Concretamente, en 2013, la reducción del número de ocupados en términos de trabajo equivalente a tiempo completo fue del 3,4 por

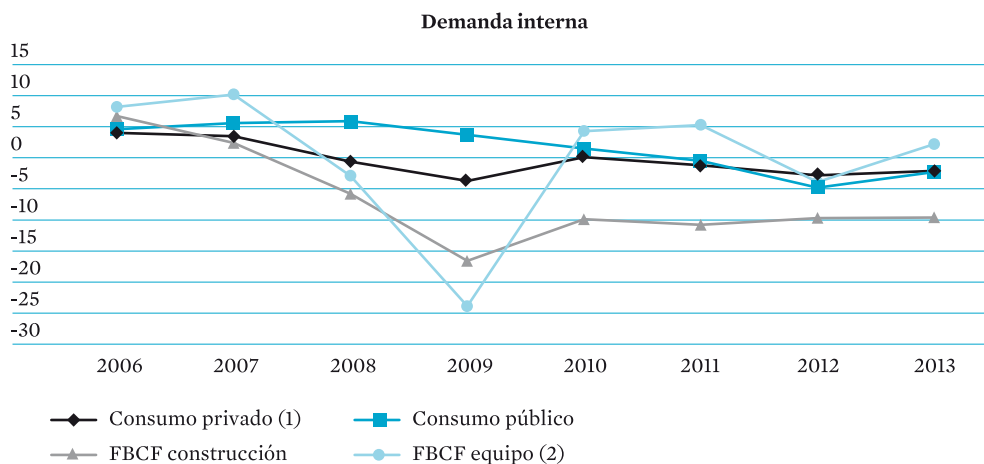
GRÁFICO I-26. PIB POR COMPONENTES DE DEMANDA, TRIMESTRES 2012-2013
(Contribución en puntos porcentuales)



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

100 que afectó a todos los sectores de actividad especialmente a la construcción y a la industria. A pesar de que la variación del IPC general fue en diciembre de 2013 del 0,3 por 100, nivel excesivamente bajo, el consumo medio anual no se incrementó.

GRÁFICO I-27. DEMANDA INTERNA, 2006-2013
(Tasas de variación interanual)

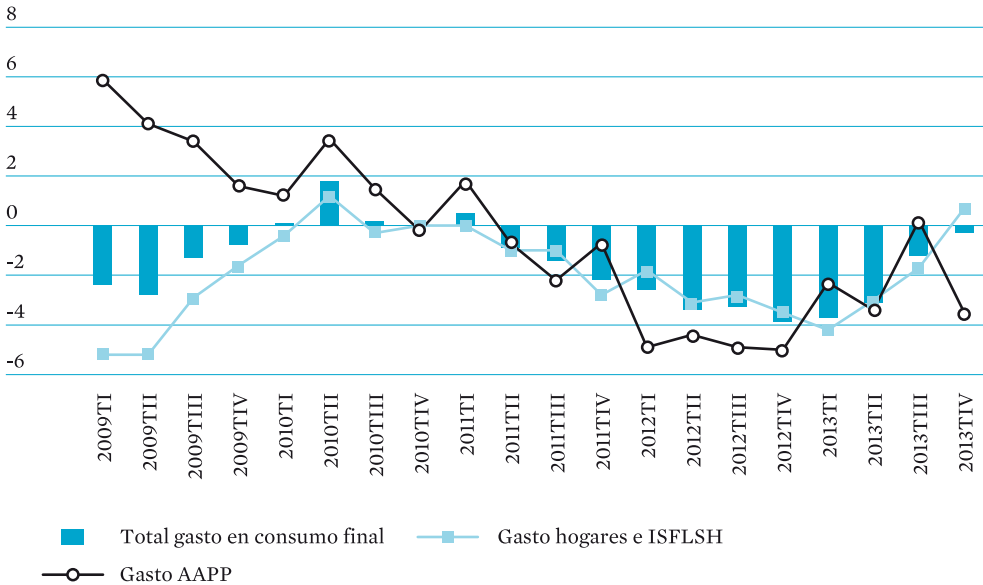


(1) Hogares e ISFLSH (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)

(2) Bienes de equipo y activos cultivados.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*, y Ministerio de Economía y Competitividad.

GRÁFICO I-28. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2009-2013
(Tasas de variación interanual)



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

Desagregando por partidas de gasto en consumo final, se observaron contracciones del mismo tanto en el ámbito privado como en el público. Por lo que respecta al consumo privado, que se compone del gasto en consumo final de los hogares y el de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH), sufrió una caída del 2,1 por 100 la cual supuso una disminución con respecto a la caída del año anterior de 0,8 puntos. Esta caída del consumo privado se incluyó en la serie de variaciones anuales negativas registradas desde 2008. Por otro lado, el gasto en consumo final de las Administraciones públicas también se redujo, en concreto en un 2,3 por 100. Esta disminución del consumo público fue dos puntos y medio menor que la sufrida en el año anterior. Así, la senda de retrocesos en el gasto en consumo final del sector público iniciada en 2011 continuó también en 2013. Ello se debió a la aplicación de constantes recortes en prácticamente todos los ámbitos del sector público. Por trimestres, en tasa de variación interanual, solamente en el tercero las Administraciones públicas aumentaron su gasto en consumo, en un 0,2 por 100, mientras que en el resto de trimestres disminuyó.

Existen numerosos indicadores del consumo, la mayoría elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad, que reflejan, en términos generales, que en 2013 se produjo nuevamente una caída del consumo agregado, aunque dicho decrecimiento fuese inferior al sufrido en años anteriores. No obstante, la evolución de estos indicadores del consumo experimentó ciertas mejoras a finales del año.

En primer lugar, el índice de comercio al por menor sufrió una caída del 3,9 por 100, menor que la registrada el año anterior, que fue del 7,4 por 100. Y a lo largo del año la caída fue también cada vez menor, para acabar en el mes de diciembre en una tasa de variación interanual del -1,2 por 100, que se tornó positiva en el primer trimestre de 2014 y ligeramente negativa en los dos meses siguientes.

Por su parte, el indicador de ventas interiores en las grandes empresas para los bienes y servicios de consumo, sufrió una leve reducción de ocho décimas porcentuales frente a la caída del año anterior que fue del 5,2 por 100. Este indicador decreció en todos los trimestres de 2013 a excepción del cuarto que creció un 3,5 por 100.

El índice de producción industrial de los bienes de consumo experimentó por su parte una variación del -2,0 por 100, frente a la caída del 4,9 por 100 del ejercicio anterior. Esta caída se debió, sobre todo, a la fuerte reducción de la partida de bienes de consumo duradero, que cayó un 12,0 por 100. El otro componente de este índice, el de los bienes de consumo no duradero, también contribuyó a la caída del mismo, pero en menor medida. Así, el consumo de bienes no duraderos cayó un 1,1 por 100, tres puntos menos de lo que lo hizo en el ejercicio anterior.

Otros índices que se pueden observar para analizar la evolución de los componentes de la demanda interna son el índice de la cifra de negocios y el índice de entrada de pedidos en la industria, ambos para los bienes de consumo. El primero de ellos decreció un 1,9 por 100, ocho décimas más que la caída del año anterior y durante 2013 los trimestres registraron caídas cada vez mayores. Ello se debió, sobre todo y especialmente, al decreciente consumo de los bienes duraderos. Por lo que respecta al segundo indicador mencionado, el índice de entrada de pedidos en la industria para los bienes de consumo, tuvo una variación anual negativa del 2 por 100, ocho décimas más que la contracción del año precedente y ello se debió también a la caída del gasto en los bienes de consumo duraderos que se redujo un 5 por 100.

En cuanto al índice de confianza del consumidor, elaborado por la Comisión Europea, en 2013 este experimentó un saldo neto en porcentaje de -25,3, cifra que supone una mejoría respecto a la del año anterior, que fue de -31,7, pero que se encuentra todavía algo alejada de la registrada en 2011 (-17,1) y 2010 (-20,9) y muy lejos de los valores previos al inicio de la crisis. No obstante, cabe destacar que la tendencia a lo largo del año 2013 mostró una mejoría de las expectativas de consumo, y que incluso en los primeros meses de 2014 llegaron a mejorar sustancialmente para situarse en el mes de abril en un saldo, todavía negativo, de -7,8.

Finalmente, algunos indicadores del consumo sí fueron favorables, como el indicador sintético del consumo que se incrementó un 1,0 por 100 en 2013, a diferencia del año anterior que sufrió una caída del 2,4 por 100. Por otro lado, se puede analizar el consumo a través de las matriculaciones de turismos¹²⁹, proporcionadas por

129. La DGT incluye en este grupo a los vehículos todo-terreno y derivados de turismos.

la Dirección General de Tráfico (DGT), que experimentaron también un aumento del 4,1 por 100, cifra que contrasta con la caída sufrida en las matriculaciones en el año anterior, del -12,1 por 100. Por trimestres, las matriculaciones de turismos cayeron un 10,5 por 100 en el primer trimestre, pero en los siguientes experimentaron subidas, sobre todo en el cuarto donde alcanzaron un incremento del 21,9 por 100. En 2013, se vendieron 61.055 automóviles al mes como término medio, frente a los 58.648 en el año precedente en términos corregidos de estacionalidad y calendario. Este aumento se vio propiciado por la aplicación de la segunda fase del plan PIVE (Programa de Incentivos para Vehículos Eficientes)¹³⁰ ya que incentivó la adquisición de nuevos vehículos a las familias numerosas y permitió acceder a la ayuda a los compradores de vehículos eficientes de categoría C.

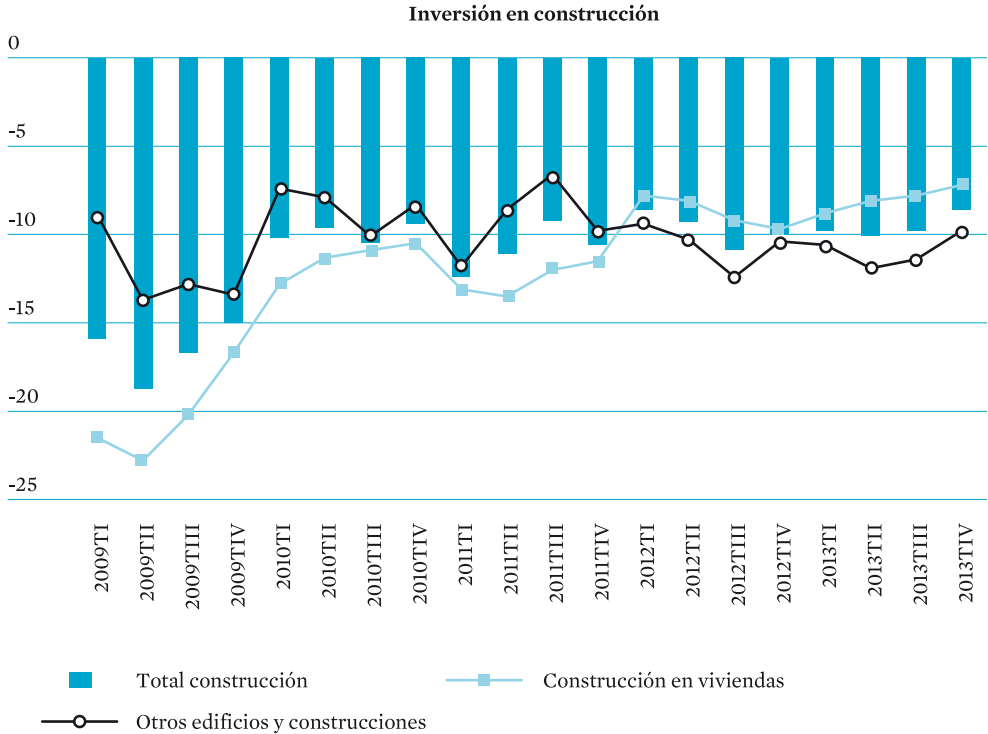
Inversión

La inversión agregada, medida a través de la formación bruta de capital fijo, disminuyó un 5,1 por 100, 2,9 puntos porcentuales menos de lo que lo hizo el año precedente. Por trimestres, hubo retrocesos de la inversión en todos ellos, sin embargo, la caída fue cada vez menor, situándose esta en el cuarto trimestre en -1,7 por 100. Este retroceso de la inversión siguió la tendencia de caídas comenzada en el año 2008. Las causas del declive de la inversión nacional fueron las dificultades de acceso al crédito por parte de las empresas para desarrollar sus proyectos productivos, las expectativas negativas sobre la evolución de la demanda agregada española y la continuación del proceso de ajuste en el mercado inmobiliario.

A lo largo de 2013, la inversión en la construcción y la inversión en los bienes de equipo siguieron tendencias muy distintas. La inversión en la construcción sufrió una contracción del 9,6 por 100, muy similar a la del ejercicio anterior, además este declive se incluyó en la senda de decrementos en todos los trimestres desde el inicio de la crisis (gráfico I-29). En términos trimestrales de 2013, las caídas fueron del entorno del 10 por 100 en los tres primeros trimestres y en el cuarto del -8,6 por 100. Este deterioro de la inversión en el sector de la construcción, se debió tanto por la caída de la inversión en la construcción de viviendas como en la contracción de los activos fijos para la construcción de edificios y otras construcciones. Concretamente, la construcción en vivienda cayó un 8 por 100, en el año anterior también lo hizo y en similares cifras y durante los cuatro trimestres de 2013 se registraron retrocesos y cada vez menos acusados. Por su parte, la construcción de otros edificios mostró un mayor deterioro; esta partida registró una variación negativa del 10,9 por 100, cifra que es similar a la del año anterior, y por trimestres se contabilizaron caídas

130. El Plan PIVE-2 consistió en una ayuda de 1.000 euros aportados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo que se aplica antes de impuestos, y en un descuento comercial de 1.000 euros del concesionario sobre cualquier otra promoción, después de impuestos. Esta fase del plan incluye que los particulares con familia numerosa, si compraban un vehículo de más de cinco plazas, podían recibir una ayuda superior.

GRÁFICO I-29. INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN, 2009-2013
(Tasas de variación interanual)



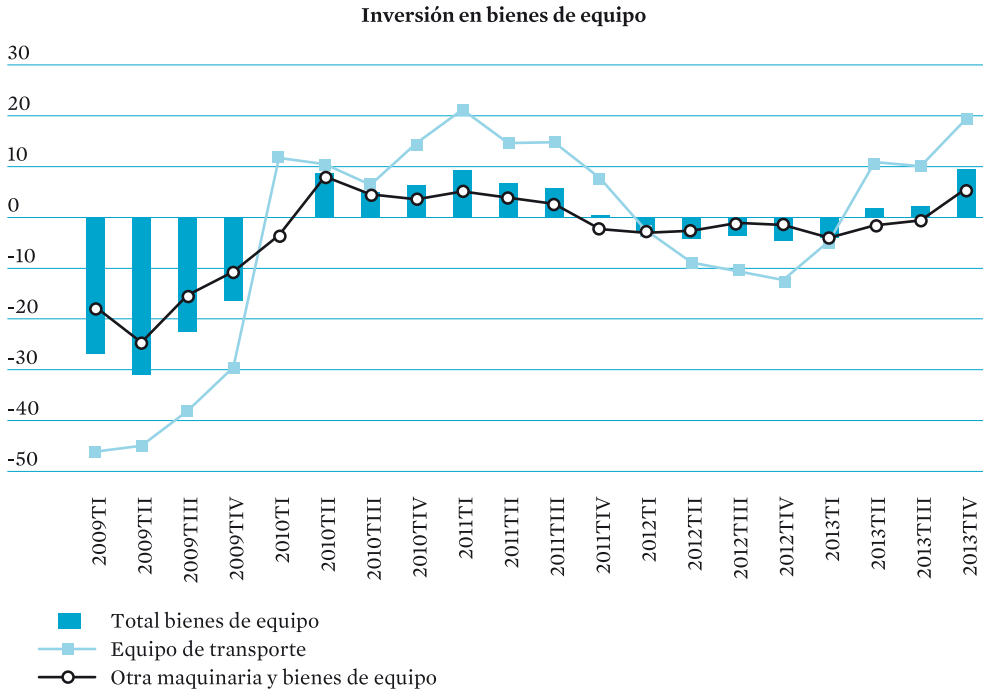
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

acusadas que disminuyeron levemente en el cuarto trimestre. Estas contracciones tan marcadas muestran que, desde el inicio de la crisis, el ajuste en el mercado inmobiliario continuó en 2013 debido, en su origen, a la construcción excesiva de inmuebles y a la valoración sobreestimada de los mismos en la época de expansión económica.

Por contra, la inversión en bienes de equipo creció en 2013 un 2,4 por 100 lo que supuso un incremento notable en comparación con la caída del ejercicio anterior que fue del 3,9 por 100. Ello fue debido fundamentalmente a la evolución favorable de la inversión en equipos de transporte ya que la partida de otra maquinaria y otros bienes de equipo sufrió retrocesos. En concreto, la inversión en equipos de transporte experimentó una subida muy significativa del 8,95 por 100 que compensó la caída sufrida en el ejercicio anterior que fue del 8,6 por 100. Por trimestres, solo hubo una contracción en el primero de ellos, en el resto hubo aumentos cada vez más grandes que alcanzaron el 9,6 por 100 en el cuarto, lo cual muestra un signo que pronostica una posible recuperación de la inversión (gráfico I-30).

Otro de los factores que explica, en parte, la reducción de la inversión agregada es la inversión en otra maquinaria y otros bienes de equipo que se contrajo solo un 0,1

GRÁFICO I-30. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO, 2009-2013
(Tasas de variación interanual)



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

por 100, esta caída fue 1,95 puntos menor que la del año anterior. Durante los tres primeros trimestres los decrementos fueron disminuyendo y en el cuarto trimestre se alcanzó un incremento del 5,8 por 100.

Como en el caso del consumo, existe una gran variedad de indicadores de la inversión que permiten analizar en profundidad el comportamiento de la inversión. Así, el indicador sintético de los bienes de equipo¹³¹ tuvo una tasa de variación interanual positiva del 4,1 por 100, en contraste con la caída registrada en el año anterior que fue de -6,1 por 100. Por trimestres, solo en el primero se contabilizó una caída en este indicador, del -5,3 por 100, para después situarse en valores positivos y alcanzar el 9,8 por 100 de variación en el cuarto trimestre.

Por lo que respecta al número de matriculaciones de vehículos de carga proporcionado por la DGT, en 2013 estas se redujeron solo 4 décimas que contrastaron con

131. ISE: este indicador se elabora en base a las siguientes variables parciales: disponibilidades de bienes de equipo, matriculación vehículos de carga, nivel cartera de pedidos b. equipo y ventas interiores equipo y software en grandes empresas deflactadas y a población constante.

una tasa negativa del -24,2 por 100 registrada en el ejercicio anterior. Por trimestres, las matriculaciones de este tipo de vehículos cayeron solo en el primero y segundo, durante el resto de trimestres aumentaron hasta alcanzar el 19,2 por 100 en el cuarto.

Otro de los índices utilizados para estudiar la evolución de la inversión es el índice de producción industrial para el caso de los bienes de equipo, que en 2013 aumentó 9 décimas superando la caída sufrida en el ejercicio anterior que fue del 11 por 100. En términos trimestrales, creció un 2,4 por 100 en el primero, en el segundo lo hizo en 7 décimas, en el tercero decreció una décima y en el cuarto creció un 1,1 por 100.

En cuanto al índice de cifra de negocios para los bienes de equipo, aumentó un 1,2 por 100 que contrastó con el decrecimiento contabilizado en el año precedente que fue del 9,1 por 100. Analizando por trimestres, durante el primer trimestre del año se registró una caída en este índice del 1,4 por 100 pero en el resto del año se produjeron aumentos que llegaron al 3,7 por 100 en el cuarto trimestre. Asimismo, el índice de entrada de pedidos en la industria para los bienes de equipo se incrementó en un punto y medio frente a la variación negativa acaecida en el año anterior que fue del 4,6 por 100. Por trimestres, en los dos primeros se contabilizaron caídas pero en el resto hubo subidas que llegaron al 6,3 por 100 en el cuarto trimestre.

Uno de los indicadores que permiten analizar las expectativas de inversión es el índice de confianza industrial, que experimentó una mejoría en 2013, al registrar un saldo neto en porcentaje del -13,9, frente al -17,5 del año anterior, cifra similar a la alcanzada en los años 2010 y 2011. A lo largo del año, los registros del índice fueron todos negativos, pero mostraron una tendencia a la mejoría para acabar el año en un saldo de -8,8, cifra que no obstante ha empeorado ligeramente en los cuatro primeros meses de 2014.

En anteriores Memorias, el CES ha hecho hincapié en el deterioro de la inversión en el sector de la construcción que ha sido el sector más afectado por la crisis. En primer lugar, el índice de la producción de la construcción, elaborado por Eurostat, presentó por primera vez desde el inicio de la crisis en 2008 una variación positiva, en concreto 1,4 por 100. Por trimestres, este índice reflejó cifras positivas y crecientes en los tres primeros trimestres pero en el cuarto cayó un 2,2 por 100. Además, el dato de enero de 2014 resultó relativamente alto, llegó a alcanzar el 17,6 por 100. Estos aumentos en el índice de producción en la industria elaborado para el sector de la construcción se explican fundamentalmente gracias al buen comportamiento de la construcción de edificios ya que la obra civil registró caídas. En cuanto al primer componente, la edificación, registró un considerable aumento en 2013 del 25,2 por 100 cuando se compara con el incremento del año anterior que fue del 2,7 por 100. En términos trimestrales, durante los tres primeros trimestres la edificación aumentó de forma progresiva hasta alcanzar el 8 por 100 en el tercer trimestre, sin embargo en el cuarto cayó un 1,3 por 100. Por el contrario, la obra civil, cayó bruscamente, un 16,2 por 100

frente a la caída del 5,8 por 100 del año anterior, esta bajada fue máxima en el segundo trimestre el año 2013.

Por otro lado, las licitaciones oficiales totales experimentaron por vez primera desde el inicio de la crisis una variación positiva en 2013, en concreto se incrementaron en un 17,3 por 100 lo cual contrasta notablemente con la caída sufrida en el año anterior que fue casi del 50 por 100. Durante los dos primeros trimestres se registraron caídas del 17 y 39 por 100 respectivamente, en el tercero creció en número de licitaciones en un 69 por 100 y en el cuarto se destaca una subida de casi el 140 por 100. Esta tendencia favorable se explica gracias al aumento en las licitaciones de obra civil en la que se incluyen las carreteras, vías urbanas y otras obras. En base a los datos proporcionados por las estadísticas del Ministerio de Fomento¹³², este tipo de licitaciones aumentaron un 25,8 por 100 que contrastó notablemente con la caída registrada en el año anterior que fue del 49 por 100, durante los dos primeros trimestres se registraron caídas en estas licitaciones, sin embargo, en el tercero y cuarto destacan los incrementos del 101,5 y del 195,2 por 100 respectivamente. En cuanto a las licitaciones oficiales de edificación, las relativas a edificación residencial aumentaron en 2013 en un 41,5 por 100, cifra que contrastó con la caída del año anterior que alcanzó el 68,4 por 100. En cuanto las licitaciones de edificación no residencial, se contrajeron un 9,1 por 100 frente a la elevada caída del año anterior que fue del 43,8 por 100.

Por lo que respecta al índice de la confianza de la construcción que refleja las expectativas de inversión en la construcción, en 2013 fue del -55,6 por 100 y durante los tres últimos trimestres los registros negativos se situaron por encima del -57 por 100 y se unieron a la sucesión de porcentajes negativos que comenzó en 2008.

Otro de los indicadores que reflejan el deterioro de la inversión en el sector de la construcción es el indicador sintético de la construcción¹³³, que contabilizó un retroceso en 2013 del 4,9 por 100 que fue inferior al del año previo que alcanzó el 9,4 por 100. A lo largo de los trimestres se registraron retrocesos cada vez más pequeños llegando a situarse en el entorno del -2 por 100 en el cuarto trimestre.

Otra de las variables que se pueden observar para analizar el comportamiento del sector de la construcción es la referida a la cuantificación de los presupuestos de ejecución con visados de obra nueva y la superficie a construir. Ambas variables sufrieron caídas en 2013 pero menores que el año anterior. En concreto, las cuantías de los presupuestos de ejecución con visados de obra nueva cayeron en un 17,7 por 100 frente a una caída anual inmediatamente anterior de casi el 38 por 100 y los retrocesos fueron decreciendo a lo largo del año. Asimismo, los metros cuadrados de superficie

132. En estas estadísticas el MFOM incluye la licitación de las entidades públicas empresariales dependientes del MFOM y de las administraciones territoriales publicadas en los boletines de las comunidades autónomas y diputaciones provinciales.

133. ISCO: este índice fue elaborado a partir de las siguientes variables e índices parciales: afiliados construcción, IPI construcción, consumo de cemento, visados obra nueva, indicador de confianza construcción, importe prestado en hipotecas urbanas y viviendas iniciadas periodificadas.

a construir cayeron un 18,6 por 100 frente a la caída sufrida en el año anterior que fue del 37,2 por 100.

Dentro de los indicadores relacionados con los consumos intermedios, el consumo aparente de cemento experimentó una caída del 19,1 por 100 que fue inferior a la caída sufrida en 2012, del 33,8 por 100. Los descensos fueron cada vez menores a medida que avanzaba el año, y en el mes de diciembre el indicador se situó en una tasa de variación del -10,7 por 100, y en el mes de marzo de 2014 registró por primera vez desde el inicio de la crisis un aumento, del 7,3 por 100.

Por lo que respecta a las estadísticas de compra-venta de viviendas, el total de viviendas que fueron objeto de compra-venta en 2013 descendió un 2,2 por 100, este porcentaje contrasta considerablemente al compararlo con el del ejercicio anterior que fue del 11,5 por 100. En el primer trimestre, la tasa de variación anual de las transmisiones de los derechos de propiedad de vivienda fue positiva, en concreto un 9,7 por 100, pero en el resto de trimestres se registraron caídas cada vez mayores, de hecho en el cuarto trimestre la caída fue del 10 por 100. Por tipos de vivienda, la vivienda nueva, la libre y la protegida presentaron retrocesos anuales en 2013 cifrados en un 6,9, un 1,2 y un 9,0 por 100 respectivamente. Las transmisiones de vivienda usada se incrementaron en un 2,4 por 100 frente a la caída del año anterior que fue del 12,3 por 100.

En cuanto al número de viviendas terminadas en 2013 fue de 60.029 lo que significó una disminución cifrada en un 55 por 100, esta caída fue muy superior a la registrada en el año anterior que fue del 25 por 100, esta variable sigue con la tendencia decreciente desde el inicio de la crisis en 2008. Asimismo, por lo que respecta al número de hipotecas, en 2013 se firmaron 16.601 para vivienda que significaron una reducción del 27,7 por 100 y esta caída fue menos elevada que la del año precedente que se cifró en un 33 por 100. Además, también bajó el importe medio de este tipo de hipotecas hasta los 99.855 euros, es decir, bajó un 3,5 por 100 siguiendo una tendencia decreciente iniciada desde la crisis.

Finalmente, por lo que respecta a los precios de la vivienda, los datos ofrecidos por el INE revelaron que, en 2013 volvieron a caer, en concreto, un 10,5 por 100 tanto en la vivienda nueva como en la usada, lo cual supuso una continuación de la evolución decreciente de los precios de los inmuebles de uso residencial desde 2008.

3.6.2. Sector exterior

El notable superávit alcanzado en la balanza por cuenta corriente y el aumento del superávit de la cuenta de capital en 2013 (cuadro I-25) han supuesto que la necesidad de financiación exterior de la economía española, que se analiza con mayor detalle en el siguiente epígrafe de esta Memoria, se haya tornado, por primera vez desde el año 1997, en una capacidad de financiación de 14.733,6 millones de

Superávit por cuenta corriente

CUADRO I-25. BALANZAS POR CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2012-2013

(Millones de euros)

Conceptos	2012			2013			Var. saldo 2012-2013*
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	
Cuenta corriente	395.819,3	407.338,0	-11.518,7	405.757,3	398.626,8	7.130,6	△
Balanza comercial	231.007,5	256.677,0	-25.669,5	242.748,4	254.299,6	-11.551,3	△
Servicios	107.194,0	70.210,7	36.983,3	109.138,7	68.797,7	40.341,0	△
Turismo y viajes	43.521,1	11.911,1	31.609,9	45.152,9	12.184,3	32.968,6	△
Otros	63.673,0	58.299,6	5.373,3	63.985,8	56.613,4	7.372,4	△
Rentas	37.123,9	55.839,5	-18.715,6	33.905,0	50.015,9	-16.110,9	△
Transferencias	20.493,9	24.610,8	-4.116,9	19.965,3	25.513,5	-5.548,2	△
Cuenta de capital	7.954,5	1.365,9	6.588,6	9.980,7	2.377,7	7.603,0	△
Cuentas corriente+capital	403.773,8	408.703,9	-4.930,2	415.738,0	401.004,4	14.733,6	△

(*) Los signos: △ y ▽ indican mejora y empeoramiento del saldo.
Fuente: Banco de España.

euros, el 1,4 por 100 del PIB, cuando en los últimos meses de 2007 la necesidad de financiación exterior llegó a alcanzar el 10,0 por 100 del PIB, la cifra más alta de entre los países desarrollados tras la de Grecia.

El superávit por cuenta corriente en 2013 fue de 7.130,6 millones de euros, frente a un déficit de 11.518,7 millones acumulado el año anterior. Este resultado se debió a la sustancial corrección del déficit comercial y, en menor medida, al aumento del superávit de servicios, tanto de la rúbrica de turismo y viajes como, sobre todo, de la de otros servicios, y a la mejora del saldo negativo de la balanza de rentas. Por el contrario, el saldo negativo de la balanza de transferencias se incrementó. La balanza de capital, por su parte, generó un excedente superior en un 15,4 por 100 al del año anterior.

Según la Contabilidad Nacional Trimestral, se produjo nuevamente una fuerte reducción del déficit comercial de mercancías, y en algún mes del año llegó a obtenerse un saldo positivo por primera vez desde finales de los años sesenta. Así, el saldo negativo de la balanza comercial fue de 11.637,0 millones de euros, ocho veces inferior al que se registró en 2007. No obstante, tras un fuerte incremento de las exportaciones a mediados de 2013, estas experimentaron un freno a finales de año, a la vez que las tasas de variación de las importaciones regresaban a valores positivos. De hecho, en el cuarto trimestre, las importaciones volvieron a crecer por encima de lo que lo hicieron las exportaciones, un 2,0 por 100 frente a un 0,8 por 100, lo que, por el lado de las importaciones, puede ser un signo de recuperación de la actividad económica, y, por el lado de las exportaciones, podría deberse, sobre todo, a la escasa actividad de los principales socios comerciales de la Unión Europea y a la desaceleración del crecimiento en algunas economías emergentes. Ante ello, cabe preguntarse si este cambio de tendencia se va a consolidar y va a suponer una vuelta al tradicional desequilibrio exterior de la economía española.

En el conjunto del año, en volumen, las exportaciones de mercancías aumentaron un 5,4 por 100, habiéndose reducido sus precios un 0,2 por 100, mientras que las importaciones registraron un incremento del 3,1 por 100, con una reducción de sus precios del 4,2 por 100.

En efecto, uno de los factores que más influyen en los intercambios con el exterior es el precio relativo de los productos que se comercian con el resto del mundo. Y el indicador más adecuado para medir la evolución de la competitividad precio es el tipo de cambio efectivo real, que es un índice de tipo de cambio corregido por los precios relativos. Así, según los índices de tendencia de la competitividad (ITC)¹³⁴ que elabora la Secretaría de Estado de Comercio, la capacidad competitiva de la economía española en términos de precios sufrió un deterioro en 2013, cuando en 2012 había experimentado un mejoría, debido a la apreciación del euro que anuló el efecto de la menor inflación española.

*La apreciación del euro
redujo la competitividad
precio*

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 a los países de la OCDE reflejó una ligera pérdida de competitividad vía precios relativos y, sobre todo, una considerable pérdida vía tipo de cambio. En concreto, este ITC aumentó un 1,3 por 100, casi en su totalidad, 1,2 puntos, por el crecimiento del índice de tipo de cambio, puesto que el índice de precios relativos aumentó solo una décima. Cabe destacar que en el último trimestre del año se produjo una ligera ganancia de competitividad, que obedeció a la caída del 0,7 por 100 en el índice de precios relativos de consumo que compensó el aumento del 0,6 por 100 en el índice de tipo de cambio.

Frente al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea, a los de la zona euro y a la UE-28 no zona euro, también se produjo en el año una pérdida de competitividad, que obedeció sobre todo a la apreciación del euro respecto a las monedas de los Estados miembros que no forman parte de la zona euro. Así, frente a la UE-28, el ITC registró un crecimiento del 0,8 por 100, frente a la zona euro del 0,4 por 100 y frente a la UE-28 no zona euro del 2,4 por 100.

El análisis de la competitividad-precio de las exportaciones españolas mediante el ITC que utiliza únicamente los precios de exportación, también mostró, hasta el tercer trimestre del año¹³⁵, una pérdida de competitividad, que fue mayor respecto a los países de la OCDE, el ITC aumentó un 1,2 por 100, que frente a la Unión Europea, ITC del 0,9 por 100. Si en dichas cifras no se considera a los países de la zona euro, estas

134. 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.

135. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con índices de valor unitario de exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2013, como consecuencia del mayor retraso en la publicación de los índices de valor unitario o, en su caso, de los índices de precios de exportaciones.

llegan a situarse respecto a la OCDE no UEM-17 en una pérdida de competitividad mayor, del 3,4 por 100, y frente a la UE-28 no UEM-17 del 3,3 por 100.

La pérdida de competitividad en 2013 de las exportaciones españolas con los países que no pertenecen a la zona euro se debió por lo tanto al aumento del índice de tipo de cambio, tal y como se desprende del hecho de que en el conjunto de 2013 la apreciación del euro respecto al dólar haya sido del 3,3 por 100, frente al yen del 26,4 por 100, frente a la libra esterlina del 3,0 por 100, o del 2,1 por 100 frente al franco suizo.

Los índices de competitividad mensuales que elabora el Banco de España confirman la mencionada pérdida de competitividad de las exportaciones españolas en 2013. Frente a los países desarrollados, dicha pérdida resulta ligeramente superior a la medida con los ITC de la Secretaría de Estado de Comercio, y frente a la Unión Europea y la zona euro es ligeramente inferior. No obstante, cabe destacar que, según los ITC del Banco de España, se produjo una muy ligera mejoría de la competitividad-precio en alguno de los tres últimos meses del año, tal y como se podía desprender también de los datos de la Secretaría de Estado de Comercio, y que esta mejoría se ha intensificado en los dos primeros meses de 2014 según los últimos datos disponibles.

A pesar de la contención en los precios, la apreciación del euro en 2013 llevó a una pérdida de competitividad exterior, hasta el tercer trimestre, que no impidió

Mejora la competitividad estructural

que las exportaciones españolas volviesen a mostrar un notable dinamismo. Como es bien conocido, la competitividad-precio no es el único factor, ni en ocasiones el más determinante, a la hora de vender las mercancías y

los servicios al exterior.

La proyección internacional de los productos depende de factores igual o más importantes que el precio. Desde una perspectiva microeconómica¹³⁶, la competitividad estructural responde a factores que dependen directamente de las estrategias, actuaciones y compromisos de las empresas. Son factores de competitividad distintos del precio, que resultan cada vez más determinantes para afrontar con éxito un proceso de internacionalización y apertura a nuevos mercados, más aún en un contexto donde el comercio intraindustrial es cada vez más relevante y la diferenciación del producto es un objetivo necesario. Para que estos factores puedan funcionar es necesario disponer de un marco institucional, empresarial y laboral favorable que permita aprovechar las ventajas de la internacionalización en un marco de fuerte competencia internacional.

Así, las mejoras en la calidad, la singularidad, diversificación y diferenciación de los productos, la adaptabilidad a la demanda, el *marketing*, los canales de distribución, la I+D+i, la mejora tecnológica, las infraestructuras, el acceso a la financiación,

136. Véase Informe CES 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*, de mayo de 2012.

la imagen de marca, la gestión empresarial, la formación, las políticas comerciales y el acceso a la financiación son factores que podrían explicar la elevada capacidad de las empresas españolas a la hora de situar sus productos en el exterior. Como se verá más adelante, la progresiva diversificación geográfica de las ventas al exterior, también ha contribuido al avance de las exportaciones españolas.

En un contexto de aumento de la competencia a escala mundial y creciente participación de las economías emergentes en el comercio mundial, la trayectoria de fortaleza mostrada por las exportaciones españolas en las dos últimas décadas, en comparación con la registrada por la mayoría de las economías avanzadas, ha propiciado que la cuota exportadora española sobre el total de los intercambios mundiales de bienes se haya mantenido invariable en el entorno del 1,6 por 100 a pesar de la fuerte ganancia de cuota de los países emergentes. De hecho, en 2013, el incremento de las exportaciones españolas superior al registrado por la mayoría de los principales socios comerciales ha permitido, según los últimos datos ofrecidos por la OMC, que la cuota de exportación española se haya incrementado en una décima, hasta situarse en el 1,7 por 100 de las exportaciones totales mundiales.

Comercio de mercancías

En efecto, en 2013, en términos de aduanas, las exportaciones de bienes aumentaron un 5,2 por 100, mientras que las importaciones se redujeron un 1,3 por 100, con lo que el saldo comercial alcanzó un déficit de 15.955,4 millones de euros, prácticamente la mitad del registrado el año anterior. Este déficit comercial ha pasado de suponer un 8,7 por 100 del PIB en 2007 a tan solo un 1,1 por 100 en 2013.

Y si no se tiene en cuenta el comercio de productos energéticos, cuyas importaciones por valor de 57.162,3 millones de euros suponen el 22,9 por 100 del total de las compras españolas al exterior y superan con mucho a las exportaciones energéticas, dicho déficit se convertiría en un superávit de 25.042,3 millones de euros. La tasa de cobertura total de las importaciones por las exportaciones se situó en el 93,6 por 100, 5,7 puntos superior a la registrada el año anterior, lo que supone un nuevo récord en las series estadísticas históricas, superior incluso a las cifras que llegaron a registrarse en la segunda mitad de los años noventa, tras las devaluaciones de la moneda española de unos años antes. De hecho, por primera vez, las exportaciones totales superaron a las importaciones en el mes de marzo de 2013 y la tasa de cobertura se situó en el 103,2 por 100; también, en el mes de mayo la tasa de cobertura llegó a situarse una décima por debajo del 100,0 por 100.

En 2013, todos los sectores, salvo los productos energéticos y las semimanufacturas no químicas, registraron incrementos de sus exportaciones. Los principales sectores

*Superávit no energético
y tasa de cobertura
positiva*

Análisis sectorial

exportadores fueron el de semimanufacturas, 25,0 por 100 del total de las exportaciones, el de bienes de equipo, 20,7 por 100, y el de alimentos, 15,2 por 100 (cuadro I-26).

El sector del automóvil, con el 14,3 por 100 del total, vio aumentar su peso gracias al fuerte incremento de sus exportaciones en el año, de un 9,7 por 100, pero volvió a verse superado por segundo año consecutivo por el sector de alimentos. En las ventas exteriores del sector de automóviles crecieron más las de automóviles terminados, un 11,8 por 100, que las de componentes, un 5,6 por 100, cifras que contrastan con las caídas registradas en ambos casos en el año anterior. Así, la tasa de cobertura de este sector se situó en el 130,3 por 100, y en el de 241,1 por 100 en el caso de vehículos terminados, cuando en 2007 las tasas de cobertura respectivas eran del 83,3 por 100 y del 98,6 por 100.

Pero el sector de bienes de equipo registró un crecimiento aún mayor, del 10,9 por 100, destacando el material de transporte y en concreto de buques, con un aumento del 62,8 por 100, y de aeronaves, con un incremento del 49,5 por 100.

También cabe destacar el comportamiento del sector de manufacturas de consumo, que con un peso sobre el total inferior, del 8,8 por 100, registró un crecimiento del 9,8 por 100. En concreto, la rúbrica de textiles, y en especial la confección, se recuperaron fuertemente con aumentos respectivos de las exportaciones del 12,4 por 100, y del 15,4 por 100. Estas ventas exteriores, junto con unos muy inferiores aumentos de las importaciones, están permitiendo una rápida recuperación de las tasas de cobertura de estas partidas, que se habían deteriorado fuertemente desde que el 1 de enero de 2005 se suprimiesen definitivamente los contingentes a la importación que se aplicaban en este subsector en el marco del Acuerdo Multifibras y aumentasen fuertemente las ventas exteriores de textiles procedentes de países de Asia con unos estándares de exigencias en materia comercial, social y medioambiental inferiores a los que rigen en el ámbito europeo.

El sector de alimentos, por su parte, vio aumentar sus exportaciones en un 4,9 por 100, menos de lo que lo había hecho en 2012. Las exportaciones de frutas y legumbres aumentaron un 9,4 por 100, pero las de la pesca cayeron un 2,5 por 100.

Las exportaciones del sector de semimanufacturas, que desde el año 2001 son las que tienen un mayor peso sobre el total, crecieron aún menos, un 2,8 por 100, pero con un marcado contraste entre la caída del 1,0 por 100 de las semimanufacturas no químicas y el aumento del 14,2 por 100 de las semimanufacturas químicas. De las exportaciones de productos químicos destacaron fuertemente en 2013 las de medicamentos, que crecieron un 16,5 por 100.

Finalmente, las ventas exteriores del sector de bienes de consumo duradero y del sector de materias primas se incrementaron en un 1,9 por 100 y las de productos energéticos disminuyeron un 1,7 por 100.

En lo que se refiere a las importaciones de mercancías, estas se vieron reducidas por la mencionada contracción de la demanda interna a lo largo del año y, posiblemente,

CUADRO 1-26. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS, 2003-2013
(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores	2013 (1)				Tasa de variación				Tasa de cobertura X/M (%)			
	Importaciones		Exportaciones		Saldo	2013/2012		X	2003		2008	2013
	Valor	% total	Valor	% total		Valor	M		2003	2008		
Alimentos	27,5	11,0	35,6	15,2	8,1	-1,2	4,9	113,6	103,0	129,3		
Frutas y legumbres	3,8	1,5	14,2	6,1	10,4	9,4	9,4	424,0	319,3	377,9		
Pesca	4,7	1,9	2,9	1,2	-1,8	-1,4	-2,5	45,7	48,5	60,2		
Productos energéticos	57,2	22,9	16,2	6,9	-41,0	-7,7	-1,7	22,0	13,2	28,3		
Materias primas	9,5	3,8	6,0	2,6	-3,5	-4,4	1,9	42,6	36,4	63,0		
Semimanufacturas	55,2	22,1	58,5	25,0	3,3	-0,2	2,8	75,3	84,2	94,4		
Semimanufacturas no químicas	17,0	6,8	25,3	10,8	8,3	-1,6	-1,0	91,4	104,7	148,7		
Hierro y acero	6,5	2,6	8,1	3,5	1,6	-5,5	-6,0	65,9	93,3	125,0		
Productos químicos	38,2	15,3	33,2	14,2	-5,0	0,5	6,0	65,2	70,7	86,8		
Plásticos	7,8	3,1	8,6	3,7	0,8	6,3	5,4	76,0	83,0	110,3		
Medicamentos	10,9	4,4	10,1	4,3	-0,8	8,0	16,5	60,2	74,2	92,7		
Bienes de equipo	42,9	17,1	48,5	20,7	5,6	1,6	10,9	64,1	60,1	113,0		
Maquinaria para la industria	11,2	4,5	13,8	5,9	2,6	2,6	12,2	55,7	66,7	122,9		
Equipos de oficina y telecomunicaciones	10,0	4,0	2,3	1,0	-7,7	-2,3	-5,9	37,2	12,5	22,9		
Material de transporte	4,3	1,7	12,9	5,5	8,6	6,8	28,1	122,9	140,7	300,0		
Sector automóvil	25,7	10,3	33,5	14,3	7,8	10,6	9,7	100,7	99,8	130,3		
Automóviles y motos	9,2	3,7	22,4	9,6	13,2	7,0	11,8	139,2	130,1	241,9		
Componentes del automóvil	16,5	6,6	11,2	4,8	-5,3	12,6	5,6	62,8	68,6	67,8		
Bienes de consumo duradero	5,5	2,2	3,5	1,5	-2,0	-1,1	1,9	83,6	64,4	64,0		
Electrónica de consumo	1,5	0,6	0,3	0,1	-1,2	-8,2	-36,0	77,8	79,7	21,5		
Muebles	2,0	0,8	1,6	0,7	-0,4	0,2	15,4	99,5	56,0	82,0		
Manufacturas de consumo	25,6	10,2	20,6	8,8	-5,0	2,1	9,8	73,7	58,6	80,4		
Textiles	14,8	5,9	12,1	5,2	-2,7	5,1	12,4	66,8	57,5	81,3		
Confección	11,3	4,5	8,6	3,7	-2,7	4,4	15,4	53,4	48,8	76,5		
Calzado	2,2	0,9	2,4	1,0	0,2	0,7	10,0	186,2	93,2	109,9		
Juguetes	1,5	0,6	0,8	0,3	-0,7	-1,6	12,1	52,3	33,9	49,1		
Otras mercancías	1,0	0,4	11,8	5,0	10,8	-55,4	-8,8	133,4	368,8	1.231,7		
Total	250,2	100,0	234,2	100,0	-16,0	-1,3	5,2	74,6	66,8	93,6		

(1) Provisional.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduana.

por el efecto substitución de importaciones por productos españoles al hilo de la mencionada ganancia de competitividad estructural. Así, la importación de *inputs* intermedios para la producción se ha visto incrementada, tal y como reflejan los resultados del sector de bienes de equipo, un sector especialmente ligado al proceso productivo, que, con un peso sobre el total de las importaciones del 17,2 por 100, registró un incremento de las mismas del 1,6 por 100, siendo en concreto las importaciones de maquinaria para la industria una de las rúbricas que más aumentaron, un 2,6 por 100.

También se incrementaron las importaciones del sector de manufacturas de consumo, un 2,1 por 100, y las del de productos químicos, un 0,5 por 100, pero fueron las del sector del automóvil las que registraron el mayor incremento, un 10,6 por 100.

El resto de sectores registraron descensos en sus importaciones, destacando el de mayor peso, el de productos energéticos, que experimentó una caída del 7,7 por 100.

En cuanto a la distribución del comercio exterior por zonas geográficas, las exportaciones a la Unión Europea, el principal socio comercial con el 62,6 por 100 del total,

aumentaron un 4,7 por 100, menos de lo que lo hicieron las ventas a destinos extracomunitarios, un 6,1 por 100. De esta forma se sigue confirmando la tendencia, iniciada en 2004, a verse reducido el peso de la Unión Europea como destino de las ventas exteriores y a incrementarse por el contrario el de las áreas extracomunitarias, al hilo del estancamiento en 2013 del crecimiento de la Unión Europea y a pesar de la apreciación experimentada por el euro (cuadro I-27).

Análisis geográfico

También han debido contribuir a estos resultados la continuación de los esfuerzos por diversificar geográficamente los mercados de destino, tanto de las empresas exportadoras españolas como del Ministerio de Economía y Competitividad, que viene implementando Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM) orientados a reforzar la imagen de productos y empresas españolas en el extranjero y fomentar las relaciones económicas y comerciales con países considerados prioritarios¹³⁷.

No obstante, los principales países clientes siguieron siendo europeos: Francia, Alemania, Portugal, Italia y Reino Unido. Las ventas al primero de ellos volvieron a crecer más que las dirigidas al segundo, un 4,3 por 100 y un 1,2 por 100, representando las exportaciones a Francia el 16,1 por 100 del total y las dirigidas a Alemania el 10,1 por 100, cuando hasta mediados de los años noventa Alemania era el principal destino de las exportaciones españolas. Las ventas a Portugal y Reino Unido crecieron mucho más, por encima del 14,0 por 100, mientras que las exportaciones a Italia cayeron un 0,4 por 100.

Fuera de la Unión Europea, se registraron incrementos de las exportaciones a todas las áreas salvo a América del Norte. En efecto, las ventas a Estados Unidos

137. En 2013 ya 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-27. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2013

(Miles de millones de euros)

Áreas y países	Exportaciones			Importaciones			Saldo
	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	
Europa	160,1	68,3	4,3	144,6	57,8	1,6	15,4
Unión Europea	146,6	62,6	4,7	129,0	51,5	1,3	17,7
Zona euro	114,7	49,0	4,1	103,7	41,5	1,2	11,0
Francia	37,6	16,1	4,3	27,3	10,9	2,5	10,4
Alemania	23,6	10,1	1,2	27,7	11,1	2,4	-4,2
Portugal	17,5	7,5	14,6	9,8	3,9	12,9	7,7
Italia	16,4	7,0	-0,4	14,6	5,8	-6,2	1,8
Resto Unión Europea	31,9	13,6	6,8	25,2	10,1	1,5	6,7
Reino Unido	15,8	6,8	14,2	9,8	3,9	-1,9	6,0
América del Norte	9,8	4,2	-4,7	11,3	4,5	3,5	-1,5
Canadá	8,7	3,7	-3,7	10,2	4,1	4,6	-1,5
Estados Unidos	1,1	0,5	-13,0	1,1	0,4	-5,0	0,0
Iberoamérica	15,0	6,4	8,6	18,1	7,2	-8,4	-3,1
Brasil	3,6	1,6	28,9	3,2	1,3	-4,4	0,4
México	3,2	1,4	-1,6	5,5	2,2	-4,7	-2,3
Argentina	1,3	0,6	36,3	1,4	0,6	-26,6	-0,1
Chile	1,2	0,5	12,9	1,6	0,6	-1,0	-0,3
Asia	13,1	5,6	3,2	34,1	13,6	-1,0	-21,0
China	3,9	1,7	4,7	17,4	6,9	-1,5	-13,4
Japón	2,2	0,9	6,8	2,4	1,0	-17,8	-0,2
Oriente Medio	7,7	3,3	24,9	9,7	3,9	-24,0	-2,0
Arabia Saudí	2,4	1,0	44,4	5,8	2,3	-3,4	-3,5
Emiratos Árabes Unidos	2,0	0,9	33,0	0,4	0,1	61,7	1,6
África	16,5	7,0	8,4	28,2	11,3	2,0	-11,7
Marruecos	5,5	2,4	4,0	3,5	1,4	17,9	2,0
Argelia	3,9	1,6	11,4	9,2	3,7	33,7	-5,3
Sudáfrica	1,4	0,6	33,4	0,7	0,3	-17,1	0,7
Oceania	2,7	1,2	12,8	0,7	0,3	-24,8	2,0
Australia	2,4	1,0	10,1	0,4	0,2	-35,5	2,1
Otros	9,2	3,9	9,3	2,6	1,0	-7,1	6,6
Total mundial	234,2	100,0	5,2	250,2	100,0	-1,3	-16,0

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

cayeron un 3,7 por 100 y a Canadá un 13,0 por 100. Del resto de áreas o países con mayor peso en las exportaciones españolas cabe destacar el incremento de las ventas a Oriente medio, un 24,9 por 100, a Asia, un 10,3 por 100, a Iberoamérica, un 8,6 por 100, sobre todo a Argentina y Brasil, y a África, un 8,4 por 100, en especial a Argelia y Sudáfrica.

Por lo que respecta a las importaciones, las procedentes de la Unión Europea aumentaron un 1,3 por 100, mientras que las procedentes de países extracomunitarios

cayeron un 3,8 por 100. Las importaciones de los principales proveedores, Alemania y Francia, registraron aumentos respectivos del 2,4 por 100 y del 2,5 por 100. Por el lado de los mayores aumentos, cabe destacar las compras a Portugal, un 12,9 por 100, y a Turquía, un 16,7 por 100. Y por el de las mayores caídas, la reducción de las importaciones procedentes de Iberoamérica, -8,4 por 100, (-26,6 por 100 de Argentina). También cabe destacar por su significado la caída, en este caso solo del 1,5 por 100, de las importaciones procedentes de China.

Turismo y otros servicios

El superávit acumulado de la balanza de servicios alcanzó los 40.341 millones, un 9,1 por 100 superior al registrado el año anterior. La rúbrica de turismo y viajes incrementó su superávit en un 4,3 por 100, mientras que el saldo positivo de otros servicios aumentó un 37,2 por 100.

Los ingresos por turismo se incrementaron un 3,7 por 100, frente al 1,5 por 100 de aumento del año anterior, y los pagos por turismo de los españoles en el extranjero aumentaron un 2,3 por 100, después de haber registrado caídas en los cinco últimos años, salvo en 2010. Con ello se ha alcanzado un superávit de 32.968,6 millones de euros, el 3,2 por 100 del PIB, que ha permitido cubrir con creces el déficit comercial, en un 285,4 por 100, gracias también no obstante a la fuerte reducción del mismo.

Récord del turismo en ingresos y llegadas de turistas

Los resultados récord del turismo en 2013 en términos de ingresos también lo fueron en número de entradas de turistas. Así, España recibió 60,6 millones de turistas, un 5,6 por 100 más que en 2012. Este resultado es consecuencia de la contención registrada en los precios del sector (la rúbrica del IPC de turismo y hostelería aumentó dos décimas porcentuales), la recuperación del crecimiento económico en Reino Unido, principal país de origen de turistas, y, sobre todo, de la continuación, y en algún caso el recrudescimiento, de la inestabilidad social en algunos destinos mediterráneos competidores en el segmento de sol y playa; y ello a pesar de la apreciación del euro que se registró en 2013.

Los servicios no turísticos, por su parte, registraron un superávit por cuarto año consecutivo, dejando definitivamente atrás su tradicional histórico déficit y confirmando la pujanza exterior de las empresas de este sector. No obstante, en esta ocasión, los ingresos aumentaron considerablemente menos que el año anterior, un 0,5 por 100, mientras que los pagos cayeron un 2,9 por 100. En 2013, los servicios de mayor peso sobre el total de servicios no turísticos fueron nuevamente los prestados a las empresas, con un 42,9 por 100 del total, y los transportes, 27,5 por 100, que aumentaron respectivamente sus ingresos en un 1,5 por 100 y un 2,2 por 100. Del resto de partidas, con menor peso relativo, cabe destacar sobre todo el incremento del 23,1 por 100 en los servicios de comunicaciones y, en menor medida, el incremento del 9,3 por

CUADRO I-28. COMERCIO EXTERIOR DE SERVICIOS NO TURÍSTICOS EN 2013

(Millones de euros)

Servicios no turísticos	Ingresos			Pagos			Valor saldo
	Valor	% s/total	% variación 13/12	Valor	% s/total	% variación 13/12	
Transportes	17.545	27,5	2,2	15.917	28,3	0,0	1.628
Fletes	6.145	9,6	3,6	8.143	14,5	-3,2	-1.998
Pasajes	5.440	8,5	-3,8	4.726	8,4	4,1	714
Aéreos	5.316	8,3	-4,0	4.632	8,2	3,7	684
Terrestres y otros	38	0,1	35,7	23	0,0	0,0	15
Náuticos	87	0,1	-2,2	70	0,1	48,9	17
Otros	5.959	9,3	6,8	3.048	5,4	3,1	2.911
Comunicaciones	2.025	3,2	23,1	2.166	3,9	1,9	-141
Construcción	3.481	5,5	-10,2	1.090	1,9	14,6	2.391
Seguros	1.189	1,9	-8,0	1.695	3,0	12,3	-506
Servicios financieros	3.514	5,5	8,9	3.624	6,4	-9,1	-110
Servicios informáticos	5.522	8,7	9,3	2.162	3,8	-6,9	3.360
Servicios prestados a las empresas	27.402	42,9	1,5	26.197	46,6	-1,3	1.205
Comerciales	1.094	1,7	-57,8	1.025	1,8	-0,8	69
Leasing operativo	747	1,2	-3,4	215	0,4	-37,7	532
Otros servicios prestados a las empresas	25.561	40,1	8,2	24.958	44,4	-0,8	603
Servicios personales, culturales y recreativos	1.731	2,7	-2,3	1.496	2,7	0,7	235
Audiovisuales	785	1,2	-4,6	866	1,5	2,2	-81
Otros servicios culturales y recreativos	946	1,5	-0,2	629	1,1	-1,6	317
Servicios gubernamentales	666	1,0	3,1	262	0,5	1,6	404
Royalties y rentas de la propiedad inmaterial	728	1,1	-26,5	1.579	2,8	-16,5	-851
Total	63.803	100,0	1,8	56.188	100	-1,4	7.615

Fuente: Balanza de pagos.

100 en los servicios informáticos, y del 8,9 por 100 en los financieros. Mientras que por el contrario cayeron en 2013 los ingresos por servicios de construcción, de seguros y de royalties y rentas de la propiedad inmaterial (cuadro I-28).

Rentas, transferencias y balanza de capital

El saldo negativo de la balanza de rentas, que recoge las remuneraciones de los trabajadores transfronterizos en lo que se refiere a las rentas del trabajo y los dividendos de acciones, intereses de préstamos y alquileres o rentas del capital, se redujo por segundo año consecutivo, en un 13,9 por 100 en esta ocasión. Los ingresos cayeron un 8,7 por 100, con una caída, con datos provisionales, del 7,8 por 100 en los ingresos por intereses y dividendos de las inversiones españolas en el exterior y un aumento del

3,8 por 100 en las rentas del trabajo. Los pagos, por su parte, cayeron más que los ingresos, un 10,4 por 100, con una caída de los pagos por rendimientos de las inversiones extranjeras en España del 9,9 por 100 y un retroceso de una décima porcentual en las rentas del trabajo.

La balanza de transferencias corrientes amplió su saldo negativo en un 34,8 por 100. Los ingresos retrocedieron un 2,6 por 100 y los pagos aumentaron un 3,7 por

*Las remesas de
trabajadores españoles
en el extranjero casi
igualan ya los pagos por
remesas*

100. De los ingresos cabe destacar la caída en un 38,4 por 100 en las transferencias públicas procedentes de la Unión Europea, y en lo que se refiere a los pagos, el aumento en un 8,9 por 100 en los de carácter público destinados a la Unión Europea. Finalmente, en cuanto a las remesas de trabajadores emigrantes, los datos de 2013 mostraron una nueva corrección de su déficit, del -58,5

por 100 en esta ocasión. Los pagos por envío de remesas de trabajadores extranjeros residentes en España cayeron un 9,4 por 100, mientras que los ingresos por envíos de remesas desde el extranjero hacia España de trabajadores españoles en el extranjero aumentaron un 4,0 por 100 y constituyen ya el 90,1 por 100 de los pagos por remesas.

La balanza de capital, generó en el año un superávit superior en un 15,4 por 100 al del ejercicio anterior, con un incremento de los ingresos del 25,5 por 100 y un aumento del 71,9 por 100 en los pagos. De los ingresos, los de mayor peso son los que tienen por origen las transferencias públicas de capital procedentes de los fondos estructurales de la Unión Europea y dirigidas a infraestructuras, desarrollo rural y medio ambiente, destacando el retroceso de los ingresos recibidos del Fondo de Cohesión y, en menor medida, de los correspondientes al Feder. Esta evolución de los ingresos se enmarca dentro del habitual carácter plurianual de estos fondos cuya cuantía varía sustancialmente de un año a otro.

3.7. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

*Posición financiera
interna*

La economía española dio un giro importante en 2013 puesto que registró una capacidad de financiación del 1,5 por 100 del PIB, cuando un año antes todavía mostraba una necesidad de financiación del 0,6 por 100 del PIB (cuadro I-29).

Esta capacidad de financiación fue posible gracias a la continuada caída de la formación bruta de capital que representó a finales de 2013 el 18,2 por 100 del PIB, 1,6 puntos por debajo del nivel de 2012, revelando principalmente la menor inversión de las empresas y de las Administraciones públicas a causa de la restricción presupuestaria. De hecho, todos los sectores institucionales redujeron su esfuerzo inversor en 2013.

CUADRO I-29. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2011-2013
(Porcentaje sobre el PIB)

	2011	2012	2013
Ahorro nacional bruto	17,3	18,5	19
Formación bruta de capital	21,2	19,8	18,2
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación	-3,5	-0,6	1,5

El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Síntesis de indicadores económicos*.

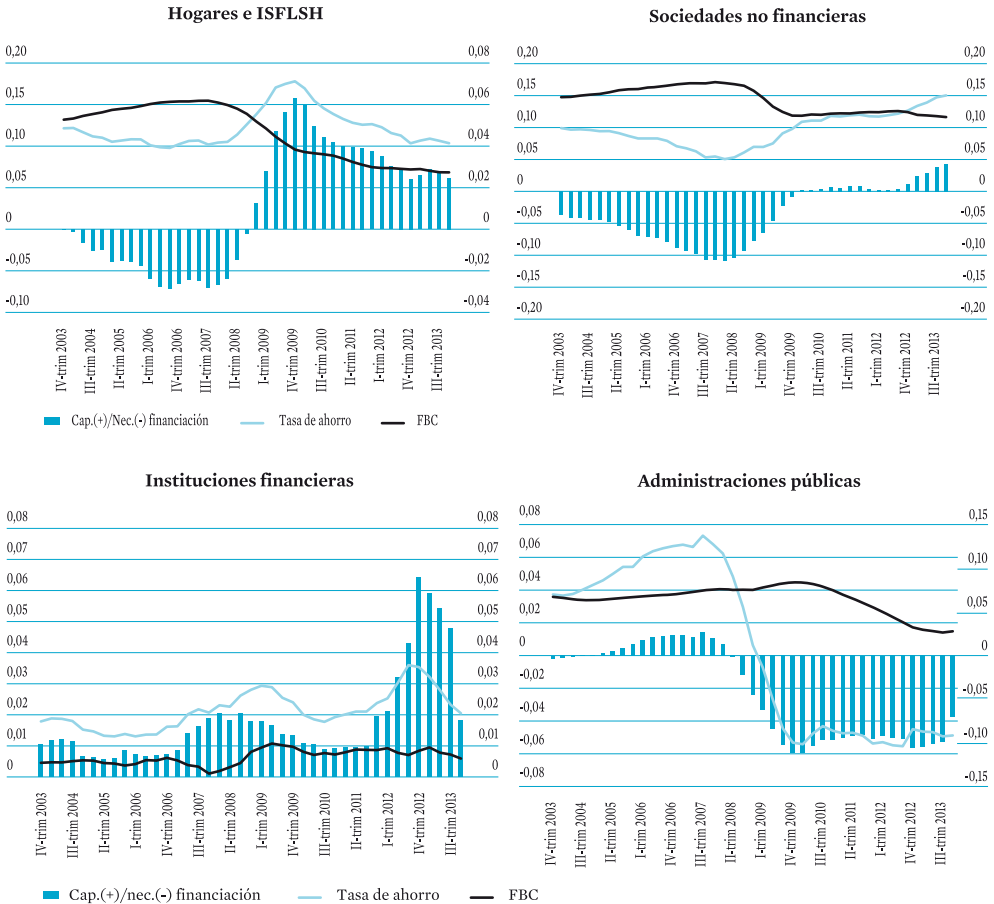
También el aumento del ahorro nacional bruto contribuyó a generar esa capacidad de financiación, puesto que superó en cinco décimas de punto al nivel de ahorro de 2012, hasta alcanzar el 19,0 por 100 del PIB. Esta mejora en el ahorro nacional bruto fue resultado exclusivo del crecimiento de la tasa de ahorro de las empresas no financieras, permitiendo compensar tanto la menor tasa de ahorro de los hogares y de las instituciones financieras como, sobre todo, el desahorro de las Administraciones públicas.

Los hogares continuaron mostrando en 2013 capacidad de financiación, aunque cada vez más débil, y explicada principalmente por la caída de sus niveles de inversión, hasta el 7,0 por 100 de su renta bruta disponible. La tasa de ahorro se mantuvo en el 10,4 por 100 de esa renta. Cabe recordar que al inicio de la crisis, concretamente en 2009, los hogares elevaron su tasa de ahorro hasta el 16,9 por 100, quizá por motivo precaución, pero a medida que la crisis se ha ido profundizando y alargando en el tiempo los hogares han reducido su tasa de ahorro hasta situarse cerca de los niveles previos a la crisis. La pérdida de empleo, el aumento del paro, la menor tasa de cobertura del desempleo y los menores salarios han hecho mella en la renta disponible de los hogares, lo que se ha traducido en menores tasas de ahorro y de inversión.

Por su parte, la inversión empresarial continuó cayendo a lo largo de 2013 debido a la incertidumbre sobre el inicio de la recuperación junto a las dificultades de acceso a la financiación de las operaciones de inversión. Este descenso de la formación bruta empresarial, junto a unos resultados ordinarios positivos en términos agregados, permitieron mejorar la tasa de ahorro empresarial y explicarían la mejora en su capacidad de financiación.

Las políticas de ajuste continuaron traducándose en una caída de la formación bruta de capital de las Administraciones públicas aunque el descenso se frenó en el último trimestre del ejercicio. A pesar del menor nivel de inversión del sector público la necesidad de financiación continuó siendo elevada, aunque inferior trimestre a trimestre al registrado en el último de 2012. De hecho, se cerró el ejercicio con una necesidad de financiación del 7,1 por 100 en el cuarto trimestre frente al 10,6 por 100 de un año antes.

GRÁFICO I-31. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2003-2013
(Porcentaje sobre el PIB)

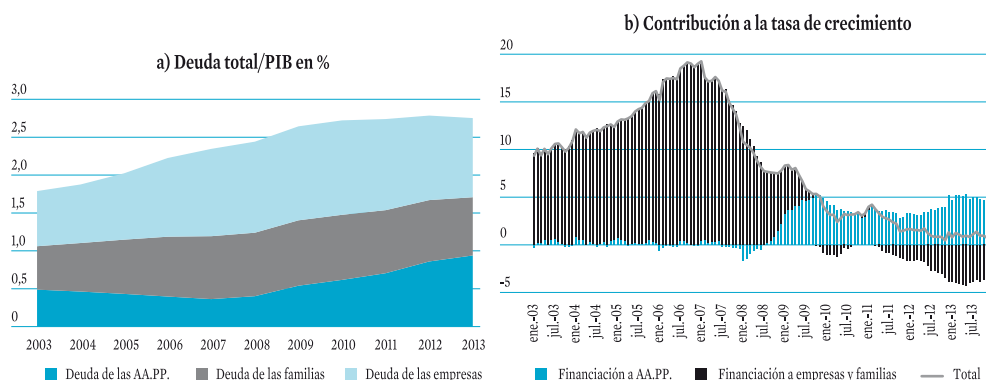


Nota: cap. (+)/nec. (-) de financiación medidos en eje derecho.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Síntesis de indicadores económicos*.

Cambio en la evolución del endeudamiento de la economía

La deuda total acumulada por la economía española en 2013 llegó a suponer el 275,8 por 100 del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2012, con lo que parece interrumpirse la senda de continuo incremento de la deuda total de la economía española. Este resultado responde al proceso de despalancamiento del sector privado iniciado entre finales de 2008 y comienzos de 2009, mientras que el nuevo incremento del endeudamiento de las Administraciones públicas y la caída del PIB perjudicaron dicha trayectoria. De todas formas, el peso sobre el PIB de la deuda privada, cifrado en el 181,8 por 100, siguió siendo superior al experimentado por el de la deuda pública, que llegó a alcanzar el 94,0 por 100.

GRÁFICO I-32. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2003-2013



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

Del total de la deuda privada en 2013, el 57,7 por 100 correspondía a las empresas y el restante 42,3 por 100 a las familias. Las primeras han reducido su endeudamiento en un 18,9 por 100 desde que alcanzaron su nivel máximo en abril de 2009, mientras que las segundas lo han hecho por su parte en un 14,1 por 100 desde su máximo de endeudamiento en noviembre de 2008. El factor que más ha incidido en este proceso de desapalancamiento ha sido la restricción crediticia aplicada por parte de las entidades financieras españolas¹³⁸, tanto sobre los hogares como sobre las empresas.

Así, de todos los sectores institucionales han sido las sociedades no financieras las que han conseguido llevar a cabo una mayor reducción de deuda, de 249.544,5 millones de euros en los últimos cinco años, y de ellos 68.746,1 millones de euros en 2013, para situarse ya en el mismo nivel de comienzos del año 2007. Además de por el menor acceso al crédito, este desendeudamiento se ha producido a través de ventas de activos, desinversiones, quiebras y refinanciaciones, que han provocado efectos negativos sobre el empleo y la inversión.

Las familias, por su parte, han recortado sus deudas a un ritmo más lento y en menor cantidad, en 128.702,7 millones de euros en ese periodo, de los que 46.428,7 millones se recortaron en 2013, para situarse igualmente, en términos absolutos, en los niveles de comienzos de 2007. El esfuerzo realizado por los hogares resulta reseñable puesto que se está produciendo en un contexto de caídas del empleo y moderación de salarios.

Este esfuerzo de desendeudamiento junto al crecimiento de los activos financieros de los hogares, gracias a las revalorizaciones bursátiles, provocó que de manera agregada para este sector institucional aumentara su riqueza neta en 2013. Tal y como

138. Véase apartado 3.5.

recoge el Banco de España en sus Cuentas financieras para 2013, la diferencia entre los activos financieros de los hogares¹³⁹ y sus pasivos (es decir su endeudamiento), alcanzó los 1.044.000 millones de euros¹⁴⁰. Este resultado, relacionado con los escasos niveles de consumo y de las dificultades económicas por la que atravesaban muchas familias españolas en 2013, pone de manifiesto la existencia de grandes diferencias en la distribución de la riqueza en España.

El ritmo de crecimiento de la deuda pública se aminoró a lo largo de 2013, lo que no evitó cerrar el año alcanzando el 94 por 100 del PIB. La mejora de las condiciones de financiación gracias a la caída de la prima de riesgo, tras las turbulencias del tercer trimestre de 2012, ha permitido un ahorro considerable aunque no suficiente como para frenar la acumulación de deuda.

Deuda pública

Se observó una caída notable de los tipos de interés de la deuda pública. Tras iniciar el año con tipos a largo plazo superiores al 5,0 por 100 y sufrir a mediados de año algunas tensiones en los mercados internacionales¹⁴¹, a finales del ejercicio los tipos de interés de los bonos de deuda pública a cinco y diez años se situaron en 2,6 y 4,1 por 100 respectivamente, 153 y 116 puntos básicos menos que a finales de 2012 (cuadro I-30).

La recuperación de la confianza de los inversores en los títulos de deuda españoles y, por tanto, el retorno de la inversión extranjera, facilitó la reducción de la prima de riesgo frente a los títulos de las economías que habían servido de refugio durante las turbulencias de 2012, principalmente frente a los alemanes.

No obstante, a pesar de la relajación de los tipos de interés, la deuda acumulada a lo largo de los últimos cinco ejercicios ha generado un importante aumento de los gastos financieros dentro del presupuesto, dificultando la reducción del déficit y, sobre todo, absorbiendo los escasos recursos presupuestarios.

Aunque la caída de los tipos de interés ha permitido disipar las dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en España, la deuda continúa siendo excesiva y supone un freno a la recuperación económica. Además, en un contexto de restricción crediticia, la elevada necesidad de financiación del sector público detrae fondos del sistema financiero. De hecho, los bancos españoles aumentaron durante 2013¹⁴² su exposición a la deuda española, alcanzando un nuevo nivel récord.

Evolución de los mercados de renta

La reducción de las tensiones también impactó en los mercados de renta fija privada, registrándose caídas en los tipos de interés tanto a corto plazo como a largo plazo,

139. Los activos financieros más importantes en los que los hogares invierten sus ahorros son: depósitos, acciones, reservas técnicas de seguros y efectivo.

140. Máximo nivel desde que se inició esta serie estadística en 1980.

141. Relacionados con el anuncio de la retirada de los estímulos monetarios de la Reserva Federal, la falta de nuevas medidas no convencionales de política monetaria del BCE, entre otros.

142. CNMV, *Informe anual de mercados*, 2013

CUADRO I-30. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA

(Promedio mensual de datos diarios en porcentaje)

	Dic. 10	Dic. 11	Dic. 12	Dic. 13	Mar. 13	Jun. 13	Sep. 13	Dic. 13
Letras del Tesoro								
3 meses	1,60	2,20	1,14	0,49	0,29	0,58	0,26	0,49
6 meses	2,71	3,47	1,68	0,62	0,85	0,79	0,92	0,62
12 meses	3,09	3,27	2,23	0,87	1,37	1,34	1,23	0,87
Bonos y obligaciones								
3 años	3,87	4,10	3,40	1,96	2,85	2,86	2,45	1,96
5 años	4,65	4,65	4,22	2,65	3,65	3,47	3,21	2,65
10 años	5,38	5,50	5,33	4,13	4,93	4,67	4,42	4,13
Pagarés de empresa								
3 meses	1,60	2,20	1,14	0,49	0,29	0,58	0,26	0,49
6 meses	2,71	3,47	1,68	0,62	0,85	0,79	0,92	0,62
12 meses	3,09	3,27	2,23	0,87	1,37	1,34	1,23	0,87
Renta fija privada								
3 años	4,39	5,43	4,19	2,28	2,81	3,00	2,71	2,28
5 años	4,96	5,91	4,66	2,95	3,45	3,81	3,58	2,95
10 años	6,28	8,06	6,79	4,18	5,40	5,38	5,26	4,18

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín IV Trimestre*, 2013.

aunque todos ellos más elevados que los intereses pagados por los títulos de deuda pública (cuadro I-30).

Aunque mejoraron las condiciones de financiación, paradójicamente las emisiones de deuda privada fueron en 2013 inferiores en un 60,2 por 100 a las realizadas un año antes¹⁴³. La menor captación de fondos por esta vía por parte de las empresas responde al importante peso que en el mercado de deuda privada tienen las emisiones del sector financiero español, que en 2013 mostró una menor necesidad de financiación¹⁴⁴.

Las empresas tampoco acudieron masivamente a los mercados de valores para captar financiación. Los índices bursátiles experimentaron una importante recuperación durante 2013 y esta fue debida principalmente a la revalorización de las acciones de las empresas cotizadas. Pocas empresas realizaron ampliaciones o captación de fondos a través de los mercados de renta variable.

Para el conjunto de 2013 el Ibex 35 se revalorizó un 13,5 por 100 frente al descenso del 4,7 por 100 de 2012. El resto de índices también se benefició de la mayor estabilidad financiera en 2013 propiciada por la caída en las tensiones en los mercados de deuda europeos, los avances en el proceso de saneamiento del sistema financiero

143. CNMV, *Boletín IV Trimestre*, 2013.

144. Se redujo la emisión de pagarés debido al crecimiento de los depósitos bancarios y también lo hizo la emisión de bonos de deuda privada por las menores emisiones de deuda garantizada (frente a 2012) y por el descenso de las emisiones de la SAREB.

español y por una relativa percepción positiva de la actividad, sobre todo en la segunda mitad del año.

A pesar de ello, las cotizaciones todavía se encuentran muy por debajo de las existentes antes de la crisis, sobre todo las de los sectores de los servicios financieros e inmobiliarios y de los materiales básicos, industria y construcción¹⁴⁵. Solo las cotizaciones de las empresas de bienes de consumo consiguieron alcanzar y superar los niveles anteriores a la crisis.

Tal y como se ha comentado, 2013 continuó siendo un ejercicio de notable restricción crediticia tanto para la actividad empresarial como para los hogares. Esta reducción del crédito de las entidades en una economía tan bancarizada como la española limita considerablemente las posibilidades de financiación empresarial, sobre todo en el caso las pequeñas y medianas empresas, puesto que su dependencia de la financiación bancaria es diferencialmente más acusada que la de las grandes y su pequeña dimensión dificulta el acceso directo a los mercados de capitales.

*Restricción del crédito:
un problema para las
pymes*

Desde el inicio de la crisis se ha producido una fuerte reducción del crédito, intensificada en los años 2012 y 2013 (gráfico I-33a). En un primer momento, la restricción del crédito se manifestó a través de una importante subida de los tipos de interés, más adelante, tras la introducción de medidas específicas de política monetaria, los tipos de interés se relajaron pero las entidades se mostraron reacias a otorgar nuevos préstamos, tal y como se recoge en la *Encuesta de Préstamos Bancarios* elaborada por el Banco de España.

Esta restricción tanto en precios como en cantidades ha sido diferencialmente más grave para las pequeñas y medianas empresas. Desde que se inició la crisis, el diferencial de tipos de interés de los préstamos a grandes empresas y a pequeñas y medianas¹⁴⁶ no ha hecho más que aumentar, lo que pone de manifiesto la dificultad específica a la que se enfrentan las pymes por su dependencia del crédito de las entidades (gráfico I-33b).

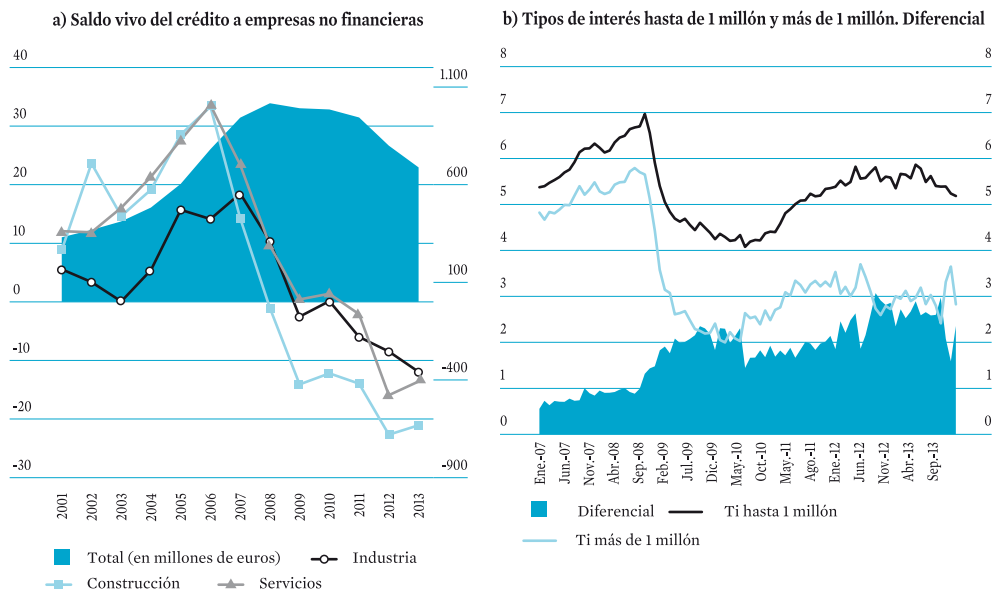
Además, de acuerdo con la Encuesta sobre las condiciones de acceso a la financiación de las pymes en el área euro, publicada por el BCE, las pequeñas y medianas empresas españolas continuaron situando el problema de acceso a la financiación entre los primeros obstáculos para el desarrollo de su actividad y, en el contexto comparado de la UEM, fueron las pymes españolas las que expresaron mayor preocupación¹⁴⁷. Asimismo, se observa que las pymes en España pagan mayores tipos de interés por sus

145. CNMV, *op. cit.*

146. Los préstamos destinados a uno u otro tamaño empresarial no son especificados en las estadísticas del Banco de España, pero se aproximan por el volumen del préstamo, de modo que los préstamos inferiores a 1 millón de euros se entienden son préstamos a pymes y los de importe superior son a grandes empresas.

147. Banco de España, *Boletín Económico*, julio-agosto 2013.

GRÁFICO I-33. CRÉDITO A EMPRESAS NO FINANCIERAS Y TIPOS DE INTERÉS POR TAMAÑO DEL PRÉSTAMO, 2001-2013



En a) total en eje derecho, el resto de series en tasas de variación interanual de diciembre (eje izquierdo).

En b) diferencial (eje derecho), tipos de interés (eje izquierdo).

Fuente: elaborado a partir de Banco de España.

préstamos que el que tienen que pagar las pequeñas empresas de países como Francia o Alemania; esto sería parcialmente fruto de la fragmentación existente en los mercados financieros europeos y podría ser uno de los aspectos que mejorasen tras la integración bancaria europea.

Atendiendo al problema que supone el difícil acceso a la financiación ajena por parte de las empresas en España y en línea con las recomendaciones de la Unión Europea¹⁴⁸, se aprobó el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo¹⁴⁹. Esta norma contemplaba un conjunto de iniciativas dirigidas a resolver los problemas de acceso a la financiación de las empresas, concretamente de las pymes. Además de actuaciones como el apoyo a la financiación bancaria con sistemas públicos de avales y garantías,

Medidas para favorecer la financiación empresarial

148. Véase apartado 2.2 sobre política económica y monetaria de la Unión Europea.

149. El tratamiento específico dado al problema de la financiación empresarial en el Real Decreto 4/2013 justificó que la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo al emprendedor dedicara un breve espacio a este tema, de manera que el título III referido al "Apoyo a la financiación de los emprendedores" prácticamente contenía solo medidas de modificación de la Ley Concursal y a la emisión de cédulas y bonos de internacionalización.

se impulsaba la desintermediación bancaria y el capital riesgo para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados de capitales, se anunció la creación de un fondo de titulización de préstamos a este tipo de empresas, se aprobaron diferentes medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y se amplió el Plan de Pago a Proveedores.

Muchas de estas medidas no habían completado su desarrollo normativo en el momento de aprobación de la presente Memoria; sin embargo, resulta conveniente reseñar dos iniciativas concretas por su impacto potencial sobre la financiación empresarial: el Anteproyecto de Ley para el Fomento de la financiación empresarial y el de las entidades de capital riesgo.

El primero de ellos contempla como objetivo flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación 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. Las principales novedades en el Anteproyecto de Ley sobre Fomento de la financiación empresarial 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*¹⁵⁰.

Asimismo, destaca el Anteproyecto de Ley de Entidades de capital riesgo que persigue impulsar esta fórmula con la misma finalidad de mejorar la financiación de las pequeñas y medianas empresas, además de incorporar la normativa comunitaria respecto a los fondos de inversión alternativa.

Por otra parte, tal y como se indicó anteriormente, durante 2013 el Banco de España, modificó la definición de pequeña y mediana empresa que deben observar las entidades financieras; el resultado fue que un mayor número de empresas podrían beneficiarse del trato más favorable que el crédito a favor de este tamaño empresarial recibe en cuanto a la aplicación de la ponderación de riesgos contemplada en Basilea III.

Además, en octubre de 2013 se puso en marcha el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF), como mecanismo para paliar la escasa financiación crediticia y en respuesta a uno de los compromisos adquiridos en el Memorandum de Entendimiento que acompañó al programa de asistencia financiera de 2012, en el sentido de desarrollar canales de financiación empresarial diferentes al bancario tradicional. Por tanto, el MARF avanza en el proceso de desintermediación bancaria de la economía española. Este mercado

150. 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.

se define como una plataforma de negociación de instrumentos financieros de renta fija emitidos por empresas no cotizadas en mercados secundarios y se dirige exclusivamente a inversores institucionales. Dadas las características que deben cumplir las emisiones, este mercado solamente atenderá las necesidades de financiación de empresas de tamaño grande.

Finalmente, 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.

En términos de balanza de pagos, y como ya se ha señalado en esta Memoria en el epígrafe correspondiente al sector exterior, la habitual necesidad de financiación exterior de la economía española se transformó en 2013 en una capacidad de financiación de 14.733,6 millones de euros. Este saldo positivo de la suma de las balanzas por cuenta corriente y de capital fue tres veces superior al último superávit que se había registrado, en el año 1997, tras las devaluaciones de unos años antes.

*Posición financiera
externa*

La balanza financiera, excluido el Banco de España, en un contexto de fuerte recuperación de las inversiones del exterior en España, sobre todo de cartera, originó entradas netas de capital extranjero por valor de 88.758,1 millones de euros, frente a unas salidas netas de 174.338,9 millones de euros el año anterior, lo que produjo un fuerte aumento de los activos netos del Banco de España frente al Eurosistema, principal contrapartida de todas las operaciones con no residentes, por valor de 114.267,1 millones de euros. Las reservas, por su parte, se ampliaron en 461,9 millones de euros, en menor medida de lo que lo hicieron el año anterior, mientras que los otros activos netos del Banco de España cayeron por valor de 9.854,6 millones de euros, menos que la caída registrada en 2012 (cuadro I-31).

En efecto, en 2013 se recuperó la inversión del exterior en España. Las inversiones directas originaron entradas netas, aunque fueron la mitad de las que se registraron el año anterior. La inversión extranjera directa en España aumentó un 40,0 por 100 y fue superior a la inversión directa de España en el exterior, que también se recuperó fuertemente de la caída registrada en 2012. Las inversiones en cartera, por su parte, también generaron entradas netas, por valor de 43.801,5 millones de euros, frente a unas salidas en el año anterior de 55.838,8 millones. Las inversiones en cartera de España en el exterior originaron entradas, es decir desinversiones, que se sumaron a las entradas de fondos que se registraron por las fuertes inversiones de cartera del exterior en España en 2013.

CUADRO I-31. BALANZA FINANCIERA, 2012-2013

(Millones de euros)

Conceptos	2012			2013		
	Variación pasivos	Variación activos	Saldo	Variación pasivos	Variación activos	Saldo
Cuenta financiera	—	—	-823,4	—	—	-25509,0
Excluido Banco de España	—	—	-174338,9	—	—	88758,1
Inversiones directas	—	—	24230,8	—	—	12311,1
De España en el exterior	—	-3.175,4	3175,4	—	17.175,5	-17175,5
Del exterior en España	21.055,4	—	21055,4	29.486,5	—	29486,5
Inversiones de cartera	—	—	-55838,8	—	—	43801,5
De España en el exterior	—	3.345,9	-3345,9	—	-9.011,8	9011,8
Del exterior en España	-52.492,9	—	-52492,9	34.789,7	—	34789,7
Otras inversiones (1)	—	—	-151044,7	—	—	29514,2
De España en el exterior	—	45.690,4	-45690,4	—	-51.187,9	51187,9
Del exterior en España	-105.354,3	—	-105354,3	-21.673,7	—	-21673,7
Derivados financieros	—	—	8313,8	—	—	3131,3
Banco de España (2)	—	—	173515,5	—	—	-114267,1
Reservas	—	—	-2211,4	—	—	-461,9
Activos BE frente al Eurosistema	—	—	162365,8	—	—	-123659,8
Otros activos netos	—	—	13361,1	—	—	9854,6
Errores y omisiones	—	—	5753,5	—	—	10775,4

(1) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

(2) Un signo negativo (positivo) supone un aumento (disminución) de los activos del Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España.

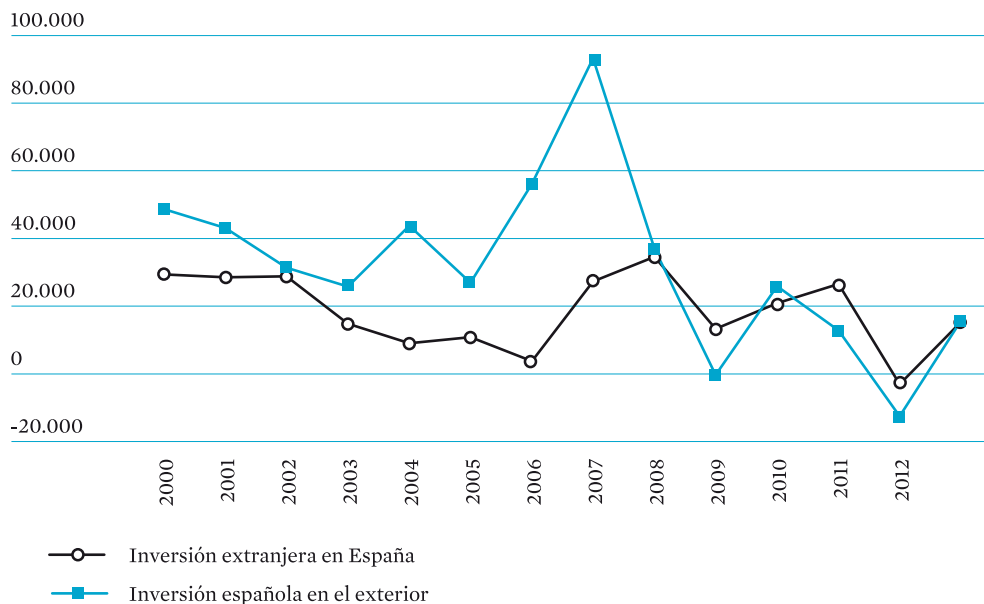
Fuerte recuperación de la inversión extranjera directa

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. Así, se observa cómo, al hilo de la recuperación de la inversión extranjera directa mundial¹⁵¹, la economía española registró también un fuerte aumento tanto de las inversiones procedentes del extranjero como de las inversiones españolas en el exterior (gráfico I-34).

En concreto, la inversión extranjera directa neta en España arrojó un saldo positivo de 15.398,0 millones de euros frente al saldo negativo de 3.091,0 millones de 2012. La inversión productiva, que es la que excluye la dirigida a Entidades de Tenencia de

151. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2013 la inversión extranjera directa en el mundo aumentó un 11,0 por 100 y se situó en niveles semejantes a los que se dieron en el periodo 2005-2007, pero todavía por debajo del récord alcanzado en 2007, año previo al inicio de la crisis económica y financiera mundial.

GRÁFICO I-34. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2000-2013
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Valores Extranjeros (ETVEs¹⁵²) que tienen una escasa participación en la actividad y el empleo, aumentó un 8,8 por 100 en términos brutos. Excluyendo las ETVEs, la constitución de sociedades y la compra de acciones de nueva emisión (ampliaciones), es decir la nueva producción, conocida internacionalmente como “Greenfield”, aumentó un 1,5 por 100 y representó el 80,0 por 100 del total. La compra de acciones existentes, es decir las adquisiciones, que tienen un menor impacto sobre la producción y el empleo, aumentaron un 52,8 por 100 y representaron el 20,0 por 100 restante del total.

La inversión extranjera directa en España, por origen geográfico último¹⁵³ excluidas las ETVEs, tuvo su origen principal en Holanda, con el 14,2 por 100 del total. En segundo lugar aparece España, con el 12,4 por 100 del total, lo que se explica por ser una “inversión circular”, es decir, una inversión procedente del extranjero cuyo titular último es un residente en España. Los siguientes países con una participación considerable fueron, Reino Unido, con el 11,8 por 100 del total, Francia, 11,2 por 100, Alemania, 8,6

152. 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.

153. 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.

por 100, Estados Unidos, 8,2 por 100, y Luxemburgo, con el 8,1 por 100 del total de la inversión extranjera en España. La habitual presencia de Holanda y Luxemburgo en los primeros lugares de esta clasificación esconde el hecho de que estos países son tradicionales lugares de tránsito de capital internacional por sus ventajas fiscales y que quizás algunas empresas no declaran correctamente el origen último de la entrada inmediata de flujos desde estos dos países. Finalmente, desde el punto de vista de la distribución geográfica, cabe destacar el fuerte incremento de la inversión directa procedente de Francia, del 104,0 por 100, y de Reino Unido, del 86,3 por 100, así como de entre los países con un menor peso sobre el total de los incrementos de las inversiones procedentes de Canadá, Hong Kong, Venezuela, Japón y México.

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, siete sectores concentraron tres cuartas partes de toda la inversión extranjera: las actividades financieras y de seguros (19,9 por 100), la industria manufacturera (16,7 por 100), las actividades inmobiliarias (11,3 por 100), la construcción (9,1 por 100), el transporte y almacenamiento (7,0 por 100), las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (6,2 por 100) y el comercio al por mayor y menor y reparación de vehículos de motor (5,7 por 100). Sin embargo, los dos principales sectores siguieron una evolución muy distinta en 2013. El primero, el de actividades financieras y de seguros experimentó un crecimiento del 42,0 por 100 respecto a la inversión recibida en 2012, mientras que el segundo, el de la industria manufacturera registró una caída del 38,6 por 100.

En cuanto a la inversión española directa en el exterior, la inversión bruta total aumentó un 13,1 por 100, frente a la caída del 47,5 por 100 que había registrado el año anterior. Pero más destacable aun fue la evolución de la inversión neta, con incrementos de tres dígitos en todos sus componentes, debido a la fuerte caída de las desinversiones con respecto al año anterior. En concreto, la inversión neta productiva, es decir sin ETVEs, aumentó un 994,5 por 100, señal de una fuerte recuperación de la inversión española directa en el exterior.

La distribución geográfica¹⁵⁴ excluidas ETVEs muestra que seis países concentraron tres cuartas partes de la inversión española: Alemania (26,1 por 100), Reino Unido (11,0 por 100), Luxemburgo (9,9 por 100), Holanda (7,6 por 100), Brasil (6,1 por 100) e Italia (4,8 por 100). El primer lugar con diferencia que ocupa Alemania parece ser consecuencia de una situación excepcional por el valor efectivo de una sola operación.

Finalmente, la distribución sectorial de la inversión española directa en el exterior excluidas las ETVEs muestra una elevada concentración, tres cuartas partes del total,

154. 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.

en solo dos sectores, el de actividades financieras y de seguros (47,8 por 100) y el de la industria manufacturera (18,5 por 100). Las inversiones españolas dirigidas al sector de actividades financieras y de seguros crecieron un 99,4 por 100 y las que tuvieron como destino el sector de la industria manufacturera aumentaron un 24,4 por 100.

3.8. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2013, con una disminución del PIB nominal del 0,6 por 100 y una reducción del empleo equivalente del 3,4 por 100, se produjo, por quinto año consecutivo, una notable caída de la remuneración de asalariados¹⁵⁵ (-3,5 por 100), un comportamiento que contrasta con la evolución del excedente bruto/rentas mixtas¹⁵⁶, que aumenta un 1,3 por 100, lo que viene a reforzar la tendencia divergente iniciada en 2011. Así, mientras que la remuneración de los asalariados ha disminuido sistemáticamente desde 2009, el excedente bruto y las rentas mixtas, tras reducirse en 2009 y 2010, han registrado tasas positivas de crecimiento desde 2011 (gráfico I-35).

En términos de distribución funcional de la renta, estas dinámicas han dado lugar a una nueva disminución del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en 2013 (del 46,9 por 100 al 45,5 por 100) a favor del excedente bruto de explotación/renta mixta bruta (que pasa del 44,0 por 100 al 44,8 por 100) y de los impuestos indirectos netos (del 9,2 por 100 al 9,7 por 100). Tomado en perspectiva, desde que se iniciara la crisis en 2007, la participación de la remuneración de asalariados se ha reducido en 2,4 puntos de PIB, mientras que la del excedente bruto/rentas mixtas ha aumentado en 2,9 puntos (gráfico I-36).

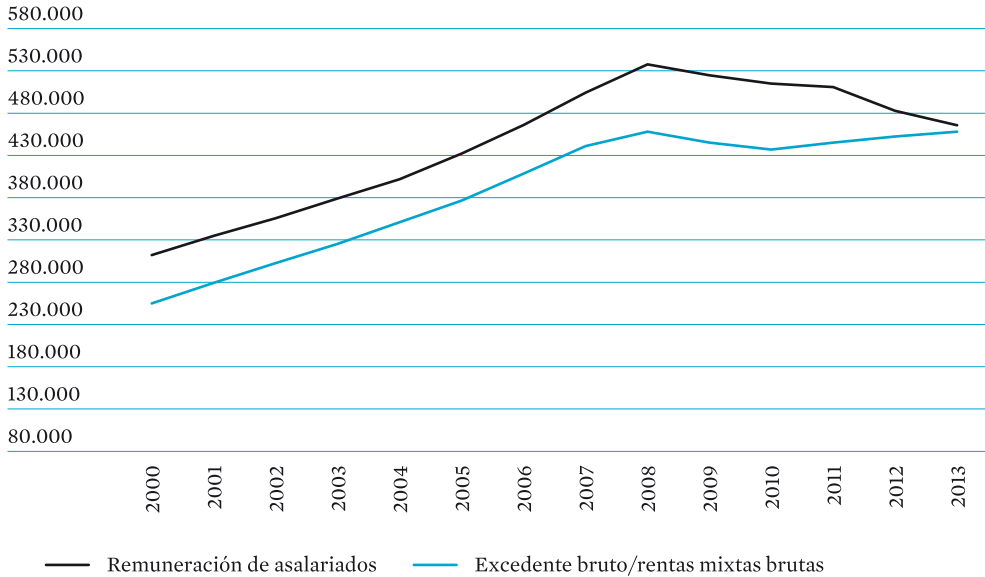
La notable disminución de masa salarial en 2013 responde al mantenimiento de la tendencia a la destrucción de empleo (-4,1 por 100 del empleo asalariado equivalente a tiempo completo) y al moderado aumento de la remuneración media de los asalariados (+0,7 por 100 en términos nominales). Por ramas de actividad, según la Contabilidad Nacional Trimestral, se han registrado caídas de los salarios promedio en comercio, transporte y hostelería, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias y actividades profesionales y administrativas, que conjuntamente concentran en torno al 40 por 100 del empleo equivalente. El resto de las ramas cerraron el año con aumentos moderados de la remuneración media (gráfico I-37)¹⁵⁷.

155. 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).

156. 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 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.

157. Nótese que el aumento de la remuneración media en Administración y servicios públicos se debe al efecto escalón provocado por la recuperación de la paga extra que fue suprimida en 2012.

GRÁFICO I-35. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2007-2013
(Millones de euros)

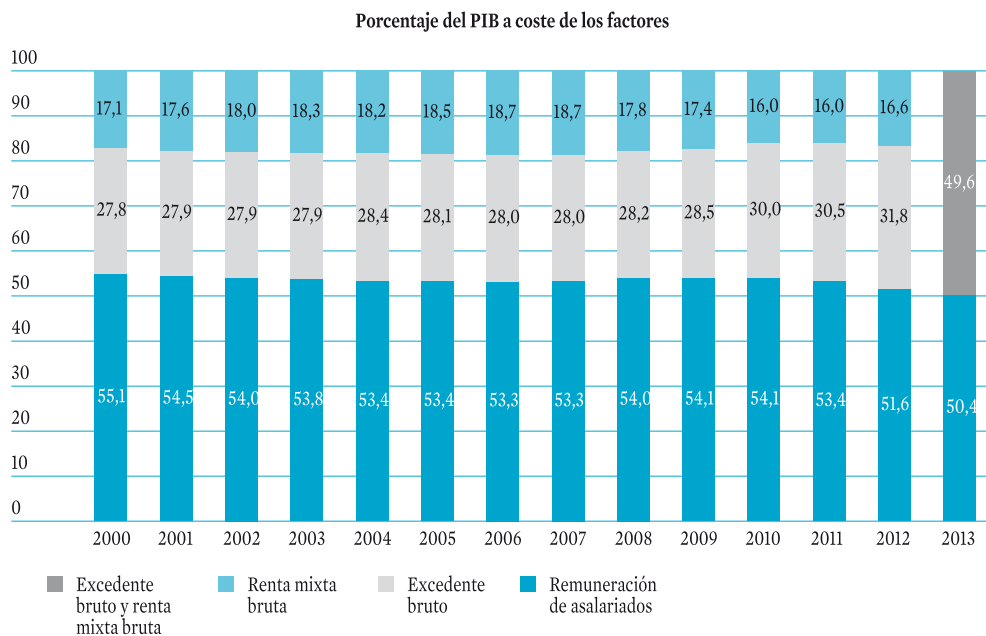
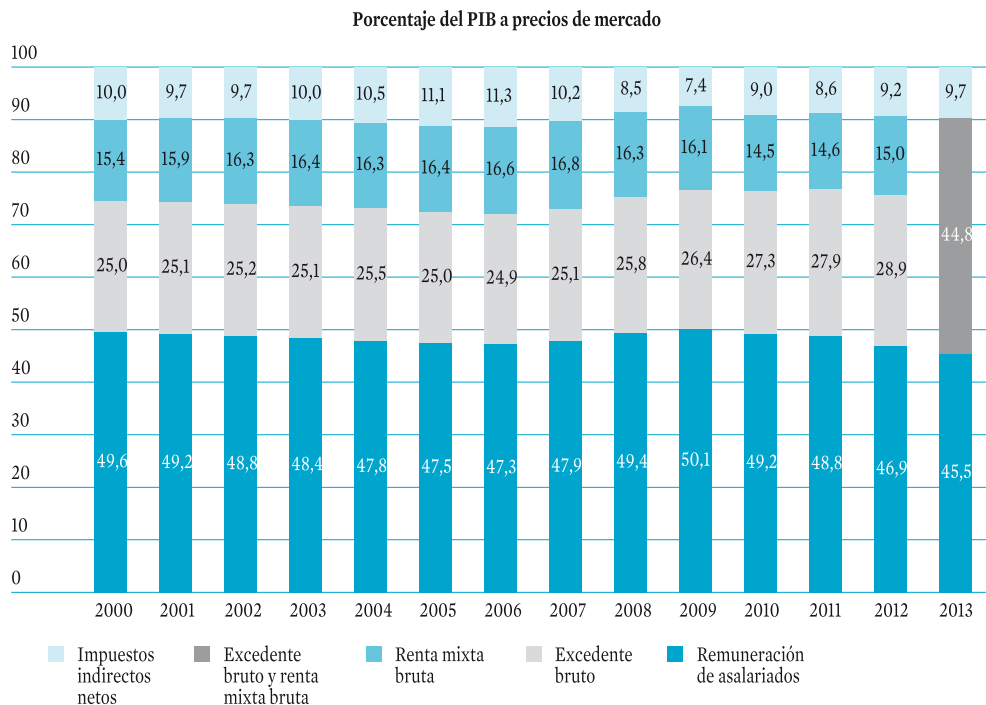


Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

La evolución relativa de las rentas del trabajo y el capital resulta más clara si descontamos los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores (PIBcf). Tomando la evolución de la estructura de rentas del PIBcf, se pueden distinguir dos etapas desde 2000, coincidiendo con las fases expansiva y recesiva del ciclo. La fase expansiva se caracteriza por el mantenimiento de la participación del excedente bruto en torno al 28 por 100, el aumento sostenido del peso de las rentas mixtas, que corresponden íntegramente a los hogares, y el descenso del peso de la remuneración de asalariados. En cambio, durante la crisis se observa un aumento continuado de la participación del excedente bruto, frente a una disminución del peso, los dos primeros años, de las rentas mixtas, y, desde 2010, de la remuneración de asalariados. Como resultado, este último agregado se sitúa en el 50,4 por 100 del PIB al final del periodo, con una pérdida de 2,9 puntos de PIB respecto a 2007 y de 4,7 puntos de PIB respecto a 2000. Se puede afirmar, por tanto, que la caída de la participación salarial en la renta se ha acentuado en España a raíz de la crisis por el desplome del empleo, así como por efecto de las políticas del mercado laboral y salariales que se han desplegado en este contexto, en particular, por la reforma laboral de 2012 y la firma por los agentes sociales, ese mismo año, del II Acuerdo de Negociación Colectiva¹⁵⁸.

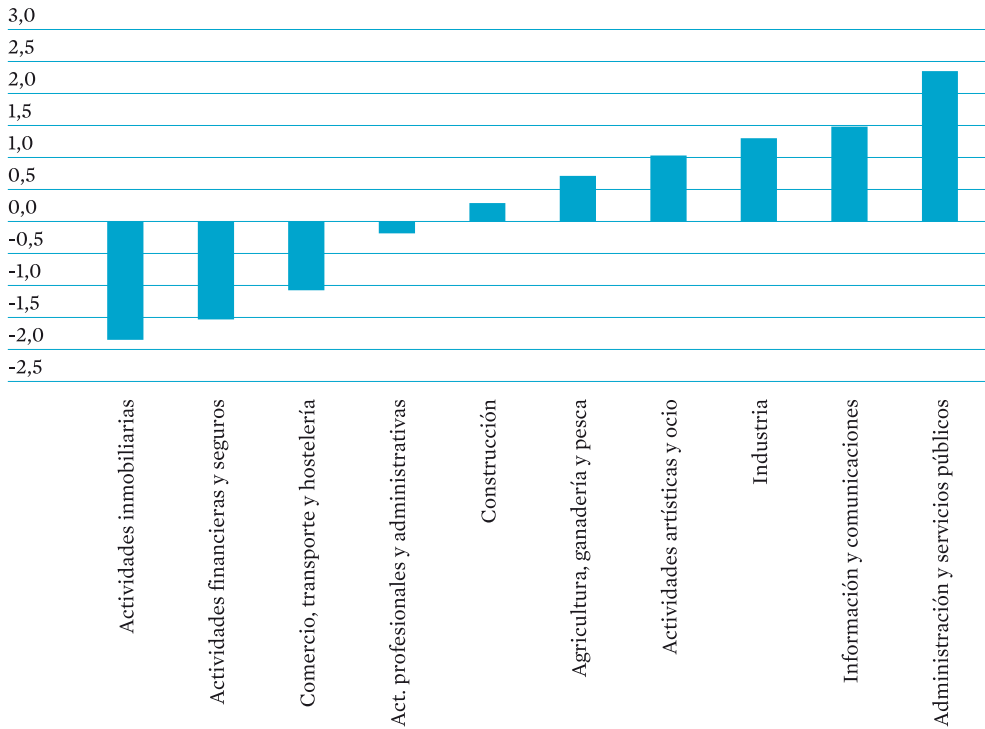
158. Para un análisis del II ANC y sus implicaciones, véase el capítulo II de esta Memoria.

GRÁFICO I-36. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA 2000-2013
(PIB a coste de los factores)



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

GRÁFICO I-37. REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2013
(Tasas de variación anual)

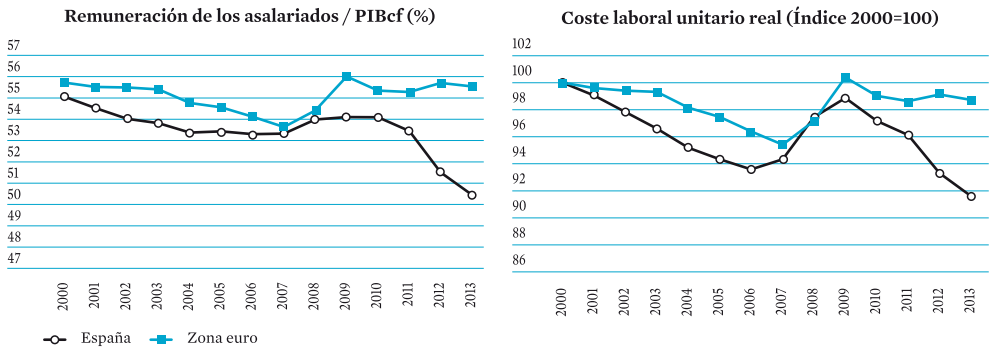


Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

El comportamiento en España de la participación de la remuneración de los asalariados sobre el PIBcf se asemeja al registrado en la zona euro solo hasta el inicio de la crisis en 2008, cuando se rompe la tendencia descendente y convergente que se venía registrando en la etapa expansiva. Mientras que en la zona euro se produce un aumento muy pronunciado de la participación salarial los dos primeros años, para estabilizarse a continuación en niveles sensiblemente superiores a los registrados en los años previos a la crisis, en España se registra solo un moderado incremento los dos primeros años de crisis y un desplome a partir de 2010, debido a la intensa caída del empleo (la tasa de paro en España duplica a la de la zona euro) y a un crecimiento muy moderado del salario medio en términos nominales. En consecuencia, en 2013 el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIBcf se situó en España 5 puntos de PIB por debajo de la media de la zona euro (gráfico I-37).

Este comportamiento, que, al menos durante el periodo considerado, tiene mucho que ver con el patrón de crecimiento de la economía española durante la etapa de expansión de la actividad y el empleo, muy centrado en sectores de baja productividad e intensivos en mano de obra poco cualificada, como la construcción y algunos

GRÁFICO I-38. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2013



Fuente: Comisión Europea. Base de datos AMECO.

servicios (comercio y hostelería, particularmente), donde se concentró la creación de empleo temporal con salarios inferiores al promedio. La estructura, composición y características de ese nuevo empleo, y por ende el tipo de desarrollo productivo, son tan determinantes en cuanto a las variaciones en la participación de los salarios en la renta como el crecimiento del volumen de empleo, de modo que cuando el empleo creado es, en promedio, de bajo valor añadido, apenas se produce ganancia en la participación de los salarios en la renta¹⁵⁹.

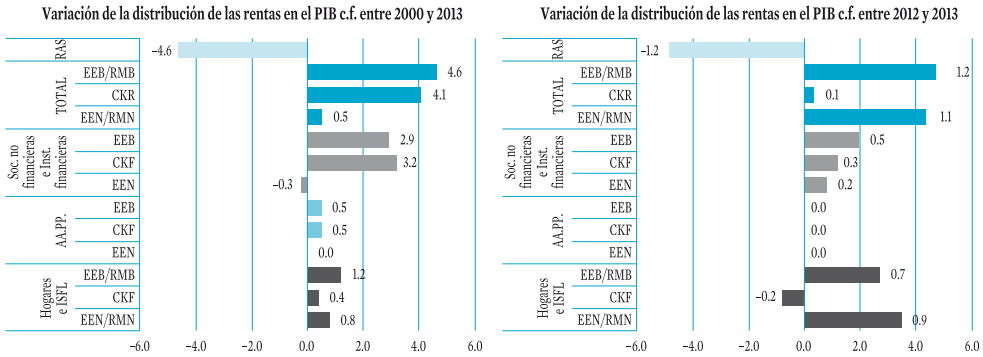
En cuanto a la evolución del excedente bruto/rentas mixtas brutas, que ha aumentado su participación en el PIBcf en 4,6 puntos entre los años 2000 y 2013, principalmente a partir del año 2011, cabe señalar que la mayor parte, 4,1 puntos, corresponden al consumo de capital fijo, y 0,5 puntos al aumento del excedente neto/rentas mixtas netas.

Detallando por sectores institucionales, se aprecia que en los hogares y las instituciones sin fines lucrativos, el excedente bruto y las rentas mixtas brutas aumentan su peso en el PIBcf en 1,2 puntos en el periodo analizado, de los cuales 0,4 puntos se deben al consumo de capital fijo y 0,8 puntos al excedente neto y rentas mixtas rentas. Por su parte, el excedente bruto de las Administraciones públicas aumenta en 0,5 puntos su peso en el PIBcf, en su totalidad correspondientes al consumo de capital fijo, dado que en la Administración no hay excedente neto. Mientras que el excedente bruto de las sociedades no financieras y de las instituciones financieras aumenta su participación en 2,9 puntos. En este caso 3,2 puntos se deben al consumo de capital fijo, mientras que el excedente neto reduce su peso en 0,3 puntos, influido por la crisis económica y financiera de los últimos años.

En 2013, el descenso de la remuneración de asalariados ha vuelto a ser notable, destacando en este caso, el mayor aumento del excedente neto/rentas mixtas netas

159. Véase en este sentido Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

GRÁFICO I-39. VARIACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS EN EL PIB, 2000-2013



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

que el consumo de capital fijo, principalmente en los hogares, si bien en las empresas la mejoría del excedente neto empieza a equilibrarse con la del consumo de capital fijo (gráfico I-39).

Por otro lado, si nos aproximamos 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)¹⁶⁰, se observa que dicha proporción en España se ha venido reduciendo sistemáticamente hasta 2006¹⁶¹, que presenta tasas positivas de 2007 a 2009, y que vuelve a caer de manera notable en los últimos cuatro años. 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 2010 el indicador se estabiliza en la zona euro en niveles similares a los registrados a mediados de los años dos mil, mientras que en España el CLUR vuelve a caer, llegando en 2013 a niveles claramente inferiores a los del periodo de expansión anterior (gráfico I-40).

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, por efecto de la drástica disminución del empleo, fue acompañada de un aumento aún más pronunciado de la remuneración

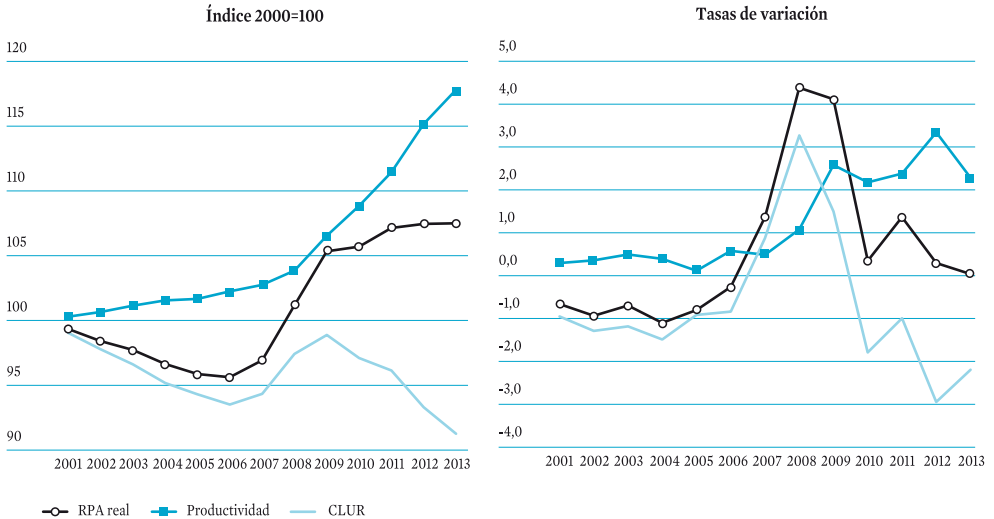
160. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{núm. de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{núm. de asalariados}}{\text{núm. de ocupados}}$$

= Coste laboral unitario real x Tasa de asalarización

161. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se ha producido a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (véanse Memorias CES anteriores).

GRÁFICO I-40. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2001-2013



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

real, debido a que la destrucción del empleo se concentró en los segmentos más precarios y peor remunerados, así como a la inercia temporal de la negociación colectiva salarial, con el consiguiente repunte del CLUR (gráfico I-40).

En cambio, el notable descenso del CLUR registrado de 2010 a 2013 y, por tanto, el aumento de 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 asalariados¹⁶², la moderación y en algunos casos reducción salarial experimentadas en el sector privado en el contexto de los sucesivos pactos colectivos de contención de rentas¹⁶³ y la extensión de la destrucción de empleo a segmentos, sectores y colectivos mejor remunerados. Por otro lado, se explica por las elevadas tasas de aumento pasivo de la productividad, es decir, porque se han producido incrementos de la misma basados, no en el aumento de PIB real, que se reduce un 2,9 por 100 en el cuatrienio, sino en la importante caída del empleo registrada en el mismo periodo (del -12,2

162. Rebaja del 5 por 100 de las retribuciones de los empleados públicos, que se aprobó mediante Real Decreto 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.

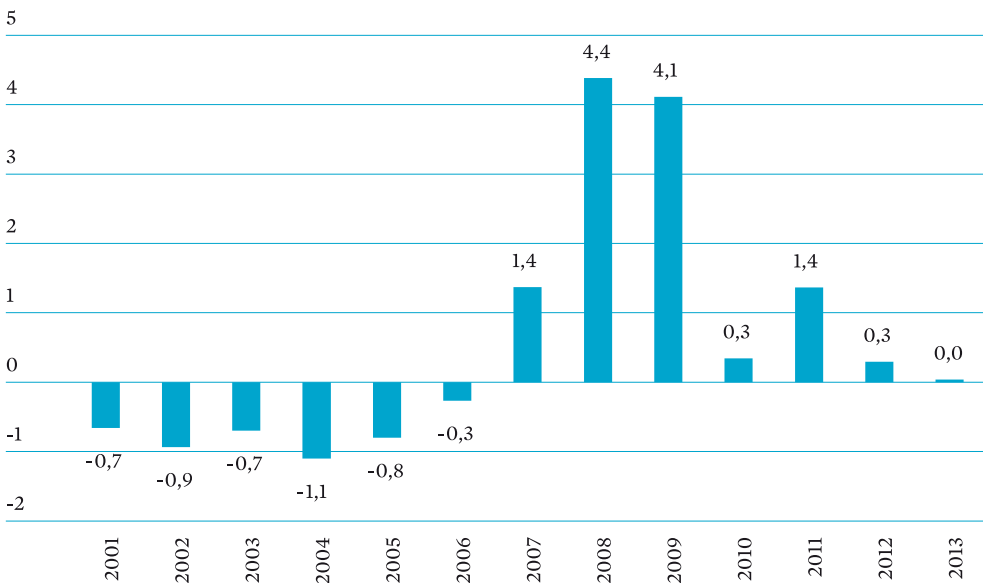
163. Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, de 9 de febrero de 2010, y II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, de 25 de enero de 2012, suscritos ambos por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

por 100). En definitiva, la discrepancia creciente entre la trayectoria de la remuneración media real, que tiende al estancamiento, y la productividad aparente, que aumenta considerablemente, explica el notable descenso del peso de la remuneración de los asalariados en el PIB durante los últimos cuatro años de crisis.

Estos resultados son coherentes con las medidas adoptadas para lograr una devaluación de los costes salariales para mejorar la competitividad-precio de los productos españoles, impulsar la exportaciones, y lograr superávits de la balanza por cuenta corriente que permitan impulsar el crecimiento y reducir el fuerte endeudamiento externo de la economía española.

A este respecto cabe hacer algunas consideraciones. En primer lugar, en cuanto al alcance de la deflación salarial en curso, hay que apuntar que los datos salariales agregados promedio no permiten reflejar cabalmente la evolución de los salarios de los últimos años, porque los cambios en la composición del empleo desde 2008 han sido muy intensos y distorsionan el indicador. En concreto, la remuneración media por asalariado real, según la Contabilidad Nacional, registró reducciones anuales sistemáticas hasta 2007, repuntes muy notables en 2008 y 2009, y una moderación muy marcada desde 2010 hasta su estancamiento en 2013 (gráfico I-41). Sin embargo, el hecho de que durante la época de expansión la creación de empleo estuviera sesgada hacia los empleos peor remunerados y que, de manera simétrica, la destrucción de empleo

GRÁFICO I-41. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO REAL, 2001-2013
(Tasas de variación)



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

que se ha producido durante la crisis haya afectado diferencialmente a los grupos de trabajadores con menores niveles salariales (jóvenes, extranjeros, empleo temporal, bajo nivel educativo), genera un efecto estadístico muy significativo en los valores agregados promedio que impide calibrar la dinámica real de los salarios. Como ha planteado recientemente el Banco de España en un estudio basado en la Muestra Continua de Vidas Laborales, si se descuenta el efecto composición, es decir, si se analiza la evolución salarial de grupos homogéneos de trabajadores, se constata que efectivamente hubo un repunte de los salarios reales en 2008 y 2009, pero mucho menor de lo que reflejan las estadísticas agregadas, y que, en contraste con los datos de la Contabilidad Nacional, se produjo un descenso de los mismos a partir de 2010¹⁶⁴, confirmando el proceso sostenido de devaluación salarial en los últimos cuatro años.

En segundo lugar, cabe preguntarse si el impulso de las exportaciones mediante la devaluación interna a través de los costes laborales, tanto nominales como unitarios, puede tener recorrido suficiente como para propiciar la recuperación económica. Por el momento, todo parece indicar, como apunta la Comisión Europea, que la rebaja de los costes laborales no se está trasladando, al menos no completamente, a los precios en las economías periféricas, incluida España, particularmente en las industrias exportadoras, y que, por tanto, está revirtiendo en un incremento de los márgenes de beneficios de estas empresas. En la medida en que este aumento de los márgenes de las empresas abiertas a la competencia internacional incentive la reasignación de la inversión hacia las industrias exportadoras, puede hacerse una lectura positiva de esta evolución¹⁶⁵.

Sin embargo, este proceso puede ser insuficiente para lograr la recuperación por varias razones. Por un lado, y aunque en 2013 las exportaciones españolas a los países fuera de la zona euro hayan aumentado un 6,1 por 100 (a pesar de la desaceleración económica de algunas economías emergentes), lo cierto es que en paralelo a la reducción de los costes laborales se está produciendo una apreciación del euro que contrarresta su efecto positivo en la competitividad-precio de las exportaciones.

Por otro lado, para mantener el impulso exportador hay que ahondar en la mejora de la calidad de los productos y en la eficiencia de los procesos productivos, que son los factores relevantes de la competitividad a largo plazo y los que permiten impulsar el crecimiento económico.

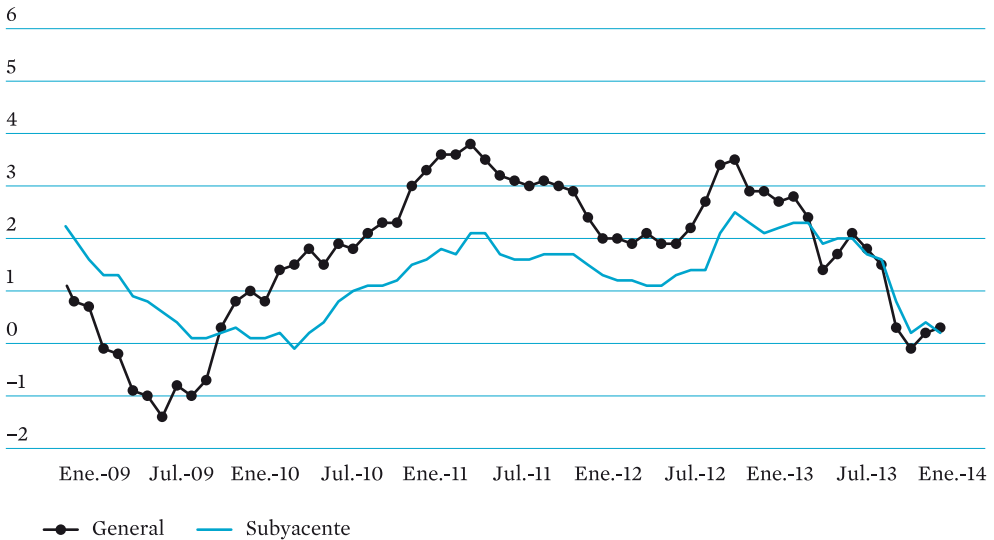
Por último, debe tenerse presente que la debilidad de la demanda interna continúa lastrando el crecimiento económico y frenando la creación de empleo, y sigue siendo el principal factor de preocupación de las empresas españolas, seguido de la falta de crédito, como refleja la última encuesta del BCE¹⁶⁶. Por lo tanto, si bien la corrección

164. Banco de España, *Un análisis de los efectos composición sobre la evolución de los salarios*, Boletín económico, febrero 2014.

165. Comisión Europea (2013), *Quarterly Report on the Euro Area*, volumen 12 núm. 3, págs. 19 y siguientes.

166. Banco Central Europeo, *Survey on the Access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro Area*. Abril 2013.

GRÁFICO I-42. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2009-2014*



* Desde 2012, los precios están calculados con base 2011.
Fuente: INE.

del elevado endeudamiento externo de la economía española obliga a dedicar esfuerzos para recuperar competitividad exterior, la política económica debe orientarse, en paralelo y decididamente, a la reactivación de los mercados domésticos y del empleo, que son las variables determinantes del consumo interno y del dinamismo inversor.

3.9. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, medida por la tasa de variación interanual del IPC, continuó en 2013 la senda descendente iniciada a finales de 2012, hasta situarse en el mes de diciembre en el 0,3 por 100, 2,6 puntos porcentuales inferior a la registrada un año antes, lo que supuso registrar la tasa interanual más baja al cierre de año desde el inicio de la serie histórica en 1961. Esta evolución a la baja a lo largo del ejercicio llevó incluso a situar la inflación en valores negativos en el mes de octubre, para desde entonces volver a aumentar ligeramente. De media, la tasa interanual del índice general se situó en el 1,4 por 100, ocho décimas porcentuales por debajo de la de 2012 (gráfico I-42).

Los muy reducidos niveles de la inflación en los últimos cuatro meses del año se debieron en gran medida a un efecto base debido a la desaparición de determinadas causas que tuvieron lugar en el periodo julio-octubre de 2012. Así, la elevada inflación de los precios energéticos en los meses centrales de dicho año y medidas de naturaleza fiscal como, sobre todo, la subida del IVA a partir de

La inflación en niveles históricamente bajos

septiembre y, en menor medida, la fuerte subida de las tasas universitarias en el mes de octubre, el cambio en las normas del copago farmacéutico en el mes de julio, y la entrada en vigor el 1 de septiembre de la lista de medicamentos que quedaban excluidos de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, fueron elementos puntuales y transitorios que, como cabía esperar y finalmente se ha producido, implicarían un escalón bajista un año más tarde.

No obstante, la fuerte desaceleración de los precios de consumo en 2013 respondió, además de a dichos factores transitorios, a la continuación del retroceso en términos interanuales de la demanda interna (en un contexto de caídas del empleo, de pérdida del valor de la riqueza de las economías domésticas y de la persistencia de elevados ratios de endeudamiento de hogares y empresas) y, por el lado de la oferta, a la disminución de los costes y de los márgenes.

La mencionada caída de la inflación en el mes de octubre y los muy reducidos niveles de los meses posteriores llevaron a plantear el riesgo de una caída de la economía española en la deflación que, a tenor del ligero repunte intertrimestral de la demanda interna en los dos últimos trimestres del año, no parece se vaya a producir. De hecho, la deflación, en sentido estricto, requiere una cierta continuidad de la caída de los precios en el tiempo y la misma solo se produjo en un mes que estuvo afectado por factores exógenos como el precio internacional del petróleo y la meteorología que incidieron respectivamente en los bajos precios de los productos energéticos y de los alimentos no elaborados en comparación con los registrados en el mismo mes del año anterior. Además, el deflactor del PIB, que permite analizar la inflación debida al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos a diferencia del IPC que solo incluye determinados bienes y servicios consumidos por los hogares, aumentó de media en 2013 un 0,6 por 100, seis décimas porcentuales más que en el año anterior. El deflactor del PIB se mantuvo en positivo a lo largo de todo el año, al situarse entre el 1,2 por 100 de aumento en el primer trimestre y el 0,2 por 100 en el último frente a las variaciones interanuales negativas registradas entre el tercer trimestre de 2011 y el segundo de 2012, lo que parece alejar la posibilidad de que la economía española entre en una deflación que dificultaría la recuperación.

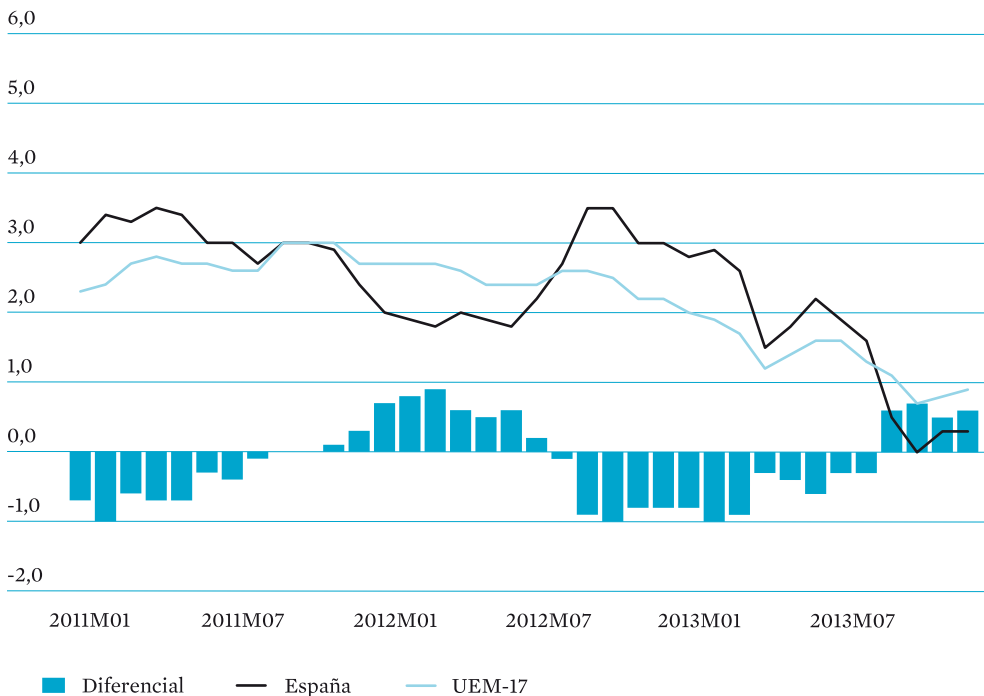
Así, el mencionado reducido nivel de inflación alcanzado por la economía española en 2013, aunque lejos del 2,0 por 100 establecido como objetivo de referencia en la Unión Económica y Monetaria, puede considerarse más un dato positivo que negativo, al acabar situándose desde el mes de septiembre claramente por debajo del alcanzado de media en la zona euro y del de la mayoría de los países que la conforman, con la consiguiente ganancia nominal de competitividad¹⁶⁷ y posible impacto sobre las exportaciones.

167. Véase capítulo I, apartado 3.5.2, *Sector exterior*, de esta Memoria.

Diferencial de inflación con la Unión Europea

En efecto, el diferencial de inflación, medido por la variación de la tasa anual del Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) acabó el año mostrando un menor ritmo de avance de los precios de consumo en la economía española que en el conjunto de la Unión Europea (gráfico I-43). Desde mediados de 2012 hasta el mes de agosto de 2013 el diferencial de inflación había mostrado un mayor ritmo de crecimiento de los precios en España en comparación con los registrados en la Unión Europea y en la zona euro, pero desde entonces el diferencial de inflación se tornó favorable a la economía española. El IPCA de la zona euro acabó el año con un 0,8 por 100 de incremento y en enero de 2014 se situó en el mínimo histórico del 0,7 por 100, en ambos casos medio punto porcentual por encima del registrado en España. Frente a las dos mayores economías europeas, Alemania y Francia, con las que se efectúa el mayor volumen de intercambios comerciales, el diferencial fue favorable a la economía española en tasa interanual en el mes de diciembre, en casi un punto con la economía alemana y en medio punto con la francesa. Sin embargo, en media anual, el diferencial de inflación fue inexistente con la Unión Europea y de una décima desfavorable a España con la zona euro; y con

GRÁFICO I-43. DIFERENCIAL E INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IPCA, 2011-2013



Fuente: Eurostat.

respecto a Alemania y Francia, el IPCA medio fue una décima favorable con Alemania y cinco desfavorable con Francia.

El diferencial de inflación subyacente siguió una evolución similar a la señalada para el IPCA general, al registrar un diferencial con la zona euro desfavorable a España en dos décimas en media anual y favorable a España en siete décimas en tasa interanual en el mes de diciembre. Por sectores, destacó por el lado positivo el diferencial favorable a España del sector servicios, en más de un punto porcentual en los tres últimos meses del año y en una décima en media anual, mientras que, por el lado negativo, el sector de alimentación elaborada registró diferenciales desfavorables a lo largo de todo el año.

A lo largo de 2013, los precios de los productos energéticos registraron caídas en siete de los doce meses del año y mostraron de media un crecimiento nulo, cuando el año anterior lo habían hecho a una tasa media del 8,8 por 100.

El precio de las materias primas cayó en 2013 más de lo que lo hizo en 2012, acumulando dos años seguidos de caídas por el débil crecimiento de la economía mundial.

Precios de la energía

En concreto, el precio de las materias primas en los mercados internacionales se redujo un 8,4 por 100 en dólares y un 11,3 por 100 en euros y registró caídas de dos dígitos en los últimos seis meses del año y en el primero de 2014.

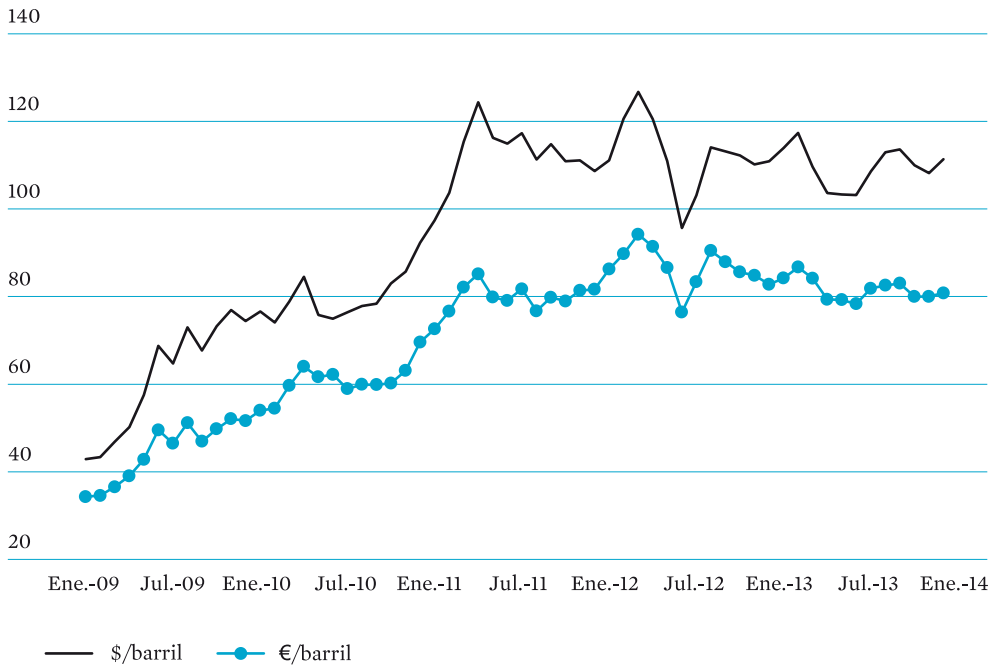
En cuanto al precio del petróleo Brent, este alcanzó un precio máximo de 116,2 dólares por barril en el mes de febrero, inferior en todo caso al que se registraba en la misma fecha del año anterior. De media, el precio del barril se situó en 2013 en 108,7 dólares por barril, lo que supuso una reducción del 2,7 por 100 respecto al registrado el año anterior. Destacaron las caídas interanuales de dos dígitos de los meses de marzo y abril y los repuntes al alza de los meses de junio y julio. El año 2014 ha comenzado, como ya se ha adelantado, con una nueva disminución, del 4,3 por 100, del precio del petróleo. La cotización al alza del euro frente al dólar a lo largo del año volvió a contribuir a moderar el impacto del precio del crudo sobre el IPC. Así, el precio del petróleo pagado en euros pasó de 86,6 euros por barril de media en 2012 a 81,7 euros en 2013, un 5,7 por 100 inferior, lo que supuso una caída mayor que la registrada en dólares (gráfico I-44).

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del índice general los componentes más volátiles como son los precios de la energía y de los alimentos no elaborados, y que refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, aumentó de media lo mismo que el IPC general, un 1,4 por 100, pero mostró una marcada tendencia a disminuir a lo largo del año desde el 2,2 por

Inflación subyacente

100 de incremento con el que comenzó hasta el 0,2 por 100 con el que acabó. Así, la alimentación elaborada fue la que registró el mayor incremento interanual, del 3,1 por 100, aunque mostró igualmente una tendencia a reducirse desde el 3,6 por 100

GRÁFICO I-44. PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2009-2014



Fuente: Banco de España y BCE.

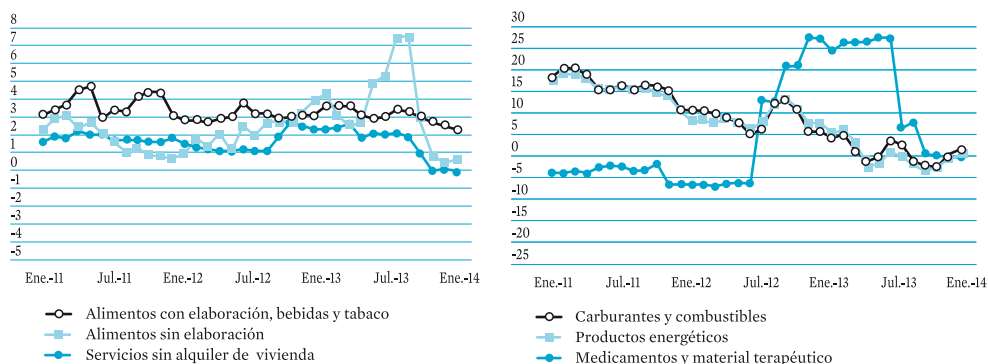
de incremento interanual en el mes de enero hasta el 2,3 por 100 en diciembre. Por su parte, el IPC de los bienes industriales no energéticos cayó en tasa interanual un 0,5 por 100 en diciembre, mientras que el de los servicios se mantuvo en el mismo nivel en el que acabó en 2012.

En cuanto a los precios más volátiles, los de los alimentos no elaborados crecieron a finales de año tan solo un 0,6 por 100, pero con las subidas en los meses de julio y agosto del 7,4 por 100 y del 7,6 por 100 respectivamente acabaron registrando un incremento medio anual del 3,6 por 100. Y ya se ha señalado que la energía registró un incremento de precios nulo.

Los grupos y rúbricas que influyeron en los mencionados resultados del índice general, subyacente y no subyacente de precios de consumo registraron no obstante ciertas diferencias. Así, los grupos de gasto con mayor influencia en la reducción de los precios fueron el de comunicaciones, que volvió a registrar como el año anterior una caída interanual en diciembre, del 6,6 por 100 en esta ocasión, ocio y cultura, con un descenso del 1,2 por 100, y menaje, con un abaratamiento del 0,2 por 100. Por el contrario, los grupos que registraron los mayores incrementos fueron el de bebidas alcohólicas y tabaco, con un

*Grupos y rúbricas del
IPC*

GRÁFICO I-45. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2011-2014



Fuente: INE.

aumento del 5,6 por 100, la enseñanza, 1,9 por 100, y el transporte, 1,0 por 100, debido al incremento de impuestos y tasas públicas (gráfico I-45).

Las rúbricas que más vieron incrementar sus precios fueron en general las que componen el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas, como las frutas en conserva y frutos secos y la leche, con aumentos en ambos casos del 5,5 por 100. En este grupo destacó por el contrario la bajada de precio del 6,3 por 100 de la rúbrica de carne de ovino, de los huevos, -3,6 por 100, y del azúcar, -3,4 por 100. En otros grupos destacaron también los fuertes incrementos de precios de las rúbricas de tabaco, 7,3 por 100, transporte público urbano, 3,7 por 100, y educación universitaria, 3,2 por 100, que se añade al fuerte incremento del 22,4 por 100 que ya tuvo esta última rúbrica en 2012 (cuadro I-32 y gráfico I-46).

En un contexto de debilidad económica generalizada se mantiene la perspectiva de un periodo prolongado de baja inflación. Así, la previsión de inflación para 2014 medida por el deflactor del PIB¹⁶⁸ es del 0,5 por 100, por

*Previsiones de baja
inflación para 2014*

CUADRO I-32. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2013

(Tasas de variación interanual en diciembre)

Las que más subieron

1. Tabaco (7,3)
2. Frutas en conserva y frutos secos (5,5)
3. Leche (5,5)
4. Crustáceos, moluscos y preparados de pescado (3,9)
5. Transporte público urbano (3,7)

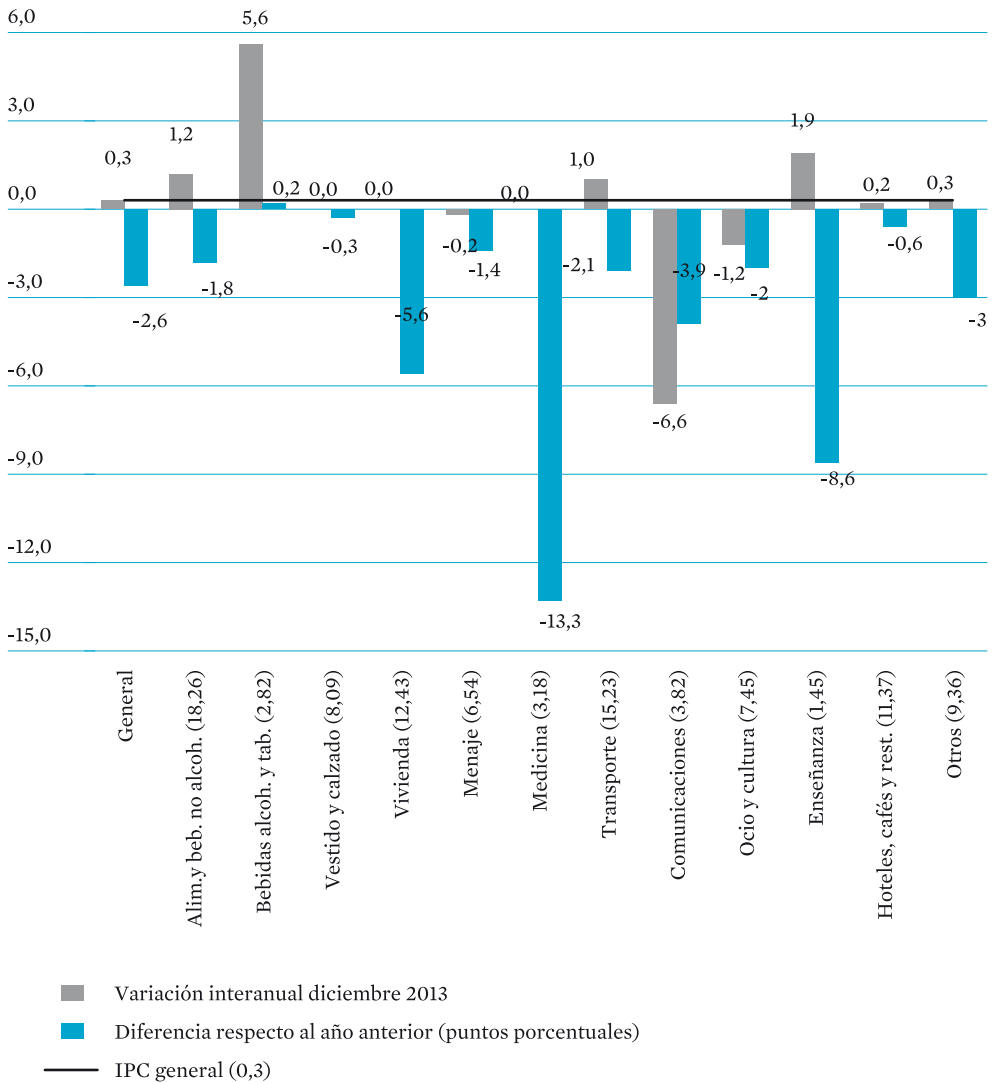
Las que más bajaron

- Comunicaciones (-6,6)
- Carne de ovino (-6,3)
- Objetos recreativos (-4,3)
- Huevos (-3,6)
- Azúcar (-3,4)

Fuente: INE.

168. Previsión del Gobierno recogida en el escenario macroeconómico 2014-2017 de 30 de abril de 2014.

GRÁFICO I-46. COMPONENTES DEL IPC EN 2013



Fuente: INE.

lo que en el actual contexto de inexistencia de presiones inflacionistas tanto por el lado de la demanda como de la oferta, se espera que el IPC se mantenga por debajo del 1,0 por 100 de incremento a lo largo de todo el ejercicio y que la media de inflación en 2014 sea inferior a la que se registró en 2013. De hecho en los primeros meses de 2014 se ha producido un incremento interanual del IPC, en enero del 0,2 por 100, una décima inferior que la registrada en diciembre, debido fundamentalmente a la bajada de los precios de los carburantes frente a la subida registrada en

el mismo periodo de 2013, y en los dos meses siguientes un crecimiento nulo en febrero, una caída de una décima en marzo y un aumento de cuatro décimas en abril.

El Índice de Precios Industriales (IPRI), considerado un indicador adelantado de los niveles de inflación a medio plazo, al mostrar las posibles tensiones inflacionistas por el lado de la oferta, registró un reducido incremento, del 0,6 por 100, tanto en media anual como en tasa interanual en diciembre.

El IPRI en el nivel más bajo de los últimos cuatro años

A este resultado contribuyeron todos los componentes del IPRI, salvo el de energía que, representando algo más de una cuarta parte del total del índice general, aumentó en diciembre un 5,1 por 100 y un 0,5 por 100 en media anual. De hecho, el IPRI sin energía cayó en diciembre un 1,0 por 100. Así, el IPRI de bienes intermedios fue el que registró la mayor caída y acabó el año con una tasa de variación interanual del -2,3 por 100, mientras que el IPRI de bienes de equipo registró en diciembre una caída del 0,4 por 100. Finalmente, el IPRI de bienes de consumo acabó el año con una tasa de variación nula, aunque positiva del 2,2 por 100 en media anual. Finalmente, atendiendo más en detalle a dicha evolución del IPRI de bienes de consumo, cabe señalar que el IPRI de bienes de consumo no duradero fue más inflacionista que el de bienes de consumo duradero, y que el IPRI de bienes de consumo de alimentación llegó a alcanzar incrementos superiores al 5,0 por 100 en los tres primeros meses del año, mientras que el de no alimentación se mantuvo en niveles que no llegaron a superar el 0,8 por 100 de incremento en todo el año.

El IPRI general en los tres primeros meses de 2014 se sitúa en valores negativos, -1,9 por 100 en enero, -2,9 por 100 en febrero, y -1,2 por 100 en marzo, lo que parece anticipar la reducida inflación que se va a producir en este año.

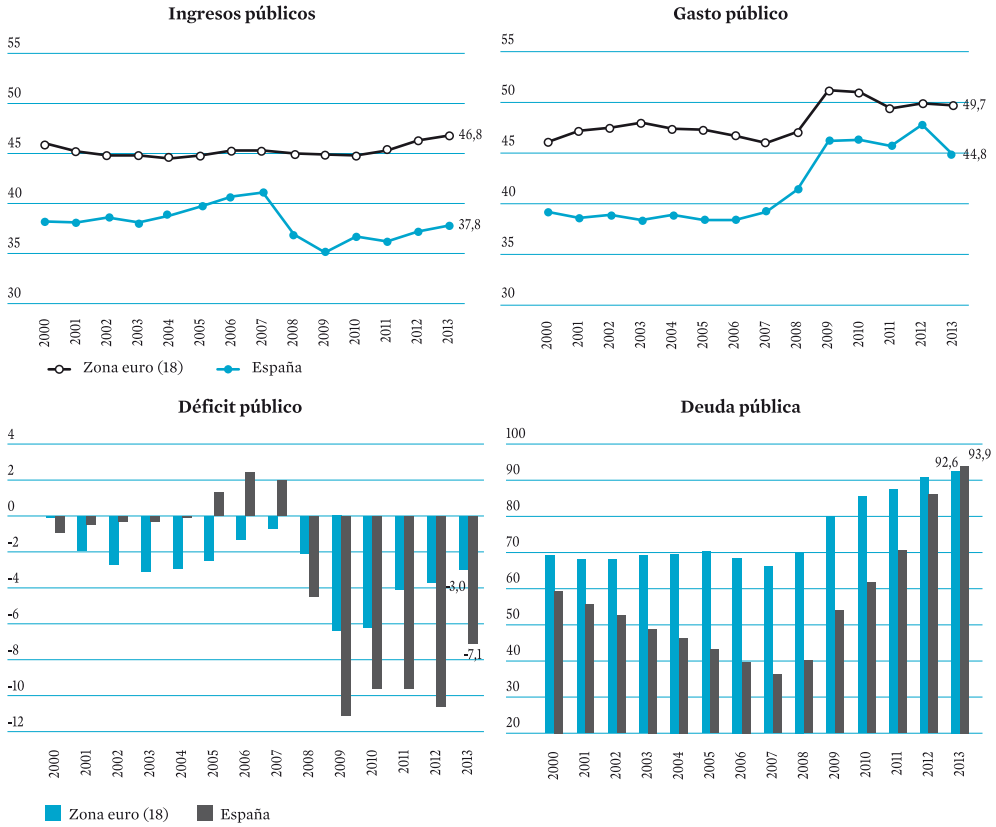
3.10. SECTOR PÚBLICO

La flexibilización de la senda de reducción del déficit público por parte de la Comisión Europea en mayo de 2013 permitió suavizar el ajuste fiscal en 2013 para favorecer la reactivación de la economía española. A pesar de ello, se produjo una cierta elevación de la presión fiscal y una reducción del gasto público respecto a 2012, aun descontando el efecto escalón por efecto de las importantes ayudas a la banca otorgadas en 2012.

Con todo, en comparación con el promedio de los países de la zona euro el sector público español mantiene una dimensión muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gastos en relación al PIB, y ratios de déficit y, por primera vez, también de deuda pública, más elevados (gráfico I-47).

A continuación se analizarán en detalle las cuentas cerradas de las Administraciones públicas en 2013, los presupuestos para 2014 y la estrategia de ajuste fiscal a medio plazo contenida en el Programa de Estabilidad 2014-2017.

GRÁFICO I-47. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2013
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

3.10.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2013

En 2013 las Administraciones públicas cerraron sus cuentas con un déficit agregado del 7,1 por 100 del PIB, lo que supone una disminución de 37.044 millones de euros respecto al déficit de 2012. Esta mejora del saldo fiscal se debió fundamentalmente a la menor magnitud de las ayudas a la banca efectuadas en 2013¹⁶⁹, que ascendieron a 4.661 millones de euros, frente a los 39.068 millones desembolsados en 2012. Descontadas las ayudas a la banca, el déficit en 2013 se situó en el 6,6 por 100, lo que arroja un ajuste de tan solo 2 décimas de PIB respecto al dato de 2012 (cuadro I-33). Este resultado refleja el estancamiento tanto de los ingresos como de los gastos. En el primer

169. 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.

CUADRO I-33. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS
A LA BANCA, 2010-2013

Rúbrica	2010		2011		2012		2013		Variación 12/13	
	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	%
1 Ingresos no financieros	383.670	36,7	378.461	36,2	382.586	37,2	386.250	37,8	3.664	1,0
2 Gastos no financieros	484.178	46,3	478.533	45,7	492.046	47,8	458.666	44,8	-33.380	-6,8
3 Ayudas a la banca	392	0,0	5.137	0,5	39.068	3,8	4.822	0,5	-34.246	-87,7
4 = 2 - 3 Gastos no financieros ajustado	483.786	46,3	473.396	45,2	452.978	44,0	453.844	44,4	866	0,2
5 = 1 - 2 Déficit	-100.508	-9,6	-100.072	-9,6	-109.460	-10,6	-72.416	-7,1	37.044	-33,8
6 = 1 - 4 Déficit ajustado	-100.116	-9,6	-94.935	-9,1	-70.392	-6,8	-67.594	-6,6	2.798	-4,0
PIB nominal	1.045.620	100,0	1.046.327	100,0	1.029.279	100,0	1.022.988	100,0	-6.291	-0,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

caso, se registró un aumento del 0,1 por 100, a pesar de las subidas impositivas que entraron en vigor, y que apenas si lograron compensar el desplome, un año más, de las bases imponibles. Por su parte, los gastos no financieros, descontadas las ayudas a la banca, aumentaron un 0,2 por 100. En todo caso, el déficit se desvió al alza una décima respecto al objetivo del 6,5 por 100 acordado con la Comisión Europea.

Como queda reflejado en el cuadro I-34, las Administraciones territoriales realizaron un importante ajuste fiscal, con sensible reducción del déficit de las comunidades autónomas y aumento del superávit de las entidades locales, mientras que la Seguridad Social y la Administración central (descontando las ayudas a la banca), vieron aumentar su saldo deficitario. A diferencia de lo ocurrido el año anterior, en que todas las comunidades autónomas lograron reducir sensiblemente el déficit, en 2013 se apartaron de esta dinámica Aragón y Castilla-La Mancha que vieron aumentar su saldo deficitario apartándose sensiblemente de los objetivos (cuadro I-46). No obstante, la

CUADRO I-34. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2013
(En porcentaje del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Déficit (-) superávit (+) público	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Administración central	1,2	-3,0	-9,3	-4,9	-3,5	-8,0	-4,8
Seguridad Social	1,3	0,7	0,8	-0,2	-0,1	-1,0	-1,2
Comunidades autónomas	-0,2	-1,8	-2,1	-3,8	-5,2	-1,9	-1,5
Entidades locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,4
Deuda pública consolidada	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9
Administración central	30,1	33,7	46,4	52,6	59,5	73,9	81,7
Seguridad Social	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
Comunidades autónomas	5,8	6,7	8,7	11,6	13,6	18	20,2
Entidades locales	2,8	2,9	3,3	3,4	3,4	4,1	4,1

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas y Banco de España.

reducción del déficit en Cataluña, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana también fue insuficiente para cumplir el objetivo que tenían asignado, lo que les obliga a presentar al MINHAP un Plan Económico-Financiero, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria.

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 apoyo a la liquidez de las Administraciones territoriales¹⁷⁰, la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad¹⁷¹ o el pago del déficit de la tarifa eléctrica, elevó el peso de la deuda pública sobre el PIB en 7,9 puntos de PIB, hasta el 93,9. 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 algo más de 2 puntos de PIB en términos agregados. En cambio, las corporaciones locales lograron revertir la tendencia al crecimiento de su deuda gracias al saldo superavitario de sus cuentas públicas.

Todas las comunidades han registrado aumentos de deuda pública en 2013, pero sobresale el incremento registrado en Murcia, en Castilla-La Mancha, en Cataluña y en Baleares, que supera los 3 puntos del PIB regional respectivo. Además, son estas comunidades, junto con la Comunidad Valenciana, las que tienen un mayor *stock* de deuda acumulada, superior al 20 por 100 del PIB regional.

En cuanto a las corporaciones locales, se produjeron descensos de la deuda pública prácticamente generalizados, tanto en los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, como en las diputaciones, los consejos y cabildos insulares y las ciudades autónomas, con la excepción de las diputaciones forales vascas y las capitales de provincia menos importantes. En particular, todas las capitales de provincia con más de 500.000 habitantes vieron reducir su endeudamiento, aunque en valores absolutos sigue destacando el elevado endeudamiento de Madrid, que explica el 17 por 100 de toda la deuda local (cuadro I-35).

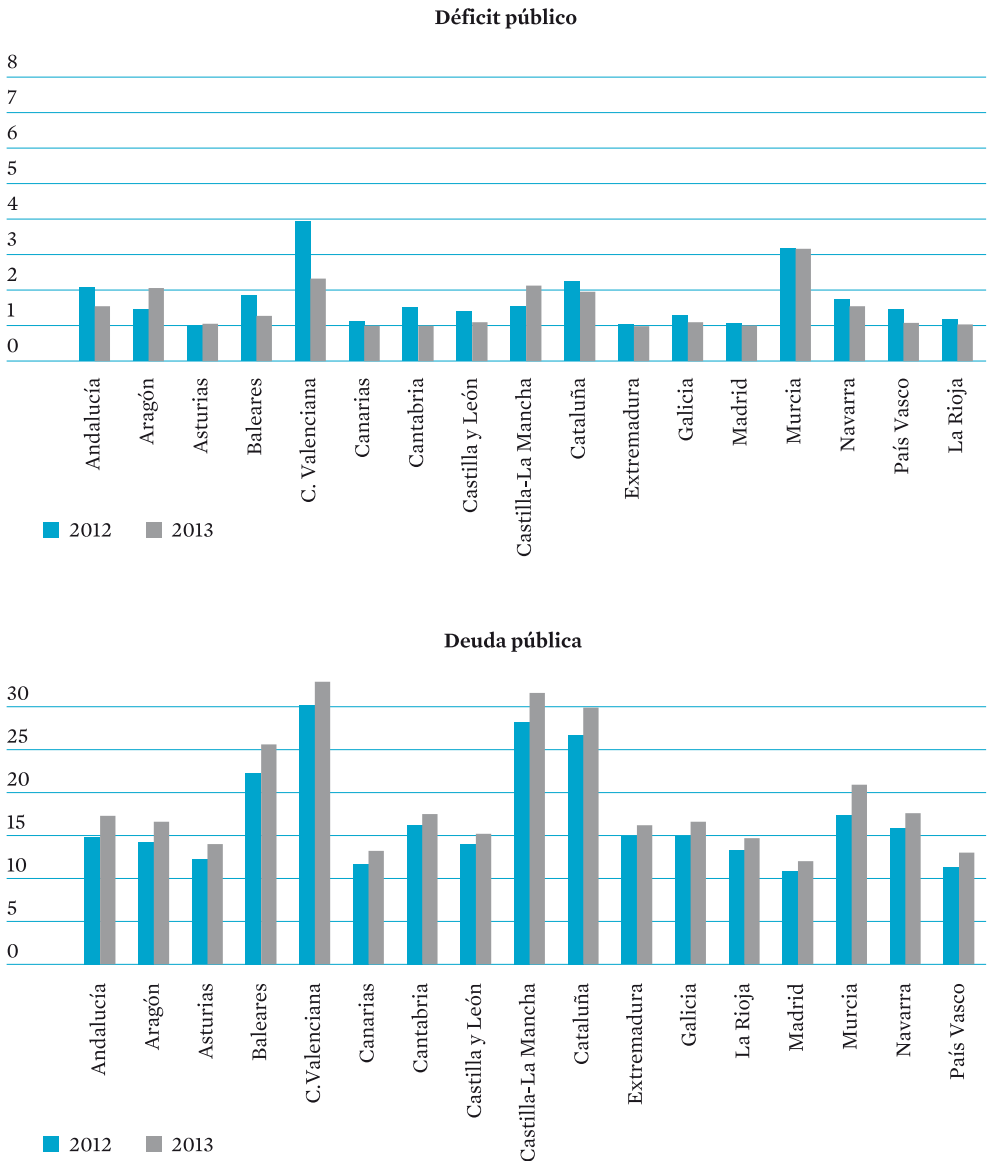
Comenzando por el lado del gasto público, —responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100— en 2013 se produjo una disminución agregada del 6,8 por 100, reduciendo su participación en el PIB desde el 47,8 hasta el 44,8 por 100 (cuadro I-36), si bien hay que tener en cuenta que si se descuentan las ayudas extraordinarias a la banca, que en 2012 fueron muy cuantiosas, el gasto público habría aumentado un 0,2 por 100.

Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas

170. El Fondo de Liquidez Autonómico se creó mediante Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. En 2013 el Estado ha realizado aportaciones patrimoniales al mismo por valor de 23.000 millones de euros.

171. En 2013 la aportación ascendió a 3.809 millones de euros.

GRÁFICO I-48. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2012-2013
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

La mayoría de las partidas aumentaron destacando, en primer lugar, el pago de intereses de la deuda (11,1 por 100), reflejo del pronunciado aumento del endeudamiento público y a pesar de la reducción de los tipos de interés de la deuda española. También se incrementó el gasto en prestaciones sociales (1,9 por 100), por el aumento del gasto en

CUADRO I-35. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2012-2013

Tipo de corporación local	2012		2013	
	Millones de €	Millones de €	Var. %	% total
1. Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales	35.262	35.129	-0,4	84,7
– Capitales de provincia	15.966	15.910	-0,4	38,4
Barcelona	1.178	1.110	-5,8	2,7
Madrid	7.430	7.036	-5,3	17,0
Málaga	748	701	-6,3	1,7
Sevilla	482	439	-8,9	1,1
Valencia	977	872	-10,7	2,1
Zaragoza	882	861	-2,4	2,1
Resto capitales de provincia	4.271	4.891	14,5	11,8
– Resto	19.295	19.218	-0,4	46,3
2. Diputaciones, consejos y cabildos insulares	6.304	6.000	-4,8	14,5
– Diputaciones de régimen común	3.351	2.865	-14,5	6,9
– Diputaciones forales del País Vasco	2.064	2.334	13,1	5,6
– Consejos y cabildos insulares	889	802	-9,8	1,9
3. Ciudades autónomas	374	357	-4,5	0,9
Total	41.939	41.485	-1,1	100,0

Fuente: Banco de España. Boletín Estadístico de marzo de 2014.

pensiones, que se produce fundamentalmente por el efecto sustitución, y no del gasto en desempleo que, a pesar del notable aumento de las incorporaciones al paro, se reduce por el 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 sistema¹⁷². Por su parte, los gastos de personal aumentan solo ligeramente (0,8 por 100), por efecto de la congelación un año más de los salarios públicos, de la prohibición de la reposición de vacantes salvo casos excepcionales, y de la reducción del empleo público¹⁷³. Por último, la partida de otras transferencias se incrementa (8,8 por 100) por el aumento de las aportaciones a la Unión Europea y a pesar del descenso de la ayuda oficial al desarrollo.

En cuanto a las partidas que se reducen, dentro de los gastos corrientes destacan los consumos intermedios (-3,8 por 100), muy ligados a la prestación de servicios públicos autonómicos y locales, y las transferencias sociales en especie suministradas por el mercado, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos), se reducen por tercer año consecutivo (-1,3 por 100). Pero sin duda el recorte más pronunciado afectó, un año más, a los gastos de capital, tanto en inversión directa como en transferencias de capital, que en conjunto,

172. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión véase epígrafe 5.9 del capítulo III.

173. Estas medidas, junto con el establecimiento con carácter general de la jornada de 37,5 horas en el sector público, se aprobaron mediante Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

CUADRO I-36. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2013

Conceptos	Mill. €												Var. %				% PIB		
	2012	2013	Diferencia	13-12	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Ingresos no financieros	382.586	386.250	3.664	-74	-74	-8.5	4.5	-1.4	1.1	1.0	41.1	36.9	35.1	36.7	36.2	37.2	37.8		
Ingresos corrientes	381.118	382.934	1.816	-6.8	-6.8	-7.8	4.3	-1.1	0.6	0.5	40.6	36.6	35.1	36.6	36.2	37.0	37.4		
Impuestos sobre la renta	105.516	105.107	-409	-15.4	-12.9	-13.3	18.6	-4.6	3.3	4.6	11.6	9.8	8.8	10.5	10.0	10.5	11.0		
Impuestos sobre la producción	107.998	112.914	4.916	-12.7	-13.3	-2.1	0.1	-0.6	-4.0	-2.5	13.0	13.2	13.4	13.4	13.3	13.0	12.8		
Cotizaciones sociales (1)	133.845	130.438	-3.407	4.6	-2.1	2.6	3.1	-1.0	4.3	1.9	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5		
Cobros por bienes y servicios (2)	15.251	15.539	288	3.9	3.9	2.6	3.1	-1.0	4.3	1.9	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5		
Rentas de la propiedad (3)	10.422	10.808	386	9.4	-8.1	-9.4	6.9	3.1	3.7	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1		
Transferencias	8.086	8.128	42	-6.6	21.4	0.1	-0.4	-9.9	0.5	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8		
Ingresos de capital	1.468	3.316	1.848	-46.1	-95.5	447.1	-157.5	-443.0	125.9	0.5	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3		
Impuestos	3.826	5.036	1.210	-9.4	-11.0	-1.9	-8.0	-1.8	31.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5		
Transferencias (4)	5.577	4.941	-636	-15.1	18.4	-2.0	-11.5	24.3	-11.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5		
Ajuste por recaudación incierta	-7.935	-6.661	1.274	27.5	51.6	-8.5	2.9	-9.9	-16.1	-0.5	-0.6	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-0.8	-0.7		
Gastos no financieros	492.046	458.666	-33.380	9.2	7.4	0.1	-1.2	2.8	-6.8	39.2	41.4	46.2	46.3	45.7	47.8	44.8	44.8		
Gastos corrientes	427.527	433.038	5.511	10.0	8.0	1.9	1.0	-1.8	1.3	33.8	36.0	40.4	41.2	41.6	41.5	42.3	42.3		
Remuneración de asalariados	115.213	116.090	877	9.9	6.1	0.0	-1.6	-6.8	0.8	10.2	10.9	12.0	12.0	11.8	11.2	11.3	11.3		
Consumos intermedios	58.727	56.489	-2.238	8.8	2.7	0.4	0.5	-5.9	-3.8	5.3	5.5	5.9	5.9	6.0	5.7	5.5	5.5		
Impuestos sobre la producción	312	331	19	22.2	18.1	8.3	13.5	0.0	6.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Transferencias sociales en especie (5)	28.311	27.940	-371	10.7	9.6	-0.4	-3.3	-7.0	-1.3	2.5	2.7	3.0	3.0	2.9	2.8	2.7	2.7		
Prestaciones sociales	167.676	169.961	2.285	11.1	12.7	5.2	0.9	2.8	1.4	11.6	12.5	14.7	15.5	15.6	16.3	16.6	16.6		
Subvenciones a la producción	10.439	10.447	8	5.1	-0.5	0.0	-1.3	-10.7	0.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0		
Otras transferencias	15.327	16.676	1.349	16.7	7.2	-8.7	-2.5	-10.7	8.8	1.5	1.7	1.8	1.7	1.6	1.5	1.6	1.6		
Intereses y otras rentas de la propiedad	31.522	35.104	3.582	2.9	6.5	9.6	29.5	19.6	11.4	1.6	1.6	1.6	1.8	1.9	2.5	3.1	3.4		
Gastos de capital	64.519	25.628	-38.891	4.2	3.2	-12.6	-18.5	48.8	-60.3	5.4	5.4	5.8	5.1	4.1	6.3	2.5	2.5		
Formación bruta de capital	17.742	15.167	-2.575	2.5	7.1	-10.8	-25.8	-42.6	-14.5	4.0	4.0	4.5	4.0	3.0	1.7	1.5	1.5		
Transferencias	45.871	9.997	-35.874	1.4	-7.7	-20.1	32.1	241.5	-78.2	1.3	1.3	1.2	1.0	1.3	4.5	1.0	1.0		
Adquisición neto activos no fin. no prod.	906	464	-442	290.1	-10.1	-2.6	-173.7	-191.3	-48.8	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0		
Capacidad (+) necesidad (-) financiación	-109.460	-72.416	37.044	-	-	-	-	-	-	2.0	-4.5	-11.1	-9.6	-10.6	-10.6	-7.1	-7.1		
<i>Pro Memoria: PIB nominal</i>	1.029.279	1.022.988	-6.291	3.3	-3.8	-0.1	0.1	-1.6	-0.6	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Nota: en términos de contabilidad nacional (SEC-95) y Protocolo de Déficit Excesivo.

(1) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas; (2) Pagos por producción de mercado y no mercado; (3) Intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad; (4) Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas; (5) Suministradas por productores de mercado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

y descontando las ayudas a la banca, se reducen un 16,5 por 100, un dato preocupante teniendo en cuenta la vinculación de la inversión pública, muy concentrada en I+D y en infraestructuras de transporte, con la competitividad estructural de la economía y el impulso del crecimiento económico.

En cuanto a la evolución de los ingresos no financieros —de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales—, como ya se ha comentado, en 2013 se produjo solo un ligero aumento, del 1,0 por 100, a pesar de los aumentos impositivos aprobados, debido a que las principales bases fiscales, fundamentalmente consumo y salarios, siguieron contrayéndose por sexto año consecutivo, en un contexto de recesión y fuerte destrucción de empleo. Más en concreto, y debido a las medidas adoptadas, se lograron incrementos de la recaudación por impuestos indirectos (4,6 por 100), mientras que los impuestos directos se redujeron un 0,4 por 100, fundamentalmente por la caída de sociedades. Por su parte, las cotizaciones sociales, a pesar del aumento de las bases máximas de cotización, experimentaron un retroceso del 2,5 por 100, porque continuó el descenso de la afiliación, se produjo una sustitución de cotizantes con un aumento relativo de los trabajadores con menores bases, así como un descenso de las cotizaciones por desempleo por la caída de la tasa de cobertura¹⁷⁴, un resultado que, dada la magnitud de esta partida, además de explicar el déficit de la Seguridad Social, lastró el resultado recaudatorio del conjunto de las Administraciones públicas.

En cuanto a las principales figuras tributarias, la información desagregada de recaudación en términos de caja que ofrece la AEAT (gráfico I-49) revela que, en el caso del IRPF, la persistencia de la caída de las rentas salariales —por la destrucción de empleo asalariado, la menor cobertura de las prestaciones por desempleo y la rebaja de los salarios medios públicos y privados— provocó que, a pesar de las subidas impositivas (el gravamen complementario, el aumento de las retenciones de las rentas de actividades profesionales, la eliminación de la compensación por vivienda y el nuevo gravamen de los premios de lotería) y de la progresividad en frío¹⁷⁵, los ingresos por este impuesto se redujeran en 2013 un 0,9 por 100. En ausencia de cambios normativos la recaudación hubiera caído un 4,1 por 100.

Por su parte, la recaudación del Impuesto sobre Sociedades se redujo de manera notable, un 7,0 por 100, a pesar del aumento de los beneficios empresariales, de la limitación de la deducción de los gastos por amortización y de los gastos financieros, y del nuevo gravamen por revalorización de activos. Este resultado contrasta mucho con el incremento recaudatorio registrado en 2012 (+16,6 por 100), y responde fundamentalmente a que algunas de las medidas adoptadas el año anterior, ya sea el aumento de los pagos fraccionados como el diferimiento de las deducciones (bases imponibles negativas, fondo de comercio y otras deducciones), tenían un efecto coyuntural sobre

174. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social, véase el epígrafe 5.3 del capítulo III.

175. Es el exceso de progresividad que se produce por el mero efecto de la inflación, que requeriría del ajuste anual (indiciación) de las deducciones, los mínimos personales y la tarifa.

GRÁFICO I-49. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2000-2013

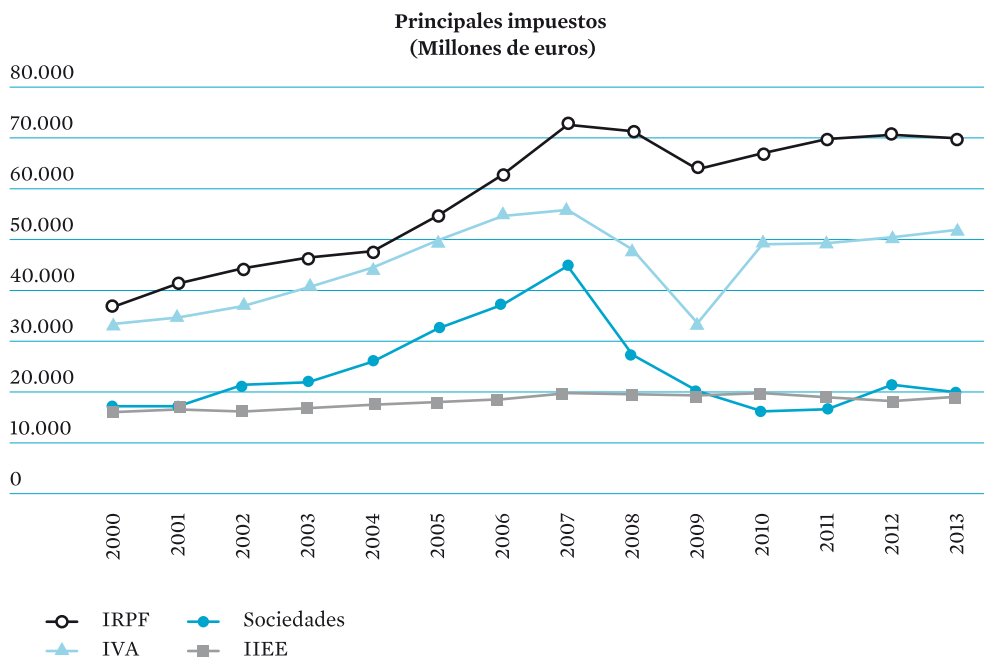
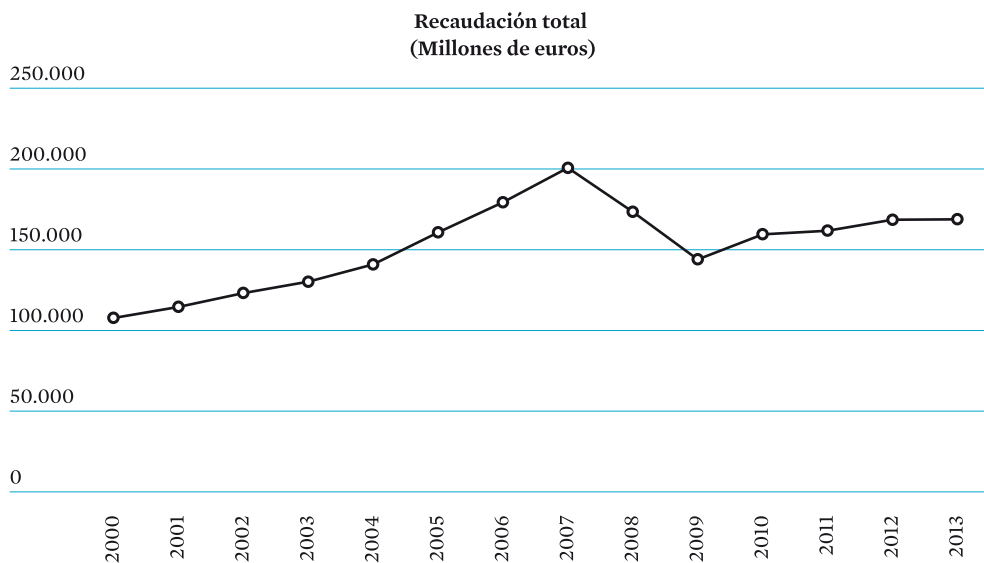


GRÁFICO I-49. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2000-2013 (continuación)

Impuesto	Tasas de variación (%)												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
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
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
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
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
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
Total	6,3	7,5	5,7	8,2	14,1	11,6	11,9	-13,6	-17,0	10,8	1,4	1,4	0,2

Nota: los ingresos están computados en términos de caja.

* Incluye recaudación del I. renta de no residentes. I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto impuestos indirectos.

Fuente: AEAT, Informes de Recaudación Tributaria.

la recaudación y solo implicaban un adelanto de los cobros por parte de la Administración tributaria, circunstancia que, una vez liquidado el impuesto en el ejercicio siguiente, se traduce en menores ingresos, cuando no en devoluciones a las empresas.

Por lo que respecta al IVA, su recaudación en términos de caja creció un 2,9 por 100 en 2013, a pesar de la considerable caída del gasto final sujeto a IVA, que la AEAT cifra en aproximadamente un 5 por 100, y, en particular, del importante descenso del gasto en compra de vivienda nueva, que se vio desalentado por el endurecimiento de la fiscalidad asociada a la compraventa de viviendas a partir de 2013 (eliminación de la deducción por compra de vivienda en el IRPF y aumento del tipo aplicable de IVA del 8 al 10 por 100). Por tanto, el resultado positivo se debió al impacto de la subida de tipos en septiembre de 2012 y que operó plenamente en 2013 (aumento del tipo general del 18 al 21 por 100 y del reducido del 8 al 10 por 100, produciéndose asimismo trasvases de bienes y servicios del tipo reducido al general)¹⁷⁶. En ausencia de cambios normativos la recaudación por IVA hubiera caído un 13 por 100.

También dentro de la imposición indirecta, la recaudación por impuestos especiales aumentó un 4,7 por 100, también gracias a las subidas impositivas aprobadas, ya que se produjo una disminución de los consumos gravados. Así, la subida de los impuestos sobre el tabaco y el alcohol, el nuevo gravamen de los biocarburantes en el impuesto sobre hidrocarburos, junto con la inclusión en el mismo, por mandato comunitario, del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos que antes correspondía a las comunidades autónomas, más la entrada en vigor de los nuevos tributos medioambientales¹⁷⁷, explican el repunte de los ingresos. En ausencia de cambios normativos, la recaudación por impuestos especiales hubiera caído un 3,6 por 100.

176. Aprobada por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

177. Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica; Sendos impuestos sobre la producción y el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos; y canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica. Real Decreto-ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

CUADRO I-37. EFECTO RECAUDATORIO EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN 2013 *

Medida	Impuesto	Mill. €
Gravamen complementario	IRPF, IS	1.051
Subida retención actividades profesionales	IRPF	400
Eliminación paga extra en Administraciones públicas	IRPF	-269
Eliminación de la compensación por vivienda	IRPF	430
Gravamen sobre premios de loterías	IRPF	270
Medidas 2012 sobre la cuota de Sociedades	IS	-2.786
Medidas sobre los pagos fraccionados	IS	2.400
Gravamen revalorización de activos	IS	386
Aumento de tipos IVA	IVA	7.438
Aumento tipo IVA de la vivienda	IVA	612
Subida tipos tabaco	IIEE	177
Subida tipos alcohol	IIEE	13
Supresión devolución gasóleo	IIEE	35
Hidrocarburos	IIEE	1.149
Carbón utilizado en la producción eléctrica	IIEE	148
Fiscalidad medioambiental	IIEE	1.570
Declaración tributaria especial y gravamen sobre dividendos		-1.276
Tasas judiciales		149
1. Aumento recaudatorio por cambios normativos		11.897
2. Aumento recaudatorio total		280
– En tasa de variación		0,2
Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)		-11.617
– En tasa de variación		-6,9

* 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 2013.

En conjunto, el impulso recaudatorio de las reformas tributarias que desplegaron sus efectos en 2013 ascendió a 11.897 millones de euros, lo que implica que, en ausencia de las mismas, lejos de aumentar, los ingresos se hubieran reducido en 2013 un 6,9 por 100 (cuadro I-37).

En cualquier caso, y a pesar de las subidas impositivas, la comparación entre los resultados recaudatorios obtenidos en 2013 y los de 2007 de los impuestos estatales (cuadro I-38) arroja todavía una disminución de 32.000 millones de euros (un 3,1 del PIB), y sigue muy concentrada en el impuesto de sociedades, aún después de las importantes modificaciones introducidas en el tributo.

El hecho de que el buen comportamiento de los ingresos fiscales durante la etapa de expansión estuviera muy ligado a un patrón de crecimiento sustentado en una burbuja inmobiliaria y en la fortaleza de la demanda interna, explica las enormes dificultades recaudatorias del sistema impositivo español en la difícil coyuntura por la que actualmente atraviesa la economía española. De hecho, los numerosos y significativos cambios normativos introducidos en los impuestos en 2011, 2012 y 2013 no han producido aumentos relevantes de la presión fiscal, que sigue situándose entre las más bajas

CUADRO I-38. PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS* DESDE EL INICIO DE LA CRISIS

Impuesto	Millones de euros			Diferencia	
	2007	2013	%	Millones €	% PIB 2013
IRPF	72.614	69.951	-3,7	-2.663	-0,3
Sociedades	44.823	19.945	-55,5	-24.878	-2,4
IVA	55.851	51.931	-7,0	-3.920	-0,4
Impuestos especiales	19.786	19.073	-3,6	-713	-0,1
Resto*	7.602	7.947	4,5	345	0,0
Total	200.676	168.847	-15,9	-31.829	-3,1

* Incluye la recaudación del I. sobre la renta de no residentes y del resto de impuestos directos, así como del I. sobre primas de seguros, del I. sobre tráfico exterior y del resto impuestos indirectos.
Fuente: AEAT, Informes de recaudación tributaria.

de la Unión Europea, y ello debido a la persistente debilidad de la demanda interna, que es la variable determinante de las bases impositivas.

3.10.2. Los presupuestos de las Administraciones públicas para 2014

Los presupuestos de todas las Administraciones públicas para 2014, aprobados en diciembre de 2013, se enmarcaron en un escenario económico con perspectivas de ligero aumento de la producción (0,7 por 100) y de menor destrucción de empleo que en años precedentes (-0,2 por 100), por la relajación de las tensiones financieras y al mejor comportamiento de las economías de la zona euro. No obstante, posteriormente las previsiones económicas fueron revisadas, para mejor, en el Programa de Estabilidad 2014-2017 aprobado en abril, donde se estima que el PIB real crecerá un 1,2 por 100 y el empleo aumentará un 0,6 por 100. Este cambio en las proyecciones económicas obliga a interpretar con cautela las previsiones de ingresos y gastos contenidas en los documentos presupuestarios, sobre todo en relación con las partidas más ligadas al ciclo económico, como la recaudación por impuestos.

A pesar de la mejora de las perspectivas económicas, el mantenimiento de un elevado nivel de desempleo y la persistencia de importantes restricciones de acceso al crédito siguen condicionando el proceso de recuperación. En este escenario de debilidad económica, por cuarto año consecutivo se han aprobado con carácter generalizado presupuestos muy restrictivos, lo que puede suponer una rémora para la reactivación de la demanda interna y, con ella, de la actividad y el empleo.

El objetivo prioritario de los presupuestos y de la política económica del Gobierno sigue siendo reducir el déficit agregado de las Administraciones públicas hasta el 5,5 por 100, tal y como se ha fijado en el Programa de Estabilidad aprobado en abril de 2014. Dado que el déficit de 2013, excluidas las ayudas a la banca, alcanzó el 6,6 por 100 del PIB, lograr el objetivo establecido para 2014 implica realizar un ajuste de unos 10.000 millones de euros, siempre suponiendo que se produce el crecimiento del PIB nominal del 1,7 por 100 previsto en dicho Programa.

El esfuerzo de ajuste fiscal se distribuye entre las distintas Administraciones del siguiente modo. El Estado deberá reducir su saldo deficitario del 4,3 al 3,5 por 100 del PIB, la Seguridad Social del 1,2 al 1,0 y las comunidades autónomas del 1,5 al 1 por 100. En cambio, las corporaciones locales, que lograron un superávit del 0,4 por 100 en 2013, tienen previsto saldar sus cuentas en equilibrio en 2014, lo que, a diferencia del resto de Administraciones, les otorga cierto margen fiscal. Se prevé en todo caso un incremento considerable de la deuda pública agregada hasta el 98,9 por 100 del PIB, un aumento que responde, además de a la necesidad de financiar el déficit público, al mantenimiento de los programas de apoyo financiero a las Administraciones territoriales para cancelar deuda con proveedores y proporcionarles liquidez, a la dotación del Fondo de amortización del déficit eléctrico, y las aportaciones a los nuevos fondos europeos de rescate financiero.

A continuación se analizan los Presupuestos Generales del Estado consolidados (Estado, Seguridad Social y organismos), así como los presupuestos agregados de las comunidades autónomas para 2014.

3.10.2.1. Los Presupuestos Generales del Estado para 2014

Las cifras comparadas de los presupuestos iniciales no financieros (cuadro I-39) muestran una reducción de ingresos del 1,1 por 100 y un aumento del gasto del 1,8 por 100. Por el lado del gasto, se prevé una reducción de los gastos de personal del 0,5 por 100 por la congelación de las retribuciones, y la prohibición de la reposición de vacantes, que ha supuesto una significativa reducción del número de empleados públicos¹⁷⁸. Adviértase que la importante caída de esta partida en los presupuestos de 2013 se debe a un cambio contable consistente en detraer el gasto en clases pasivas de los gastos de personal y computarlo como transferencias corrientes.

Por su parte, los gastos en bienes y servicios aumentan un 6 por 100 porque incluyen los gastos asociados a la celebración de elecciones al Parlamento europeo.

En cuanto a los gastos financieros, por primera vez desde que comenzó la crisis registran un descenso, del 5,2 por 100, reflejando la caída de la prima de riesgo española y con ello, la mejora en las condiciones de acceso a la financiación por parte del Tesoro. En cambio, las transferencias corrientes registran un aumento del 2,6 por 100 por el incremento del gasto en pensiones contributivas¹⁷⁹, del gasto en protección por desempleo y de las aportaciones al presupuesto de la Unión Europea, que compensa el notable descenso de otras prestaciones sociales de carácter económico (dependencia, incapacidad temporal y prestaciones familiares, fundamentalmente), y de las transferencias a las comunidades autónomas.

178. Estas medidas se aprobaron mediante Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

179. El gasto en pensiones contributivas se incrementa un 5,4 por 100 por el aumento del número de pensionistas, de la pensión media y la revalorización del 0,25 por 100. En cambio, desciende notablemente el gasto en el resto de prestaciones de la Seguridad Social: pensiones no contributivas (-12,5 por 100), incapacidad temporal (-16,3 por 100), maternidad (-5,7 por 100) y dependencia y prestaciones familiares (-15,6 por 100).

CUADRO I-39. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2014 CONSOLIDADOS

Conceptos	Var. %												2014 % PIB*
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	2013 Mill. €	Mill. €	% total			
Ingresos no financieros	7,9	-2,2	-9,2	-4,4	3,1	2,0	-1,1	269.106	266.146	100,0	25,6		
Ingresos corrientes	7,6	-1,7	-9,7	-3,9	3,2	2,1	-1,4	267.027	263.346	98,9	25,3		
Impuestos directos y c. sociales	8,1	-1,8	-8,4	-4,2	-2,9	5,3	-0,7	194.043	192.669	72,4	18,5		
Impuestos indirectos	5,2	-5,9	-18,9	-11,3	-41,6	93,1	-7,5	40.734	37.688	14,2	3,6		
Tasas y otros ingresos	6,6	29,3	-6,1	9,2	29,4	-8,3	-11,4	7.990	7.081	2,7	0,7		
Transferencias corrientes	0,9	-3,5	-1,5	-6,9	244,1	-59,6	3,0	15.560	16.032	6,0	1,5		
Ingresos patrimoniales	33,5	15,4	0,1	43,3	-8,4	-1,5	13,5	8.699	9.877	3,7	0,9		
Ingresos de capital	30,4	-34,2	33,2	-39,3	-3,5	-12,8	34,7	2.079	2.800	1,1	0,3		
Enajenación inversiones reales	3,3	-35,6	-9,0	-15,5	1,8	-18,9	101,6	234	471	0,2	0,0		
Transferencias de capital	35,4	-34,0	38,9	-41,4	-4,2	-11,9	26,2	1.846	2.329	0,9	0,2		
Gastos no financieros	7,2	5,1	8,5	-9,9	0,5	3,2	1,8	308.522	314.087	100,0	30,2		
Gastos corrientes	7,4	5,3	8,2	-7,5	2,5	3,1	1,5	292.410	296.658	94,5	28,5		
Personal	7,0	5,6	2,3	-2,7	0,7	-35,4	-0,5	21.413	21.301	6,8	2,0		
Bienes y servicios	6,3	2,0	0,0	-6,2	-4,9	-5,8	6,0	7.179	7.613	2,4	0,7		
Gastos financieros	4,3	4,8	33,2	18,0	5,3	33,7	-5,2	38.660	36.662	11,7	3,5		
Transferencias corrientes	7,8	5,4	7,4	-10,8	2,7	5,2	2,6	225.157	231.081	73,6	22,2		
Gastos de capital	5,8	3,2	11,2	-33,6	-26,6	6,2	8,2	16.112	17.429	5,5	1,7		
Fondo de contingencia e imprevistos	2,4	4,9	15,2	-34,0	-4,2	9,6	3,8	2.595	2.695	0,9	0,3		
Inversiones reales	5,5	-2,7	-10,3	-32,9	-24,9	-15,1	-9,8	5.247	4.732	1,5	0,5		
Transferencias de capital	7,3	11,1	36,6	-34,1	-33,6	24,9	20,9	8.270	10.002	3,2	1,0		
Saldo no financiero								-39.416	-47.941	-	-4,6		
PIB nominal	3,3	-3,8	-0,1	0,1	-1,7	-0,6	1,7	1.022.988	1.040.379		100,0		

* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2017, aprobado en abril de 2014.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Pero con mucho, la partida que sufre el mayor recorte es, por sexto año consecutivo, la inversión pública, lo que sitúa esta partida en un nivel preocupante, dado su vinculación con la competitividad estructural de la economía. En cuanto a las transferencias de capital, el aumento previsto responde a los elevados costes del sistema eléctrico asumidos por el Estado, que ascienden a 4.154 millones de euros en 2014. Sin las ayudas a la banca y los costes del sistema eléctrico, esta partida registra, igual que la inversión real, descensos sistemáticos desde el inicio de la crisis.

Conviene recordar, en todo caso, que el margen de discrecionalidad de que dispone la Administración central para reducir el presupuesto es cada vez más estrecho, porque cada vez tienen más peso los compromisos ineludibles. Así, a pesar de su reducción, los intereses de la deuda absorberán en 2014 el 10,3 por 100 del gasto de la Administración central. Si a ello se suman las transferencias a otras Administraciones (territoriales y de la Unión Europea), las prestaciones por desempleo y las pensiones, el gasto comprometido absorbe en torno al 70 por 100 del gasto total.

Por funciones, y comparando siempre los presupuestos iniciales (cuadro I-40), los PGE para 2014 prevén una notable reducción del gasto en casi todas las partidas en las que el Gobierno tiene margen de discrecionalidad, salvo en fomento del empleo, educación, vivienda y actuaciones económicas que, en general, habían sufrido recortes importantes en los ejercicios precedentes.

A diferencia de ejercicios anteriores, resulta positiva y más acorde con la realidad del mercado de trabajo español, el incremento previsto tanto en protección por desempleo como en políticas activas de empleo. Asimismo es de valorar el esfuerzo que se hace por revertir la tendencia a la reducción del gasto en educación y vivienda, a pesar de ser marginales las competencias del Estado en estos ámbitos. En cambio, resulta preocupante que se mantenga la tendencia al recorte del gasto en servicios sociales, en prestaciones económicas de carácter social (dependencia, familia, incapacidad), en sanidad y en cultura. Igualmente inquietante es que continúe el declive de la inversión en infraestructuras, por su importancia dinamizadora para el conjunto de la economía.

Por el lado de los ingresos, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2014 prevén una disminución agregada del 1,1 por 100, un resultado lastrado por las pérdidas recaudatorias previstas tanto en los ingresos impositivos como en las cotizaciones sociales. En el primer caso, este resultado se produciría, a pesar de la leve recuperación de las bases imponibles estimada por el Gobierno, por el menor impacto relativo de las reformas tributarias que surtirán efecto en 2014. En el caso de las cotizaciones sociales, la pérdida recaudatoria que se cifra en el 2,9 por 100, estará ligada tanto a la reducción de la base de cotización media por la caída de los salarios, como a la rebaja de las cotizaciones para nuevas contrataciones indefinidas aprobada en febrero de 2014 (tarifa plana de 100 euros)¹⁸⁰.

180. Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

CUADRO I-40. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2014: GASTO CONSOLIDADO POR FUNCIONES O POLÍTICAS
(Capítulos I a VIII del presupuesto de gasto, es decir, incluyendo variación de activos financieros)

Políticas	Var. %													% sobre el total				Mill. €	PIB*
	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014	2014			
Servicios públicos básicos	10,5	0,9	-1,1	-8,6	-9,2	-6,6	-1,8	6,9	6,2	6,2	6,2	5,7	4,8	4,6	16,431	1,6			
Seg. ciudadana e inst. penitenciarias	3,8	2,4	2,6	-5,3	-0,6	-5,4	-0,3	2,7	2,5	2,5	2,7	2,7	2,3	2,2	7,881	0,8			
Defensa	5,9	-3,7	-6,2	-6,6	-8,7	-7,7	-2,3	2,6	2,2	2,1	2,2	2,0	1,7	1,6	5,654	0,5			
Política exterior	51,6	6,0	-3,5	-22,5	-38,8	-11,0	-6,7	1,1	1,0	1,0	0,9	0,5	0,4	0,4	1,395	0,1			
Justicia	7,8	6,0	9,7	-5,8	-5,9	-4,3	-2,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	1,501	0,1			
Gasto social	7,9	9,5	3,9	1,3	-4,3	1,9	4,4	50,6	49,7	51,6	58,0	56,3	51,8	52,6	186,582	17,9			
Pensiones	7,2	8,3	2,1	3,6	3,2	4,9	4,9	31,2	30,3	30,9	35,5	37,2	35,2	35,9	127,484	12,3			
Desempleo	9,0	24,3	57,9	-1,6	-5,5	-6,3	10,1	5,0	5,6	8,8	9,6	9,2	7,8	8,4	29,728	2,9			
Otras prestaciones económicas	10,1	6,3	-3,8	-5,7	-11,5	-1,1	-2,3	4,5	4,3	4,1	4,3	3,9	3,4	3,3	11,604	1,1			
Fomento del empleo	5,4	-1,3	2,2	-5,4	-21,3	-34,5	7,9	2,4	2,2	2,2	2,2	1,8	1,1	1,1	4,074	0,4			
Salud	5,6	4,3	0,2	-8,2	-6,6	-3,0	-0,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	3,840	0,4			
Gestión y admón. de la Seg. Social	7,5	15,0	-50,8	22,1	-62,7	52,9	-1,3	3,6	3,7	1,8	2,5	0,9	1,3	1,2	4,377	0,4			
Educación	18,0	1,9	3,5	-8,1	-20,1	-14,4	10,6	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	2,150	0,2			
Servicios sociales y promoción social	24,8	9,7	9,1	-7,9	-16,0	34,3	-36,4	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,5	1,810	0,2			
Cultura	8,2	5,2	-6,6	-7,9	-18,7	-19,6	-0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	716	0,1			
Vivienda	10,4	17,3	-7,3	-18,7	-32,7	-6,6	4,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	800	0,1			
Actuaciones económicas	8,3	-1,4	1,9	-17,7	-17,4	0,4	6,3	12,6	11,1	11,3	10,3	8,7	7,8	8,1	28,803	2,8			
Agricultura, pesca y alimentación	3,7	0,1	1,1	-4,3	-1,4	-9,4	0,8	2,8	2,5	2,6	2,7	2,7	2,2	2,2	7,721	0,7			
Infraestructuras	3,2	-10,3	8,7	-38,2	-22,1	-13,5	-8,6	4,7	3,8	4,1	2,8	2,2	1,7	1,5	5,452	0,5			
I+D+i civil	17,4	6,9	-1,4	-6,3	-26,6	0,0	1,3	2,4	2,3	2,3	2,4	1,8	1,6	1,6	5,633	0,5			
Industria y energía	9,8	23,7	12,3	-13,3	-32,3	141,2	26,4	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,3	1,6	5,782	0,6			
Subvenciones al transporte	34,5	-14,4	-18,0	1,8	-0,1	-27,0	36,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,5	1,614	0,2			
Comercio, turismo y pynes	2,3	36,0	-7,1	-5,2	-23,5	-18,8	5,0	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	934	0,1			
I+D+i militar	4,9	-12,1	-18,9	-14,7	-24,9	-52,0	39,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	507	0,0			
Otras actuaciones económicas	36,2	-5,1	1,8	-4,6	-12,2	27,0	28,7	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	1,160	0,1			
Actuaciones generales	7,5	0,9	13,9	-26,0	13,9	34,3	0,0	30,0	27,2	30,9	25,4	29,3	35,6	34,6	122,806	11,8			
Transferencias a otras AA.PP.	8,7	0,2	10,8	-41,8	16,1	-2,8	-4,8	21,1	19,0	21,0	13,5	15,9	14,0	13,0	45,988	4,4			
Deuda pública	4,3	4,8	33,3	18,1	5,3	33,8	-5,2	5,3	5,0	6,6	8,7	9,3	11,2	10,3	36,590	3,5			
Servicios de carácter general	5,6	-0,1	3,3	-14,0	-18,3	355,9	0,4	2,9	2,6	2,7	2,5	2,1	8,6	8,5	29,974	2,9			
Administración financiera y tributaria	4,4	-1,8	-6,1	-6,1	308,6	-4,4	75,6	0,5	0,5	0,4	0,4	1,8	1,6	2,7	9,660	0,9			
Alta dirección	7,6	-0,7	7,1	-20,0	-3,2	-6,0	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	594	0,1			
Total políticas de gasto	8,0	11,3	0,1	-9,9	-1,3	10,8	2,7	100	100	100	100	100	100	100,0	354,622	34,1			
PIB nominal	3,3	-3,8	-0,1	0,1	-1,7	-0,6	1,7								1.040.379	100,0			

* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2017, aprobado en abril de 2014.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

CUADRO I-41. PREVISIÓN DE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATALES PARA 2014

Impuesto	Millones de euros		Variación (%)	
	2013	2014 (e)	2013	2014 (e)
1. IRPF	69.951	73.196	-0,9	4,6
2. Sociedades	19.945	22.327	-7,0	11,9
3. IVA	51.931	54.849	2,9	5,6
4. Impuestos especiales	19.073	20.453	4,7	7,2
5. Resto*	7.947	7.807	1,4	-1,8
Total impuestos	168.847	178.632	0,2	5,8

Nota: datos en términos de caja antes de descontar las participaciones territoriales en IRPF, IVA e IIEE.

* Incluye recaudación del I. Renta de no residentes y resto de impuestos directos estatales; I. sobre primas de seguros, I. sobre Tráfico exterior y resto impuestos indirectos estatales.

(e) Estimación de los PGE para 2014.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, AEAT y PGE 2014.

Conviene puntualizar aquí, que resulta imposible calibrar la evolución de los ingresos por impuestos a través de las cifras agregadas contenidas en los PGE porque la aplicación del sistema de financiación autonómica implica la cesión de tributos directos e indirectos y transferencias compensatorias a las comunidades autónomas, que se realizan en cada ejercicio con arreglo a las estimaciones de ingresos y se liquidan con dos años de retraso, lo que produce importantes distorsiones en las series de impuestos y de transferencias, en particular en 2012 y 2013.

Sin embargo, es posible tomar en consideración los ingresos impositivos estatales antes de descontar la participación en los mismos de las comunidades autónomas, y compararlos con los resultados de recaudación tributaria en términos de caja efectivamente obtenidos en 2013 que ofrece la AEAT. De esta manera, los PGE para 2014 prevén un significativo aumento de los ingresos por impuestos, del 5,5 por 100 (cuadro I-41).

Esta estimación tan positiva se debe, en primer lugar, a que la recaudación en 2013 resultó ser bastante inferior a la prevista inicialmente en los presupuestos, como se explicó en el epígrafe anterior, lo que distorsiona la comparación. En segundo lugar, los PGE prevén una sensible recuperación de la demanda interna en 2014 y, con ella, de las principales bases fiscales, y es este factor, y no las reformas impositivas, lo que explicaría, según el Gobierno, ese aumento de la recaudación impositiva en 2014.

En el cuadro I-42 se relacionan todas las medidas tributarias aprobadas en 2013 que surtirán efecto en 2014. En general, se trata de tres tipos de medidas. Por un lado, se da continuidad a las reformas impositivas de los impuestos directos, vigentes en 2012 y 2013, con mayor impacto recaudatorio positivo (como el gravamen complementario del IRPF o las medidas de ampliación de la base imponible del impuesto de sociedades). Por otro lado, se adoptan nuevas medidas con un cierto efecto positivo en la recaudación de los impuestos directos. Por último, se aprueban una serie de incentivos fiscales para estimular a la inversión y la creación de nuevas empresas, con un impacto negativo en la recaudación. En conjunto, se espera que el

Reformas tributarias

CUADRO I-42. REFORMAS TRIBUTARIAS APROBADAS EN 2013

Tributo	Medida	Vigencia	Norma
IRPF	Eliminación del límite de la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único	2013- indefinida	1
	Reducción del 20% del rendimiento de actividades económicas para emprendedores los dos primeros años que tengan base imponible positiva	2013- indefinida	1
	Supresión de la exención de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de acciones o participaciones en empresas de nueva o reciente creación	29/10/2013- indefinida	2
	Nueva exención por reinversión en el supuesto de transmisión de acciones o participaciones en empresas de nueva o reciente creación	29/10/2013- indefinida	2
	Nueva deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación	29/10/2013- indefinida	2
	Nueva deducción por reinversión de beneficios en las empresas de reducida dimensión	2013- indefinida	2
	Prórroga reducción del rendimiento neto de actividades económicas por mantenimiento o creación de empleo	Indefinida	4
	Prórroga del gravamen complementario	Indefinida	4
	Reducción del gravamen para nuevas entidades en los dos primeros años que obtengan rendimiento neto positivo	2013- indefinida	1
	Nueva deducción por reinversión de beneficios en las empresas de reducida dimensión	2013- indefinida	2
	Mejora de la deducción por inversión en I+D+i	2013- indefinida	2
	Mejora de la reducción por la cesión de activos intangibles (“Patent box”)	29/10/2013- indefinida	2
	Mejora de la deducción por creación de empleo para trabajadores con discapacidad	2013- indefinida	2
	No deducibilidad del deterioro de la participación en el capital de entidades	2013- indefinida	3
Sociedades	No deducibilidad de las pérdidas de los establecimientos permanentes ubicados en el extranjero	2013- indefinida	3
	Prórroga régimen transitorio libertad de amortización para inversiones anteriores al 31/3/2012	2014-2015	3
	Prórroga tipos incrementados de los pagos fraccionados y pago fraccionado mínimo	2014-2015	3
	Prórroga limitación deducibilidad del fondo de comercio	2014-2015	3
	Prórroga límite para aplicación de deducciones	2014-2015	3
	Prórroga limitación de la compensación de bases imponibles negativas	2014-2015	3
	Prórroga limitación deducción de activos intangibles de vida útil indefinida	2014-2015	3
IVA	Nuevo régimen especial optativo del criterio de caja	2014- indefinida	2
IIIE	Creación del impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	2014- indefinida	3
Otros	Prórroga aumento del IBI	2014-2015	3

1. Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, por la que se adoptan determinadas medidas tributarias de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

2. Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

3. Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas Medidas tributarias en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

4. Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

aporte recaudatorio de las reformas tributarias sea prácticamente nulo, por lo que el aumento esperado de la recaudación impositiva se fia en exclusiva a la recuperación de las bases fiscales.

En el caso del IRPF el incremento de ingresos previsto en los PGE es notable, del 4,6 por 100, una tasa que contrasta con la reducción del 0,9 por 100 registrada en 2013. Los cambios normativos más importantes con un efecto positivo sobre la recaudación, además de la prórroga del gravamen complementario, son la supresión de la deducción por compra de vivienda y la integración en la base general de las ganancias patrimoniales de menos de un año. Con impacto recaudatorio negativo, destacan el aumento de los beneficios fiscales para emprendedores, como la deducción del rendimiento de actividades económicas para las empresas de nueva creación, la nueva deducción por reinversión de beneficios en empresas de reducida dimensión o los incentivos para los inversores en empresas de nueva creación.

Por su parte, para 2014 se prevé un incremento muy considerable de la recaudación del impuesto de sociedades, del 11,9 por 100, tras la fuerte caída registrada en 2013 (-7 por 100). A este resultado, que cambiaría la tendencia de los últimos ejercicios, debería contribuir el aumento esperado de los beneficios empresariales y el impacto neto positivo de los cambios normativos. Entre las medidas que provocarán un aumento de la recaudación destaca la prórroga de reformas previas, como la limitación de la compensación de las bases imponibles negativas, de la deducción del fondo de comercio, de los activos intangibles, y de las deducciones en cuota, así como el aumento de los pagos fraccionados. Además, se han aprobado dos nuevas disposiciones que eliminan la posibilidad de deducir el deterioro del valor de las participaciones en el capital o fondos propios de entidades, así como las rentas negativas de los establecimientos permanentes ubicados en el extranjero. Igual que en el IRPF, se han aprobado también algunos incentivos nuevos para estimular el emprendimiento, la inversión en general y la inversión en I+D en particular, en este caso, con un efecto negativo sobre la recaudación.

Respecto a la imposición indirecta, en los PGE se prevé un importante incremento de la recaudación tanto del IVA (5,6 por 100) como de los impuestos especiales (7,2 por 100), muy poco acordes con el escenario macroeconómico de los presupuestos iniciales, que preveían una notable reducción del consumo público (-2,9 por 100) y solo un leve aumento del consumo privado (0,2 por 100). En el caso del IVA, aún si mejorara el consumo, la previsión carece por completo de sentido porque el único cambio normativo con efectos en 2014, la introducción del IVA de caja, tendrá un efecto negativo, aunque transitorio, sobre la recaudación de 2014.

Por lo que respecta a los impuestos especiales, además de las nuevas subidas de los impuestos sobre el alcohol y el tabaco, la principal novedad es la creación del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, dentro de la fiscalidad medioambiental. El impacto recaudatorio conjunto de estas medidas será positivo, pero limitado, dada la debilidad de los consumos sujetos a gravamen.

CUADRO I-43. EL AJUSTE PRESUPUESTARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMPROMETIDO PARA 2014

Comunidad autónoma	Saldo fiscal 2013		Ajuste necesario para lograr el objetivo déficit del 1% del PIB en 2014	
	% PIB regional	Millones €	% PIB regional	Millones €
	2013		2013	
Andalucía	-1,55	-2.143,7	-0,55	-760,7
Aragón	-2,06	-664,5	-1,06	-341,9
Asturias	-1,06	-227,1	-0,06	-12,9
Baleares	-1,28	-333,6	-0,28	-73,0
C. Valenciana	-2,33	-2.267,9	-1,33	-1.294,5
Canarias	-1,00	-403,0	0,00	0,0
Cantabria	-1,00	-123,8	0,00	0,0
Castilla-La Mancha	-2,13	-766,6	-1,13	-406,7
Castilla y León	-1,10	-588,3	-0,10	-53,5
Cataluña	-1,96	-3.773,9	-0,96	-1.848,4
Extremadura	-0,99	-160,4	0,01	1,6
Galicia	-1,10	-607,2	-0,10	-55,2
Madrid	-1,01	-1.851,2	-0,01	-18,3
Murcia	-3,17	-835,3	-2,17	-571,8
Navarra	-1,55	-272,1	-0,55	-96,6
País Vasco	-1,08	-678,0	-0,08	-50,2
La Rioja	-1,04	-80,8	-0,04	-3,1
CCAA-17	-1,54	-15.695,9	-0,54	-5.503,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.10.2.2. Los presupuestos de las comunidades autónomas para 2014

Como se comentó más arriba, el nuevo objetivo de déficit de las comunidades autónomas establecido por el Gobierno para 2014 es del 1,0 por 100 del PIB, 0,5 puntos de PIB inferior al registrado en 2013, lo que implica que se verán obligadas a hacer un ajuste fiscal agregado (reduciendo el gasto y/o aumentando los ingresos) de aproximadamente 5.500 millones de euros. No obstante, el esfuerzo exigido a cada comunidad presenta una notable dispersión. Destacan, por orden de importancia absoluta, los ajustes comprometidos por Cataluña, la Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid, mientras que en términos relativos sobresalen los ajustes programados de Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Aragón, que superan el 1 por 100 del PIB regional respectivo (cuadro I-43).

Un año más, los presupuestos iniciales aprobados por las comunidades para 2014 incorporan un ajuste fiscal basado en una disminución del gasto superior a la reducción de ingresos. Así, de manera similar a las dinámicas observadas en los PGE, todas las partidas de gasto disminuyen, salvo los intereses de la deuda que aumentan un 8,2 por 100, y el ajuste se concentra en los gastos de capital, que se reducen un 11,6 por 100, reflejando tanto la reducción de las inversiones públicas como la reordenación del sector público empresarial autonómico (cuadro I-44).

También se prevé una reducción de los gastos de funcionamiento, tanto de personal como de compras y de bienes y servicios. En el primer caso, dado que las comunidades concentran más de la mitad del empleo público, tiene especial relevancia la prohibición de reposición de vacantes, que implica una pérdida sostenida de empleo público, así como las diversas medidas que prevén adoptar las comunidades para reducir las retribuciones, por la vía de suprimir complementos, reducir la paga extraordinaria, reducir proporcionalmente jornada y retribuciones o reducir, cuando no eliminar, gratificaciones o productividades. Los ahorros en compras de bienes y servicios se concentrarán un año más en la reducción del gasto farmacéutico hospitalario derivado, entre otras medidas, de la centralización de compras. Asimismo, se prevé una importante reducción de las transferencias corrientes, por la reducción de líneas de subvenciones y ayudas, la reducción de los gastos farmacéuticos no hospitalarios, la reducción del gasto educativo concertado y la reordenación del sector público autonómico.

Conviene recordar en este punto, que uno de los rasgos distintivos del sector público autonómico español es su especialización en políticas sociales, muy intensivas en empleo. De este modo, el gasto social absorbe el 60 por 100 de los presupuestos

CUADRO I-44. PRESUPUESTOS AGREGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2014

Conceptos	Var. %					2013	2014		
	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	Mill. €	Mill. €	% Total	% PIB*
Ingresos no financieros	-7,4	-2,3	-2,5	-5,6	-0,8	125.391	124.379	100,0	12,0
Ingresos corrientes	-7,2	-2,9	-0,8	-6,1	-0,3	117.361	117.045	94,1	11,3
Impuestos directos	-20,8	39,0	-3,3	-3,0	-0,6	35.929	35.732	28,7	3,4
Impuestos indirectos	-18,9	43,9	-1,9	-1,2	-0,7	48.103	47.750	38,4	4,6
Tasas y otros ingresos	-0,1	5,0	-11,1	12,1	-7,3	4.673	4.331	3,5	0,4
Transferencias corrientes	8,5	-46,2	3,5	-16,9	-3,6	28.114	27.092	21,8	2,6
Ingresos patrimoniales	-10,1	-23,3	135,6	-35,0	294,6	542	2.140	1,7	0,2
Ingresos de capital	-9,1	5,6	-24,4	4,1	-8,7	8.030	7.334	5,9	0,7
Enajenación inversiones reales	-8,2	-	-72,2	196,2	-4,6	2.559	2.441	2,0	0,2
Transferencias de capital	-9,1	-13,4	-9,7	-14,0	-10,6	5.471	4.893	3,9	0,5
Gastos no financieros	-0,6	-7,1	-2,3	-7,4	-1,8	138.417	135.967	100,0	13,1
Gastos corrientes	0,6	-4,0	1,2	-4,6	-0,6	123.549	122.816	90,3	11,8
Personal	1,4	-5,4	0,2	-5,4	-0,7	52.827	52.476	38,6	5,0
Bienes y servicios	-0,5	-4,5	1,4	-1,8	-0,1	26.256	26.239	19,3	2,5
Gastos financieros	35,9	18,0	47,0	40,0	8,2	8.114	8.778	6,5	0,8
Transferencias corrientes	-1,2	-3,6	-1,2	-10,9	-2,8	35.949	34.928	25,7	3,4
Fondo de contingencia e imprevistos	-	-	-	23,0	-2,2	403	394	0,3	0,0
Gastos de capital	-5,8	-20,7	-21,0	-24,9	-11,6	14.869	13.151	9,7	1,3
Inversiones reales	-17,8	-24,4	-26,3	-24,7	-11,9	6.544	5.765	4,2	0,6
Transferencias de capital	6,3	-17,8	-17,3	-25,1	-11,3	8.325	7.386	5,4	0,7
Saldo no financiero				-28,1	-11,0	-13.026	-11.588	-	-1,1
PIB nominal	-0,1	0,1	-1,7	-0,6	1,7	1.022.988	1.040.379		100,0

Nota: no se incluye el presupuesto de Navarra.

* PIB estimado en la Actualización del Programa de Estabilidad, 2014-2017, 30 de abril de 2014.

Fuente: MINHAP, *Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas 2014*.

autonómicos, con un claro protagonismo del gasto sanitario, educativo y en servicios sociales que, ahondando en la dinámica de los años previos, sufrirán recortes del 0,4, el 1,5 y el 0,5 por 100, respectivamente. Dada la importancia de los servicios públicos que prestan las comunidades para la ciudadanía, el ajuste del gasto en estas políticas debería ser limitado y centrado en mejoras de eficiencia en la provisión de los servicios ampliamente demandadas y compartidas¹⁸¹.

Las medidas de ajuste fiscal de las comunidades por el lado de los ingresos, se sustentarán en medidas no tributarias, como las privatizaciones de inmuebles y participaciones empresariales, la externalización de servicios, la enajenación de concesiones y el aumento de precios públicos, multas y sanciones, así como de medidas tributarias como el aumento de tasas, la creación de nuevos impuestos (fundamentalmente medioambientales) y subidas de impuestos sobre los que tienen competencias normativas (subida de tipos y eliminación de deducciones en el IRPF, patrimonio, transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones y ventas minoristas de determinados hidrocarburos).

3.10.3. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo

La estrategia fiscal a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal, si bien se enmarca en un escenario de incipiente recuperación económica, tanto en términos de actividad como de empleo.

De esta manera, la meta presupuestaria del Gobierno recogida en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 aprobado en abril, es lograr una rebaja del déficit de 5,5 puntos de PIB en cuatro años, desde el 6,6 por 100 registrado en 2013 —sin contar las ayudas a la banca— hasta el 1,1 por 100 proyectado para 2017. De este modo, en 2016 se lograría situar el déficit público por debajo del 3 por 100 fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cumpliendo así con los compromisos adquiridos en la Unión Europea.

La reducción del déficit público durante el periodo considerado se pretende lograr fundamentalmente a través de la reducción del gasto público (4,7 puntos de PIB) y, en menor medida, del aumento de ingresos públicos (1,2 puntos de PIB), sin que ello obste para que se sigan registrando incrementos de la deuda pública, que alcanzaría un máximo de 101,7 por 100 del PIB en 2015, para descender en los años sucesivos hasta el 98,5 por 100 (cuadro I-45).

Por el lado de los ingresos, la estrategia fiscal contempla la profundización en la recomposición de la cesta de ingresos durante los próximos cuatro años, incrementando sobre todo la imposición indirecta, que pasaría del 11,0 al 12,1 por 100 del PIB, y, en menor medida, la imposición directa, que aumentaría del 10,3 al 11,0 por 100 del PIB, en detrimento de las cotizaciones sociales, que descenderían del 12,8 al 12,3 por

181. Para un análisis detallado de las políticas sociales desarrolladas por las comunidades autónomas véase capítulo III de esta Memoria.

CUADRO I-45. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014-2017
(En porcentaje del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (e)	2015 (e)	2016 (e)	2017 (e)
Ingresos públicos	41,1	36,9	35,1	36,7	36,2	37,2	37,8	38,5	38,8	38,9	39,0
Gastos públicos	39,2	41,4	46,2	46,3	45,7	47,8	44,8	44,0	43,0	41,7	40,1
Déficit (-) o superávit (+) público*	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
Administración central*	1,2	-3,0	-9,3	-4,9	-3,5	-8,0	-4,8	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1
Seguridad Social	1,3	0,7	0,8	-0,2	-0,1	-1,0	-1,2	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
Comunidades autónomas	-0,2	-1,8	-2,1	-3,8	-5,2	-1,9	-1,5	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
Corporaciones locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda pública	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86,0	93,9	99,5	101,7	101,5	98,5
Variación del PIB real	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	1,2	1,8	2,3	3,0
Variación del empleo equivalente a tiempo completo	3,0	-0,2	-6,2	-2,3	-2,2	-4,8	-3,4	0,6	1,2	1,7	2,4

(e) Estimación.

Fuente: Eurostat y Ministerio de Economía y Competitividad. Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, 30 de abril de 2014.

100 del PIB. En general, el aumento de la presión fiscal vendría impulsado, no tanto por las reformas tributarias previstas, que son ambivalentes en términos de efecto recaudatorio, como se comentará a continuación, sino por la recomposición del crecimiento económico hacia aquellos componentes más importantes en la estructura de la recaudación, como el consumo privado, las rentas laborales y las importaciones.

Respecto a los impuestos indirectos, el incremento recaudatorio se logrará, además de por el mayor dinamismo del consumo privado, por el aumento de la imposición medioambiental (1.000 millones de euros), el paso al tipo general del IVA de ciertas categorías de productos por normativa comunitaria (305 millones de euros), y la implantación del impuesto sobre las transacciones financieras (600 millones de euros). En relación a este último impuesto, hay que destacar que se ha acordado en el Ecofin del 6 de mayo de 2014 retrasar su adopción hasta 2016, por lo que lo que no se contará hasta entonces con los ingresos previstos en el Programa de Estabilidad.

En cuanto a los impuestos directos, las reformas anunciadas del IRPF y del impuesto de sociedades, aún sin concretar, se estima que tendrán un impacto recaudatorio negativo entre 2015 y 2016 de 5.000 y 2.000 millones de euros, respectivamente. Por lo tanto, el aumento de la presión fiscal por impuestos indirectos proyectada en el periodo se sustenta en la recuperación de la actividad económica y el empleo y, con ella, de las bases imponibles de estos tributos, que se espera compensen con creces la reducción de la carga fiscal.

Por lo que respecta a las cotizaciones sociales, la caída de su participación en el PIB no se explica claramente en el Programa de Estabilidad. Más allá del efecto negativo de la tarifa plana para la contratación indefinida, la caída de su peso sobre el PIB en el periodo se justifica por la persistencia de la tendencia general a la contención salarial.

Por el lado del gasto, el considerable ajuste proyectado para los próximos cuatro años, de unos 40.000 millones de euros, se pretende lograr reduciendo todas las rúbricas de gasto. Desde el punto de vista funcional, en contraste con el notable aumento del gasto en el pago de intereses de la deuda, se prevé un recorte de gasto en términos de PIB en todas las políticas¹⁸² (cuadro I-46).

Atendiendo a la clasificación económica del gasto, las prestaciones sociales (no en especie), reducen su participación en el PIB en el periodo del 16,6 al 15,5 por 100 del PIB, debido a la caída del gasto en prestaciones por desempleo, por el cambio de ciclo, y al práctico estancamiento del importe unitario de las pensiones por las reformas recientemente adoptadas, en particular, la aplicación a partir de 2014 del factor de revalorización¹⁸³.

182. Para un análisis de las principales políticas véase el capítulo III de esta Memoria.

183. Para un análisis detallado de las reformas del sistema de pensiones véase el capítulo III de esta Memoria.

CUADRO I-46. PROYECCIONES DE AJUSTE FISCAL POR FUNCIONES, 2012-2017

Política	2012	2017	Variación %
Servicios generales (incluye intereses de la deuda)	6,1	6,4	4,8
Defensa	1	0,8	-15,6
Orden público y Seguridad	2,1	1,8	-15,1
Asuntos económicos*	7,7	3,5	-54,4
Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-17,7
Vivienda y servicios comunitarios	6,2	5,3	-13,3
Salud	6,2	5,3	-13,3
Actividades recreativas, cultura y religión	1,3	1,1	-16,8
Educación	4,5	3,9	-13,6
Protección social	17,7	16,4	-7,5
Gasto total	47,8	40,1	-15,9

* Incluye las ayudas a la banca.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad. Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, 30 de abril de 2014.

Pero con mucho, la rúbrica de gasto que más se reduce es el consumo público, que comprende la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie. Se trata de un gasto muy concentrado en las Administraciones territoriales, para el que se proyecta una caída de más 3 puntos de PIB a lo largo del periodo (del 20,1 al 17,0 por 100). Este resultado será consecuencia, por un lado, del mantenimiento de las medidas restrictivas en materia de personal dirigidas a reducir la plantilla y las retribuciones, como la congelación de los salarios, el endurecimiento del régimen de incapacidad temporal, la congelación de la oferta de empleo público y la amortización de las vacantes por jubilación. También se prevé lograr ahorros importantes a través de la contención del gasto farmacéutico y, de manera destacada, por la puesta en marcha de una importante batería de reformas de las Administraciones públicas, tanto las que se derivan del desarrollo del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas de 2012 (CORA), como de la aplicación de la Reforma de la Administración local aprobada en 2013¹⁸⁴.

El denominado Informe CORA, con el que se proyecta ahorrar 1.987 millones de euros hasta 2016, sin tener en cuenta las medidas de personal ni las de la reforma local, plantea un proceso, ya en curso¹⁸⁵, de reforma integral y multidimensional de todas las Administraciones públicas, donde se formulan, entre otras, medidas dirigidas a institucionalizar la estabilidad presupuestaria, a reducir el número de entes públicos, a clarificar el reparto competencial entre Administraciones para evitar duplicidades, a facilitar la unidad de mercado, a lograr ganancias de eficiencia mediante la centralización de decisiones, servicios y

*Reformas de las
Administraciones
públicas*

184. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

185. Según el último informe de seguimiento al final del primer trimestre se habían ejecutado un 30 por 100 de las medidas contempladas en el Informe CORA.

medios comunes, el desarrollo de cambios organizativos, como el impulso de la Administración electrónica, la simplificación de procedimientos o las medidas de apoyo a la liquidez de las Administraciones territoriales.

En lo que atañe a la reforma de la Administración local, los principales cambios tienen que ver, en primer lugar, con la delimitación expresa de las competencias municipales propias de los entes locales, para impedir que desarrollen políticas que corresponden a otras administraciones, salvo que les sean atribuidas por delegación con la correspondiente dotación presupuestaria. Esto significa que las Entidades locales deberán dejar de prestar servicios, por ejemplo, en materia de sanidad, educación y servicios sociales, unos ámbitos en que los ayuntamientos vienen desplegando importantes programas, complementarios a los de las comunidades autónomas, aprovechando el valor de la proximidad para cubrir las necesidades sociales de las diferentes localidades que, además, se han acrecentado de manera abrupta con la crisis.

En segundo lugar, la reforma plantea, para los municipios de menos de 20.000 habitantes, la gestión integrada de los servicios básicos a través de las diputaciones que, de este modo, y a pesar de ser instituciones con déficit democrático, verán reforzadas notablemente sus atribuciones en materia de recaudación tributaria, administración electrónica, contratación centralizada, elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros municipales, o coordinación y supervisión de los procesos de fusión de municipios que la norma trata de potenciar a través de diversos incentivos.

En tercer lugar, la reforma plantea la revisión del conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local para reducir su dimensión, una racionalización de sus órganos de gobierno y una reordenación de las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales. Además, y en aras de una mayor transparencia y control de las cuentas públicas, se establece la obligación de determinar, de acuerdo con criterios comunes, el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades locales, y se refuerza y dota de homogeneidad a la función interventora en las mismas. Por último, y con vistas a favorecer la iniciativa económica privada, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica y se suprimen determinados monopolios municipales.

El Gobierno estima que la aplicación de la reforma local supondrá una reducción del gasto hasta 2020 de más de 8.000 millones de euros, un ajuste ligado a los procesos de reducción del gasto impropio, de gestión integrada de servicios y de redimensionamiento del sector público local (cuadro I-47).

Con todo, la aplicación efectiva de una parte importante de las medidas contempladas en la Ley puede verse comprometida, a la vista de la elevada contestación y conflictividad que ha provocado esta reforma, que está dando lugar a la interposición de un buen número de recursos de inconstitucionalidad por parte de numerosos municipios y de algunas comunidades autónomas, por considerar que invade sus competencias y limita la autonomía local reconocida en el artículo 137 de la Constitución.

CUADRO I-47. REDUCCIÓN DEL GASTO ESTIMADO DE LA REFORMA LOCAL

Medida de reforma	Periodo 2013-2020	% sobre el total
Gasto impropio	3.735,2	46,6
Traspaso competencial sanidad, educación y servicios sociales	837,0	10,4
Gestión integrada de servicios básicos y fusiones	1.970,5	24,6
Entidades locales menores	13,9	0,2
Redimensionamiento del sector público local	1.397,6	17,4
Personal eventual y régimen de exclusividad	70,4	0,9
Total	8.024,6	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad. Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, 30 de abril de 2014.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 135 y en línea con lo acordado en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria adoptado en marzo 2012, establece la obligación de que las Administraciones públicas mantengan un *saldo estructural* equilibrado¹⁸⁶. Solo en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios positivos a largo plazo se permite un déficit estructural de hasta el 0,4 por 100 del PIB.

Déficit estructural

El déficit estructural es la diferencia entre el déficit observado y el *déficit cíclico*, neto también de las medidas temporales o excepcionales de ingresos y gastos. Es decir, en un contexto de debilidad económica como el que atraviesa la economía española, se trata de minorar el déficit por los incrementos de gasto y reducciones de ingresos debidas al ciclo, básicamente el aumento de las prestaciones por desempleo y el descenso de los ingresos impositivos y cotizaciones sociales. En consecuencia, la principal ventaja de evaluar el déficit en términos estructurales para fijar una estrategia de consolidación fiscal es que se permite preservar en cierta medida la capacidad de estabilización del déficit por la mera actuación de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

Sin embargo, la aplicación de esta regla fiscal es muy compleja técnicamente porque el déficit cíclico no es una variable directamente observable. El saldo cíclico es preciso estimarlo aplicando las elasticidades de ingresos y gastos públicos a la desviación entre el PIB observado y el PIB potencial o tendencial, es decir, a la denominada *brecha de producción* u *output gap*, para cuyo cálculo se requiere, a su vez, de la estimación de numerosas variables económicas con un alto grado de incertidumbre y de la asunción de numerosas hipótesis teóricas sujetas a controversia.

186. La regla de déficit estructural cero afecta únicamente a la Administración central y a las comunidades autónomas. Las entidades locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, mientras que la Seguridad Social podrá incurrir en déficit estructural de acuerdo con la normativa del Fondo de Reserva y siempre que quede compensado por un menor déficit de la Administración central.

CUADRO I-48. DÉFICIT CÍCLICO Y ESTRUCTURAL EN ESPAÑA SEGÚN EL GOBIERNO Y LA COMISIÓN EUROPEA, 2013-2015

Año	1		2		3 = 1 - 2		4		5 = 3 - 4		6		7 = 5 - 6	
	Saldo		Saldo cíclico		Saldo ajustado al ciclo		Medidas puntuales		Saldo estructural		Intereses de la deuda		Saldo estructural primario	
	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC	CE	MEC
2013	-7,1	-7,1	-3,8	-4,6	-3,3	-2,5	-0,5	-0,5	-2,8	-2,0	-3,4	-3,4	0,6	1,4
2014 (e)	-5,6	-5,5	-3,2	-4,0	-2,4	-1,5	0,0	-0,2	-2,4	-1,3	-3,5	-3,5	1,1	2,2
2015 (e)	-6,1	-4,2	-2,2	-3,2	-3,9	-1,0	-0,5	0,0	-3,4	-1,0	-3,6	-3,6	0,2	2,6

(e) Estimación.

Fuente: Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera 2014 y MEC, Programa de Estabilidad 2014-2017. Abril 2014.*

La elevada complejidad técnica de la estimación de los saldos estructurales lleva a que, aun usando el mismo método, se produzcan importantes discrepancias según la institución o analista que la realice. Si comparamos las recientes estimaciones del Ministerio de Economía y Competitividad, plasmadas en el Programa de Estabilidad, y de la Comisión Europea, recogidas en las previsiones de primavera, vemos que, a pesar de que el reciente acuerdo sobre la metodología de cálculo de la tasa de paro estructural (NAWRU) ha contribuido a aproximar los resultados¹⁸⁷, sobre todo en el caso de España, las diferencias siguen siendo notables, incluso para 2013, un ejercicio contablemente cerrado (cuadro I-48).

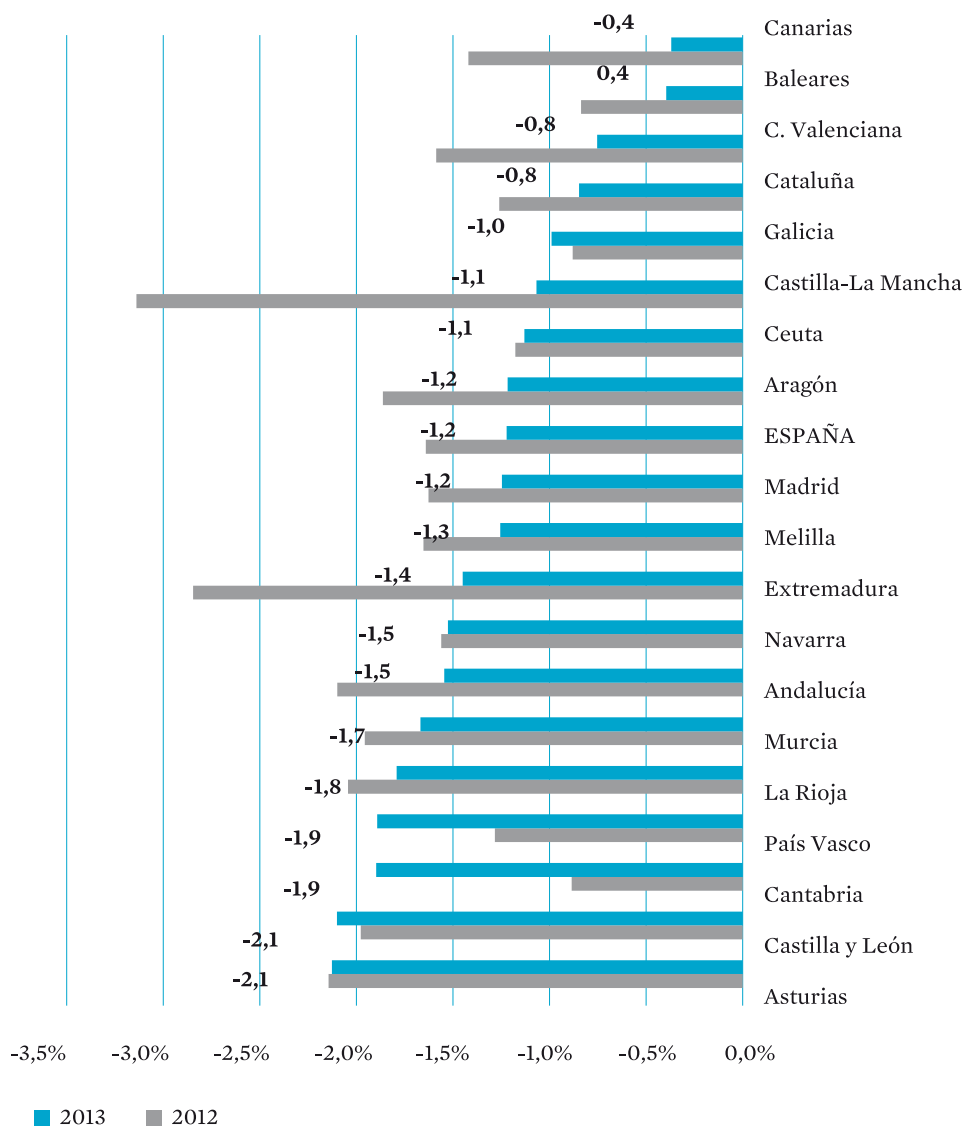
Nótese que la Comisión Europea, a diferencia del Gobierno, prevé un repunte del déficit observado en 2015 hasta el 6,1 por 100, frente al 4,2 por 100 previsto por el Gobierno, debido a que finaliza la vigencia de importantes medidas fiscales de aumento de ingresos en el IRPF (gravamen complementario) y sociedades (limitación de beneficios fiscales y aumento de los pagos fraccionados) adoptadas en 2012, que el Programa de Estabilidad no parece tomar en consideración.

3.11. ECONOMÍA REGIONAL

La mayor parte de las comunidades y ciudades autónomas vieron atenuado el ritmo de descenso de la actividad económica en 2013, aunque con diferencias significativas entre territorios, en función de su especialidad productiva, de la apertura de sus economías al exterior y de la dimensión y grado de corrección de los desequilibrios acumulados antes y durante la crisis. De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, frente a una caída media del PIB en España del 1,2 por 100 en 2013, siete comunidades autónomas mejoraron dicho nivel, destacando los archipiélagos canario y balear, con descensos en ambos casos del 0,4 por 100, y la Comunidad Valenciana y Cataluña, con tasas del -0,8 por 100 (gráfico I-50). En el lado opuesto se

187. Para una descripción de la nueva metodología véase Comisión Europea, *New estimates of Phillips curves and structural unemployment in the euro area*. Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 3, Issue 1, abril 2014.

GRÁFICO I-50. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2012 Y 2013
(Tasas de variación interanual)

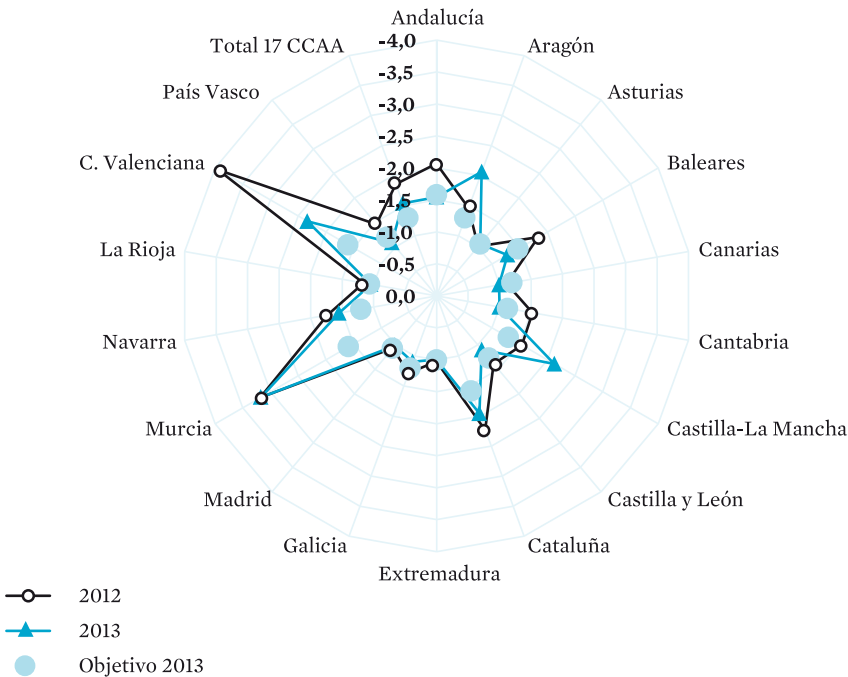


Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

situaron Asturias y Castilla y León, cuyas economías descendieron un 2,1 por 100, seguidas de País Vasco y Cantabria, con caídas del 1,9 por 100.

Respecto al año anterior solo hubo cuatro comunidades autónomas que mostraron un empeoramiento de la tasa de variación del PIB, destacando Cantabria, con un retroceso de un punto porcentual y País Vasco, con 0,6 puntos menos. Por su parte, las

GRÁFICO I-51. AJUSTE FISCAL REGIONAL ENTRE LOS AÑOS 2012 Y 2013
(Necesidad de financiación de las CCAA en porcentaje de su PIB)

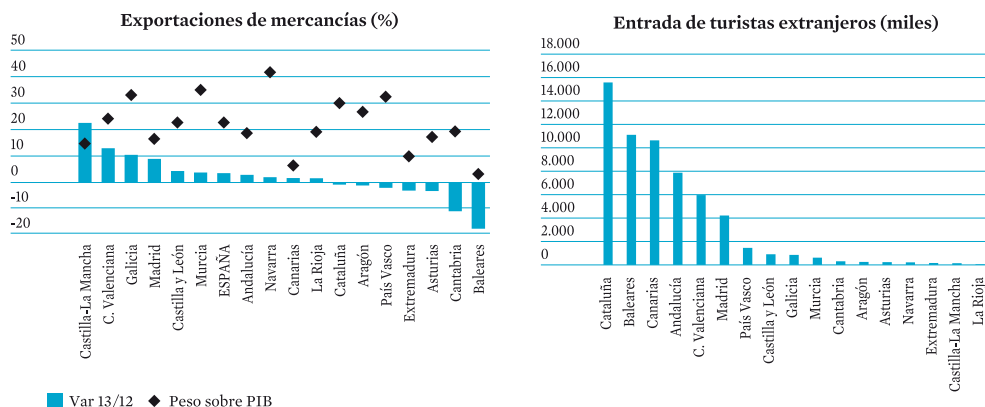


Fuente: IGAE.

mejoras más significativas las registraron Castilla-La Mancha y Extremadura, cuyas tasas se vieron incrementadas en 2,1 y 1,4 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de estas últimas, la mejora se explica fundamentalmente por el fuerte ajuste presupuestario que realizaron en 2012, a través de la implementación de las medidas contempladas en los Planes económico-financieros de reequilibrio, que dado el elevado peso que tiene el sector público en aquellas regiones, hizo que su actividad económica cayera por encima de la media. En 2013, sin embargo, el ajuste realizado por el conjunto de Administraciones públicas territoriales fue más suave, en gran medida por la implantación de objetivos diferenciados entre comunidades autónomas, que permitió menores esfuerzos fiscales para las regiones con mayores desequilibrios. No obstante, hubo seis comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana) que no cumplieron el objetivo previsto para 2013 y que, por tanto, deberán realizar un ajuste adicional en 2014 (gráfico I-51).

Uno de los factores que mejor explica la diferente evolución de las economías regionales en 2013 tiene que ver con su grado de apertura al exterior, en la medida en que el sector exterior y, más concretamente las exportaciones de bienes y servicios, volvieron a mostrar una notable fortaleza. Así, entre las cinco comunidades autónomas que

GRÁFICO I-52. EL SECTOR EXTERIOR EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2013



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, *Datacomex* y Ministerio de Industria, Energía y Turismo, *Frontur*.

mejor se comportaron en 2013, la participación del sector exterior fue determinante, bien a través de la evolución de las exportaciones de mercancías, en el caso de la Comunidad Valenciana o Galicia, o bien de las exportaciones de servicios, especialmente turísticos, en Cataluña, Baleares, Canarias y la Comunidad Valenciana (gráfico I-52).

En base a las diferentes especializaciones productivas de las comunidades autónomas, la evolución del PIB regional por el lado de la oferta vino determinada por el retroceso de todos los sectores de actividad, a excepción del primario, con una caída todavía significativa de la construcción y, en menor medida, de la industria. Los servicios, por su parte, mostraron un ligero retroceso, aunque determinadas ramas de actividad de gran relevancia en la estructura productiva española, como el comercio, transporte y hostelería, registraron tasas de variación positivas durante el segundo semestre del año (cuadro I-49).

En este contexto, el mayor dinamismo mostrado por los archipiélagos balear y canario respondió principalmente a la evolución de los servicios relacionados con el turismo (comercio, transporte y hostelería), y en el caso de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Galicia, a la favorable evolución de la industria manufacturera, por su relación con las exportaciones. Sin embargo, entre las regiones donde más cae el PIB en 2013 (Asturias, Castilla y León, Cantabria, País Vasco y La Rioja) la industria es el factor que mejor explica el deterioro, al tratarse, además, de territorios con una participación industrial superior al promedio.

Como rasgo común a la evolución de todas las comunidades autónomas en 2013, se sitúa nuevamente la caída de la construcción, con tasas de variación negativas que oscilaron entre el mínimo del -9,8 por 100 en Asturias y Navarra, hasta el máximo del -5,9 por 100 en Murcia. Continúa así el proceso de corrección del sector inmobiliario, uno de los principales desequilibrios acumulados por la economía española durante la última fase expansiva, que está afectando en mayor medida a aquellas regiones que

CUADRO 1-49. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2013

(Tasa de variación interanual y peso sobre el total, en porcentaje)

Comunidad autónoma	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca			Industria			Construcción			Comercio; reparación vehículos; transporte y almacenamiento; hostelería			Información y comunicaciones		
	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	
	Andalucía	4,4	4,5	-3,8	11,6	-7,4	7,7	-0,1	22,5	0,3	2,2	0,3	2,2	0,3	2,2
Aragón	4,8	3,9	-2,2	20,2	-7,1	8,1	0,3	21,5	0,6	2,4	0,6	2,4	0,6	2,4	
Asturias	-4,1	1,6	-3,1	18,6	-9,8	8,4	-0,7	22,0	1,0	2,3	1,0	2,3	1,0	2,3	
Baleares	-1,6	0,8	-3,0	7,6	-7,3	7,4	1,2	35,4	0,9	2,2	0,9	2,2	0,9	2,2	
Canarias	-3,8	1,0	-2,5	7,9	-6,4	6,5	1,2	32,8	-0,3	2,3	-0,3	2,3	-0,3	2,3	
Cantabria	-4,6	1,8	-1,6	20,0	-7,2	8,3	-2,0	20,6	0,3	2,0	0,3	2,0	0,3	2,0	
Castilla y León	1,9	5,9	-5,2	19,2	-7,7	7,6	0,2	19,7	0,0	1,7	0,0	1,7	0,0	1,7	
Castilla-La Mancha	8,8	6,8	-2,2	21,0	-6,6	9,1	-0,6	18,1	-0,2	1,7	-0,2	1,7	-0,2	1,7	
Cataluña	-1,9	1,2	0,9	19,1	-7,9	6,1	-0,6	25,4	1,0	3,6	1,0	3,6	1,0	3,6	
C. Valenciana	-1,3	1,8	1,7	17,2	-8,5	8,0	0,4	24,8	0,1	2,1	0,1	2,1	0,1	2,1	
Extremadura	-0,7	5,4	-3,3	12,4	-7,4	10,1	-0,9	18,1	-1,1	1,8	-1,1	1,8	-1,1	1,8	
Galicia	-4,8	4,0	1,5	19,2	-7,2	8,6	-0,5	21,3	-0,3	2,2	-0,3	2,2	-0,3	2,2	
Madrid	-3,9	0,1	-2,1	9,7	-7,9	6,0	-0,3	24,4	-1,1	9,3	-1,1	9,3	-1,1	9,3	
Murcia	-3,2	4,9	-2,8	15,5	-5,9	7,5	0,4	23,0	0,4	1,8	0,4	1,8	0,4	1,8	
Navarra	-2,5	2,5	-0,1	28,6	-9,8	6,5	-1,0	18,8	-2,3	1,9	-2,3	1,9	-2,3	1,9	
País Vasco	-5,6	0,6	-2,4	24,7	-8,6	7,0	-1,1	20,6	-1,2	2,8	-1,2	2,8	-1,2	2,8	
La Rioja	-1,4	4,8	-3,1	26,6	-7,5	7,0	0,9	18,8	1,8	1,6	1,8	1,6	1,8	1,6	
Ceuta	-3,5	0,1	-2,1	4,8	-7,7	6,2	-0,2	20,5	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0	1,1	
Melilla	-1,9	0,1	-1,8	5,2	-8,7	6,9	-0,2	19,9	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	
España	1,1	2,4	-1,2	15,9	-7,7	7,2	-0,2	23,6	-0,3	3,7	-0,3	3,7	-0,3	3,7	

CUADRO 1-49. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2013 (continuación)
(Tasa de variación interanual y peso sobre el total, en porcentaje)

Comunidad autónoma	Actividades financieras y de seguros		Actividades inmobiliarias		Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios auxiliares		Administración pública y defensa; Seguridad Social		Actividades artísticas, recreativas y entretenimiento; reparación artículos uso doméstico y otros	
	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013	Var. 2013/2012	Estructura 2013
Andalucía	-3,6	3,2	-0,2	10,4	-0,5	5,2	-1,4	20,2	-1,2	3,6
Aragón	-3,2	3,4	-0,2	6,7	0,0	4,9	-0,8	17,3	-1,0	2,8
Asturias	-2,2	2,9	-0,1	8,4	-1,0	5,8	-0,4	18,0	-1,6	3,1
Baleares	-1,9	3,0	-0,2	9,6	1,5	6,6	0,3	14,9	-0,4	3,6
Canarias	-4,3	2,6	-0,4	10,0	0,3	6,3	0,8	18,4	-0,3	3,6
Cantabria	-3,3	3,0	-0,2	10,1	-0,6	4,7	-0,3	16,7	-1,6	3,9
Castilla y León	-5,5	3,0	-0,2	7,2	-1,6	4,5	-0,4	19,3	-1,1	3,1
Castilla-La Mancha	-1,9	3,2	-0,2	4,9	0,7	3,6	-1,2	19,9	0,0	2,9
Cataluña	-2,1	3,6	-0,3	7,6	0,2	7,8	-1,1	13,4	-1,3	3,5
C. Valenciana	-6,0	3,3	-0,3	9,5	-0,7	5,5	0,2	15,5	-0,7	3,4
Extremadura	-1,1	3,4	-0,2	5,7	-0,2	3,8	0,9	27,1	-0,7	3,3
Galicia	-3,2	2,9	-0,3	7,4	0,4	5,1	-0,2	17,3	-1,1	3,1
Madrid	-2,2	5,1	-0,2	5,2	0,2	12,8	-0,8	14,4	-0,5	4,2
Murcia	-7,0	3,1	-0,3	8,7	-0,3	4,5	-1,0	19,1	-0,8	3,1
Navarra	-6,1	2,8	-0,2	5,8	-0,6	5,2	-0,6	16,0	-1,3	3,2
País Vasco	-3,6	3,1	0,0	5,9	0,2	6,9	-0,3	16,1	-0,8	3,3
La Rioja	-6,8	2,9	-0,2	7,8	-1,3	3,6	-0,3	15,5	-0,7	2,6
Ceuta	-3,4	2,1	-0,2	5,6	-0,4	3,6	-0,6	44,6	-0,3	2,5
Melilla	-2,5	2,1	-0,1	6,0	-0,1	3,7	-0,6	44,0	-0,4	3,0
España	-3,3	3,5	-0,2	7,6	0,0	7,1	-0,6	16,7	-0,9	3,5

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

tuvieron una mayor exposición al *boom* inmobiliario. De acuerdo con los datos más recientes del Ministerio de Fomento, correspondientes a 2012, en torno al 50 por 100 del *stock* de vivienda nueva sin vender se concentra en tres comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana. Por su parte, las regiones en donde el ajuste se encuentra más adelantado son Navarra, Cantabria y Extremadura, donde el *stock* de vivienda nueva sin vender representa menos del 1,0 por 100 del parque de viviendas, seguidas de Madrid, con un porcentaje del 1,5 por 100.

La evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional

La evolución descrita por la actividad económica regional en 2013 explica una ligera caída del PIB per cápita en el conjunto de España, del 0,1 por 100, hasta situarse en 22.279 euros, pese a un descenso de la población del 0,3 por 100 (cuadro I-50).

País Vasco continúa siendo la comunidad autónoma con un mayor nivel de PIB per cápita, 29.959 euros, que supera en un 34,5 por 100 la media española. Le sigue Madrid y Navarra, con 28.915 euros y 28.358 euros, respectivamente, y Cataluña, con 26.666 euros. En el extremo opuesto se sitúa Extremadura, con una renta por habitante de 15.026 euros, un 67,4 por 100 inferior al promedio, la ciudad autónoma de Melilla, con 16.426 euros y Andalucía, con 16.666 euros.

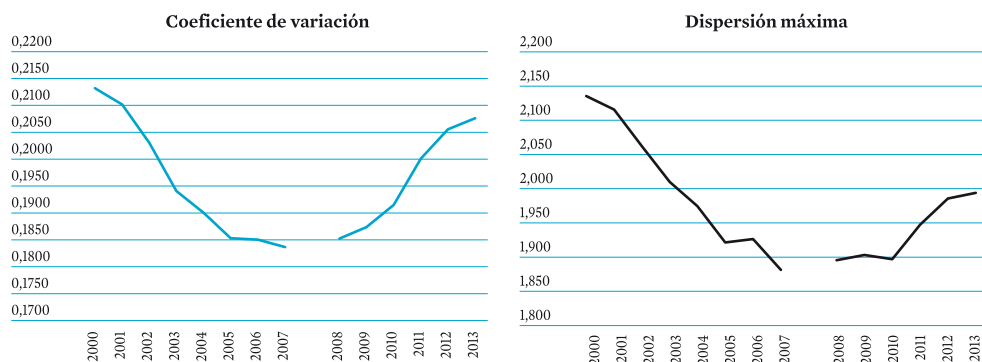
CUADRO-I-50. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2013

(Euros y porcentaje)

Comunidad autónoma	PIB per cápita		PIB	Población
	Valor euros	Índice %	Var. 13/12 %	Var. 13/12 %
Andalucía	16.666	74,8	-0,5	-0,1
Aragón	24.732	111,0	-0,3	-0,2
Asturias	20.591	92,4	-1,3	-0,9
Baleares	23.446	105,2	-0,6	-0,7
Canarias	18.873	84,7	-0,4	0,0
Cantabria	21.550	96,7	-0,7	-0,3
Castilla y León	21.879	98,2	-0,6	-1,0
Castilla-La Mancha	17.780	79,8	0,5	-1,0
Cataluña	26.666	119,7	0,9	-0,2
C. Valenciana	19.502	87,5	0,1	-0,3
Extremadura	15.026	67,4	-0,7	-0,4
Galicia	20.399	91,6	0,3	-0,6
Madrid	28.915	129,8	0,0	0,0
Murcia	17.901	80,3	-0,7	-0,2
Navarra	28.358	127,3	-0,5	0,0
País Vasco	29.959	134,5	-0,3	-0,1
La Rioja	25.277	113,5	0,3	-0,5
Ceuta	18.771	84,3	-0,4	0,2
Melilla	16.426	73,7	-1,7	3,6
España	22.279	100,0	-0,1	-0,3

Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España y Padrón municipal*.

GRÁFICO I-53. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2000-2013



Nota: Base 2000 hasta el año 2007 y Base 2008 a partir de 2008.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Contabilidad Regional de España* del INE.

En términos de tasa de variación anual, únicamente seis comunidades autónomas muestran una evolución de su PIB per cápita más positiva que la media española: Cataluña, Castilla-La Mancha, La Rioja, Galicia, la Comunidad Valenciana y Madrid, mientras que las mayores caídas las registran Melilla, Asturias, Murcia, Extremadura y Cantabria.

A lo largo de los años de crisis se ha venido produciendo un empeoramiento relativo de la mayor parte de los territorios menos desarrollados respecto de la media, frente a cierta mejora relativa de los más desarrollados, que ha derivado en un continuado proceso de divergencia en renta per cápita. En 2013, dicho proceso habría continuado, si bien la divergencia habría aumentado menos que los años anteriores, debido a que regiones con niveles de PIB per cápita inferiores al promedio, como Castilla-La Mancha o la Comunidad Valenciana, han mejorado su tasa de crecimiento media, mientras que otras regiones con elevado nivel de desarrollo, como País Vasco, Navarra o Aragón registran una caída del PIB per cápita superior al promedio.

De acuerdo con el indicador de dispersión máxima¹⁸⁸, el diferencial entre el nivel máximo de PIB per cápita registrado por el País Vasco y el mínimo de Extremadura, se amplió en 2013 desde 1,986 puntos a 1,994, con lo que la renta per cápita en el País Vasco continuó duplicando a la extremeña (gráfico I-53). Este indicador aumenta únicamente un 0,4 por 100 respecto al año anterior, aunque desde el inicio de la crisis acumula un incremento del 5 por 100. Por su parte, la dispersión regional en PIB per cápita medida a través del coeficiente de variación¹⁸⁹ aumenta también en 2013 por debajo del promedio

188. Ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

189. 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.

de los últimos años, aunque el nivel de dispersión alcanzado supera en un 12 por 100 al que había en 2008.

Por tanto, la incipiente estabilización de la economía regional en 2013 habría venido acompañada de una desaceleración de la divergencia que viene produciéndose desde el inicio de la crisis, tanto en términos de tasas de variación del PIB, como en los niveles de PIB per cápita, aunque las diferencias entre comunidades autónomas siguen siendo notables.

La política de cohesión de la Unión Europea

A lo largo del año 2013 se fue concretando la política de cohesión para el periodo 2014-2020, mediante la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y de los diferentes reglamentos que van a regular su aplicación¹⁹⁰.

La nueva política de cohesión pretende regirse como un elemento clave en la consecución de los objetivos y metas en materia de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020, a través de un número más reducido de prioridades u objetivos temáticos (recuadro I-10), de una mayor focalización en los resultados, un seguimiento más riguroso de los avances en la consecución de los objetivos acordados, un mayor recurso a la condicionalidad, y la simplificación de los sistemas de ejecución.

Para ello se ha establecido un Marco Estratégico Común (MEC) para todos los Fondos Estructurales, en base al cual, cada Estado miembro debe preparar un Acuerdo de asociación, con la participación de los agentes principales —autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes; interlocutores económicos

190. Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) núm. 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1080/2006.

Reglamento (UE) núm. 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1081/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) núm. 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

Reglamento (UE) núm. 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

Reglamento (UE) núm. 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1084/2006.

Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

RECUADRO I-10. OBJETIVOS TEMÁTICOS DE LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN

1. Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejora del acceso a TIC, así como de su uso y calidad.
3. Mejora de la competitividad de las pymes.
4. Apoyo al cambio hacia una economía de bajas emisiones de carbono en todos los sectores.
5. Fomento de la adaptación al cambio climático, y gestión y prevención de riesgos.
6. Preservación y protección del medio ambiente y fomento de la eficiencia de los recursos.
7. Fomento del transporte sostenible y eliminación de la congestión en infraestructuras de redes clave.
8. Fomento del empleo sostenible y de calidad y apoyo a la movilidad laboral.
9. Fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación.
10. Inversión en educación, formación y formación profesional para capacitación y aprendizaje permanente.
11. Mejora de la capacidad institucional de las autoridades públicas y partes interesadas, y eficiencia de la Administración pública.

y sociales; y organismos que representen a la sociedad civil—, y en diálogo con la Comisión Europea. Se trata de un documento estratégico, cuyo objetivo es traducir los elementos del MEC al contexto nacional y establecer compromisos firmes para conseguir los objetivos de la Estrategia 2020 a través de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)¹⁹¹. Cabe recordar que 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. Sin embargo, la propuesta del documento que finalmente ha sido enviado a la Comisión no fue remitida previamente a este Consejo para su dictamen, como hubiera sido deseable, habida cuenta de que la función del CES, en cuanto que es un órgano de carácter consultivo, debería centrarse en el dictamen del diseño, seguimiento y evaluación de los distintos instrumentos que conforman la política de cohesión.

191. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) están constituidos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

En el proceso de elaboración del Acuerdo de Asociación de España, los servicios de la Comisión¹⁹² han definido una serie de prioridades de financiación, sobre la base de un análisis previo de la situación actual de España y sus regiones, en las once áreas de inversión u objetivos temáticos señalados. Dichas prioridades son las siguientes:

1. Aumentar la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejorar la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables.
2. Apoyar la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes.
3. Reforzar el sistema de I+D+i y sus vínculos con el sector privado.
4. Usar más eficientemente los recursos naturales.

En abril de 2012 se remitió a la Comisión Europea el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, el cual, una vez aprobado, a más tardar a finales de agosto de 2014, deberá implementarse, junto al MEC, a través de los Programas Operativos. Estos últimos se elaborarán en estrecha colaboración con los distintos agentes y con la Comisión Europea, siendo la fecha límite de adopción finales de enero de 2015.

En aras a contribuir a este proceso, en enero de 2014 se aprobó el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos¹⁹³, que persigue mejorar la consulta, la participación y el diálogo entre las autoridades públicas, los agentes económicos y sociales y los organismos que representan a la sociedad civil a escala nacional, regional y local, sobre la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos financiados con los Fondos EIE.

La reducción general del presupuesto comunitario como consecuencia de la crisis económica, el aumento del número de países beneficiarios de la política de cohesión, y el hecho de que únicamente Extremadura seguirá perteneciendo al grupo de las regiones menos desarrolladas¹⁹⁴, ha llevado a una reducción de la asignación financiera para España de alrededor de 6.000 millones de euros, situándose

*Las asignaciones
financieras para España*

192. Comisión Europea, *Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el periodo 2014-2020*.

193. Reglamento delegado (UE) núm. 240/2014 de la Comisión de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

194. En el nuevo periodo de programación, las regiones con un nivel de PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la Unión Europea (antes *regiones Convergencia*) pasan a denominarse *regiones menos desarrolladas*; en el caso de España: Extremadura. Las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y la ciudad autónoma de Melilla se convierten en *regiones en transición* (anteriormente *phasing-out* y *phasing-out*), y el resto en *regiones más desarrolladas*, por tener un PIB per cápita superior al 90 por 100 de la media (antes *objetivo Empleo y competitividad regional*).

para el conjunto del periodo de programación 2014-2020 en 28.559,5 millones de euros corrientes (cuadro I-51). A pesar de ello, España seguirá siendo uno de los principales beneficiarios de la política de cohesión, por detrás únicamente de Polonia e Italia.

Del total de fondos percibidos por España, el 7,0 por 100 irá dirigido a las regiones menos desarrolladas, el 47,0 por 100 a las regiones en transición y el 39,0 por 100 a las regiones más desarrolladas; un 1,7 por 100 a las regiones ultraperiféricas, un 2,2 por 100 a cooperación territorial y un 3,3 por 100 a la iniciativa sobre empleo juvenil. En lo que respecta a esta última asignación, que supone una novedad en la política de cohesión, España será la principal beneficiaria, dado su elevado nivel de desempleo juvenil, con un importe total de 943,5 millones de euros, que representa cerca del 30 por 100 del total de dicho fondo.

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 han realizado en base a la información correspondiente al periodo 2007-2009, según la cual, tal y 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.

La situación de las comunidades autónomas en el contexto de la política de cohesión

Sin embargo, la posterior intensificación de la crisis económica en España ha tenido 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 se viene produciendo 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 ha truncado el proceso de convergencia alcanzado durante la última etapa expansiva.

En 2011, último año del que se dispone información comparada a nivel comunitario, se observa un empeoramiento del conjunto de comunidades autónomas —mayor en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y la región de Murcia— que ha llevado a que el PIB per cápita de España se sitúe en el 96 por 100 de la media comunitaria, tres puntos por debajo del año anterior (gráfico I-54).

Únicamente siete regiones superan la media de la Unión Europea (índice = 100), destacando el País Vasco, con 130 puntos, seguido de Madrid y Navarra, con 126 y 124 puntos, respectivamente. En el extremo contrario se sitúa Extremadura, con un nivel equivalente al 67 por 100 de la media comunitaria y Andalucía, que por primera vez desde el año 2002 baja del umbral del 75 por 100, hasta situarse en el 73 por 100. Las siguientes regiones con menor nivel de PIB per cápita son Melilla y Castilla-La Mancha, con índices de 76 y 77 puntos, respectivamente.

CUADRO I-51. ASIGNACIONES TOTALES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020
(Millones de euros, a precios corrientes)

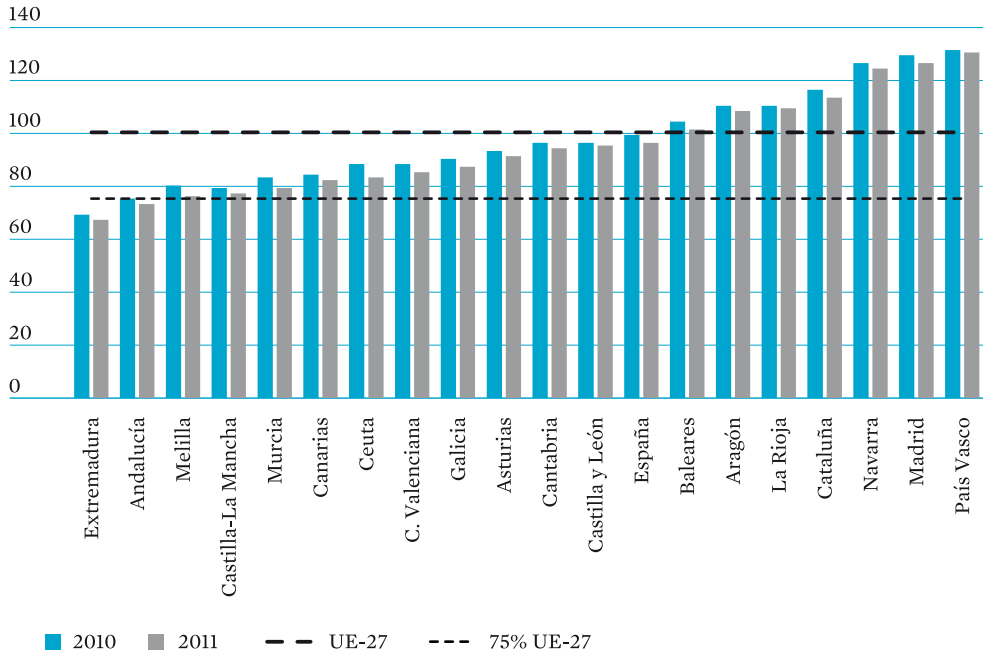
Estados miembros	Regiones				Reg. ultraperifer. y baja densidad población norte	Cooperación territorial europea			Iniciativa de empleo juvenil (asignación adicional)	Distribución (%)
	Fondo de Cohesión	Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas		Cooperación transfrontera	Cooperación transnacional	Mill. €		
Alemania	—	—	9.771,5	8.498,0	—	626,7	338,7	—	19.234,9	5,5
Austria	—	—	72,3	906,0	—	222,9	34,4	—	1.235,6	0,4
Bélgica	—	—	1.039,7	938,6	—	219,0	44,2	42,4	2.283,9	0,6
Bulgaria	2.278,3	5.089,3	—	—	—	134,2	31,5	55,2	7.588,4	2,2
Chipre	269,5	—	—	421,8	—	29,5	3,3	11,6	735,6	0,2
Croacia	2.559,5	5.837,5	—	—	—	127,8	18,3	66,2	8.609,4	2,4
Dinamarca	—	—	71,4	255,1	—	204,2	22,7	—	553,4	0,2
Eslovaquia	4.168,3	9.483,7	—	44,2	—	201,1	22,3	72,2	13.991,7	4,0
Eslovenia	895,4	1.260,0	—	847,3	—	54,5	8,4	9,2	3.074,8	0,9
España	—	2.040,4	13.399,5	11.074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28.559,5	8,1
Estonia	1.073,3	2.461,2	—	—	—	49,9	5,5	—	3.590,0	1,0
Finlandia	—	—	—	999,1	305,3	139,4	21,9	—	1.465,8	0,4
Francia	—	3.407,8	4.253,3	6.348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15.852,5	4,5
Grecia	3.250,2	7.034,2	2.306,1	2.528,2	—	185,3	46,4	171,5	15.521,9	4,4
Hungría	6.025,4	15.005,2	—	463,7	—	320,4	41,4	49,8	21.905,9	6,2
Irlanda	—	—	—	951,6	—	150,5	18,3	68,1	1.188,6	0,3
Italia	—	22.324,6	1.102,0	7.692,2	—	890,0	246,7	567,5	32.823,0	9,3
Letonia	1.349,4	3.039,8	—	—	—	84,3	9,3	29,0	4.511,8	1,3
Lituania	2.048,9	4.628,7	—	—	—	99,9	13,9	31,8	6.823,1	1,9
Luxemburgo	—	—	—	39,6	—	18,2	2,0	—	59,7	0,0

CUADRO I-51. ASIGNACIONES TOTALES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020 (continuación)
(Millones de euros, a precios corrientes)

Estados miembros	Cooperación territorial europea							Total		
	Fondo de Cohesión	Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas	Reg. ultraperifer. y baja densidad población norte	Cooperación transfronteriza	Cooperación transnacional		Iniciativa de empleo juvenil (asignación adicional)	Distribución (%)
Malta	217,7	—	490,2	—	—	15,3	1,7	—	725,0	0,2
Holanda	—	—	—	1.014,6	—	321,8	67,9	—	1.404,3	0,4
Polonia	23.208,0	51.163,6	—	2.242,4	—	543,2	157,3	252,4	77.567,0	22,0
Portugal	2.861,7	16.671,2	257,6	1.275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21.465,0	6,1
Reino Unido	—	2.383,2	2.617,4	5.767,6	—	612,3	253,3	206,1	11.839,9	3,4
República Checa	6.258,9	15.282,5	—	88,2	—	296,7	43,0	13,6	21.982,9	6,2
Rumania	6.935,0	15.058,8	—	441,3	—	364,0	88,7	106,0	22.993,8	6,5
Suecia	—	—	—	1.512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2.105,8	0,6
Cooperación interregional	—	—	—	—	—	—	—	—	571,6	0,2
Acciones innovadoras urbanas	—	—	—	—	—	—	—	—	371,9	0,1
Asistencia técnica	—	—	—	—	—	—	—	—	1.217,6	0,3
UE-28	63.399,7	182.171,8	35.381,1	54.350,5	1.555,4	7.548,4	2.075,0	3.211,2	351.854,2	100,0

Fuente: Comisión Europea.

GRÁFICO I-54. POSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA, 2010-2011
(PIB per cápita en PPA. UE = 100)



Fuente: Eurostat.

Por tanto, en base a esta información, y a falta de conocer los resultados correspondientes al último periodo recesivo en España, habría una serie de comunidades autónomas con unos niveles de PIB per cápita que se están aproximando al 75 por 100 de la media comunitaria, e incluso se sitúan ya por debajo, como es el caso de Andalucía, pero que, de cara a la nueva política de cohesión, dejan de ser consideradas como regiones menos desarrolladas y, en consecuencia, ven reducidas sus asignaciones financieras.

Por otra parte, no hay que olvidar que las ayudas de la política de cohesión requieren de cofinanciación, con fondos que pueden ser públicos o privados, lo que, en un contexto de crisis como la que atraviesa la economía española, con un estricto ajuste presupuestario de las Administraciones públicas e importantes dificultades en el tejido empresarial, supone un obstáculo a la implementación de los programas.

De hecho, la ejecución de los programas recogidos en el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MERN) 2007-2013, se está viendo muy afectada por la crisis, tal y como recogen las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea, que muestran un retraso en el ritmo de ejecución de los programas en España, debido a factores como

la menor demanda de ayudas por parte del tejido empresarial, la menor capacidad de las administraciones para aplicar los fondos ante la escasez de recursos comprometidos en la cofinanciación, y la menor inversión pública, que está dando lugar a aplazamientos e incluso a la cancelación de algunos proyectos cofinanciados con fondos FEDER. De acuerdo con el Informe de seguimiento estratégico 2012 del MENR, a 31 de diciembre de 2011 el gasto total ejecutado en España representaba únicamente el 37,8 por 100 de la asignación total para el periodo de programación 2007-2013, aunque es previsible que dicho porcentaje aumente en los años posteriores, siendo, además, la fecha límite para su ejecución, finales de 2015.

En cualquier caso, la reducción de unas ayudas que, desde la entrada de España a la Unión Europea, habían representado la principal fuente de recursos destinados a promover el desarrollo de las regiones menos favorecidas, precisa mayores esfuerzos desde el ámbito nacional, a través de la potenciación de políticas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos desarrolladas, reconociendo, no obstante, las dificultades de generar recursos públicos adicionales para el desarrollo regional en un contexto de consolidación fiscal no culminada y de incipiente recuperación económica.

CAPÍTULO II

MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

En 2013 los efectos negativos de la crisis en los mercados de trabajo europeos seguían siendo notables. Los datos del año denotan que, aunque hubo cierto repunte del empleo en algunos países, persistían las dificultades para potenciarlo, al tiempo que las tasas de paro seguían siendo altas, con valores preocupantes especialmente en la población joven y en el paro de larga duración. En el contexto de la Unión Europea, por otro lado, la preocupación siguió centrada en un grupo de países en el que se situaba España donde, aun con ciertos indicios de cambio en la trayectoria, el paro era mucho más alto, tanto para la población en general como —de manera muy pronunciada— para la población joven.

Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas desde la Estrategia Europea de Empleo (en el Estudio Prospectivo Anual), que fueron una de las bases para la actividad de las políticas y medidas adoptadas en España, volvieron a incidir en el terreno regulatorio de los mercados laborales, no habiéndose introducido elementos novedosos respecto a las orientaciones comunitarias de empleo que se vienen marcando en los últimos años.

Todo ello, en un panorama presidido en España todavía por cifras de destrucción de empleo y de signos de deterioro relacionados con la persistencia del paro (como son la bajada de la población activa), justifica que además de la obligada atención prestada en esta Memoria a los datos del año para dar cuenta de la situación en el empleo y en el paro, se haya dedicado algún espacio a discutir indicios de cambio y —sobre todo— posibles signos del efecto de todo ese conjunto de iniciativas que se vienen adoptando en los últimos años para tratar de revertir la situación de un mercado de trabajo que ha estado sometido a seis largos años de dura caída. No obstante, el esquema de análisis no ha variado respecto del adoptado en las últimas ediciones.

Se comienza, así, con un primer gran bloque de mercado de trabajo y políticas de empleo en el que, después de una breve síntesis del contexto europeo (en cifras y en políticas adoptadas) se trazan los principales resultados habidos en las grandes variables laborales (actividad, empleo y paro) y se estudian, con esos resultados bien presentes, los datos disponibles sobre las políticas de mercado de trabajo aplicadas en el año, presididos por la relativa novedad que supuso —si bien todavía no se cuenta con una evaluación *ad hoc*— el Plan Anual de Políticas de Empleo 2013 que, aun dando

continuidad al enfoque y al marco normativo de referencia trazados por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, introdujo un cambio de calado, cual es la supeditación a resultados de una parte de los fondos a transferir a las comunidades autónomas para el diseño y ejecución de las medidas y acciones de políticas activas.

La sustancial continuidad en 2013 de unas condiciones económicas negativas y de una situación de deterioro social, unidas a la prolongación de las políticas de consolidación y ajuste fiscal, ha seguido pesando en la posibilidad de desarrollar un diálogo social continuado y efectivo, y ha condicionado intensamente, un año más, los principales instrumentos y la dinámica de las relaciones laborales, la negociación colectiva y el planteamiento y solución de los conflictos de trabajo. Al análisis de todo ello, junto con la evolución de la seguridad y la salud laboral, se dedica la segunda parte del capítulo.

En el plano comunitario, los interlocutores sociales europeos alcanzaron propuestas comunes, entre otras, en materia de acciones para combatir el grave problema del desempleo juvenil y en relación a su participación en la gobernanza económica. La preocupación común en torno al paro de los jóvenes, por su dimensión en España, fue también uno de los temas de diálogo entre Gobierno e interlocutores sociales en el plano interno, aunque no se acordó. Junto a ello, entre otros aspectos, se abordó la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, donde se alcanzó un acuerdo, y la sostenibilidad y revalorización de las pensiones, cuya reforma finalmente se llevó a cabo sin consenso.

De nuevo cabe hacer un balance de escasos resultados en un diálogo a tres bandas aún condicionado, además de por las políticas socioeconómicas aplicadas, por la utilización intensa del Real Decreto-ley para regular el mercado y las relaciones de trabajo. Las novedades normativas en este ámbito continuaron introduciéndose, así, mediante esa técnica, proyectándose en una serie de cambios en materia de contratación laboral, con la apuesta declarada por la promoción de la contratación a tiempo parcial, entre otros, así como en determinados aspectos relativos a los procedimientos de regulación colectiva de empleo, en una senda de profundización y de ajustes en la reforma laboral de 2012. En materia de despidos colectivos, precisamente, aparecieron en 2013 las primeras sentencias del Tribunal Supremo que aplican ya la reforma laboral en este punto, comenzando a delinarse una doctrina de su Sala social en cuestiones clave relativas a la adecuada realización del periodo de consultas o a la definición y acreditación de la concurrencia de las causas habilitadoras de la decisión extintiva, entre otras.

Algunos de los posibles efectos de dicha reforma, entre otras motivaciones, llevaron a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a seguir buscando soluciones consensuadas, en línea con los objetivos y los compromisos que les movieron a la firma en 2012 del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC). Ese diálogo se tradujo en la firma de un acuerdo en materia de ultraactividad de los

convenios colectivos, aspecto de la reforma laboral que había generado un intenso debate y preocupación, especialmente en relación con el posible fin de la vigencia ultraactiva de convenios denunciados antes de aprobarse aquella.

El difícil contexto económico y del empleo en el que continuaron desarrollándose las relaciones laborales siguió condicionando intensamente la negociación de los convenios colectivos. A los elementos de contexto hay que sumar un factor institucional clave, la reforma laboral de 2012, que introdujo los profundos cambios conocidos en el título III del Estatuto de los Trabajadores y que tuvo en 2013 su primer año completo de aplicación.

La evolución de la negociación colectiva en el año profundizó algunas tendencias observadas en el periodo de la crisis, fundamentalmente una disminución en el número de convenios registrados y de trabajadores afectados debida al fuerte descenso de las revisiones de convenios registradas. Pero junto a ello, y a diferencia de años anteriores, los convenios firmados aumentaron significativamente poniendo de manifiesto un curso más ágil que en 2012 y 2011, lo que, de continuar en el tiempo, podría suponer un cambio de tendencia relevante. Y dentro de ellos, aumentaron sensiblemente los firmados por nuevas unidades de negociación, particularmente de empresa y grupo de empresa, reflejando probablemente alguno de los efectos de la reforma laboral.

En 2013 se produjo una clara continuación de la moderación en los incrementos salariales pactados en los convenios, ya observada en 2012, en lo que hay que recordar también los criterios recogidos en el II AENC. A ello contribuyó el que más de un tercio de los trabajadores cubiertos por los convenios registrados hasta el mes de marzo de 2014 estuviesen afectados por pactos de congelación retributiva. En términos reales, además, en 2013 se produjo de nuevo pérdida de poder adquisitivo en los salarios pactados. Y, por otra parte, en 2013 continuaron creciendo de manera notable las inaplicaciones de condiciones de trabajo, en su mayor parte de las cuantías salariales pactadas en los convenios, si bien aquellas afectaron a un número relativamente limitado de trabajadores.

En el mencionado contexto de dificultades se asistió a un incremento de la conflictividad laboral, reflejado en un nuevo aumento del número de huelgas y de participantes, aunque cabe recordar que la Estadística no recoge los datos relativos a las dos huelgas generales de 2012. Se produjo una elevación de las huelgas relacionadas con la negociación colectiva, reflejo de las tensiones habidas en una parte de esta. En los correspondientes apartados se analizan las características y repercusión de estos conflictos y también de los presentados y canalizados a través de los cauces extrajudiciales de composición, con especial atención a los mecanismos de resolución creados y gestionados por la autonomía colectiva, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) y los órganos equivalentes en el ámbito de las comunidades autónomas. Se pasa revista, asimismo, a la actividad de los órganos de la Jurisdicción social, que

resolvieron la mayor cifra de asuntos en la serie temporal de los últimos años, destacando el aumento observado en los litigios por despido, y en los conflictos colectivos.

Por último, el capítulo analiza las iniciativas, europeas y nacionales, que tienen como finalidad mejorar la seguridad y la salud en el trabajo, y la evolución de la siniestralidad laboral, que registró un aumento en el índice de incidencia, frenando la evolución descendente observada en años anteriores, y en los partes comunicados de enfermedades profesionales.

1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

1.1. PERSPECTIVA EUROPEA: EVOLUCIÓN, OBJETIVOS Y DEBATES

En 2013 los efectos negativos de la crisis en los mercados de trabajo europeos seguían siendo notables. Los datos del año (a cuarto trimestre) denotan que, aunque hubo cierto repunte del empleo en algunos países (de modo que en el conjunto UE-27 aumentó 0,3 décimas respecto al año anterior), persistían las dificultades para potenciarlo, al tiempo que las tasas de desempleo, si bien se mantuvieron en términos interanuales, seguían siendo ciertamente elevadas (10,7 por 100) con valores preocupantes especialmente en la población joven (22,9 por 100) y en el paro de larga duración (5,1 por 100). Por otro lado, seguían existiendo importantes divergencias entre los Estados miembros, manteniéndose la preocupación por los países del sur de Europa, a pesar de que la situación de algunos de ellos, como España, mostraban indicios de cierta mejora, si bien seguía a la cabeza en las tasas de paro general y de la población joven, en particular, que llegó a alcanzar el 55 por 100.

La política comunitaria de empleo en 2013 se desarrolló en el marco de aplicación del tercer Semestre Europeo y estuvo nuevamente vinculada a una política económica dirigida a combatir la crisis a través de la consolidación fiscal, la estabilización del sector financiero y la puesta en marcha de reformas estructurales. Encuadradas en este contexto, las recomendaciones elaboradas desde la Estrategia Europea de Empleo (en el Estudio Prospectivo Anual) volvieron a incidir en el terreno regulatorio de los mercados laborales.

El desempleo juvenil, que se había convertido en una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, centralizó la política de empleo durante 2013. Si bien en los años precedentes se habían adoptado medidas importantes, como la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud o el Paquete de Empleo Juvenil, fue en 2013 cuando se materializó la puesta en marcha de la que constituye la medida más emblemática en este ámbito: la Garantía Juvenil. Fue en este año, además, cuando se trató de potenciar su aplicación con la puesta en marcha de la Iniciativa Juvenil. Asimismo, en la cumbre de junio se aprobó la Alianza Europea para la Formación de Aprendices cuyo propósito es igualmente fomentar el empleo de la población mediante la mejora de la calidad y la oferta de formación de aprendices en la Unión Europea.

1.1.1. El empleo en Europa

En el cuarto trimestre de 2013 se registraron 153.000 empleos más que en el cuarto trimestre del año anterior, produciendo un aumento de la tasa de empleo de 0,3 puntos porcentuales): pasó del 64,2 en 2012 al 64,5 en 2013.

Esta cierta mejoría del empleo se reflejó en la tasa de empleo femenina, que en el cuarto trimestre del año se situó en el 59,1 por 100 (0,4 puntos más que el año anterior), así como en la de las personas mayores (55 a 64 años) que alcanzó el 51,1 por 100 (0,6 puntos más en términos interanuales).

Empleo: balance del año

Respecto al objetivo específico de empleo fijado por la Estrategia 2020, esa tasa, calculada para la población entre los 20 y 64 años, fue del 68,7 por 100 en el cuarto trimestre, dos décimas superior respecto al mismo trimestre del año anterior. La Estrategia 2020 no incorporó más objetivos cuantitativos en materia de empleo que el referido a esta tasa total, por lo que en el análisis que se realiza en este apartado se mantienen los objetivos que establecía la Estrategia Europea de Empleo, provenientes de la Estrategia de Lisboa revisada: tasa de empleo total, tasa de empleo de mujeres y tasa de empleo de mayores de 55 años, en tanto que siguen constituyendo un buen referente para el balance del empleo.

Atendiendo al periodo de la crisis, la tasa de empleo de la UE-27 cayó en 1,1 puntos porcentuales respecto a 2007, lo que en términos absolutos supuso un descenso de 4,7 millones de personas. En este contexto de crisis la tasa de empleo de la población mayor (55 a 64 años), sin embargo, registró un aumento de 6,1 puntos porcentuales, pasando del 45 por 100 al 51,1 por 100 entre los cuartos trimestres de 2007 y 2013. La tasa de empleo femenina registró una evolución favorable también, aunque más moderada, con 0,6 puntos más que al inicio de la crisis económica, situándose en el 59,1 por 100, lo que es indicativo de que las mayores pérdidas de empleo se centraron en la población masculina (gráfico II-1).

Impacto diferencial de la crisis en el empleo de los Estados miembros

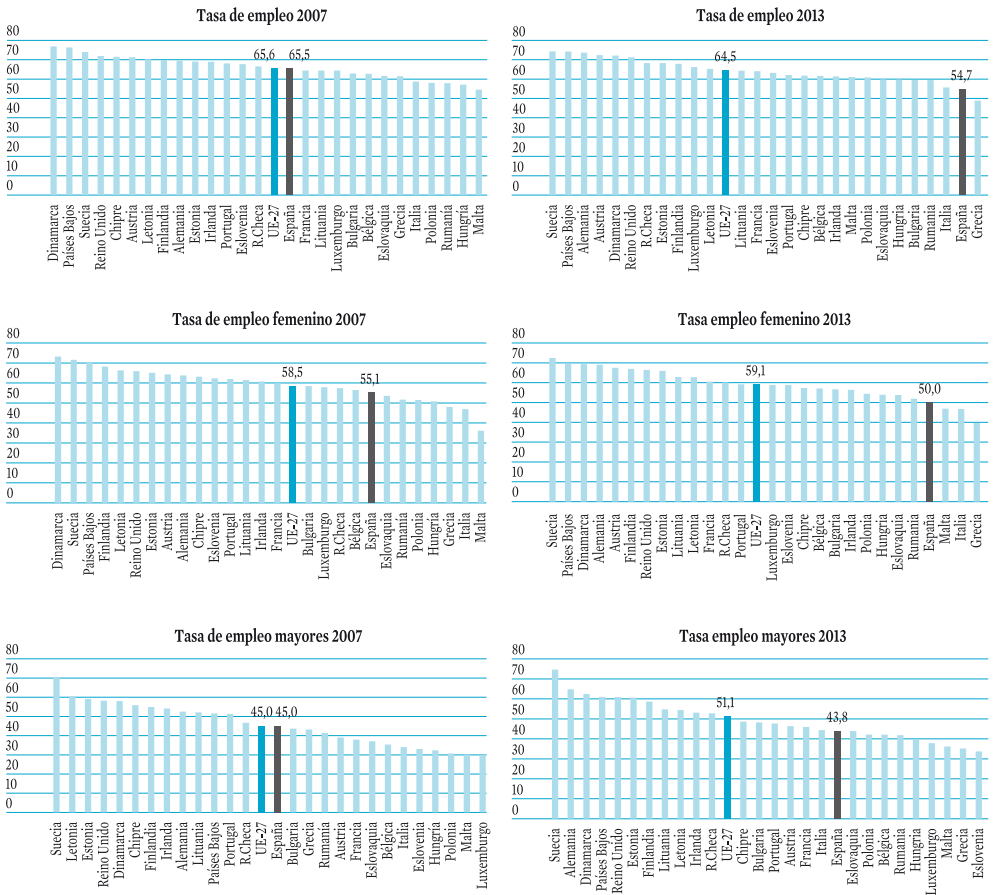
En esta evolución hay grandes diferencias por países (gráfico II-1). La menos favorable en estos años, en lo que a tasa de empleo se refiere, fue la de Grecia, que registró un descenso de 12,6 puntos porcentuales respecto al cuarto trimestre de 2007, hasta alcanzar una tasa de empleo de apenas el 48,9 por 100 en el cuarto trimestre 2013. La tasa de empleo de España también descendió de manera notable, hasta 10,8 puntos en el mismo periodo, pasando del 65,5 por 100 al 54,7 por 100. En contraposición, hay países que registraron una evolución positiva de este indicador, destacando Alemania, con 4,1 puntos más que antes de la crisis en su tasa de empleo y Polonia, con 2,7 puntos más. Esta evolución tan heterogénea dio como resultado una notable dispersión de las tasas de empleo entre los Estados miembros: seis países registraron tasas superiores al 70 por 100 en 2013 (siendo la más

elevada la de Suecia en el 74,3 por 100), mientras que otros siete se situaron por debajo del 60 por 100.

La tasa de empleo de la población mayor (55 a 64 años) aumentó en casi todos los Estados miembros, si bien con intensidades distintas, registrando los ascensos más altos (de más de 10 puntos porcentuales) Alemania, Polonia e Italia. En el lado opuesto se situaron los países cuyas tasas descendieron, entre los que se encontraban Grecia, que registró el mayor descenso (de 8 puntos porcentuales), seguido de Letonia (6 puntos porcentuales), Portugal (3,6 puntos porcentuales) y, aunque en menor medida, España (1,2 puntos porcentuales). Este descenso de la tasa de paro de la población mayor en España hizo que se situara en el 43,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2013,

GRÁFICO II-1. EMPLEO EN LA UE-27, 2007-2013

(Tasa de empleo para la población de 15 a 64 años. Tasa para mayores sobre población de 55 a 64 años. Cuarto trimestre)



Fuente: Eurostat.

frente al 45 por 100 en el mismo trimestre de 2007, lo que produjo que esta tasa retrocediera notablemente en relación al conjunto europeo, cuando al inicio de la crisis la igualaba (gráfico II-1).

Las tasas de empleo femenino también registraron una evolución heterogénea en los Estados miembros. El descenso más pronunciado en el periodo de crisis (de algo más de 8 puntos porcentuales) fue el de Grecia, cuya tasa descendió hasta el 39,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2013, la más baja de la UE-27. En el extremo opuesto se situó Suecia, cuya tasa de empleo femenino aumentó casi 1 punto porcentual alcanzando en el mismo trimestre de 2013 el 72,5 por 100, la más alta de la UE-27. Esta tasa en España registró un descenso de 5 puntos porcentuales, pasando del 55,1 por 100 en 2007 al 50 por 100 en 2013, lo que produjo un retroceso en su posición relativa en el conjunto de la Unión, pasando a ocupar el cuarto puesto más bajo de la Unión Europea (gráfico II-1).

En el cuarto trimestre de 2013 el número de personas en situación de desempleo en el conjunto de la Unión Europea fue de 25,7 millones, 80.000 menos que en el cuarto trimestre de 2012, lo que permitió mantener la tasa de paro casi en el mismo nivel que el año anterior, el 10,7 por 100. Se trata de la primera vez que la tasa de paro no aumenta en los últimos seis años. Este comportamiento del desempleo obedece a la mejora de la tasa de paro de algunos Estados miembros pero, en especial, de la evolución de los más afectados por la crisis, como España que, frente a los fuertes aumentos del desempleo que venía registrando en los últimos años, su tasa de paro en el cuarto trimestre de este año se mantuvo respecto al mismo trimestre de 2012.

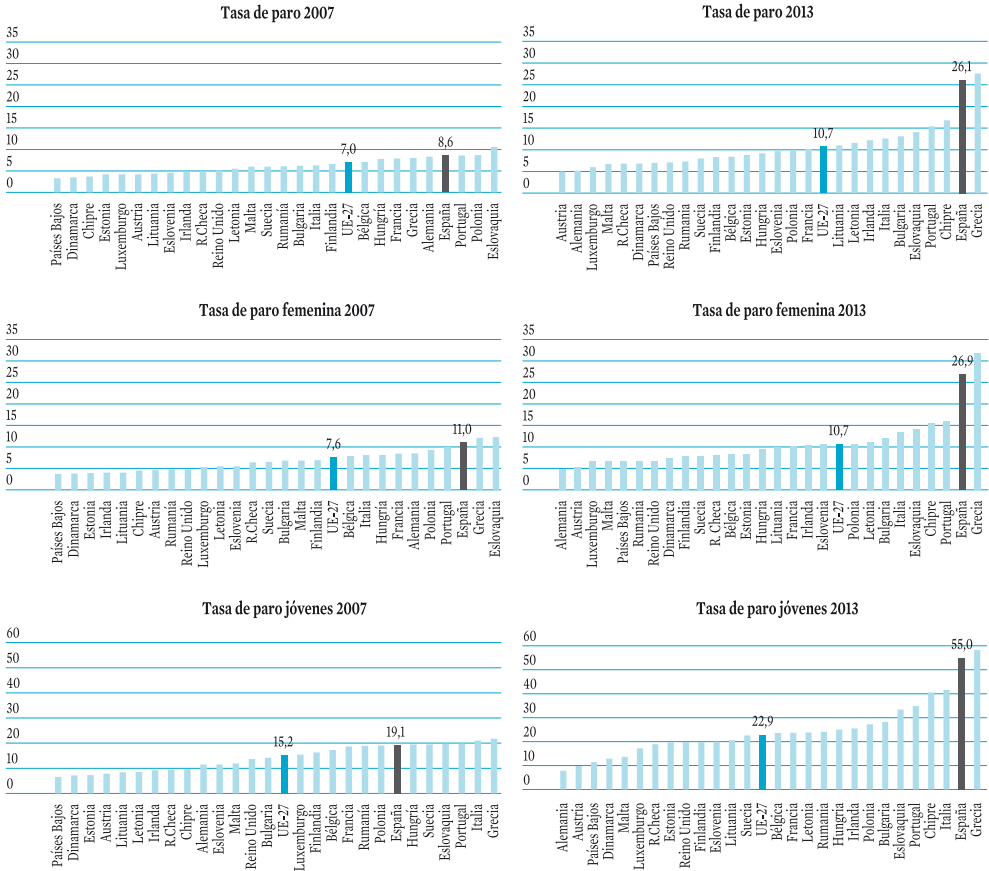
La tasa de desempleo: por primera vez en el periodo de la crisis no aumenta...

Con todo, en la Unión Europea seguía habiendo 9,4 millones más de personas desempleadas que antes de que diera comienzo la crisis, cuando la tasa de paro era del 7 por 100 (3,7 puntos porcentuales menos que en 2013). Se constatan grandes diferencias por países, que se han ampliado en el periodo de crisis (la tasa de paro más alta de la UE-27 quintuplicaba la tasa de paro más baja, cuando antes de la crisis la triplicaba) (gráfico II-2). La situación más grave era la de Grecia, cuya tasa de desempleo aumentó en el sexenio de la crisis en cerca de 20 puntos porcentuales. España registró el segundo mayor aumento de este indicador, 17,4 puntos porcentuales, que en términos absolutos supuso un aumento de 4 millones de personas en situación de desempleo (el 42 por 100 del incremento del número de desempleados en la Unión Europea en el periodo de crisis), lo que refleja, a su vez, la rapidez e intensidad de la destrucción de empleo. En el lado opuesto se situó Alemania que, como consecuencia de haber logrado aumentar la tasa de empleo, redujo su tasa de desempleo 3 puntos porcentuales.

...aunque se mantiene aún muy por encima de los niveles previos

GRÁFICO II-2. PARO EN LA UE-27, 2007-2013

(Tasa para la población de 15 a 64 años. Tasa para jóvenes sobre población de 15 a 24 años. Cuarto trimestre)



Fuente: Eurostat.

La tasa de paro femenina también aumentó en el conjunto de la Unión, hasta alcanzar el 10,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2013, frente al 7,6 por 100 en 2007. Uno de los aumentos más notables de esta tasa en el sexenio de la crisis fue el registrado en España (15,9), que pasó a mostrar la segunda tasa más elevada (26,9 por 100), solo superada por la griega (27,6 por 100), y a situarse a una distancia de algo más de 20 puntos respecto al país con mejor comportamiento, Alemania (gráfico II-2).

Continúa la preocupación por la tasa de desempleo de los jóvenes y por el paro de larga duración

Uno de los motivos de mayor preocupación en la Unión Europea sigue siendo el desempleo juvenil (menores de 25 años) que alcanzó el 22,9 por 100 en el cuarto trimestre de 2013, lo que en términos absolutos se tradujo en 5,3 millones de jóvenes en esta situación, 1,3

millones más que al comienzo de la crisis. En Grecia esta tasa alcanzó el 58,3 por 100 y en España el 55 por 100. Solo en dos países (Alemania y Austria) era inferior al 10 por 100, mientras que en 13 superaba el 20 por 100 y en otros 4 se situó entre el 30 y el 40 por 100.

Por su parte, la tasa de paro de larga duración (más de 12 meses) en la UE-27 en 2013 era el 4,9 por 100, y la tasa de paro de muy larga duración (más de 24 meses) alcanzaba el 3 por 100. En el transcurso de los seis años de crisis, estas tasas habían aumentado 2,2 puntos porcentuales y 1,3, respectivamente (gráfico II-3). De nuevo, el comportamiento de estas tasas en los distintos Estados miembros fue muy variado, si bien en términos generales, ponen de manifiesto las dificultades existentes en la UE-27 para reducir el desempleo de larga y muy larga duración, con el riesgo asociado de incrementar la exclusión laboral y, por ende, la exclusión social, que ha alcanzado niveles elevados en Europa en general, y en España en particular¹.

La peor situación se encontró en los países más castigados por la crisis en términos de paro, entre los que se encontraba España, que registró el segundo mayor incremento de la tasa de desempleo de larga duración en el periodo de la crisis (11,9 puntos porcentuales), solo superado por Grecia (15,8 puntos). De hecho, pasó de tener una de las tasas de paro de larga duración más bajas, situada por debajo de la media de la UE-27 en 2007, a tener la segunda tasa más alta en 2013. La tasa de paro de muy larga duración, por su parte, alcanzó el 7,9 por 100 en 2013, la segunda más alta de la UE-27 y una de las que más aumentó desde que la crisis diera comienzo (7,1 puntos porcentuales) (gráfico II-3).

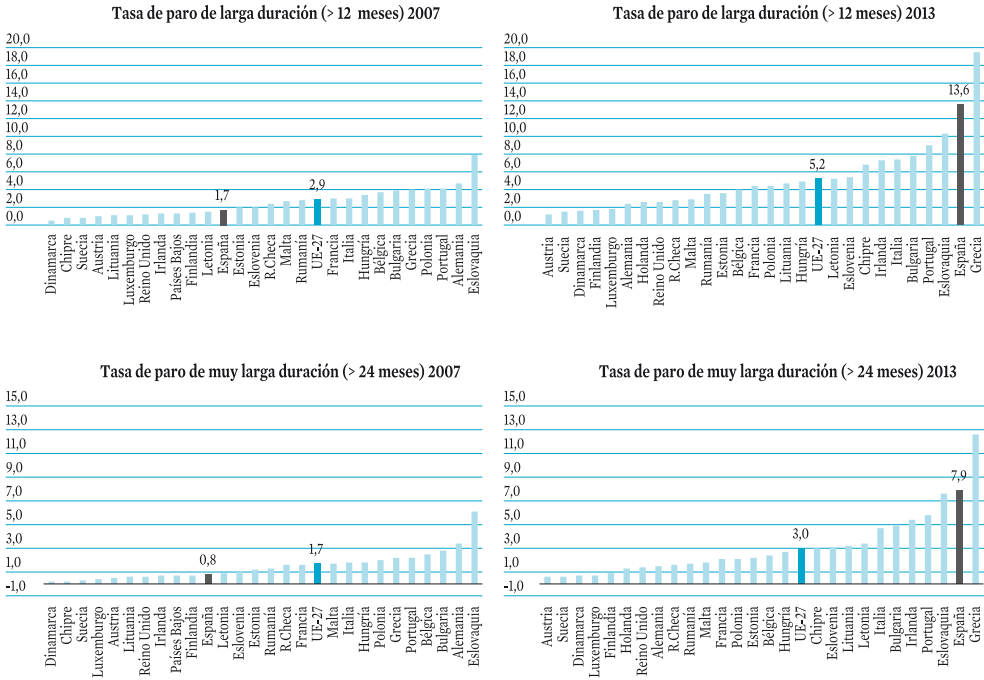
1.1.2. Las políticas de empleo en el ámbito de la Unión Europea

En noviembre de 2012 dio comienzo el tercer Semestre Europeo con la publicación del Estudio Prospectivo Anual 2013, en el que se incorporaban las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros de cara a la presentación de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) de 2013, y sobre el que se da cuenta en el capítulo I de esta Memoria. En lo concerniente a la materia central del presente apartado, el empleo, el Informe conjunto de empleo anexo a dicho Estudio², hizo un balance de las reformas acometidas por los Estados miembros durante el año anterior que, en términos generales, estuvieron dirigidas a potenciar las políticas activas de empleo, el emprendimiento y el autoempleo, la movilidad laboral así como un mejor ajuste de los salarios a la productividad, entre otras³.

*Tercer año de aplicación
del Semestre Europeo*

1. Para un análisis de la evolución de la pobreza y la exclusión social en la UE-27 y su vinculación con el empleo, véase el capítulo III de esta Memoria.
2. Comisión Europea, *Joint employment report. Annual Growth Survey 2013*, COM(2012) 750 final, 28 de noviembre de 2012.
3. Para un resumen de estas reformas véase Memoria CES 2012 (capítulo II, apartado 2.1.1).

GRÁFICO II-3. TASA DE PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UE-27, 2007-2013
(Sobre total población activa)



Fuente: Eurostat.

Estas medidas fueron valoradas positivamente por la Comisión, si bien, tal y como señalaba en el Informe conjunto de empleo, resultaban insuficientes. Seguía siendo necesario, a juicio de la Comisión, acometer reformas estructurales de los mercados laborales, o profundizar en las puestas en marcha, para afrontar los retos que seguían aún pendientes, siendo los más urgentes e importantes combatir el desempleo, en especial el de larga duración así como el de la población joven, al tiempo que reducir los costes sociales de la crisis.

En línea con las propuestas de política de empleo de la Unión Europea, los Estados miembros presentaron los PNR definitivos en abril de 2013 en los que reflejaron las medidas emprendidas para potenciar el empleo. Tras su análisis, la Comisión presentó una serie de recomendaciones generales así como específicas para cada Estado miembro, que fueron oficialmente aprobadas en el Consejo de julio⁴. Dichas recomendaciones volvieron a incidir en la necesidad de potenciar las políticas activas de empleo, un mejor ajuste de los salarios a la productividad, reducir la

4. Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre debían cumplir los compromisos adquiridos con los programas de asistencia financiera de la Unión Europea y el FMI.

segmentación en el mercado de trabajo así como a aumentar la participación laboral tratando de prevenir la salida temprana del mismo o, para los que ya lo hicieron, facilitando su vuelta.

En el caso de España, el PNR de 2013 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), para lo cual se establecían mecanismos de seguimiento y evaluación de la misma que serían publicados en un primer Informe de Evaluación. Asimismo, el PNR planteaba mejorar la aplicación de las políticas activas mediante la actuación en cinco ejes: 1) coordinación y eficiencia; 2) mecanismos de inserción laboral; 3) vinculación con las políticas pasivas; 4) intermediación laboral y 5) empleo y emprendimiento de la población joven (cuadro II-1). Muchas de estas medidas anunciadas en el PNR fueron aprobadas en los meses siguientes a su presentación, como el Plan Anual de Políticas de empleo (PAPE) 2013, la revisión del Catálogo de cualificaciones o la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, entre otras.

Tras evaluar el PNR de España, la Comisión señaló que la situación del mercado de trabajo en España seguía siendo crítica, siendo objeto de especial preocupación los elevados niveles de desempleo juvenil así como del desempleo de larga duración. Ante esta situación recomendaba que España tomase una serie de medidas encaminadas a garantizar la efectividad de la reforma laboral, a mejorar la aplicación de las políticas activas y a poner en marcha la garantía juvenil (recuadro II-1).

*España: Programa
Nacional de Reformas
2013*

RECUADRO II-1. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN AL PNR DE ESPAÑA 2013

Reforma laboral

Finalizar la evaluación de la reforma del mercado de trabajo, abarcando todos sus objetivos y medidas en julio de 2013 a más tardar, y presentar modificaciones, si es necesario, en septiembre de 2013 a más tardar.

Políticas activas de empleo

Realizar una reforma de las políticas activas orientada a la consecución de resultados.

Reforzar y modernizar los servicios públicos de empleo para garantizar una asistencia individualizada a los desempleados según sus perfiles y necesidades de formación.

Reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación.

Poner en funcionamiento el portal único de empleo y acelerar la aplicación de la colaboración público-privada en los servicios de colocación para garantizar una aplicación efectiva ya en 2013.

CUADRO II-1. MEDIDAS DE EMPLEO PRESENTADAS EN EL PNR 2013 DE ESPAÑA
(A fecha de su presentación en abril de 2013)

Reforma del mercado laboral

	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Desarrollos comprometidos
Seguimiento de la reforma laboral	Creación de un grupo de trabajo en el seno del Ministerio de Empleo y Seguridad Social dirigido a recoger información y elaborar indicadores para evaluar el impacto de la reforma laboral. Creación de un foro con operadores jurídicos destinado a identificar los principales problemas de aplicación de la reforma laboral. Elaboración de un informe sobre el impacto de la reforma sobre el mercado de trabajo, de acuerdo con la previsto en la Ley 3/2012.	Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.	Publicación del informe de evaluación y contraste por organismo independiente Mantener el seguimiento a través de los grupos de trabajo. Modificaciones normativas si se detectan problemas

Políticas activas de empleo

	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Desarrollos comprometidos
Aspectos institucionales: coordinación, evaluación, eficiencia	El plan de 2012 estableció, como novedad, indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos y la evaluación de las acciones desarrolladas. Los objetivos y medidas prioritarias del plan de 2013 se establecerán a partir de los objetivos de la EE 2020 y de la evaluación programada en 2012.	Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2012.	Aprobación del Plan Anual para 2013, durante el primer semestre.
Fomento de la inserción laboral a través de la formación	Se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje. Se establecen las bases para el desarrollo de proyectos de formación profesional dual en el sistema educativo mediante convenios de colaboración entre los centros formativos y las empresas.	Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y se establecen las bases de la formación profesional dual.	Reforma de la legislación de los certificados profesionales. Estrategia de implantación de la formación profesional dual 2013-2015.

CUADRO II-1. MEDIDAS DE EMPLEO PRESENTADAS EN EL PNR 2013 DE ESPAÑA (continuación)

(A fecha de su presentación en abril de 2013)

Políticas activas de empleo	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Desarrollos comprometidos
Fomento de la inserción laboral a través de la formación	Mejora de la eficiencia de la formación destinada a los trabajadores ocupados y desempleados. Las nuevas convocatorias públicas para financiar acciones formativas se abren a cualquier centro formativo acreditado (y no solo a los agentes sociales como antes). Se establecen como áreas formativas prioritarias las relativas a la internacionalización empresarial, la innovación tecnológica y el emprendimiento.	Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, que desarrolla el Real Decreto 395/2007, sobre el subsistema de formación profesional para el empleo.	Las siguientes convocatorias continuarán mejorando el diseño de los pliegos, extendiendo la selección de trabajadores en régimen de competencia.
Vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo	Revisión de la normativa sobre certificados de profesionalidad	Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto.	En 2013 se prevé revisar y actualizar entre 100 y 150 cualificaciones profesionales. Aprobación de la reforma de la normativa sobre certificados de profesionalidad (2º trimestre 2013)
Mejora de la intermediación laboral	Portal Único de Empleo y colaboración público-privada.	Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.	Desarrollo del Portal Único de Empleo y desarrollo de convenios por cada CCCA sobre la base del acuerdo marco y proceso de licitación con las agencias privadas.
Fomento del empleo y emprendimiento joven	Impulsar medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil. Consta de 100 medidas(a)	Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016.	Evaluación según los indicadores previstos en la Estrategia.

(a) Para un análisis de las medidas, véase apartado 1.3. de este mismo capítulo II de la Memoria. Fuente: elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas 2013 de España.

RECUADRO II-1. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN AL PNR DE ESPAÑA 2013
(continuación)

Desempleo juvenil

Aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, mediante una *garantía juvenil*.

Proseguir la labor encaminada a vincular la educación y la formación a las necesidades del mercado de trabajo,

Reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente, prorrogando la aplicación de la formación profesional dual más allá de la actual fase piloto e introduciendo un sistema global de seguimiento del rendimiento de los alumnos al final de 2013 a más tardar.

Fuente: Comisión Europea, *Recomendación relativa al PNR de 2013 de España*, COM (2013) 359 final.

Iniciativas para combatir el desempleo juvenil: la Garantía Juvenil

En el marco del tercer semestre europeo, las políticas de empleo han tenido como eje central la lucha contra el desempleo juvenil. La cada vez más alarmante situación laboral de la población joven, que ha agudizado el riesgo de convertirla en una “generación perdida” con alto riesgo de caer en situaciones de pobreza y de exclusión social, en especial entre los menos formados, ha ido dando lugar a un buen número de propuestas y medidas dirigidas a fomentar su empleabilidad desde Europa, aunque también desde distintos organismos internacionales, como la propia OCDE⁵.

Por parte de la política europea de empleo la preocupación por el empleo juvenil comenzó ya en 2010 con la iniciativa emblemática “Juventud en Movimiento”, aprobada en el marco de la Estrategia 2020 para proseguir posteriormente a finales de 2011 con la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (IOJ) y un año después con el Paquete de Empleo Juvenil (recuadro II-2).

De todas las medidas propuestas a lo largo de estas iniciativas, la más emblemática es la relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil, consistente en garantizar que todos los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años que no trabajen, ni estudien, ni sigan una formación, reciban una oferta de empleo de calidad, educación continua, formación como aprendices o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados⁶.

Esta propuesta figuraba ya en 2010 en la iniciativa emblemática “Juventud en movimiento”. Posteriormente, en diciembre de 2012, la Comisión propuso el establecimiento

5. OCDE, *Giving Youth a Better Start: An Action Plan*, 2013.

6. COM (2012) 729 final.

RECUADRO II-2. RESUMEN DE LAS INICIATIVAS EUROPEAS CONTRA EL DESEMPLEO JUVENIL EN EL CONTEXTO DE CRISIS

Juventud en Movimiento (2010)

Identificar de las medidas de apoyo a la creación de empleo para los jóvenes más eficaces. Realizar un seguimiento sistemático de la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Crear un nuevo Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo de Europa.

Reforzar el diálogo político bilateral y regional sobre empleo juvenil.

Fomentar el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress para jóvenes empresarios.

Desarrollar la Garantía Juvenil.

Garantizar un equilibrio adecuado entre prestaciones y medidas de activación.

Introducir un “contrato único” indefinido para todos los empleados.

Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (2011)

Movilizar el FSE.

Apoyar la transición de la educación al trabajo.

Fomento de los contratos de aprendizaje.

Apoyo a la movilidad de los estudiantes de enseñanza superior y de formación profesional.

Redoblar esfuerzos para aplicar la Garantía Juvenil.

Puesta en marcha servicios de contratación de EURES.

Paquete de Empleo Juvenil (2012)

Consulta a los interlocutores sociales sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas.

Anuncio de la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices.

Establecimiento de una Garantía Juvenil.

Fuente: elaboración propia a partir de: Comisión Europea, *Juventud en Movimiento* COM (2010) 477 final; *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*, COM (2011) 933 final; *Moving youth into Employment*, COM (2012) 727 final.

de una garantía juvenil en el marco del denominado paquete de empleo juvenil, si bien su puesta en marcha no estuvo exenta de debate al ser entendida desde algunos ámbitos como una intromisión en el terreno regulatorio de los mercados laborales nacionales, lo que hizo que no fuera objeto de acuerdo político hasta el Consejo de ministros de Empleo y asuntos sociales del 28 de febrero de 2013.

El Consejo Europeo de 8 febrero de 2013, dedicado al marco financiero plurianual 2014-2020 para la Unión Europea, acordó, a su vez, dotar presupuestariamente la Iniciativa sobre Empleo Juvenil con 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, destinada a los países cuyas tasas de desempleo juvenil superen el 25 por 100. Esta

RECUADRO II-3. PRINCIPALES PARÁMETROS DE LA INICIATIVA SOBRE EMPLEO JUVENIL

Las **actividades apoyadas** por la Iniciativa no se destinarán a los sistemas o las estructuras, sino a las personas que ni trabajan, ni estudian, ni siguen una formación.

La Iniciativa **complementará las acciones emprendidas a nivel nacional**, incluidas las financiadas por el FSE, con vistas a establecer o aplicar los programas de Garantía Juvenil.

La **aplicación de la Iniciativa debe estar plenamente integrada** en la programación del FSE como prioridad de inversión para apoyar la integración sostenible de los jóvenes que ni estudian ni trabajan en el mercado de trabajo.

Siempre que se considere oportuno para abordar el problema del desempleo de los jóvenes y su inactividad, será necesario autorizar y animar a los Estados miembros a que asignen a la Iniciativa **más recursos del FSE que el mínimo de 3.000 millones de euros exigidos** como cofinanciación de su dotación específica.

Las **inversiones** financiadas en el marco de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deben **orientarse hacia la obtención rápida de resultados** concretos.

La **aplicación** de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil **debe basarse en una estrategia global** para alcanzar los objetivos del paquete de medidas para el empleo juvenil y establecer una garantía juvenil, en la que se indica que los Estados miembros definirán este dispositivo en función de las circunstancias locales, regionales y nacionales, teniendo en cuenta cuestiones como que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo, los principios de obligación mutua y la necesidad de abordar el riesgo de los ciclos de inactividad.

Debe aplicarse la **condicionalidad macroeconómica**. En el examen de la coyuntura económica y social del Estado miembro de que se trate, deberán tenerse en cuenta la situación del mercado de trabajo y las perspectivas de los jóvenes.

Para que la Garantía Juvenil sea una realidad **se necesitan inversiones públicas específicas**, a las que el FSE puede contribuir significativamente.

La Iniciativa sobre Empleo Juvenil **debe reforzar el apoyo necesario del FSE a la inversión en capital humano**. La Comisión reitera su propuesta de establecer cuotas mínimas para el FSE con el fin de garantizar que la contribución de este Fondo a los recursos de la política de cohesión de la Unión Europea aumenta del actual 22 por 100 al 25 por 100, como mínimo.

Fuente: Comisión Europea, *Iniciativa sobre empleo juvenil*, COM (2013) 144 final.

Iniciativa tiene previsto financiarse con cargo a la subrúbrica de la política de cohesión, con 3.000 millones de euros procedentes de inversiones específicas del Fondo Social Europeo (FSE) y otros 3.000 millones de euros⁷ procedentes de una línea presupuestaria específica (recuadro II-3).

7. Establecidos a precios de 2011; a precios corrientes serían 3.211,2 millones. Véase al respecto el Anexo X de la *Decisión de ejecución de la Comisión*, de 3 de abril de 2014 (2014/190/UE).

La cumbre del 27-28 de junio de 2013⁸, basándose en una comunicación de la Comisión⁹, quiso dar un impulso más decidido y urgente a la lucha contra el desempleo juvenil. A este respecto, y en relación con la IEJ, se acordó que el presupuesto destinado a la misma pudiera ser ejecutado por los Estados miembros destinatarios en los dos primeros años del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la Unión Europea, esto es, 2014 y 2015. Es decir, los 6.000 millones podrán ser utilizados para combatir el desempleo juvenil en los dos próximos años, y no en los seis en los que estaba previsto (cuadro II-2). Además, estableció que la dotación asignada en el MFP para los años 2014-2017 que no hubiera sido ejecutada, pudiera ser incorporada a un “Marco Global de Compromisos” destinado a financiar medidas concretas dirigidas a combatir el desempleo juvenil. Con todo, no puede obviarse que las cantidades aportadas son limitadas en relación al elevado número de desempleados jóvenes a los que va dirigido.

La Cumbre acordó igualmente que los Estados miembros beneficiarios de las ayudas aportadas en el marco de la IEJ deberían elaborar un plan sobre empleo juvenil,

CUADRO II-2. INICIATIVA SOBRE EL EMPLEO JUVENIL: DESGLOSE ANUAL DE ASIGNACIÓN
(Precios actuales en euros)

Países	2014	2015	Total
Bélgica	23.839.927	18.595.143	42.435.070
Bulgaria	31.004.913	24.183.832	55.188.745
República Checa	7.640.441	5.959.543	13.599.984
Irlanda	38.283.943	29.861.476	68.145.419
Grecia	96.357.882	75.159.147	171.517.029
España	530.054.111	413.442.204	943.496.315
Francia	174.247.979	135.913.423	310.161.402
Croacia	37.178.171	28.998.973	66.177.144
Italia	318.826.544	248.684.704	567.511.248
Chipre	6.501.180	5.070.921	11.572.101
Letonia	16.298.112	12.712.527	29.010.639
Lituania	17.855.411	13.927.222	31.782.633
Hungría	27.958.065	21.807.291	49.765.356
Polonia	141.819.001	110.618.821	252.437.822
Portugal	90.321.443	70.450.726	160.772.169
Rumanía	59.547.368	46.446.947	105.994.315
Eslovenia	5.175.020	4.036.516	9.211.536
Eslovaquia	40.547.898	31.627.361	72.175.259
Suecia	24.810.728	19.352.368	44.163.096
Reino Unido	115.785.463	90.312.661	206.098.124
UE-28	1.804.053.600	1.407.161.806	3.211.215.406

Fuente: Decisión de ejecución de la Comisión de 3 de abril de 2014 (2014/190/UE).

- European Council, 27/28 June 2013. *Conclusions*. EUCO 104/2/13.
- Comisión Europea, *Working together for Europe's young people. A call to action on youth unemployment*, COM (2013) 447 final.

incluida la garantía juvenil, antes de finales de 2013. La Comisión, por su parte, se comprometió a elaborar un informe de aplicación de la garantía juvenil a finales de 2016.

A pesar de que la Comisión ha establecido compromisos dirigidos a apoyar y dar respaldo financiero a los Estados más afectados por el desempleo juvenil, la responsabilidad de la puesta en marcha de la garantía juvenil recae, en última instancia, en las políticas nacionales. Una responsabilidad elevada por cuanto las ayudas económicas que puedan percibir están a expensas de la ejecución de las medidas a adoptar para aplicar la Garantía Juvenil, lo que supone que los Estados miembros tendrán que anticipar el coste de las mismas, con los problemas que ello puede acarrear para llevar a cabo las políticas de ajuste presupuestario.

Los interlocutores sociales europeos, en el Acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil¹⁰, del que se da cuenta detallada en el apartado 2.1.1 de este capítulo, mos-

traron su apoyo y respaldo a la Garantía Juvenil como mecanismo para hacer frente al reto del desempleo juvenil, si bien señalaron algunos aspectos que debían constituir, a su juicio, los principios básicos que deben guiar su aplicación y puesta en marcha, que, en todo caso, debía realizarse de acuerdo a la situación específica de cada Estado miembro (recuadro II-4).

Apoyo de los interlocutores sociales europeos

España presentó oficialmente la Garantía Juvenil en diciembre de 2013, encuadrada en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (EEEJ, en

RECUADRO II-4. PROPUESTAS DE LOS INTERLOCUTORES SOBRE LA GARANTÍA JUVENIL

Enfoque orientado especialmente a los que están en los márgenes del mercado de trabajo.

Participación de los interlocutores sociales.

Identificación y asignación de los medios adecuados.

Intervención temprana para prevenir el desempleo de larga duración.

Esquemas de duración determinada con resultados medibles.

Fomento de la empleabilidad y la movilidad.

Promoción de oportunidades de empleo para los jóvenes que les permitan ser independientes.

La financiación del coste de estas medidas es principalmente la responsabilidad de las autoridades públicas.

Debe adaptarse a la situación de cada Estado miembro.

Fuente: elaboración propia a partir del documento *Framework of Actions on Youth Employment*.

10. BUSINESSEUROPE, CES, CEEP, UEAPME, *Framework of Actions on Youth Employment*, June 2013.

adelante). Esta había sido inicialmente aprobada en febrero de 2013, tras un proceso de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, quienes dieron su aprobación parcial a las medidas anunciadas en ese momento, no habiendo sido posible, sin embargo, un acuerdo global¹¹.

La Garantía Juvenil en España

Aunque sobre el paquete de medidas aprobadas en la EEEJ se dará cuenta detallada en el apartado correspondiente a políticas de empleo de este capítulo, cabe avanzar aquí que se establecieron diez líneas de actuación en tres perspectivas (oferta, con actuaciones en educación y formación, incluyendo idiomas y tecnología, así como en emprendimiento y autoempleo; demanda, con estímulos a la contratación, colaboración público-privada y otros; e institucional, con reglas de gestión de las Administraciones públicas y medidas de orientación y acompañamiento). Sobre ellas se desarrollarán 100 medidas, en dos grupos. El primero consta de 15 medidas de choque con las que se pretende dar una respuesta en el corto plazo a la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, algunas de carácter general, para los desempleados menores de 30 años, y otras orientadas según los distintos perfiles de los beneficiarios: sin formación; sin experiencia o recualificación; cualificados; y beneficiarios de prestaciones. Las 85 restantes pretenden mejorar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el empleo, si bien están diseñadas para desarrollarse en un plazo más largo.

La cumbre de junio aprobó la Alianza Europea para la Formación de Aprendices con la que se pretende luchar contra el desempleo juvenil mediante la mejora de la calidad y la oferta de formación de aprendices en la Unión Europea a través de una amplia colaboración de partes interesadas clave en los terrenos del empleo y la educación, así como mediante el intercambio de información y buenas prácticas. Mediante la Alianza, además, se pretende cambiar las actitudes hacia la formación profesional. Concretamente, se pretende determinar los sistemas de formación profesional de la Unión Europea que mejor funcionan y aplicar soluciones adecuadas para cada Estado miembro.

Alianza Europea para la Formación

La Alianza está respaldada por una declaración conjunta firmada por la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y las confederaciones europeas de sindicatos y de empresarios más representativas. Con la firma de la declaración conjunta se han adquirido una serie de compromisos en la materia a desarrollar en los ámbitos competentes a cada organización o institución integrante del acuerdo, que se detalla en el apartado 2.1.1 relativo al diálogo social europeo. La Alianza se financiará, entre otros, con el apoyo del FSE y la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

11. Para más información, véase capítulo II (apartado 2.1.2) de la Memoria CES, 2012.

*Próximas orientaciones
en materia de empleo:
Estudio prospectivo
anual 2014*

En noviembre de 2013 se publicó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014¹² que dio comienzo a un nuevo Semestre Europeo, esto es, al proceso de coordinación *ex-ante* de la política económica y presupuestaria. En él se evaluaron los avances realizados en la Unión Europea respecto a los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 y se estableció una aproximación general sobre cómo abordar la recuperación económica y el crecimiento.

En materia de empleo, el Estudio prospectivo anual, apoyándose en la información aportada por el Informe conjunto sobre empleo¹³, remarcó los aspectos sobre los que los Estados miembros deben seguir incidiendo, según la Comisión, para combatir el desempleo y, con carácter general, las consecuencias sociales de la crisis:

- La prioridad inmediata debe ser una aplicación “ambiciosa” y un seguimiento de las reformas emprendidas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Reformas de las que se espera que logren aumentar la participación laboral, especialmente de la población más vulnerable, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, así como reducir la segmentación laboral.
- Potenciación de las medidas activas en el mercado de trabajo, sobre todo ayudas activas y formación para los desempleados, mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo y aplicación de la Garantía Juvenil.
- Continuación de la modernización de los sistemas educativos y de formación, incluida la formación permanente, la formación profesional y los sistemas de formación dual.
- 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.

Estas propuestas de la Comisión serán las que orienten los PNR que los Estados miembros presentarán con carácter definitivo en abril de 2014. Pero apenas introducen elementos novedosos respecto a las orientaciones comunitarias de empleo que se vienen marcando en los últimos años en los Estudios prospectivos anuales. Y es que la política europea de empleo en este periodo, que ha ido gestándose en respuesta a una evolución económica y del empleo que ha superado, con creces, las previsiones realizadas al inicio de la crisis económica, adolece de algunos problemas relevantes: en primer lugar, los objetivos de empleo fijados por la Estrategia Europa 2020 son casi

12. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013) 800 final.

13. Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, COM (2013) 801 final.

retóricos, dados los efectos que la inestabilidad económica ha producido en los mercados de trabajo europeos, de manera que ya no hay referencias objetivas claras para evaluar los resultados de las políticas ni para establecer recomendaciones y, así, los compromisos y los objetivos de la Comisión distan de ser precisos y claros en algunas cuestiones; en segundo lugar, la creciente divergencia en empleo y paro en los distintos Estados miembros es más difícil de afrontar en el contexto de una estrategia que todavía no cuenta con mecanismos de gobernanza adecuados para afrontar este tipo de situaciones a escala europea. En este contexto, en ciertos casos, se incluyen ahora recomendaciones específicas centradas en aspectos regulatorios de los sistemas laborales y de protección social de los distintos Estados miembros.

Al mismo tiempo (aunque con cierto retraso), las instituciones europeas han puesto en marcha medidas de choque para combatir el desempleo juvenil, con compromisos dirigidos a apoyar y dar respaldo financiero a los Estados más afectados. Esto es positivo pero insuficiente, pues no puede obviarse que las cantidades aportadas provienen en su mayoría de Fondos Estructurales (se trata entonces de una reorientación más que de fondos adicionales) y son limitadas en relación al elevado número de desempleados jóvenes a los que van dirigidas las medidas.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

En el año 2013, los datos de la *Encuesta de Población Activa* (EPA) dieron un promedio de 16.750.000 personas ocupadas, 532.000 menos que en el año anterior. Aunque se trata de un descenso inferior al que se produjo en 2012, sigue siendo más pronunciado que los que se recogieron en 2010 y en 2011.

No obstante, el curso trimestral mostró en 2013 descensos del empleo progresivamente más pequeños, lo que hace posible albergar una expectativa algo menos pesimista: el cuarto trimestre del año recogió un descenso del empleo del 1,2 por 100 en términos interanuales, y esta es la menor pérdida de las recogidas en todos los trimestres de la EPA desde el tercero de 2008 (cuadro II-3). La EPA del primer trimestre de 2014 arrojó una variación interanual del empleo del -0,5 por 100; este resultado, ya en vigor la actualización poblacional derivada del nuevo Censo, debe compararse con los recalculados por el INE para los trimestres anteriores de 2013: en estos términos, la evolución es similar, esto es, una progresiva atenuación del ritmo de destrucción de empleo (desde el -4,1 por 100 en el primer trimestre de 2013 hasta el citado -0,5 por 100 en el primero de 2014). Pero sigue siendo destrucción de empleo, en un panorama económico que sigue presentando incertidumbres en varios aspectos clave¹⁴.

La construcción, con 131.400 ocupados menos en 2013 (-11,4 por 100), explica la cuarta parte del total de las pérdidas de empleo en el año. Hay todavía, por tanto, una importante concentración sectorial de tales pérdidas, pero menor de la que se observaba

14. Véase al respecto el apartado 3.1 *in fine* del capítulo I.

en los años precedentes (la construcción aportó en 2012 cerca de un tercio de las pérdidas, y en 2011 más de la mitad). También volvió a darse, aunque con una diferencia menos amplia que en los años anteriores, una mayor caída relativa de empleos en el género masculino (-3,4 por 100, frente a -2,7 por 100 en el femenino), en las personas de nacionalidad extranjera (-7,1 frente a -2,5 por 100) y, por descontado, en los grupos de edad relativamente más jóvenes (-11 por 100 en el grupo de 16 a 24 años de edad y -7,8 por 100 en el de 25 a 34 años).

La mayor caída del empleo en 2013 correspondió, como en el año anterior, al empleo asalariado, tanto del sector privado como del sector público, aunque en el primer caso se observa una notable moderación en el ritmo de descenso. En la media del año el retroceso mayor se dio en el empleo asalariado temporal (-4,8 por 100 frente a -3,5 por 100 en el indefinido); pero en el cuarto trimestre el temporal creció (2,5 por 100) mientras el indefinido siguió bajando, aunque menos (-2,5 por 100). Todo el descenso del empleo se originó entre quienes trabajaban a jornada completa (-4,5 por 100 menos en media anual, frente a un 5,4 por 100 más en el tiempo parcial).

En media, el desempleo en la EPA se situó en 2013 en una cifra ligeramente inferior a 6 millones de personas, 226.000 más que en el año anterior, lo que supone un incremento del 3,9 por 100. Aunque este sea un aumento todavía considerable, hay un cambio en la evolución del paro en 2013, tanto al comparar este resultado con el de 2012 (cuando creció un 15,4 por 100), como al atender al curso del número de personas desempleadas en los sucesivos trimestres de la EPA, que empezó creciendo un 10 por 100 en el primero (siempre en términos interanuales) y concluyó disminuyendo un 1,2 por 100 en el cuarto. En el primer trimestre de 2014, la variación interanual fue del -5,5 por 100, con datos descendentes, según la nueva base poblacional de la EPA, desde el 10,8 por 100 en el primer trimestre de 2013 al -1,4 por 100 en el cuarto.

En esta trayectoria volvió a ser determinante la reducción de la población activa, que redujo su número medio anual en 2013 en 305.700 personas y en 267.900 en el último trimestre (-1,3 y -1,2 por 100, respectivamente), acentuando de modo considerable el resultado, también descendente, que se había dado en 2012 (-0,2 y -0,7 por 100, respectivamente, en media y en el cuarto trimestre). También aquí los datos del primer trimestre de 2014 acentuaron la tendencia, con un descenso interanual del -1,8 por 100, y una serie recalculada en la que el año 2013 comenzó con un -0,5 por 100 y se mantuvo en tasas de entre el -1,2 y el -1,4 por 100 en los demás trimestres.

Como se apuntó en la última edición de esta Memoria, la tendencia al descenso en la población activa, por primera vez en toda la serie de la EPA desde 1976, se explica en primer lugar por el descenso de la población en edad laboral, entendida en la EPA como el conjunto de personas de 16 y más años. No obstante, también se aprecia en los datos de 2013 un nuevo descenso en la tasa de actividad, lo cual indica que en esa tendencia de la población activa también influye una menor participación laboral.

La población en edad laboral volvió a reducirse en 2013, en 238.900 personas en el promedio del año y en 211.300 en el cuarto trimestre (en ambos casos un $-0,6$ por 100). El dato del primer trimestre de 2014 fue asimismo negativo, un $-0,6$ por 100 en términos interanuales. Se trata, como en la población activa, de la primera trayectoria descendente en toda la serie comparable de esta variable. Y se relaciona tanto con un casi nulo crecimiento vegetativo de la población como con un saldo migratorio negativo, con más salidas que entradas de personas relativamente jóvenes y, con mayor frecuencia, de nacionalidad extranjera¹⁵.

A su vez, la tasa de actividad registró un nuevo descenso, ahora más pronunciado y continuo que en 2012: tanto en media anual como atendiendo al cuarto trimestre del año el retroceso fue de 0,4 puntos porcentuales y en cada trimestre del año se perdió una décima en la comparación interanual. En la media de 2013 la tasa de actividad se situó en un 59,6 por 100 y en el cuarto trimestre en un 59,4 por 100.

La tasa de empleo total, es decir, el porcentaje de personas con empleo sobre el total en edad de trabajar, se situó en el promedio de 2013 en el 43,9 por 100, 1,1 puntos menos que en el año anterior. Atendiendo a los resultados del final del año, la tasa de empleo fue del 44,2 por 100 en el cuarto trimestre, dos décimas menos que en el mismo trimestre de 2012. Por su parte la tasa de paro fue en media anual del 26,4 por 100, 1,4 puntos mayor que en la media del año anterior, y en el cuarto trimestre del 26 por 100, igual que en el mismo trimestre del año anterior.

El retroceso del empleo y el aumento del paro en estos términos fueron en 2013 algo menos pronunciados que en los dos años inmediatamente anteriores, indicando también un posible cambio en las tendencias. Pero el balance ha de hacerse recordando dónde está el mercado de trabajo después de seis años de crisis: en el total del periodo 2007-2013 la tasa de empleo en media anual ha retrocedido 10,2 puntos y la tasa de paro ha aumentado 18,1 puntos (lo cual equivale a haberse triplicado). Un cálculo sencillo indica que para recuperar el nivel de ocupación de 2007 habría que generar, manteniendo la misma población laboral, casi 4 millones de empleos. Con ello la tasa de paro estaría aún algo por encima del 9 por 100 y la tasa de empleo no llegaría al 55 por 100. Por otro lado, harían falta años consecutivos de incremento del empleo para alcanzar esa referencia: diez si se consiguiera una media acumulativa anual del 2 por 100, seis si se obtuviese una del 3 por 100, y así sucesivamente. Este tipo de cálculo no es válido para trazar proyecciones ni previsiones. Pero sí lo es para ilustrar con claridad lo que implica el término “recuperación”: compárense las tasas que se acaban de indicar con las que arrojan las últimas previsiones económicas para 2014¹⁶.

En una perspectiva de largo plazo, la tasa de actividad parece que mantiene el avance que obtuvo desde mediados de los años noventa, mientras que la de empleo

15. Este aspecto se trata con más detalle en el capítulo III de esta Memoria.

16. Véanse en el cuadro I-9 del capítulo I las previsiones de aumento del empleo para ese año del Gobierno, la Comisión Europea y el FMI: 0,6, 0,4 y 0,3 por 100, respectivamente.

CUADRO II-3. VARIABLES BÁSICAS DEL MERCADO LABORAL ESPAÑOL, 2008-2013

Periodo (trimestre/ media año)	Número (miles de personas)				Variaciones interanuales							
	Pob. 16+	Activ.	Ocup.	Parad.	Pob. 16+		Activos		Ocupados		Parados	
					Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
2008TI	38.042,7	22.576,5	20.402,3	2.174,2	613,9	1,6	651,2	3,0	333,1	1,7	318,1	17,1
2008TII	38.161,5	22.806,7	20.425,1	2.381,5	569,6	1,5	679,4	3,1	57,8	0,3	621,5	35,3
2008TIII	38.270,7	22.945,1	20.346,3	2.598,8	536,8	1,4	642,6	2,9	-164,3	-0,8	806,9	45,0
2008TIV	38.356,5	23.064,7	19.856,8	3.207,9	459,6	1,2	660,2	2,9	-620,1	-3,0	1.280,3	66,4
2008	38.207,9	22.848,3	20.257,6	2.590,6	545,0	1,4	658,3	3,0	-98,4	-0,5	756,7	41,3
2009TI	38.408,6	23.101,5	19.090,8	4.010,7	365,9	1,0	525,0	2,3	-1.311,5	-6,4	1.836,5	84,5
2009TII	38.432,0	23.082,4	18.945,0	4.137,5	270,5	0,7	275,7	1,2	-1.480,1	-7,2	1.756,0	73,7
2009TIII	38.442,5	22.993,5	18.870,2	4.123,3	171,8	0,4	48,4	0,2	-1.476,1	-7,3	1.524,5	58,7
2009TIV	38.443,2	22.972,5	18.645,9	4.326,5	86,7	0,2	-92,2	-0,4	-1.210,9	-6,1	1.118,6	34,9
2009	38.431,6	23.037,5	18.888,0	4.149,5	223,7	0,6	189,2	0,8	-1.369,7	-6,8	1.558,9	60,2
2010TI	38.450,8	23.006,9	18.394,2	4.612,7	42,2	0,1	-94,6	-0,4	-696,6	-3,6	602,0	15,0
2010TII	38.467,8	23.122,3	18.476,9	4.645,5	35,8	0,1	39,9	0,2	-468,1	-2,5	508,0	12,3
2010TIII	38.485,4	23.121,5	18.546,8	4.574,7	42,9	0,1	128,0	0,6	-323,4	-1,7	451,4	10,9
2010TIV	38.512,4	23.104,8	18.408,2	4.696,6	69,2	0,2	132,3	0,6	-237,7	-1,3	370,1	8,6
2010	38.479,1	23.088,9	18.456,5	4.632,4	47,5	0,1	51,4	0,2	-431,4	-2,3	482,9	11,6
2011TI	38.512,0	23.061,8	18.151,7	4.910,2	61,2	0,2	54,9	0,2	-242,5	-1,3	297,5	6,4
2011TII	38.481,2	23.136,7	18.303,0	4.833,7	13,4	0,0	14,4	0,1	-173,9	-0,9	188,2	4,1
2011TIII	38.487,8	23.134,6	18.156,3	4.978,3	2,4	0,0	13,1	0,1	-390,5	-2,1	403,6	8,8
2011TIV	38.508,2	23.081,2	17.807,5	5.273,6	-4,2	0,0	-23,6	-0,1	-600,7	-3,3	577,0	12,3
2011	38.497,3	23.103,6	18.104,6	4.999,0	18,2	0,0	14,7	0,1	-351,9	-1,9	366,6	7,9
2012TI	38.493,7	23.072,8	17.433,2	5.639,5	-18,3	0,0	11,0	0,0	-718,5	-4,0	729,3	14,9
2012TII	38.467,3	23.110,4	17.417,3	5.693,1	-13,9	0,0	-26,3	-0,1	-885,7	-4,8	859,4	17,8
2012TIII	38.420,3	23.098,4	17.320,3	5.778,1	-67,5	-0,2	-36,2	-0,2	-836,0	-4,6	799,8	16,1
2012TIV	38.333,0	22.922,4	16.957,1	5.965,4	-175,2	-0,5	-158,8	-0,7	-850,4	-4,8	691,8	13,1
2012	38.428,6	23.051,0	17.282,0	5.769,0	-68,7	-0,2	-52,6	-0,2	-822,7	-4,5	770,1	15,4
2013TI	38.269,5	22.837,4	16.634,7	6.202,7	-224,2	-0,6	-235,4	-1,0	-798,5	-4,6	563,2	10,0
2013TII	38.226,3	22.761,3	16.783,8	5.977,5	-241,0	-0,6	-349,1	-1,5	-633,5	-3,6	284,4	5,0
2013TIII	38.141,1	22.728,0	16.823,2	5.904,7	-279,2	-0,7	-370,4	-1,6	-497,1	-2,9	126,6	2,2
2013TIV	38.121,7	22.654,5	16.758,2	5.896,3	-211,3	-0,6	-267,9	-1,2	-198,9	-1,2	-69,1	-1,2
2013	38.189,7	22.745,3	16.750,0	5.995,3	-238,9	-0,6	-305,7	-1,3	-532,0	-3,1	226,3	3,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

ha perdido ya casi todo el acumulado desde entonces. La tasa de paro media anual, por supuesto, está por encima de todos los valores anteriores, atendiendo a la serie homogénea disponible hacia atrás hasta 1977.

La evolución de los datos de Afiliación a la Seguridad Social y del paro registrado en el SEPE muestran, como la EPA, signos de cambio (gráfico II-4). Frente a una trayectoria muy negativa en 2012 y en los primeros meses de 2013, los datos medios mensuales de afiliados en alta a la Seguridad Social mostraron un curso de descenso interanual progresivamente más liviano, cerrando el año con un -0,5 por 100 en diciembre. Entre febrero y abril de 2014 se han ido dando incrementos interanuales positivos (los primeros desde mayo de 2008), ligeros pero progresivamente mayores, desde el 0,4

por 100 de febrero hasta el 1,2 por 100 en abril. En media anual, la cifra de afiliados en 2013 fue de 16,3 millones de personas, lo cual es todavía una pérdida de medio millón respecto de 2012, más cuantiosa que las que se recogieron en 2010 y 2011. Pero los datos desde el mes de septiembre son mejores y permiten pensar que se habría detenido el proceso de continua destrucción de empleo en el que estaba nuestro mercado laboral desde 2008.

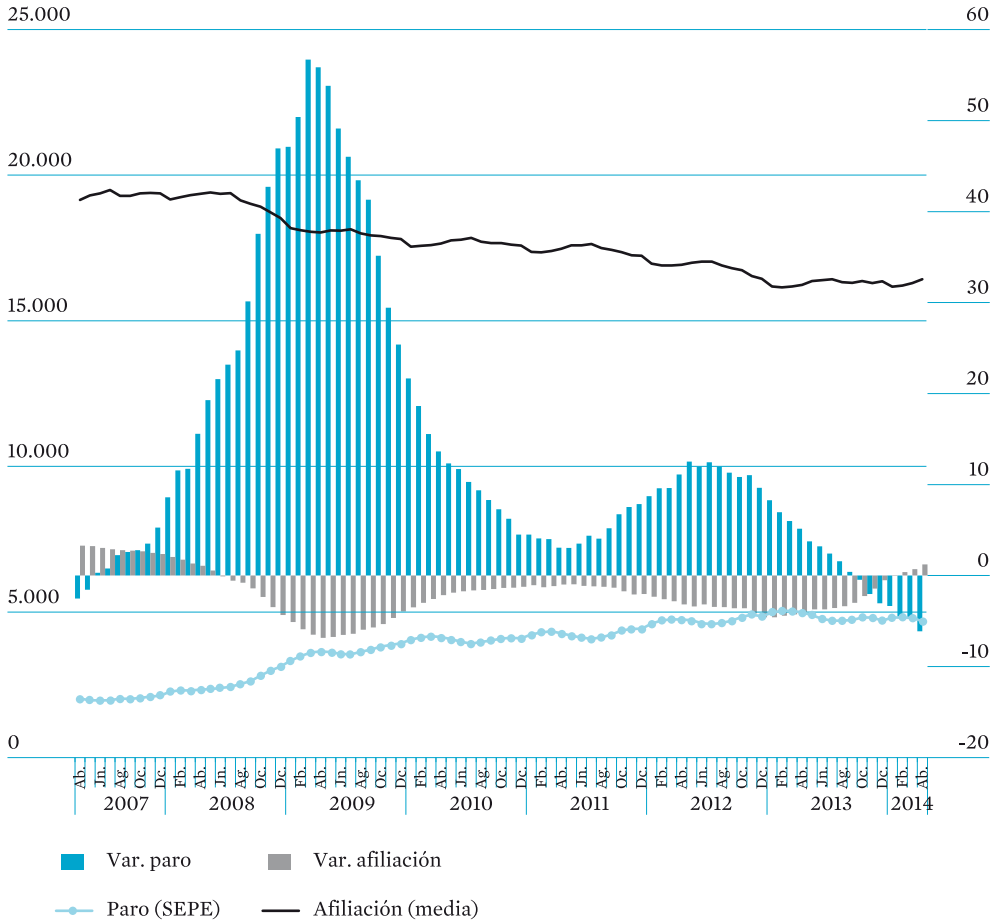
Por su parte, el paro registrado en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) cerró el año 2013 con un descenso del 3 por 100 respecto del final del año anterior. En media anual, la cifra se situó en 4,8 millones de personas, 125.000 más que en 2012, lo que supone un incremento del 2,6 por 100, el más pequeño —de lejos— desde el comienzo de la crisis. Este indicador, que ya había mostrado en los últimos meses de 2012 una trayectoria más moderada, prosiguió creciendo a un ritmo cada vez menor entre enero y septiembre de 2013, y arroja desde entonces descensos interanuales a un ritmo cada vez mayor, siendo el último dato disponible, de abril de 2014, un -6,1 por 100.

Esta evolución del paro registrado resulta coherente con la mejora relativa en la trayectoria del empleo (menor ritmo de destrucción en la EPA, e incipiente senda de incrementos, en la afiliación), pero también con la tendencia descendente de la población activa. En el primer caso, las bajas de demandas de empleo por colocaciones, que muestran una trayectoria de suave crecimiento en 2013 (un 5,9 por 100 en media anual respecto de 2012) apoyarían esa idea de que efectivamente el mercado está ya en otra fase. En el segundo caso concurren dos factores: en el sexto año del proceso de destrucción de empleo, con un peso cada vez mayor de paro de larga y muy larga duración, es probable, por un lado, que menos personas desempleadas mantengan su demanda en los servicios públicos de empleo; es probable asimismo, por otro lado, que menos personas accedan al mercado de trabajo (como se aprecia en la caída en la población activa de la EPA) y menos aún acudan a los servicios públicos de empleo cuando decidan iniciar la búsqueda. En este sentido es interesante apuntar que el total de altas de demanda de empleo se redujo en 2013 un 2,1 por 100 (en media anual) y el de altas por nueva inscripción un 15,4 por 100.

En definitiva, el descenso del paro registrado en el SEPE en el final de 2013 sería resultado de: una situación económica donde al menos se habría detenido la destrucción de empleo; un descenso de la población activa y de la población total en edad laboral; y una menor frecuencia en el recurso a los servicios públicos como método de búsqueda de empleo. El primer factor es positivo, pero el descenso de la población no lo es, pues supone reducir el capital humano disponible y, dado que se concentra en grupos relativamente jóvenes, acelera el proceso de envejecimiento de la población, al que se asocian en toda Europa problemas tan relevantes como la viabilidad a medio plazo de los sistemas de protección social.

GRÁFICO II-4. AFILIACIÓN Y PARO REGISTRADO: EVOLUCIÓN 2007-2013

(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)



Fuentes: Seguridad Social, *Estadística de Afiliación*; SEPE, *Estadística de Empleo*.

Es preciso insistir en que, en el sexto año de la crisis, lo verdaderamente preocupante para el futuro es la persistencia y la concentración del desempleo. El paro creció en 2013, como ya se dijo antes, de manera más suave que en el año anterior, situándose el incremento en un 3,9 por 100 de acuerdo con la media de la EPA. Pues bien, el paro de muy larga duración (dos o más años buscando empleo), creció un 25,4 por 100 en esos mismos términos, de manera que 2,2 millones de personas llevaban dos años o más buscando empleo en 2013: 439.000 más que en 2012. Esto es preocupante porque la probabilidad de salir del paro es sustancialmente más baja cuando se tiene una mayor antigüedad en esta situación. El reto es, pues, doble: no bastará con impulsar la creación de empleo ininterrumpida en un periodo considerable de años; habrá que conjurar también el riesgo del paro crónico. Y esta es la tarea de las políticas activas de empleo.

1.2.1. Panorama del empleo en 2013

Una vez descrita la situación y las tendencias del año, se aborda ahora el habitual trazado de la evolución del empleo y el paro desde diversas perspectivas: territorial, sectorial y por ocupaciones, según las principales características de las personas y, finalmente, según los principales tipos de empleo (según la relación laboral, la jornada, el tipo de contrato, el sector público o privado).

Como viene ocurriendo en todos los años desde el inicio de la crisis, los datos de 2013 apuntan algunas diferencias en la evolución del empleo según comunidades autónomas (cuadro II-4). Las variaciones en las respectivas tasas de empleo calculadas sobre la población de 16 a 64 años fueron considerablemente dispares, con crecimiento en la media anual de este indicador en Baleares, La Rioja y Extremadura (0,4 puntos porcentuales en las dos primeras, 0,2 puntos en la última), y con un descenso significativamente inferior al promedio en Cataluña (-0,3 puntos), en contraste con el retroceso más acusado que se dio en otras comunidades, especialmente en Cantabria y Aragón (-2,7 y -2,2 puntos porcentuales, respectivamente) aunque también en Castilla y León (-1,7) y Navarra (-1,6 puntos). Así, la dispersión en las tasas de empleo regionales volvió a crecer en 2013, esto es, volvió a crecer la distancia entre las comunidades autónomas según la situación del empleo en ellas. Medida por un indicador estadístico sencillo, la desviación estándar, la dispersión no habría dejado de crecer desde 2007 y se habría situado, en las tasas de empleo de 2013, en 5,4 frente a 4,4 en el primer año citado.

Perspectiva territorial

En cuanto al desempleo, cabe destacar su descenso en dos comunidades (Baleares, -0,9 puntos, y La Rioja, -0,6), frente al fuerte crecimiento —significativamente mayor que el promedio— en otras tres (Cantabria, donde creció 2,8 puntos porcentuales, Aragón, 2,7 puntos, y Asturias, 2,3 puntos). Con esta evolución, también divergente, se ampliaron de nuevo las distancias entre las tasas de paro de las comunidades autónomas, que vienen creciendo también, como las del empleo, desde 2007.

Todas las comunidades han perdido mucho empleo en el periodo de crisis. El retroceso ha sido tal que en estos seis años se ha pasado de una situación donde solo dos estaban por debajo del 60 por 100 en la tasa de empleo a otra donde solo cinco están por encima de ese valor. Pero además, salvo en el caso del País Vasco, que se sitúa ahora en el primer lugar, las posiciones relativas se han mantenido. Y la distancia se ha ampliado. Habría, en 2013, cerca de 17 puntos de diferencia entre la más baja (correspondiente a Andalucía, con un 45,8 por 100) y la más alta (la del País Vasco, 62,5 por 100), bastante más que en 2007, cuando la distancia máxima la marcaban en el mínimo Extremadura (58,5 por 100) y en el máximo Navarra (72 por 100).

En el paro, por su parte, la evolución divergente es todavía más acusada. En 2007 solo dos se situaban más cerca del 15 que del 10 por 100, y casi todas las demás estaban bajo el 10 y hasta el 5 por 100. En 2013 solo una se sitúa cerca, pero por encima, del 15 por

CUADRO II-4. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Datos para la población de 16 a 64 años de edad)

Comunidades autónomas	Tasas de empleo (medias anuales)									
	Porcentajes (16-64 años)							Variación en puntos		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13	2012-13	
Andalucía	59,1	57,0	52,5	51,1	49,5	47,1	45,8	-13,3	-1,3	
Aragón	71,8	70,7	66,1	63,9	62,6	62,6	59,9	-12,0	-2,7	
Asturias	60,4	62,9	59,0	57,2	56,2	54,3	53,0	-7,4	-1,3	
Baleares	70,6	69,1	63,8	62,6	60,8	61,1	61,5	-9,2	0,4	
Canarias	63,5	58,5	53,6	52,0	52,1	50,0	48,9	-14,5	-1,1	
Cantabria	66,4	66,3	62,7	60,7	60,2	59,1	56,9	-9,4	-2,2	
Castilla y León	65,9	65,1	62,1	61,5	61,3	59,4	57,6	-8,2	-1,7	
Castilla-La Mancha	65,4	63,3	58,6	57,3	56,8	52,5	51,6	-13,8	-0,9	
Cataluña	71,9	70,9	64,8	63,9	63,4	60,3	60,0	-11,9	-0,3	
C. Valenciana	67,0	65,6	59,0	57,1	56,0	53,8	53,4	-13,6	-0,4	
Extremadura	58,5	57,8	54,4	53,5	51,9	47,4	47,6	-10,9	0,2	
Galicia	65,3	65,6	63,1	60,8	60,3	58,4	56,9	-8,4	-1,5	
Madrid	71,7	70,6	67,0	66,1	65,0	63,4	62,2	-9,5	-1,2	
Murcia	66,5	64,1	58,2	56,9	55,3	53,8	52,4	-14,1	-1,4	
Navarra	72,0	70,8	67,3	66,5	66,1	63,4	61,8	-10,1	-1,6	
País Vasco	68,3	68,8	65,0	65,9	66,2	63,6	62,5	-5,8	-1,1	
La Rioja	69,6	69,1	65,8	64,5	63,0	60,0	60,4	-9,2	0,4	
Ceuta	47,3	52,5	52,4	47,5	45,6	41,7	44,5	-2,7	2,8	
Melilla	52,9	50,2	47,1	47,4	49,1	44,6	42,5	-10,4	-2,1	
Total nacional	66,6	65,3	60,6	59,4	58,5	56,2	55,2	-11,4	-1,0	
<i>Media comunidades autónomas</i>	<i>64,9</i>	<i>64,1</i>	<i>60,1</i>	<i>58,7</i>	<i>58,0</i>	<i>55,6</i>	<i>54,7</i>	<i>-10,2</i>	<i>-0,9</i>	

Comunidades autónomas	Tasas de paro (medias anuales)									
	Porcentajes (16-64 años)							Variación en puntos		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13	2012-13	
Andalucía	12,8	17,9	25,4	28,1	30,5	34,7	36,5	23,6	1,8	
Aragón	5,3	7,2	12,9	14,9	17,2	18,7	21,4	16,2	2,7	
Asturias	8,5	8,5	13,5	16,0	18,0	21,9	24,3	15,7	2,3	
Baleares	7,0	10,2	18,2	20,5	22,1	23,4	22,5	15,4	-0,9	
Canarias	10,5	17,5	26,4	28,9	29,9	33,3	34,3	23,7	1,0	
Cantabria	6,0	7,2	12,1	13,9	15,4	17,9	20,7	14,7	2,8	
Castilla y León	7,2	9,6	13,9	15,9	16,9	19,9	21,8	14,6	2,0	
Castilla-La Mancha	7,7	11,6	18,9	21,1	23,0	28,6	30,3	22,6	1,7	
Cataluña	6,6	9,0	16,4	17,9	19,4	22,8	23,5	16,9	0,7	
C. Valenciana	8,8	12,2	21,3	23,4	24,6	27,8	28,8	20,0	1,0	
Extremadura	13,1	15,2	20,7	23,1	25,2	33,1	33,8	20,7	0,7	
Galicia	7,7	8,8	12,7	15,5	17,5	20,8	22,2	14,5	1,4	
Madrid	6,3	8,7	14,1	16,2	16,8	19,2	20,3	14,0	1,1	
Murcia	7,6	12,7	20,8	23,4	25,5	28,0	29,5	22,0	1,5	
Navarra	4,8	6,8	10,9	11,9	13,0	16,4	18,1	13,3	1,8	
País Vasco	6,2	6,5	11,1	10,6	12,1	15,0	15,9	9,8	1,0	
La Rioja	5,7	7,8	12,8	14,4	17,1	20,6	20,0	14,3	-0,6	
Ceuta	20,4	17,5	19,4	24,3	29,6	38,8	36,0	15,6	-2,7	
Melilla	18,3	20,8	24,6	23,9	24,5	28,8	34,4	16,1	5,6	
Total nacional	8,3	11,4	18,1	20,2	21,8	25,2	26,5	18,2	1,3	
<i>Media comunidades autónomas</i>	<i>9,0</i>	<i>11,4</i>	<i>17,2</i>	<i>19,2</i>	<i>21,0</i>	<i>24,7</i>	<i>26,0</i>	<i>17,0</i>	<i>1,3</i>	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

100 (el País Vasco), y en nueve casos se agrupan en el tramo entre el 20 y el 25 por 100. Pero tres más están en el entorno del 30 por 100, y otras tres en el del 35 por 100.

Es importante recordar la asociación de esta evolución dispar del empleo y el paro con los rasgos diferenciales de las economías regionales que se recogen en el capítulo I de esta Memoria. De hecho, en todo el periodo de crisis los mayores retrocesos (en proporción al punto del que partía cada región) en la tasa de empleo fueron los de Canarias, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, precisamente en relación con un más alto peso de la construcción en sus economías. En el otro extremo, el descenso más moderado, con mucha diferencia, de la tasa de empleo se dio en el País Vasco, con una economía donde el peso de la construcción era menor y, a cambio, mayor sobre todo el de la industria, aunque en el último ejercicio sus datos han sido relativamente peores, con una evolución de la tasa de empleo similar al promedio. En el paro es difícil destacar dónde se dio un mayor aumento de este, dado que se triplicó sobradamente en casi todos los casos, de manera que la excepción sería de nuevo el País Vasco, donde “solo” se dobló; en todo caso, también en el grupo más afectado por el incremento del paro destacan los casos donde la construcción había cobrado un mayor auge.

Precisamente por la presencia de claros rasgos diferenciales en las economías y en los mercados de trabajo regionales, tiene sentido diseñar políticas de empleo adaptadas a ellos, como se planteó en la reforma de 2011 en la Ley de Empleo¹⁷ y se comenzó a desarrollar, a partir de la aprobación de la Estrategia 2012-2014, en los llamados planes anuales de políticas de empleo. Se trata de alcanzar un sistema coordinado, con objetivos compartidos pero con organización autónoma de recursos y programas y sometido a evaluación periódica de los resultados. Como se verá con más detalle en el apartado 1.3 de este mismo capítulo, en el PAPE 2013¹⁸ se introdujo un nuevo enfoque sobre objetivos, indicadores y, sobre todo, financiación. Un planteamiento que parte, según recuerda el propio plan, de las recomendaciones europeas formuladas al PNR de 2013, y en el que la principal novedad es la supeditación de una parte creciente de los fondos aportados por el Estado a la evaluación de resultados. Habrá que estar atentos, pues, a esa evaluación para valorar los primeros resultados de un sistema más adaptado a las diferentes realidades del mercado de trabajo en las comunidades autónomas.

El estudio del empleo por sectores y ramas de actividad productiva en 2013 vuelve a arrojar algunos resultados muy relevantes. En el origen de la crisis en España

Estudio sectorial

17. Fruto del ASE de 2 de febrero de 2011, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, reformó el marco de las políticas activas de empleo, modificando en profundidad la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. En desarrollo de este, el Real Decreto 1542/2011 aprobó la Estrategia Española de empleo 2012-2014.
18. Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2013.

CUADRO II-5. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN 2013 Y EVOLUCIÓN 2009-2013

(Miles de personas en cada rama en 2013. Variación anual, miles y % para 2009-2013. Medias anuales)

Ramas de actividad (CNAE 2009)	Ambos sexos, medias anuales										
	Miles de personas		Variación anual (miles)					Variación anual (%)			
	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
(A) Agricultura y pesca	745,1	-32,9	6,9	-32,8	-6,9	-8,1	-4,0	0,9	-4,1	-0,9	-1,1
(B) Industrias extractivas	29,7	-7,0	-1,1	-3,7	-4,6	-6,9	-13,1	-2,4	-8,1	-11,1	-18,9
(C) Industrias manufactureras	2.061,2	-432,3	-149,4	-65,2	-129,3	-114,4	-14,6	-5,9	-2,8	-5,6	-5,3
(D) Energía	76,7	5,8	-0,2	0,5	3,5	-5,6	7,9	-0,3	0,6	4,4	-6,7
(E) Agua y medio ambiente	125,2	9,6	-13,7	13,1	5,9	-11,1	7,9	-10,5	11,2	4,5	-8,2
(F) Construcción	1.016,2	-565,2	-237,5	-257,9	-245,4	-131,4	-23,0	-12,6	-15,6	-17,6	-11,4
(G) Comercio	2.801,6	-228,6	-65,3	18,8	-105,2	-21,4	-7,1	-2,2	0,6	-3,6	-0,8
(H) Transporte y almacenamiento	807,9	-54,7	-3,1	-26,3	-54,0	-21,1	-5,7	-0,3	-2,9	-6,1	-2,5
(I) Hostelería	1.320,1	-31,4	-50,9	21,7	-69,8	-2,1	-2,2	-3,6	1,6	-5,0	-0,2
(J) Información y comunicaciones	496,2	-43,8	-8,0	2,3	2,1	-14,6	-7,9	-1,6	0,5	0,4	-2,8
(K) Financ. y seguros	440,4	-33,6	-10,6	-13,0	-25,7	15,6	-6,6	-2,2	-2,8	-5,7	3,7
(L) Inmobiliarias	90,5	-27,3	-6,7	11,8	0,8	-5,8	-23,2	-7,4	14,1	0,9	-6,0
(M) Activ. profesionales, científicas y técnicas	804,5	-23,5	-6,1	-27,1	6,9	-23,7	-2,7	-0,7	-3,2	0,8	-2,9
(N) Activ. administrativas y servicios auxiliares	858,2	-28,7	0,7	3,1	-25,3	-17,4	-3,1	0,1	0,3	-2,8	-2,0
(O) A. Pública Defensa; Seg. Social obligatoria	1.229,8	90,9	38,9	6,6	-105,2	-77,9	7,1	2,8	0,5	-7,4	-6,0
(P) Educación	1.123,2	11,0	21,5	-4,3	-4,6	-49,5	1,0	1,9	-0,4	-0,4	-4,2
(Q) Activ. sanitarias y servicios sociales	1.326,7	61,7	41,2	62,1	-46,7	-53,4	4,9	3,1	4,6	-3,3	-3,9
(R) Artísticas, recreativas, entretenimiento	304,2	-5,4	23,8	-18,2	-6,1	-1,1	-1,7	7,8	-5,5	-2,0	-0,4
(S) Otros servicios	403,9	-6,9	-34,2	5,2	23,6	-7,0	-1,6	-8,2	1,4	6,1	-1,7
(T) Hogares	681,9	-27,3	21,7	-50,6	-37,4	22,9	-3,6	3,0	-6,8	-5,4	3,5
(U) Org. intn.	7,0										
Total	16.750,0	-1.369,7	-431,4	-351,9	-822,7	-532,0	-6,8	-2,3	-1,9	-4,5	-3,1

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*.

hubo —entre otros factores— un claro componente sectorial, y este parece haberse mantenido, dada la apreciable diferencia en la evolución del empleo en las distintas actividades en el último año. Entre las grandes ramas de actividad económica (cuadro II-5), la construcción recogió todavía la mayor pérdida media interanual. En promedio, perdió 131.000 ocupados, un 11,4 por 100 del empleo que había recogido en 2012. Esto supone el 24,6 por 100 del saldo negativo de todas las ramas, lo cual es tanto como decir que la construcción explica aún uno de cada cuatro empleos perdidos en 2013.

Destaca asimismo la industria manufacturera que, con 114.000 ocupados menos (-5,3 por 100), aportó otro 21,5 por 100 a ese saldo negativo total en 2013. Y, continuando la

evolución que emprendieron en 2012 como consecuencia del proceso de fuerte ajuste presupuestario desarrollado en los dos últimos ejercicios, las ramas de servicios más asociadas a la demanda pública: administración pública, educación, sanidad y servicios sociales, volvieron a arrojar cifras negativas, con retrocesos del 6 por 100 la primera de las citadas, 4,2 la segunda y 3,9 por 100 la tercera; en conjunto, 181.000 empleos menos, que explican el 34 por 100 del menor número de ocupados total del año 2013.

El resto de las ramas de servicios mostró un comportamiento menos negativo, con porcentajes de descenso inferiores al del total del empleo y con dos ramas donde este creció: actividades financieras (rama K de la CNAE 2009), con 15.600 ocupados más en la media anual de 2013 (un 3,7 por 100 más), y la de empleo doméstico (rama T), con 22.900 más (3,5 por 100 más).

El detalle por actividades económicas dentro de cada rama de la CNAE, atendiendo a los datos de afiliación que proporciona el MEYSS, ofrece un complemento muy interesante para la perspectiva sectorial (cuadro II-6). Dentro de las industrias manufactureras, la evolución del año volvió a ser más negativa en ramas asociadas a la construcción, en un proceso de ajuste que parece no haber concluido todavía: la fabricación de productos minerales no metálicos (que incluye entre otros las cerámicas y las cementeras) perdió un 11,7 por 100 del empleo (medido por la afiliación media) en 2013, la industria del mueble un 11,9 por 100, la de la madera un 10,8 por 100. Además de ellas, pueden recogerse la metalurgia (-7,2 por 100) y la confección (-7,3 por 100) actividades cuya evolución descendente data de un tiempo claramente anterior a la crisis actual, y tiene más que ver con la pérdida de posiciones en los mercados mundiales, así como las artes gráficas (-7,1 por 100), donde también es evidente que la crisis ha venido a acelerar un proceso de declive propio, más relacionado con las TIC que con el momento económico.

En el otro extremo, el año 2013 fue menos malo para algunas actividades industriales donde además se está concentrando un buen comportamiento exportador, como la industria farmacéutica (cuyo empleo solo perdió un 0,2 por 100), la automoción (-0,8 por 100), la química (-1,1 por 100) y la alimentación (-1,4 por 100).

Como viene sucediendo desde 2010, los tres grupos de actividades en que se divide el sector de la construcción en la CNAE vigente: edificación, ingeniería civil y construcción especializada perdieron empleo, con retrocesos de dos dígitos en todos los casos (-14,8, -16,2 y -10 por 100, respectivamente). En números redondos, la edificación perdió 60.000 afiliados, la ingeniería civil 10.000 y las actividades de construcción especializada 65.000. No parece, pues, que el desplome del empleo en este sector tocara fondo en 2013.

En las actividades dentro del sector servicios que pueden verse a través de la afiliación¹⁹, la nota más destacada del año es, sin duda, la profunda caída que recogió la

19. Pues en las ramas donde hay fuerte peso del empleo público la afiliación al sistema corresponde, en parte o por completo, a mutualidades propias (Muface, Mugeju e Isfas) de manera que las estadísticas

categoría de “actividades de servicios sociales sin alojamiento” (rúbrica 88 de la CNAE 2009), muy ligada a las prestaciones de servicios sociales de los ayuntamientos y las comunidades autónomas dentro del sistema de atención a la dependencia, uno de los más afectados por el ajuste presupuestario en 2013. En esta actividad la afiliación media se redujo en 129.000 personas respecto del año anterior, lo que supone un descenso nada menos que del 38,8 por 100. En la intermediación financiera, solo creció, frente al incremento ya citado que mostraba la EPA, la de “actividades auxiliares” (rúbrica 66), un 2,2 por 100, y la mayor actividad de esta rama, “servicios financieros” (rúbrica 64) se redujo un 5,5 por 100, perdiendo más de 14.000 afiliados, un comportamiento más en la línea que cabía esperar dada la evolución del sector bancario en el último año.

Hubo aumentos de la afiliación (si bien en casi todos los casos muy ligeros) en 14 actividades dentro de las 46 que componen el sector servicios. Entre ellas cabe citar algunas con un mayor componente tecnológico o de innovación, como “programación, consultoría y otras actividades informáticas” (rúbrica 62), que creció un 0,7 por 100, la de “servicios de información” (rúbrica 63) un 0,8 por 100, la de “actividades en las sedes centrales, actividades de consultoría estratégica” (rúbrica 70), un 2,5 por 100, y la de “otras actividades profesionales, científicas y técnicas” (rúbrica 74) un 2,8 por 100.

No obstante, también crecieron ramas bien alejadas de ese carácter innovador: “servicios de comidas y bebidas” (rúbrica 56), esto es, la hostelería, un 0,5 por 100; y servicio doméstico. El incremento aquí (un 18,5 por 100), no responde al simple aumento del empleo, sino más bien al cambio en la regulación de la afiliación, con obligación ahora de cotizar desde la primera hora. Pero hay una parte que probablemente es creación de empleo, como atestigua la comparación con la cifra, también positiva, que antes se dio para esta rama procedente de la EPA.

En los datos de empleo de 2013, como en todos los del periodo de la crisis aunque ya de manera más suave, es visible la concentración de las pérdidas en los jóvenes. En media anual, el empleo de los grupos de 16 a 19 y de 20 a 24 años volvió a arrojar porcentajes de variación interanual negativos de dos dígitos (-11,8 por 100 en el grupo de 16 a 19 y -10,9 por 100 en el de 20 a 24 años de edad), frente al -3,1 por 100 ya citado como descenso del total del empleo en el año (cuadro II-7).

Nueva caída del empleo en los jóvenes

de afiliación a la seguridad social no recogen bien la evolución del empleo en esas ramas. Por otro lado, hay que recordar que la evolución de la afiliación en alta no se corresponde estrictamente con la del empleo, tanto porque no recogería un eventual volumen de empleo no declarado como porque los datos acusan, también, el efecto de cambios administrativos sin significado económico (véase al respecto el impacto del cambio en la afiliación en los empleados de hogar que se trata justo a continuación en este mismo apartado).

CUADRO II-6. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2013

Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)	Media 2013 (datos a fin de cada mes)		Var. 2012/2013		Var. 2007/2012 (%)				
	Número	Número	%	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	
Total ramas	16.227.662	-510.887	-3,1	-0,8	-5,7	-1,9	-1,5	-3,4	
A Agrarias y pesqueras	1.101.564	-66.583	-5,7	0,3	3,9	0,2	-1,0	-1,7	
01 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	1.043.590	-65.216	-5,9	0,1	4,2	0,5	-0,6	-1,4	
02 Silvicultura y explotación forestal	17.912	-91	-0,5	12,2	10,3	-3,5	-12,0	-16,9	
03 Pesca y acuicultura	40.062	-1.275	-3,1	0,5	-6,1	-4,1	-3,5	-1,9	
B Industrias extractivas	24.465	-2.702	-9,9	-6,1	-12,8	-7,8	-6,3	-11,7	
05 Extracción de antracita, hulla y lignito	4.373	-881	-16,8	-8,5	-8,5	-9,3	-11,4	-14,2	
06 Extracción de crudo de petróleo y gas natural	204	23	12,8	0,2	5,0	-8,9	-1,4	30,6	
07 Extracción de minerales metálicos	2.064	70	3,5	16,9	7,5	4,6	18,8	9,6	
08 Otras industrias extractivas	16.090	-1.966	-10,9	-6,6	-15,7	-8,6	-7,5	-13,9	
09 Actividades de apoyo a las industrias extractivas	1.735	52	3,1	1,8	1,0	0,4	8,3	-1,4	
C Industrias manufactureras	1.819.728	-82.673	-4,3	-2,6	-10,9	-5,1	-3,1	-5,4	
10 Industria de la alimentación	324.626	-4.516	-1,4	0,7	-3,8	-1,2	-0,2	-1,7	
11 Fabricación de bebidas	46.962	-1.009	-2,1	0,2	-5,0	-4,8	-2,8	-2,4	
12 Industria del tabaco	2.453	-112	-4,4	-6,8	-11,9	-15,5	-4,1	-5,5	
13 Industria textil	41.512	-1.361	-3,2	-8,9	-11,5	-4,9	-2,0	-5,4	
14 Confección de prendas de vestir	47.891	-3.790	-7,3	-9,5	-17,0	-10,1	-7,2	-8,6	
15 Industria del cuero y del calzado	37.225	1.095	3,0	-9,0	-16,5	-1,5	6,7	-1,0	
16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	56.637	-6.839	-10,8	-7,8	-17,5	-8,9	-7,2	-10,7	
17 Industria del papel	40.690	-1.606	-3,8	0,5	-9,6	-3,0	-2,1	-3,1	
18 Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	68.865	-5.232	-7,1	-1,5	-10,0	-6,9	-4,6	-6,9	
19 Coquerías y refino de petróleo	9.162	-92	-1,0	2,0	-9,2	-2,6	1,9	-1,4	
20 Industria química	83.553	-956	-1,1	-0,8	-6,2	-2,6	-0,7	-2,0	
21 Fabricación de productos farmacéuticos	41.822	-64	-0,2	-0,7	-1,2	-1,3	-2,9	0,6	
22 Fabricación de productos de caucho y plásticos	85.607	-3.142	-3,5	-3,2	-11,8	-3,6	-1,7	-4,8	
23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	94.022	-12.488	-11,7	-6,3	-18,3	-10,9	-8,0	-12,6	
24 Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	79.425	-6.163	-7,2	-0,4	-13,9	-6,5	-5,0	-7,1	
25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	221.888	-15.325	-6,5	-2,1	-14,0	-6,4	-4,6	-7,4	
26 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	30.295	-2.113	-6,5	-2,8	17,3	0,1	1,6	-7,8	
27 Fabricación de material y equipo eléctrico	47.961	-3.449	-6,7	-2,0	5,8	0,1	-6,7	-7,6	
28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	111.030	-4.999	-4,3	0,4	-17,1	-10,2	-2,9	-5,1	
29 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	139.963	-1.146	-0,8	-3,2	-8,5	-2,8	-0,8	-3,9	
30 Fabricación de otro material de transporte	50.149	-915	-1,8	4,9	-4,1	-5,9	-3,9	-3,2	
31 Fabricación de muebles	59.183	-7.978	-11,9	-8,0	-17,1	-7,9	-9,7	-12,3	
32 Otras industrias manufactureras	29.849	-119	-0,4	-3,0	-2,1	-0,4	-0,2	-2,4	
33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo	68.961	-355	-0,5	1,0	-19,0	-2,6	1,9	-1,7	
D (35) Energía	39.268	-633	-1,6	2,3	-4,8	-0,2	0,0	0,4	

CUADRO II-6. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2013 (continuación)

Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)	Media 2013 (datos a fin de cada mes)		Var. 2007/2012 (%)						
	Número	Número	%	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	
E Agua	130.776	-3.213	-2,4	4,0	0,1	1,3	-0,5	-3,0	
36 Captación, depuración y distribución de agua	39.774	-446	-1,1	2,3	0,8	-0,4	-1,1	-1,6	
37 Recogida y tratamiento de aguas residuales	5.107	-111	-2,1	4,6	2,1	3,1	13,8	-0,4	
38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	84.525	-2.665	-3,1	4,7	-0,4	1,9	-1,0	-3,9	
39 Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	1.371	8	0,6	4,1	9,3	8,1	7,9	-0,3	
F Construcción	988.014	-135.345	-12,0	-11,1	-22,6	-13,1	-12,3	-17,1	
41 Construcción de edificios	344.901	-59.868	-14,8	-12,1	-23,2	-15,4	-15,7	-21,4	
42 Ingeniería civil	51.873	-10.025	-16,2	-11,1	-26,5	-19,7	-17,2	-22,5	
43 Actividades de construcción especializada	591.241	-65.452	-10,0	-10,2	-21,6	-10,5	-9,3	-13,7	
G Comercio	2.899.268	-61.223	-2,1	-0,3	-5,8	-1,6	-0,4	-2,2	
45 Venta y reparación de vehículos de motor	293.775	-10.374	-3,4	-0,2	-6,9	-2,2	-2,5	-4,2	
46 Comercio al por mayor e intermediarios, excepto v. motor	856.889	-22.101	-2,5	-0,6	-6,4	-2,6	-0,4	-2,7	
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos motor	1.748.604	-28.748	-1,6	-0,2	-5,3	-0,9	-0,1	-1,5	
H Transporte	788.923	-18.832	-2,3	0,2	-5,6	-2,5	-1,7	-3,8	
49 Transporte terrestre y por tubería	518.788	-13.214	-2,5	-1,4	-6,7	-3,5	-2,4	-4,5	
50 Transporte marítimo y por vías navegable	11.135	-80	-0,7	-0,8	-4,6	-1,8	-2,9	-3,3	
51 Transporte aéreo	31.774	-2.167	-6,4	1,9	-4,7	-7,1	-0,2	-6,6	
52 Almacenamiento y actividades anexas al transporte	166.717	-1.191	-0,7	4,9	-4,3	1,6	0,6	-1,5	
53 Actividades postales y de correos	60.510	-2.180	-3,5	2,7	0,7	-1,8	-2,8	-2,0	
I Hostelería	1.294.691	4.912	0,4	1,3	-3,3	1,3	1,2	-0,2	
55 Servicios de alojamiento	256.535	-14	0,0	1,4	5,1	0,1	0,8	-1,8	
56 Servicios de comidas y bebidas	1.038.156	4.926	0,5	1,3	-5,3	1,6	1,3	0,2	
J Información y comunicaciones	408.095	-9.933	-2,4	3,8	-1,6	0,9	1,2	-2,0	
58 Edición	57.641	-4.385	-7,1	1,8	-11,5	-11,6	-5,5	-10,2	
59 Actividades cinematográficas, de vídeo y prog. telev.	31.574	-2.375	-7,0	1,8	-4,7	-2,5	-5,3	-11,9	
60 Actividades de programación y emisión de radio y telev.	23.643	-1.454	-5,8	1,7	-4,1	-1,0	-1,0	-5,2	
61 Telecomunicaciones	83.119	-3.208	-3,7	2,7	-2,6	0,8	0,0	-4,1	
62 Programación, consultoría y otras activ. informáticas	186.507	1.297	0,7	7,1	4,7	6,3	6,3	4,6	
63 Servicios de información	25.611	192	0,8	2,5	15,4	19,2	4,3	0,4	
K Actividades financieras y de seguros	396.123	-13.106	-3,2	2,6	-1,5	-2,1	-3,7	-1,7	
64 Servicios financieros, excepto seguros y fondos pens.	244.040	-14.327	-5,5	2,9	-1,7	-2,9	-5,6	-2,5	
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones	60.019	-877	-1,4	-1,1	-5,1	-1,8	-1,3	-1,1	
66 Actividades auxiliares a los servicios financieros y segur.	92.064	2.098	2,3	4,6	1,7	0,5	0,5	0,3	
L (68) Actividades inmobiliarias	98.182	3.015	3,2	-11,8	-12,8	-0,7	1,1	0,4	
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	823.739	-6.589	-0,8	1,9	-3,8	0,1	-0,4	-1,8	
69 Actividades jurídicas y de contabilidad	273.767	-914	-0,3	1,1	-6,8	-0,9	-1,0	-0,9	
70 Actividades de las sedes centrales; activ. consul. Gest. Empr.	73.178	1.807	2,5	1,0	-3,1	0,6	2,4	1,4	
71 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	197.679	-6.677	-3,3	1,0	-6,6	-3,6	-4,8	-5,9	

CUADRO II-6. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO: AFILIADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD, 2013 (continuación)

Afiliados por ramas CNAE 2009 (serie enlazada MEYSS)	Media 2013 (datos a fin de cada mes)		Var. 2012/2013		Var. 2007/2012 (%)				
	Número	Número	%	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	
72 Investigación y desarrollo	72.142	-501	-0,7	13,0	9,9	5,9	4,1	3,0	
73 Publicidad y estudios de mercado	100.952	-3.019	-2,9	0,9	-6,3	-0,5	-0,6	-5,1	
74 Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	86.289	2.383	2,8	2,2	11,7	11,1	7,7	2,1	
75 Actividades veterinarias	19.733	332	1,7	5,9	1,8	2,6	3,5	3,5	
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	1.129.345	-18.708	-1,6	1,2	-7,7	-1,8	-0,7	-3,0	
77 Actividades de alquiler	116.437	-17.798	-13,3	-0,2	-21,8	-20,4	-11,6	-10,4	
78 Actividades relacionadas con el empleo	115.716	3.107	2,8	0,1	-5,0	5,8	1,5	-5,8	
79 Actividades de agencias de viajes, operadores turis.	49.573	-2.346	-4,5	5,1	-7,2	-6,1	-2,3	-1,9	
80 Actividades de seguridad e investigación	115.406	-4.565	-3,8	0,1	-5,3	-0,3	-0,6	-3,4	
81 Servicios a edificios y actividades de jardinería	519.033	-6.509	-1,2	2,0	-5,3	-0,8	-0,4	-2,2	
82 Actividades administrativas de oficina y actividades aux. empresas	213.181	9.403	4,6	0,6	3,4	14,4	7,4	2,1	
O (84) Administración Pública y Defensa, Ssoc. obligatoria	980.112	-23.213	-2,3	-0,8	2,5	0,1	-1,6	-5,9	
P (85) Educación	742.007	2.096	0,3	5,5	0,7	0,8	1,4	0,4	
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.362.975	-136.316	-9,1	9,0	2,0	12,5	3,9	-1,6	
86 Actividades sanitarias	938.862	-10.791	-1,1	8,9	1,3	1,0	1,3	-1,1	
87 Asistencia en establecimientos residenciales	220.593	3.743	1,7	9,3	5,0	6,9	4,0	1,1	
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	203.520	-129.268	-38,8	9,3	2,5	81,7	11,9	-4,7	
R Artísticas, recreativas y de entretenimiento	244.164	1.115	0,5	1,9	-2,5	0,7	0,0	-1,3	
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	48.607	-520	-1,1	2,5	-1,7	0,3	-1,3	-3,6	
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	14.201	-755	-5,0	1,7	-0,1	-0,7	-1,2	-4,5	
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	31.270	-278	-0,9	1,8	-3,6	-1,1	-4,4	-4,8	
93 Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	150.086	2.667	1,8	1,7	-2,8	1,4	1,6	0,7	
S Otros servicios	484.918	-16.273	-3,2	-0,1	-4,6	-2,4	-1,9	-3,6	
94 Actividades asociativas	133.207	-6.282	-4,5	-0,7	-1,7	-1,7	-4,2	-6,5	
95 Reparación de ordenadores, efectos personales y uso dom.	87.824	-4.489	-4,9	-1,1	-8,8	-7,6	-5,7	-6,0	
96 Otros servicios personales	263.887	-5.502	-2,0	0,6	-4,4	-0,7	1,0	-1,2	
T Hogares	468.468	73.108	18,5	1,8	2,8	1,8	0,9	16,4	
U (99) Org. y organismos extraterritoriales	2.839	209	7,9	5,6	10,2	4,5	7,7	8,6	

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El acumulado de las pérdidas de empleo en los jóvenes arroja ya un 90 por 100 en el grupo de 16 a 19 y un 64 por 100 en el de 20 a 24 años de edad, frente a un 18 por 100 de pérdida acumulada de empleo para el total de edades en el periodo 2007-2013. En esta mayor pérdida relativa también influye algo el menor tamaño de la base que se toma como referencia para calcular la variación, porque la población joven en el empleo es mucho más pequeña que la de edades intermedias. Pero

CUADRO II-7. POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO, POR SEXO Y EDAD*, 2013 * (continuación)
(Miles de personas, medias anuales. Variaciones interanuales en porcentaje)

Sexo/edad	Población 16 y más años				Actividad				Empleo				Paro				
	2013		2012-2013		2013		2012-2013		2013		2012-2013		2013		2012-2013		
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	
Mujeres	19.630,5	-0,4	0,5	10.461,2	-58,6	-0,6	2,4	7.634,2	28,8	28,8	-215,5	-2,7	-1,2	2.827,0	156,8	5,9	32,4
16-19	834,1	-14,4	-1,1	122,4	-12,0	-8,9	-7,7	28,8	321,1	28,8	-6,9	-19,2	-14,9	93,6	-5,2	-5,2	5,1
20-24	1.152,8	-3,2	-2,6	655,1	-47,8	-6,8	-3,5	321,1	779,2	321,1	-46,9	-12,8	-9,4	334,1	-0,8	-0,3	22,8
25-29	1.380,1	-81,8	-5,6	-3,5	1.160,0	-64,3	-5,2	-2,9	779,2	779,2	-74,4	-8,7	-6,6	380,9	10,1	2,7	27,1
30-34	1.741,2	-84,5	-4,6	-0,9	1.502,2	-53,6	-3,4	0,7	1.094,9	1.094,9	-77,9	-6,6	-2,7	407,4	24,3	6,4	31,1
35-39	1.931,5	-13,1	-0,7	1,2	1.635,3	-5,9	-0,4	4,3	1.227,5	1.227,5	-31,3	-2,5	0,6	407,8	25,4	6,6	38,9
40-44	1.858,1	4,3	0,2	1,1	1.521,1	19,9	1,3	3,6	1.156,4	1.156,4	9,1	0,8	-0,1	364,7	10,8	3,1	39,3
45-49	1.781,0	10,2	0,6	2,0	1.402,4	17,8	1,3	5,3	1.066,2	1.066,2	-10,5	-1,0	1,5	336,1	28,3	9,2	46,5
50-54	1.642,8	27,1	1,7	3,1	1.176,2	39,9	3,5	7,9	917,3	917,3	8,8	1,0	4,5	258,9	31,1	13,6	43,2
55-59	1.434,2	37,5	2,7	1,9	827,1	46,9	6,0	9,5	660,9	660,9	28,6	4,5	6,0	166,1	18,2	12,3	48,6
60-64	1.276,9	6,8	0,5	1,6	394,9	8,0	2,1	8,8	321,5	321,5	-5,3	-1,6	6,1	73,4	13,3	22,1	45,7
65-69	1.230,1	32,3	2,7	4,4	504,4	-3,3	-6,1	13,1	46,6	46,6	-4,8	-9,3	12,5				
70+	3.367,8	37,9	1,1	0,8													

*No se ofrecen los parados de 65 y más años y de ocupados de 70 y más porque los valores pueden estar influidos por grandes errores de muestreo y las variaciones resultar poco significativas.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

precisamente por ello es indiscutible la mayor fuerza de la caída del empleo en los jóvenes. Un simple dato basta, además, para ilustrar la magnitud del problema: desde 2007, los menores de 25 años han perdido 1.250.000 ocupados, más de un tercio (un 34,7 por 100) del total de las pérdidas recogidas en el mercado de trabajo español; y eso en un tramo de edades que no suponía, en 2007, ni el 10 por 100 del total del empleo.

En el paro puede verse, por el contrario, un descenso de este en los grupos más jóvenes (-4,5 por 100 en el de 16 a 19 años, -0,5 por 100 en el de 20 a 24) y también en el de 25 a 29 años (-0,8 por 100), así como un incremento de solo tres décimas (mucho menos que el del total de edades) en el grupo de 30 a 34 años. Con todo, el saldo del periodo de crisis arroja un incremento cercano al 100 por 100 en los parados menores de 25 años, que fueron, en 2013, 932.000 personas.

Una parte de ese descenso del empleo en los jóvenes menores de 25 años viene causado por el de la población activa de esta edad (762.000 en el periodo 2007-2013, 105.000 en el último año). Y este, a su vez, tiene su origen tanto en la menor población que componen (594.000 menos en todo el periodo, 108.000 menos en el último año) como en la menor participación laboral. De esta última hablan unas tasas de actividad más bajas: hay, a lo largo de los últimos años, un claro descenso en las tasas de actividad laboral de los jóvenes, tanto en el grupo de 20 a 24 años como, sobre todo, en el de 16 a 19. Otra cosa es que sea solo consecuencia de la crisis, porque esas tasas venían descendiendo desde los años 80, fundamentalmente como consecuencia del mayor número de años dedicados a la educación y a la formación que, en el caso español, se compatibilizan con la actividad laboral con escasa frecuencia²⁰. Una trayectoria que solo se invirtió en los momentos de mayor expansión de la economía, entre 2003 y 2007.

Los grupos de 25 a 29 y de 30 a 34 años, que cabría denominar como adultos jóvenes (si no jóvenes en el sentido convencional del término al hablar de empleo), mostraron también en 2013 descensos del empleo significativamente mayores que el del total de edades: -8,9 y -7,1 por 100, respectivamente. La pérdida de ocupados en el año fue, en total, de 330.400 personas, lo que supone más de la mitad del total de empleo perdido en el año. El paro, como ya se ha dicho, se redujo ligeramente en el primer caso y creció —también de forma ligera— en el segundo.

También en estos dos grupos es evidente la influencia en sus evoluciones del descenso en la población activa, que perdió 334.400 personas (respectivamente, un -6,3 y -5,2 por 100). Pero aquí no hubo descenso en la participación laboral: todo

20. Así se explicó en el Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*.

el efecto se debió a la caída en la población total de estas edades, mayor incluso en términos relativos que la de los grupos más jóvenes, cuando el puro efecto de la inercia demográfica habría hecho prever lo contrario. En estos dos grupos la pérdida de población se tradujo en un -6 y un $-5,5$ por 100 de descenso, lo que en conjunto ascendió a 382.100 personas menos. Este comportamiento permite inferir que no solo hay factores vegetativos en la bajada de la población en edad laboral. O, dicho de otra forma, que ya es visible en esta el impacto de un mayor flujo de salidas en el saldo migratorio.

Ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria que son precisamente los saldos migratorios de los grupos de adultos jóvenes los que más han variado su tendencia a lo largo del periodo de crisis y ahora son negativos. Así, a un nulo crecimiento vegetativo de la población española, con una tendencia ya ligeramente descendente, se suma ese cambio de signo en tales saldos, fuertemente positivos hasta 2010 y negativos desde entonces. Esto se debe al cambio en el signo de los flujos de personas, fundamentalmente extranjeras, pero también españolas, entre nuestro país y el extranjero: ya no se producen nuevas entradas de población extranjera como las que se dieron en los años anteriores a la crisis, y crece progresivamente la emigración, de nacionalidad extranjera y, aunque mucho menos, de nacionalidad española. No hay todavía datos para 2013 pero, según las estimaciones del INE, el saldo migratorio neto acumulado entre 2010 y 2012 se cifraría en torno a -143.000 personas (es decir, la diferencia entre entradas y salidas se situaría en ese valor); el saldo de los nacidos en España sería de -26.000 personas. La distribución de la emigración muestra un perfil muy concentrado en torno a los 30 años de edad, con un pico en torno a los dos años de edad, que sugiere salidas de adultos jóvenes con hijos pequeños²¹.

De hecho, puede verse en la EPA la fuerza que ha cobrado ya el descenso de población extranjera, que se cifró en el cuarto trimestre de 2013 en 172.000 personas. Después de haber exhibido porcentajes de crecimiento anual muy altos en los años anteriores a la crisis, la trayectoria de la población extranjera comenzó a cambiar y se hizo descendente ya en 2010; desde entonces el descenso no ha dejado de hacerse más pronunciado, hasta el $-3,6$ por 100 correspondiente al final de 2013. La población extranjera en edad laboral recoge valores muy cercanos (163.000 personas menos, un $-3,6$ por 100). Y la relación con la caída del empleo parece fuera de duda: después de algunos años donde el empleo caía y el paro crecía entre los extranjeros de modo apreciable, la salida de población se traduce en menor número de ocupados, pero también de parados: 109.000 y 52.000 menos, respectivamente, al final de 2013 (cuadro II-8).

21. Véase al respecto la introducción al capítulo III de esta Memoria, donde se aborda el envejecimiento de la población agudizado por el efecto de la crisis y la inversión de los flujos migratorios.

CUADRO II-8. OCUPADOS Y PARADOS POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, 2013

(Miles de personas y variación interanual en miles y en porcentaje, cuarto trimestre)

Sexo/edad	Ocupados									Parados		
	Nac. española			Nac. extranjera			Nac. española			Nac. extranjera		
	Var. 2012-13			Var. 2012-13			Var. 2012-13			Var. 2012-13		
	2013	Miles	%	2013	Miles	%	2013	Miles	%	2013	Miles	%
Total	14.442,8	-96,4	-0,7	2.013,5	-109,0	-5,1	4.571,7	-26,2	-0,6	1.162,4	-59,4	-4,9
16-24	590,4	-6,8	-1,1	115,6	-25,6	-18,1	690,7	-28,2	-3,9	174,2	-12,1	-6,5
25-34	3.152,0	-123,4	-3,8	617,4	-80,2	-11,5	1.219,6	-100,2	-7,6	359,6	-37,3	-9,4
35-44	4.466,9	6,8	0,2	747,5	-0,5	-0,1	1.160,8	3,8	0,3	345,9	-28,7	-7,7
45-54	3.953,2	-1,6	0,0	388,0	-7,0	-1,8	988,6	49,5	5,3	223,1	15,1	7,3
55+	2.280,4	28,7	1,3	144,9	4,2	3,0	512,0	48,9	10,6	59,6	3,6	6,4
Varones	7.951,4	-72,5	-0,9	1.024,5	-55,5	-5,1	2.391,4	-47,5	-1,9	614,8	-49,7	-7,5
16-24	310,9	1,8	0,6	61,8	-11,0	-15,1	375,1	-13,8	-3,5	90,6	-9,8	-9,8
25-34	1.677,3	-61,2	-3,5	282,0	-50,2	-15,1	658,3	-74,8	-10,2	169,7	-26,4	-13,5
35-44	2.469,1	2,5	0,1	414,3	10,4	2,6	566,1	-5,3	-0,9	179,9	-34,5	-16,1
45-54	2.180,8	-20,2	-0,9	209,8	15,0	7,7	502,0	26,4	5,6	132,5	10,2	8,3
55+	1.313,3	4,6	0,4	56,6	-19,7	-25,8	290,0	20,2	7,5	42,1	10,8	34,5
Mujeres	6.491,4	-24,0	-0,4	989,1	-53,4	-5,1	2.180,3	21,4	1,0	547,4	-9,9	-1,8
16-24	279,5	-8,6	-3,0	53,8	-14,6	-21,3	315,6	-14,4	-4,4	83,6	-2,3	-2,7
25-34	1.474,8	-62,2	-4,0	335,5	-29,9	-8,2	561,2	-25,4	-4,3	189,8	-11,0	-5,5
35-44	1.997,8	4,3	0,2	333,2	-10,9	-3,2	594,7	9,1	1,6	166,0	5,8	3,6
45-54	1.772,3	18,5	1,1	178,2	-22,0	-11,0	486,7	23,3	5,0	90,6	4,9	5,7
55+	967,0	24,0	2,5	88,3	23,8	36,9	222,1	28,8	14,9	17,5	-7,1	-28,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Los mayores

Es indiscutible la fuerza de la crisis en el empleo de los jóvenes, que se traduce en unas tasas de paro muy altas y unas tasas de actividad y empleo muy bajas. Pero también entre los más mayores se aprecian descensos del empleo en varios grupos de edad y, sobre todo, crecimientos del paro muy elevados todavía en 2013, que hablan de la persistencia del problema en estos grupos: a partir del de 45 a 49 años de edad, con un incremento del 8,7 por 100 en el número de parados en 2013, el porcentaje fue creciendo hasta llegar al 16,3 por 100 en el de 60 a 64 años (cuadro II-7). Y en el total del periodo de crisis el acumulado es tal que el número de parados se ha triplicado en casi todos los casos en estos grupos de edad.

Precisamente la combinación de este volumen con la importancia del grupo de 45 a 64 años, donde se encuentran la mayoría de los sustentadores de los hogares (tanto la así llamada persona principal como su cónyuge o pareja), y con algunas características asociadas a las personas en paro de este grupo, que apuntan a una más baja empleabilidad, hace especialmente preocupante el paro en este grupo. Un desempleo que, además, resulta ser de muy larga duración. En el cuarto trimestre de 2013, el 31 por 100 de los desempleados tenía entre 45 y 64 años, pero este porcentaje se elevaba al 39 por 100 entre quienes llevaban dos años o más en paro.

Para atenuar el efecto combinado de la evolución de la población total y de la población activa al comparar los distintos grupos de edad es importante acudir a las tasas de empleo y paro, atendiendo además en este último caso a la frecuencia sobre el total de la población, dado que —en especial entre los más jóvenes— la baja participación laboral condiciona unas tasas más elevadas que en el resto de los grupos por el mero hecho de calcularse sobre una población activa de un tamaño mucho menor.

En estos términos puede afirmarse que la tasa de empleo ya evolucionó de manera positiva al final de 2013²² en no pocos casos, pero no entre los jóvenes ni entre los mayores (cuadro II-9). En ambos extremos parece que la crisis todavía impacta de modo negativo en su empleo. Y también, a tenor del descenso acentuado en las tasas de actividad del grupo de 65 a 69 años en 2013 (–0,7 puntos, un descenso mayor que el acumulado en los seis años anteriores), en una menor participación laboral: los jóvenes entran más tarde y los mayores salen antes, con independencia por ahora de las políticas que tratan de fomentar justo lo contrario en cada uno de estos dos casos.

Atendiendo al total del periodo 2007-2013, puede verse que el empleo ha evolucionado de una manera distinta por sexos también en relación con la edad: el descenso en las tasas masculinas muestra una evolución bastante pareja para todas las edades desde los 25 hasta los 54 años, mientras que en el caso de las mujeres dicho descenso está bastante más concentrado en los grupos de 20 a 34 años, con un saldo incluso positivo en los grupos a partir de los 50 años.

Por qué las tasas de empleo femeninas resisten mejor la crisis

Esa diferencia explica que la tasa de empleo masculina haya retrocedido 15 puntos en los seis años de crisis (2,5 puntos cada año en promedio), mientras que la femenina ha perdido 4,8 puntos en total (cuadro II-9). Pero no significa solamente que se haya creado empleo femenino en edades más mayores, pues deriva de la convergencia de un conjunto de circunstancias más amplio y algo más complejo.

En primer lugar, el ingreso en edades más altas de cohortes más numerosas y con una mayor proporción de mujeres activas desde el punto de vista del mercado de trabajo, y la retirada, también por edad, de cohortes con más baja actividad femenina, a raíz del cambio progresivo en la pauta de participación laboral que se observa en las mujeres españolas desde mediados de la década de 1980, hacia un modelo de permanencia más constante en el mercado de trabajo. Esto comenzó con las mujeres que tenían 25-29 años entonces (y que tienen 55-59 ahora), lo cual también implica que nacieron en los últimos años de la década de 1950, es decir, en plena expansión de la natalidad, de manera que no solo son con más frecuencia activas, sino que también son más.

En segundo lugar, la especialización femenina en el empleo asalariado, en estas edades, en el sector público y en sectores (al menos hasta ahora) relativamente protegidos

22. Por supuesto en términos interanuales, es decir, comparándola con la de un año antes.

CUADRO II-9. TASAS DE EMPLEO, ACTIVIDAD Y PARO POR SEXO Y EDAD*, 2013

(Porcentaje de población total para empleo, actividad y frecuencia de paro; porcentaje de población activa para tasa de paro, cuartos trimestres. Variaciones en puntos porcentuales)

	Tasas de empleo			Tasas de actividad			Tasas de paro			Frecuencias de paro		
	2013	2012-13	2007-13 (media años)	2013	2012-13	2007-13 (media años)	2013	2012-13	2007-13 (media años)	2013	2012-13	2007-13 (media años)
Ambos sexos	44,0	-0,3	-1,7	59,4	-0,4	0,1	26,0	0,0	2,9	15,5	-0,1	1,7
16-19	3,9	0,0	-2,6	15,7	0,6	-2,1	75,2	1,1	7,3	11,8	0,6	0,5
20-24	28,5	-0,4	-4,7	58,3	-1,6	-1,4	51,1	-0,6	6,0	29,8	-1,2	3,3
25-29	57,7	0,5	-3,3	86,5	-0,6	0,1	33,3	-1,1	3,9	28,8	-1,1	3,4
30-34	66,2	0,3	-2,4	90,8	0,6	0,5	27,1	0,1	3,2	24,6	0,2	3,0
35-39	69,5	0,0	-1,7	90,1	-0,1	0,8	22,9	-0,1	2,7	20,6	-0,1	2,5
40-44	69,1	1,4	-1,4	88,6	0,9	0,9	22,1	-0,8	2,5	19,5	-0,5	2,2
45-49	66,2	-1,0	-1,4	85,0	-0,9	0,8	22,2	0,3	2,5	18,8	0,1	2,2
50-54	62,7	-0,8	-1,0	80,5	1,0	1,1	22,1	1,9	2,6	17,8	1,8	2,1
55-59	54,6	0,1	-0,2	68,8	0,9	1,6	20,7	0,9	2,4	14,2	0,8	1,7
60-64	31,5	0,4	-0,3	38,3	0,9	0,5	17,8	1,0	2,1	6,8	0,5	0,8
65-69	4,4	-1,0	-0,2	4,9	-0,7	-0,1						
70+	0,5	-0,1	-0,1	0,5	-0,1	-0,1						
Varones	49,2	-0,3	-2,5	65,9	-0,6	-0,6	25,3	-0,3	3,1	16,7	-0,3	2,0
16-19	4,3	-0,1	-3,3	17,1	0,8	-2,6	74,8	1,8	8,0	12,8	0,9	0,7
20-24	29,4	0,2	-5,4	60,8	-1,4	-1,8	51,6	-1,4	6,4	31,3	-1,6	3,6
25-29	57,7	-1,0	-4,2	88,6	-1,7	-0,3	34,9	-0,1	4,5	30,9	-0,7	3,9
30-34	70,0	1,9	-3,2	94,9	0,4	0,0	26,3	-1,7	3,4	24,9	-1,5	3,2
35-39	75,2	0,3	-2,4	94,9	0,0	0,0	20,8	-0,4	2,6	19,7	-0,4	2,5
40-44	74,9	2,0	-2,4	94,1	0,4	0,1	20,4	-1,8	2,6	19,2	-1,6	2,5
45-49	72,4	-1,0	-2,4	92,0	-0,4	0,0	21,3	0,7	2,6	19,6	0,5	2,4
50-54	70,0	-1,0	-2,3	89,1	0,8	0,1	21,5	1,9	2,7	19,2	1,8	2,4
55-59	62,9	-1,4	-1,6	79,6	-0,5	0,5	21,0	1,3	2,6	16,7	1,0	2,1
60-64	37,0	-0,3	-1,6	45,5	0,5	-0,6	18,8	1,5	2,3	8,5	0,8	1,0
65-69	5,2	-1,3	-0,5	5,8	-1,1	-0,4						
70+												
Mujeres	39,0	-0,2	-0,8	53,3	-0,1	0,7	26,9	0,3	2,6	14,3	0,1	1,5
16-19	3,4	0,1	-1,8	14,1	0,5	-1,5	75,6	0,1	6,3	10,7	0,4	0,3
20-24	27,6	-1,1	-3,9	55,7	-1,8	-1,1	50,5	0,3	5,5	28,2	-0,7	2,9
25-29	57,7	2,1	-2,3	84,4	0,5	0,5	31,6	-2,1	3,2	26,7	-1,6	2,8
30-34	62,4	-1,2	-1,5	86,6	0,9	1,2	28,0	2,1	3,0	24,2	2,1	2,7
35-39	63,5	-0,3	-0,8	85,0	-0,2	1,7	25,3	0,2	2,8	21,5	0,1	2,5
40-44	63,1	0,7	-0,3	83,0	1,3	1,7	24,0	0,3	2,2	19,9	0,6	2,0
45-49	59,9	-1,0	-0,5	78,0	-1,3	1,5	23,2	-0,1	2,4	18,1	-0,4	2,0
50-54	55,7	-0,5	0,2	72,1	1,2	2,1	22,8	2,0	2,4	16,5	1,7	1,9
55-59	46,7	1,6	1,2	58,5	2,3	2,6	20,3	0,4	2,0	11,9	0,7	1,4
60-64	26,4	1,0	0,9	31,6	1,4	1,5	16,4	0,3	1,7	5,2	0,3	0,6
65-69	3,7	-0,7	0,1	4,2	-0,4	0,2						
70+												

* No se ofrecen los datos por sexo para el grupo de 70 y más años de edad ni los de tasas de paro para este grupo y el de 65-69 años porque los valores de base pueden estar influidos por grandes errores de muestro y las variaciones resultar poco significativas. Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

de la crisis: administración pública, sanidad, educación. En combinación con esa inercia generacional que se acaba de citar, el resultado es más mujeres mayores en el empleo.

Y en tercer lugar, la creación de empleo en estas edades: en el caso español pesan aún en ellas las actividades de servicios personales y de servicio doméstico, que han crecido ligeramente en el periodo y que componen el segmento típico de la pauta antigua de participación laboral femenina, asociada a niveles formativos medios o bajos que aún perdura; una pauta consistente en retiradas del mercado de trabajo en las edades de emparejamiento y crianza de los hijos y vuelta posterior solo como estrategia para compensar la escasez o la bajada de ingresos en el hogar (en episodios de desempleo del sustentador principal o en otras eventualidades).

El descenso en los extremos (jóvenes y mayores) de las tasas de actividad no es un fenómeno nuevo. Ya se indicó antes que las tasas de actividad de los jóvenes descendieron de manera continua en un amplio periodo, remontando solo, y de manera limitada, en los años de mayor expansión anteriores a la crisis, y descendiendo de nuevo en los últimos seis años, hasta alcanzar niveles muy bajos en 2013. De esta forma, parece que en la evolución de la actividad de los jóvenes no solo interviene la situación económica, pero desde luego esta también ha debido influir, tanto en el alza anterior como en el descenso de los últimos años. En el caso de los mayores, se asociaría a la salida anticipada a la jubilación, lo cual también está en relación con la situación económica (aunque no solo).

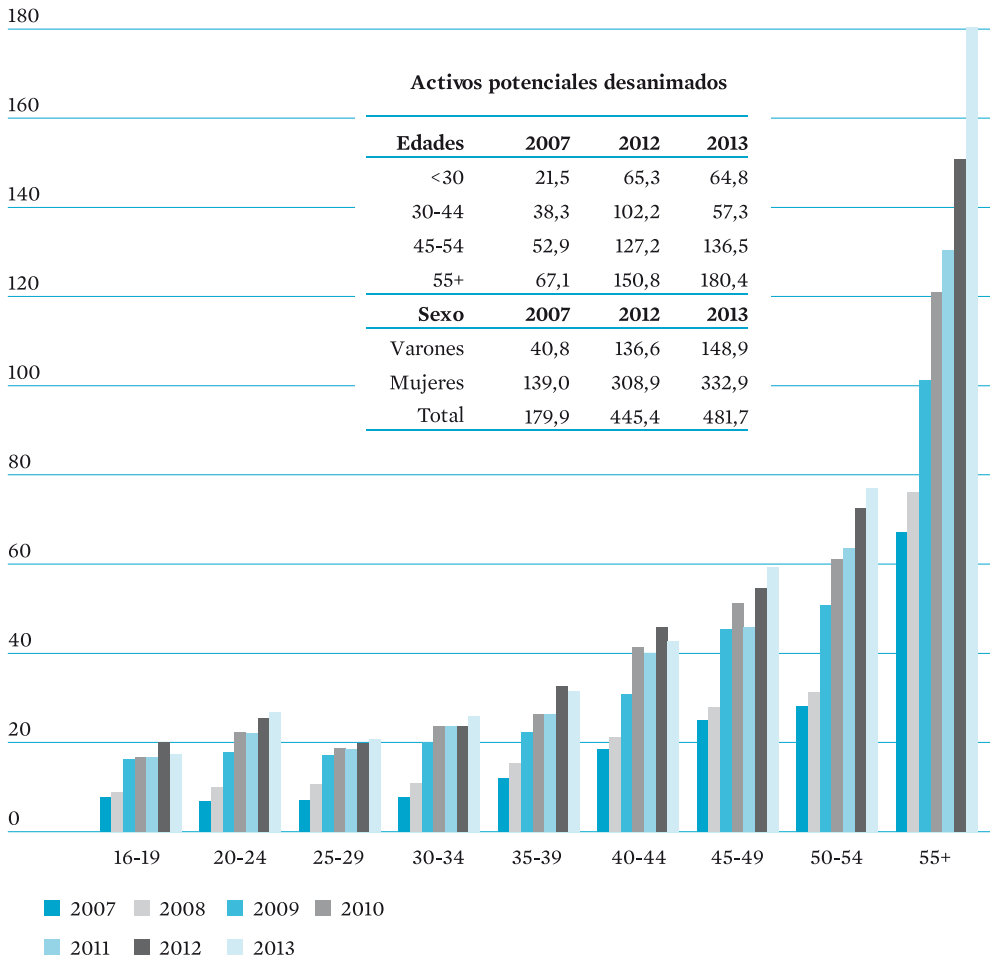
El desánimo, un fenómeno en alza

Es interesante recordar que hay un indicador para aproximar esa relación entre la situación económica y la participación laboral, que ya se introdujo en la anterior edición de esta Memoria: la medición del número de personas encuadradas en la EPA (y en todas las estadísticas homólogas de la Unión Europea) en la categoría de “desanimados”: personas que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, dentro del grupo de las que podrían estar en el mercado de trabajo pero no lo están (lo que se denomina a su vez “activos potenciales”).

Pues bien: el desánimo así medido se cifró en España en 2013, conforme a los datos de la EPA (gráfico II-5), en 481.700 personas, un 8,1 por 100 más que en el año anterior. Casi todo este incremento se originó en el correspondiente a personas de más edad. Incluso de 45 a 49 años, pero sobre todo de 55 años y más. En este grupo el número de desanimados fue en 2013 algo mayor de 180.000 (128.100 de ellos, mujeres), tres veces más que en 2007 y un 19 por 100 más que en 2012. Tampoco es pequeño el incremento en el resto de las edades en la crisis, y en especial en el grupo de 45 a 54 años. E incluso en los jóvenes es visible un fuerte incremento hasta 2012, pero en 2013 ha disminuido notablemente en los grupos por debajo de 45 años (lo cual probablemente refleja el alza de la emigración).

Se trata, más allá de las cifras, de un fenómeno preocupante tanto por esta alza como por su asociación con circunstancias personales que traslucen una posición

GRÁFICO II-5. ACTIVOS POTENCIALES “DESANIMADOS” POR GRUPOS DE EDAD, 2007-2013
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

especialmente débil en relación con la empleabilidad (quizá excluyendo el caso de las personas en edades cercanas a la de jubilación). Entre los jóvenes, ya se ha explicado en sucesivas ediciones de esta Memoria que el desánimo, de hecho, se asocia con el grupo de jóvenes con baja formación que salieron de manera prematura del sistema educativo —al calor de la burbuja económica— en los años de la expansión, y que en no pocas ocasiones ahora no trabajan, pero tampoco buscan empleo ni han retornado a la formación: son los llamados “ni-ni-ni”, y presentan un elevado riesgo de exclusión laboral y social permanente. Pero no es un problema solo en los jóvenes, aunque aquí revista especial gravedad por hallarse al inicio de su vida

laboral. Para apoyar esa idea basta con recordar la baja frecuencia de personas con edades relativamente mayores (en especial a partir de 45 años) en situación de inactividad laboral que siguen algún tipo de formación fuera del sistema de formación para el empleo (pues en otro caso no serían inactivas en la estadística, sino ocupadas o paradas y, por tanto, activas) y aplicarlas a las cifras de desanimados para los grupos de edad a partir de 45 años que se están ofreciendo: estas personas son también “ni-ni-ni”.

Atendiendo al nivel de estudios terminados el paro en 2013 volvió a crecer, con datos medios del año, en todos los casos, en torno a 2 puntos porcentuales en los niveles bajos y medios de carácter general, y a 1 punto en los niveles universitario y de formación profesional. En el cuarto trimestre, no obstante, las diferencias respecto de 2012 eran muy ligeras, y tanto de signo positivo como negativo (cuadro II-10). No se observan novedades significativas en la distancia por sexos que muestran estas tasas en su incidencia en el año. Pero es visible, en la comparación con 2007, cómo se ha ampliado la distancia en tasas de paro respecto de los distintos niveles de estudios terminados.

Y es que uno de los efectos más visibles de la crisis ha sido la nueva ampliación de las diferencias en el impacto del desempleo según el nivel formativo de las personas. Es cierto que las tasas de paro son altas para todos los niveles de formación y para todos los grupos de edad, pero esta diferencia, que se había ido difuminando en la etapa expansiva anterior, ha vuelto a cobrar una notable dimensión: en el cuarto trimestre de 2007 la tasa de paro de quienes habían completado estudios primarios era un 11,6 por 100, la de secundarios obligatorios un 10,8 por 100, la de postsecundarios y profesionales un 8,2-8,1 por 100 y la de universitarios (la única que se alejaba más) un 5,4 por 100, marcando una distancia total del intervalo de 2,1 veces²³; en ese mismo trimestre de 2013 los estudios primarios arrojaron una tasa de paro del 38,9 por 100, los del nivel de ESO un 33,2 por 100 (6 puntos menos en números redondos), los postsecundarios y profesionales estaban en torno al 26 por 100 (otros 7 puntos menos) y los universitarios un 16,2 por 100 (10 puntos menos), lo que supone un intervalo con una distancia total de 2,4 veces. Dicho de otra forma, en 2007 el paro en estudios primarios era un 114,8 por 100 mayor que el paro en estudios universitarios; en 2013 era un 140 por 100 mayor.

La magnitud de esas distancias en el paro por niveles formativos no ha evolucionado igual para todas las edades, de manera que los jóvenes exhiben, en general, distancias mayores que en 2007, pero no tan amplias como las correspondientes a los mayores (gráfico II-6). Si se descuentan los estudios primarios (lo que equivale en las

*Paro y baja formación,
claramente asociados*

23. La medición de la amplitud del intervalo por cociente es siempre más correcta, pero es menos intuitiva que la resta. En este caso es indispensable acudir a la primera por las altas tasas de paro en las edades jóvenes.

CUADRO II-10. TASAS DE PARO POR SEXO Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS*, 2007-2013

Porcentajes, cuartos trimestres

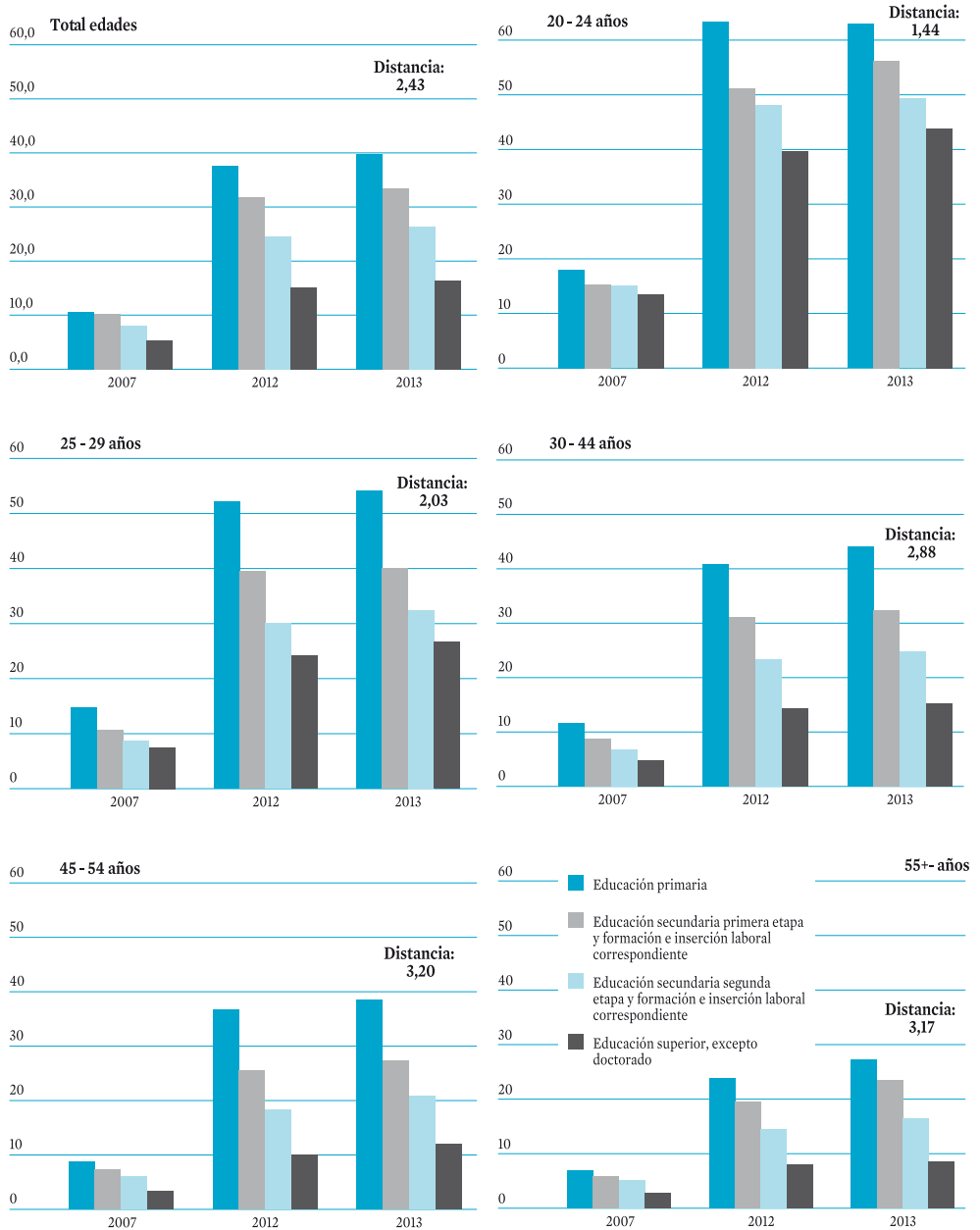
Sexo y nivel de estudios terminados	Total edades		
	2007	2012	2013
Ambos sexos	8,6	26,0	26,0
Educación primaria	11,6	39,0	38,9
E. secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	10,8	33,0	33,2
E. secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	8,2	25,7	26,1
<i>Enseñanzas técnico-profesionales de grado medio</i>	8,1	26,4	26,0
Educación superior, excepto doctorado	5,4	16,3	16,2
Doctorado	2,0	5,8	4,2
Varones	6,8	25,6	25,3
Educación primaria	9,7	39,2	38,6
E. secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	8,1	31,8	32,0
E. secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	6,1	24,6	24,2
<i>Enseñanzas técnico-profesionales de grado medio</i>	5,3	25,9	23,7
Educación superior, excepto doctorado	4,1	14,8	14,5
Doctorado	1,0	4,0	3,3
Mujeres	11,0	26,6	26,9
Educación primaria	15,0	38,8	39,3
E. secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	15,2	34,8	35,1
E. secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	10,8	26,9	28,2
<i>Enseñanzas técnico-profesionales de grado medio</i>	11,3	27,0	28,3
Educación superior, excepto doctorado	6,8	17,8	17,8
Doctorado	3,6	8,3	5,4

(*) No se ofrecen los datos de tasas de desempleo en las ramas de formación e inserción profesional de los distintos niveles de estudios porque en varios de los casos se trata de valores poblacionales muy pequeños, sometidos a fuertes errores de muestreo. A cambio, se ofrece la tasa de paro en las enseñanzas técnico-profesionales de grado medio (esto es, las que se cursan una vez obtenido el graduado en ESO), por entender que son las más representativas del concepto tradicional de "formación profesional".
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

edades jóvenes a no haber completado la ESO), la distancia en el paro por niveles educativos entre los jóvenes se hace menos relevante, como ilustra el caso del grupo de 25 a 29 años en 2013, con una distancia de 1,51 veces entre el paro de los que terminaron la ESO y el de quienes terminaron estudios universitarios, frente a la distancia de 2,28 veces para el paro de esos mismo niveles en el grupo de 45 a 54 años. Así por ejemplo, un joven de 25 a 29 años con estudios de ESO tenía en 2013 una probabilidad de estar desempleado un 51 por 100 más alta que otro de la misma edad con estudios universitarios; para un adulto de 45 a 54 años con estudios básicos esa probabilidad era un 128 por 100 mayor que para sus coetáneos universitarios.

En definitiva, la relación inversa entre paro y nivel formativo permanece, e incluso se ha ampliado en los años de la crisis. No obstante, la evolución concreta en 2013 respecto del año anterior parece haber detenido este proceso. En los grupos de 20 a 24 y 25 a 29 años, el paro que más ha crecido, atendiendo a las tasas medias del año, ha sido el de los universitarios: el grupo de 20 a 24 arrojó un incremento total del paro de 2,7 puntos, pero en el caso de los estudios universitarios ese incremento fue de 4,1

GRÁFICO II-6. TASAS DE PARO POR NIVEL FORMATIVO Y EDAD, 2007-2013
(Medias anuales)



Nota: no se ofrecen los datos del grupo de 16 a 19 años por la escasa significación en el mismo del nivel de estudios terminados, dado que en muchos casos están en curso de completar otros niveles mayores. Asimismo, se han excluido los datos por edades de los niveles de formación profesional porque su bajo tamaño poblacional condiciona una baja significación estadística de los resultados. Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

puntos; en el de 25 a 29 años, esos mismos datos fueron, respectivamente, 1,8 y 2,4 puntos. Y, lo que es más, en el grupo de 45 a 54 años también se dio esta circunstancia, aunque más atenuada, con un crecimiento del paro total de 1,7 puntos y uno en los universitarios de 2 puntos. Todo ello se evidencia aún más atendiendo a los datos de los cuartos trimestres de cada año.

En los jóvenes es claro que este aumento se debe a la cada vez mayor dificultad de acceder al empleo, que alcanza por igual a no titulados y a titulados en el sexto año de una fuerte crisis y en un proceso de fuerte ajuste presupuestario que restringe vías de empleo hasta ahora más accesibles para los titulados (en concreto en empleos en el sector público); en el de los adultos debe ser tanto reflejo de ello como impacto de la propia inercia que muestra el calendario: los parados van cumpliendo años.

Ya se anticipó que la mayor caída del empleo en 2013 correspondió al empleo asalariado, tanto del sector privado como del sector público (cuadro II-11). En el sector privado el porcentaje de variación en 2013 fue ligeramente menor que en 2012 (-3,1 frente a -3,5 por 100); en el sector público, en cambio, la variación negativa fue un -6,1 por 100 en media anual, cuando el año anterior todavía fue positiva en media anual.

Situaciones profesionales y tipo de jornada

Aunque alcanzó a todos los tipos de administración en el sector público, el ritmo de descenso en 2013 fue notablemente mayor en el correspondiente a las comunidades autónomas. Siempre según la EPA, la administración central perdió un 6,1 por 100 de su empleo medio anual, la autonómica un 8,1 por 100 y la local un 1,9 por 100. Se trata de pérdidas en el número medio anual de asalariados cifradas en, respectivamente, 32.100, 137.100 y 11.500 personas. Y están relacionadas, como antes se explicó en el panorama sectorial, con los descensos habidos en las ramas de administración pública, educación, sanidad y servicios sociales, afectadas en 2013 por las políticas de ajuste presupuestario.

Diferente evolución del empleo público según el tipo de administración

De hecho, la evolución del empleo en cada tipo de administración en los últimos dos años ha sido divergente, con un descenso muy pronunciado en las comunidades autónomas, donde está ya prácticamente al nivel de 2007 después de un crecimiento también muy pronunciado en los años anteriores. Todo ello, en contraposición a los perfiles más suaves que han mostrado en todo el periodo los otros dos grandes tipos de administración por lo que hace al empleo público (gráfico II-7).

Además de lo anterior, en los resultados de 2013 cabe destacar el descenso en el empleo agrupado bajo el epígrafe de “seguridad social” en la clasificación de la EPA (-18,7 por 100, lo que supone 7.300 asalariados menos en media anual) y el incremento en el de empresas e instituciones financieras públicas (4,8 por 100, 7.200 asalariados más).

CUADRO II-11. OCUPADOS POR SEXO Y SITUACIÓN PROFESIONAL, 2013

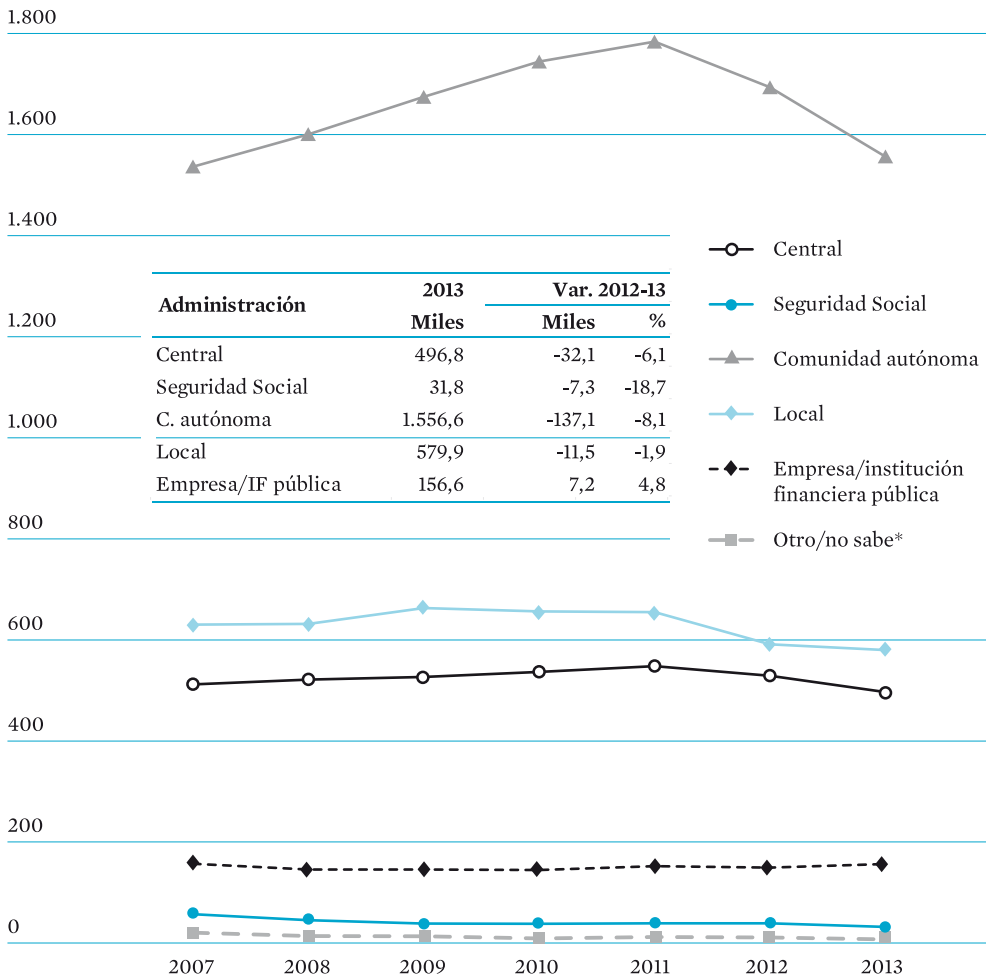
(Miles de personas, medias anuales; variaciones en miles de personas y en porcentajes)

Sexo y situación profesional	2013	Variación anual (2012/13)		Variación 2011/12	Variación 2007/11 (media anual periodo)
	Miles	Miles	%	%	%
Ambos sexos					
Total	16.750,0	-532,0	-3,1	-2,8	-4,5
Trabajador por cuenta propia: total	3.034,8	3,1	0,1	-4,2	1,4
Empleador	869,3	-44,0	-4,8	-3,9	-3,0
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.025,7	60,4	3,1	-3,3	4,6
Miembro de una cooperativa	23,0	-5,0	-17,8	-14,8	-13,4
Ayuda familiar	116,7	-8,3	-6,6	-9,5	-9,3
Asalariados: total	13.705,6	-536,2	-3,8	-2,5	-5,7
Asalariados del sector público	2.828,9	-184,7	-6,1	2,4	-5,5
Asalariados del sector privado	10.876,7	-351,6	-3,1	-3,5	-5,8
Otra situación profesional	9,7	1,1	12,9	-3,4	6,9
Varones					
Total	9.115,8	-316,5	-3,4	-4,2	-5,6
Trabajador por cuenta propia: total	2.015,1	2,1	0,1	-4,7	1,0
Empleador	606,8	-35,8	-5,6	-5,0	-4,6
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.339,6	40,7	3,1	-3,9	4,6
Miembro de una cooperativa	15,5	-3,4	-17,8	-15,9	-7,2
Ayuda familiar	53,3	0,5	0,9	-8,7	-8,1
Asalariados: total	7.097,5	-317,9	-4,3	-4,0	-7,2
Asalariados del sector público	1.297,9	-54,3	-4,0	1,3	-7,6
Asalariados del sector privado	5.799,7	-263,5	-4,3	-4,9	-7,2
Otra situación profesional	3,1	-0,8	-19,9	-8,5	-4,9
Mujeres					
Total	7.634,2	-215,5	-2,7	-0,8	-3,2
Trabajador por cuenta propia: total	1.019,7	1,0	0,1	-2,9	2,1
Empleador	262,6	-8,2	-3,0	-0,7	1,0
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	686,2	19,6	2,9	-2,1	4,5
Miembro de una cooperativa	7,6	-1,7	-17,9	-12,2	-23,7
Ayuda familiar	63,4	-8,8	-12,2	-10,0	-10,1
Asalariados: total	6.608,1	-218,3	-3,2	-0,4	-4,0
Asalariados del sector público	1.531,1	-130,3	-7,8	3,4	-3,8
Asalariados del sector privado	5.077,0	-88,0	-1,7	-1,5	-4,1
Otra situación profesional	6,5	1,9	40,3	7,2	18,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La pérdida de empleo en el sector público fue considerablemente mayor entre las mujeres, donde se redujo en 130.000 asalariadas (-7,8 por 100), frente a un descenso

GRÁFICO II-7. EMPLEO PÚBLICO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN, 2007-2013
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

de 53.000 en el caso de los varones (-4 por 100), lo que contrasta con el comportamiento también distinto, pero en sentido contrario, que se observa en los datos del sector privado (-1,7 y -4,3 por 100, respectivamente, el número medio anual mujeres y varones asalariados en dicho sector). En el sector privado tal diferencia está relacionada con la composición por actividades económicas del empleo masculino y femenino, dado que el primero se concentra –según se vio antes– en actividades donde la crisis ha impactado relativamente más. En el sector público los factores explicativos se encuentran en el diferente peso, para el empleo de varones y mujeres, que tienen los tipos de administración, con una apreciable concentración de

mujeres en la autonómica: en este nivel se agrupa el 68,2 por 100 del total de empleo femenino en el sector público, frente al 41,2 por 100 del masculino. A su vez, la mayor presencia de mujeres en las ramas que se acaban de citar termina de explicar ese diferencial por sexo en el empleo público.

Volviendo al conjunto del empleo asalariado, la evolución en 2013 mostró de nuevo descensos tanto en el indefinido como en el temporal, y tanto en el sector público como en el privado. En media anual, el empleo indefinido se redujo en 374.900 personas y el temporal en 161.400

Descenso de la temporalidad en los asalariados

CUADRO II-12. ASALARIADOS POR SEXO, SECTOR PÚBLICO O PRIVADO Y TIPO DE CONTRATO, 2013 (Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, medias anuales)

	2013	2012/13		2011/12		2007/11
		Miles	%	%	(media)	
Ambos sexos						
Total asalariados	13.705,6	-536,2	-3,8	-5,7	-2,5	
C. indefinido	10.502,4	-374,9	-3,4	-3,6	-0,4	
C. temporal	3.203,2	-161,4	-4,8	-12,1	-7,0	
Sector privado	10.876,7	-351,6	-3,1	-5,8	-3,5	
C. indefinido	8.225,7	-266,2	-3,1	-4,2	-1,1	
C. temporal	2.650,9	-85,4	-3,1	-10,3	-8,3	
Sector público	2.828,9	-184,7	-6,1	-5,5	2,4	
C. indefinido	2.276,6	-108,7	-4,6	-1,3	2,9	
C. temporal	552,3	-76,0	-12,1	-18,8	0,8	
Varones						
Total asalariados	7.097,5	-317,9	-4,3	-7,2	-4,0	
C. indefinido	5.499,7	-261,8	-4,5	-4,9	-2,1	
C. temporal	1.597,8	-56,1	-3,4	-14,6	-8,4	
Sector privado	5.799,7	-263,5	-4,3	-7,2	-4,9	
C. indefinido	4.389,5	-238,5	-5,2	-5,1	-2,7	
C. temporal	1.410,2	-25,1	-1,7	-13,2	-9,4	
Sector público	1.297,9	-54,3	-4,0	-7,6	1,3	
C. indefinido	1.110,2	-23,3	-2,1	-4,0	1,1	
C. temporal	187,7	-31,0	-14,2	-22,7	2,0	
Mujeres						
Total asalariadas	6.608,1	-218,3	-3,2	-4,0	-0,4	
C. indefinido	5.002,7	-113,1	-2,2	-2,0	2,0	
C. temporal	1.605,4	-105,3	-6,2	-9,5	-5,3	
Sector privado	5.077,0	-88,0	-1,7	-4,1	-1,5	
C. indefinido	3.836,2	-27,7	-0,7	-3,0	1,2	
C. temporal	1.240,8	-60,3	-4,6	-7,0	-6,7	
Sector público	1.531,1	-130,3	-7,8	-3,8	3,4	
C. indefinido	1.166,4	-85,4	-6,8	1,3	4,9	
C. temporal	364,6	-45,0	-11,0	-16,6	0,2	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

(lo que supone, respectivamente, -3,4 y -3,8 por 100). En el primer caso, el descenso es algo menor que en 2012, pero considerablemente mayor que en la media del periodo 2007-2011. En el segundo se observa justo lo contrario.

Evidentemente, buena parte de estos saldos se originaron en el sector privado de la economía (donde los porcentajes de variación fueron, en ambos casos, del -3,1 por 100, con 266.200 y 85.800 personas menos, respectivamente, en cada tipo de contrato en este sector). Pero es apreciable la fuerza con la que siguieron cayendo en 2013 el empleo indefinido y el temporal en el sector público, con un impacto mucho mayor en el género femenino que, a diferencia de lo que se observa en el sector privado, perdió más empleo, indefinido y temporal, que el masculino en este sector. En media anual, en el sector público el descenso del empleo indefinido fue de 108.700 personas (-4,6 por 100), un retroceso algo más acentuado que el de 2012 y en todo caso opuesto a los incrementos mostrados entre 2007 y 2011; el descenso del temporal, en 76.000 personas, supone un -12,1 por 100 anual, esto es, un descenso más suave que en 2012 (donde alcanzó un -18,8 por 100), pero aun así en contraste con el promedio anual de incrementos positivos (0,8 por 100) del periodo 2007-2011.

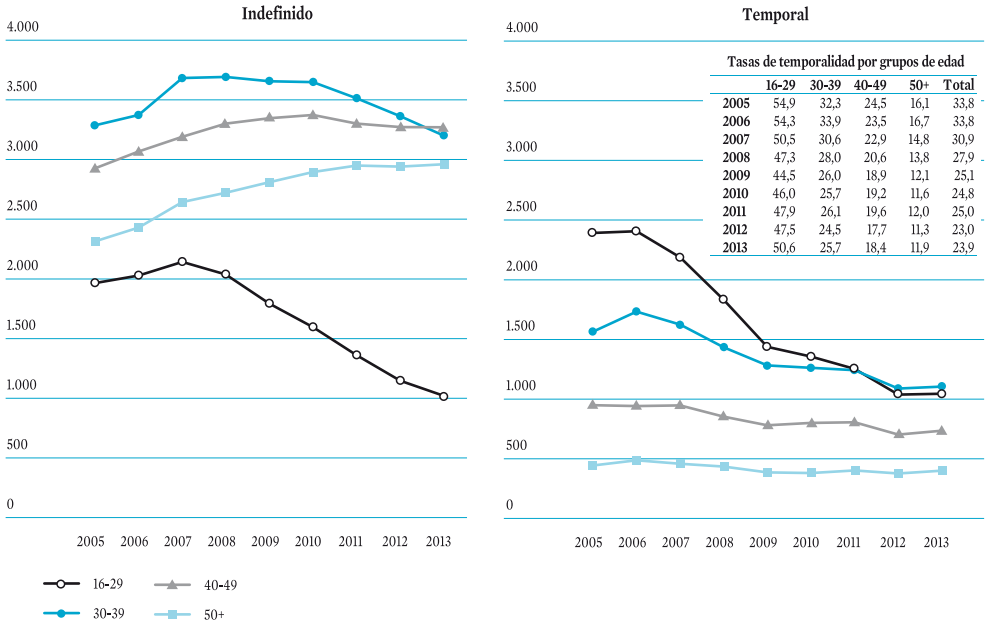
La tendencia de estos datos parece haberse modificado en la segunda parte del año 2013, tanto que en el cuarto trimestre el empleo indefinido retrocedió de forma menos pronunciada (-2,5 por 100 respecto del mismo trimestre del año anterior) y el temporal creció un 2,5 por 100. Esto supone, en primer lugar, que la tendencia a un descenso más suave en los datos generales de empleo que se recogió al inicio de este panorama tiene su origen exclusivamente en el incremento del empleo temporal.

Por otro lado, como se observó en la anterior edición de esta Memoria, el descenso del empleo indefinido prosiguió centrado (gráfico II-8) en los tramos de edad relativamente más jóvenes. Incluso atendiendo a la evolución en cuartos trimestres, el empleo indefinido retrocedió con fuerza en los menores de 30 años (-11 por 100), y en el tramo de 30 a 39 años de edad (-4,8 por 100); la suma de ambos explica el descenso total del empleo indefinido en el año.

La novedad estriba en el repunte del empleo temporal en los menores de 30 años, dado que aquí se había producido en 2012 la bajada más importante, tanto en número de personas como en porcentaje de variación. Es un incremento pequeño (6.900 temporales más, un 0,7 por 100), lejos de la fuerte pérdida del año anterior. Y suficiente como para volver a situar, en combinación con el descenso del indefinido, la tasa de temporalidad por encima del 50 por 100 en este tramo, 3 puntos más que en 2012. El repunte de la temporalidad alcanzó a todas las edades, pero el mayor incremento se dio sin duda entre los jóvenes, donde está ya en el nivel de 2007. En el cuarto trimestre, la tasa de temporalidad para el total de edades se situó en un 23,9 por 100 y las de los tramos de 16 a 29 y de 35 a 49 años en un 50,6 y un 25,7 por 100, respectivamente; en media anual,

GRÁFICO II-8. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO Y GRUPOS DE EDAD

(Miles de personas, cuartos trimestres. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total en cada caso)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

la tasa de temporalidad fue inferior en todos los casos (23,4 por 100, 49,8 y 24,6 por 100 en cada uno de los tres casos).

Otro rasgo destacado de lo ocurrido en 2013 en la perspectiva de la situación profesional es el incremento en el número de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes (3,1 por 100), en contraste con los descensos recogidos por la EPA en el resto de las situaciones de trabajo por cuenta propia y especialmente en la de empleadores (esto es, empresarios con asalariados), que perdió un 4,8 por 100, la bajada más pronunciada de todos los años de la crisis.

Aumento en el empleo autónomo

La misma evolución se puede ver, aunque no se trata estrictamente del mismo concepto, en la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), que cerró diciembre de 2013 con un 0,8 por 100 más que en el mismo mes del año anterior (un 1 por 100 si se descuenta la afiliación del sistema especial agrario), siendo este el primer incremento interanual positivo desde 2007²⁴: 25.689 afiliados más (27.875 más en el sistema normal).

24. Véase el cuadro III-18 y los correspondientes comentarios en el apartado 5.3 del capítulo III.

En el origen de ese crecimiento pueden concurrir varias circunstancias²⁵, algunas relacionadas con la dinámica empresarial en la crisis y otras con determinadas tendencias presentes desde hace al menos dos decenios en la organización del trabajo en todos los países desarrollados. Entre ellas estarían, por un lado, como consecuencia del momento económico, la pérdida de los asalariados en las empresas más pequeñas (por tamaño de la plantilla) y el papel del autoempleo como refugio frente al paro; por otro lado, como tendencias propias de la dinámica empresarial, el emprendimiento y la creciente externalización de funciones y tareas del proceso de negocio.

Los datos disponibles al respecto muestran resultados contrapuestos, de cuyo conjunto es difícil extraer conclusión alguna salvo, precisamente, la concurrencia de todos estos factores. Valga recordar al respecto que en los datos del DIRCE el número de empresas sin asalariados bajó en 2013 (-4,9 por 100) y creció el de empresas con 1-2 asalariados (5,7 por 100), esto es, casi lo contrario de lo que dibuja la EPA, porque se redujeron las que tenían de 3 a 9.

Por otro lado, en la información que proporciona el MEYSS sobre el empleo autónomo hay un interesante detalle sobre la evolución descendente a lo largo de la crisis y sobre el aumento en 2013 de este tipo de empleo, detalle que proporciona a este panorama toda la complejidad que le es propia (cuadro II-13).

Sobre la evolución en 2013 cabe destacar, además del nuevo pero testimonial incremento de los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE), el extraordinario aumento (19,6 por 100) en el número de autónomos propiamente dichos con antigüedad inferior a un año. Esta cifra viene creciendo, y no poco, desde 2010; como el volumen total ha bajado (incluso descontando los agrarios), es evidente que las bajas han superado a las altas, es decir, que se ha creado mucho empleo autónomo pero se ha destruido más aún. Pues bien, el dato de 2013 ha sido tan elevado que ha invertido el descenso de los años anteriores.

Esto hace pensar que algún nuevo elemento ha venido a impulsar el empleo autónomo. Entre estos elementos podrían encontrarse las medidas de apoyo a emprendedores, en especial a los jóvenes menores de 30 años, dado que el número de los autónomos en ese tramo de edad ha crecido mucho en 2013. Tanto como para que ese incremento, considerando el total del RETA, explique el 47 por 100 del crecimiento total de la afiliación en este régimen y el 100 por 100 si se atiende solo a los autónomos propiamente dichos. Por otro lado, también ha crecido significativamente (3,8 por 100) el número de capitalizaciones en la prestación por desempleo, que se situó en 2013 en 142.700 (para el establecimiento como autónomo). Los datos apuntan, pues,

25. Estas circunstancias se han tratado por el CES en distintas ocasiones. Ya en la primera Memoria, del año 1993, se recordó el papel de "refugio" contra el paro que en cierta medida estaba desempeñando el empleo autónomo. De igual forma, en las Memorias de 1998, 1999 y 2000 se evidenció un posible trasvase entre empresas sin y con asalariados en el contexto de una economía en expansión, que habría impulsado la consolidación como empresas de iniciativas de emprendimiento individual.

CUADRO II-13. EVOLUCIÓN DE LOS AUTÓNOMOS, 2011-2013

(Datos al cierre de cada año)

Autónomos (RETA, incl. agrario; RE Mar cuenta propia)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2012-13	
								Núm.	%
Autónomos propiamente dichos	2.238.772	2.141.717	2.026.176	1.978.785	1.947.659	1.909.916	1.923.955	14.039	0,7
Sin asalariados	1.793.421	1.730.230	1.635.666	1.591.589	1.593.514	1.514.839	1.526.004	11.165	0,7
Con asalariados	445.351	411.487	390.510	387.196	354.145	395.077	397.911	2.834	0,7
1 asalariado	228.718	218.832	209.236	206.282	192.146	220.190	218.635	-1.555	-0,7
2 asalariados	99.012	91.600	86.674	86.178	79.458	84.240	84.295	55	0,1
3 asalariados	48.839	43.227	40.625	40.330	36.766	39.224	39.476	252	0,6
4 asalariados	26.084	22.237	21.079	21.107	18.949	20.470	21.106	636	3,1
5+ asalariados	42.698	35.591	32.896	33.299	26.826	30.953	34.399	3.446	11,1
TRADE (autónomos dependientes)	—	1.968	3.055	4.421	5.141	6.410	7.755	1.345	21,0
Antigüedad < 1 año	264.934	211.882	202.453	221.975	234.662	244.258	292.082	47.824	19,6
Familiar colaborador	198.735	200.422	193.962	191.448	191.883	191.210	195.104	3.894	2,0
Socio sociedad	844.125	807.399	751.846	716.520	687.073	655.978	636.324	-19.654	-3,0
Miembro org. administración sociedad	107.912	146.046	166.573	191.448	216.338	236.728	263.703	26.975	11,4
Familiar socio	13.088	16.731	18.548	20.926	23.707	26.412	29.566	3.154	11,9
Religioso	17.284	16.303	15.338	14.582	14.046	13.472	12.943	-529	-3,9
Colegio profesional	8.952	9.846	10.653	11.374	12.222	13.114	14.900	1.786	13,6
Total	3.428.868	3.338.464	3.183.096	3.125.945	3.092.928	3.046.830	3.076.495	29.665	1,0
Jóvenes < 30 años total en RETA	432.968	390.291	325.289	297.061	280.282	266.963	282.905	15.942	6,0
<30 años autonomos propiamente dichos	254.956	221.488	183.357	169.382	161.566	154.421	169.499	15.078	9,8
Mujeres 30-35 años apd.	80.743	78.790	76.067	75.520	74.727	72.587	74.101	1.514	2,1
Núm. capitalizaciones PRD Total					147.467	145.935	151.465	5.530	3,8
Núm. capitalizaciones PRD autónomos					139.016	137.491	142.713	5.222	3,8

Nota: los autónomos del RE Mar y del SE agrario fueron en 2013 13.403 y 194.789 afiliados en alta, respectivamente (al cierre de cada año). Ambos grupos muestran tendencia decreciente en toda la serie, incluido el último año.

Fuentes: MEYSS; trabajadores autónomos, propiamente dichos, en alta en la Seguridad Social ("cuadros y gráficos 4º trimestre"), varios años; datos sobre prestaciones facilitados por el SEPE al Consejo Económico y Social.

a un posible impacto inicial de esas medidas. No obstante, sería preciso acometer un estudio más a fondo de esta relación. Y, sobre todo, atender en sucesivos ejercicios a su evolución, para determinar si este crecimiento se consolida, pues esta sería una condición necesaria para evaluar la eficacia de tales medidas.

Atendiendo al tipo de jornada, es visible en los datos de 2013 que todo el descenso del empleo se originó entre quienes trabajaban a jornada completa, con un descenso más pronunciado todavía al atender solo al empleo asalariado, mientras creció el tiempo parcial, más aún entre los asalariados y en el sector privado (cuadro II-14). En media anual, el total de ocupados a tiempo completo se redujo en 668.900 personas (-4,5 por 100) y el de ocupados a tiempo parcial creció en 136.900 (5,4 por 100), con un incremento menor entre los varones (1,9 por 100) que entre las mujeres (2,3 por 100).

En el caso de los asalariados esos mismos datos fueron, respectivamente, 680.100 menos (-5,7 por 100) y 143.800 más (6,5 por 100). Los datos del cuarto trimestre son en este aspecto, como en todos los casos, más suaves en los descensos, pero el alivio es menor en la jornada completa en los asalariados (-2,9 por 100 en el cuarto trimestre), con una pérdida de 338.900 personas que fue además la responsable del total de pérdidas en el tiempo completo, pues incluso creció ligeramente en el caso del empleo por cuenta propia.

Es llamativa la mayor fuerza con la que creció el empleo a tiempo parcial en el género masculino en el caso de los asalariados del sector privado: un 18,1 por 100, frente

CUADRO II-14. OCUPADOS Y ASALARIADOS POR SEXO Y JORNADA, 2007-2013

(Miles de personas, medias anuales)

Sexo y situación profesional	Jornada a tiempo completo			Jornada a tiempo parcial				
	2013	Var. 2007-11 (media años)	Var. 2011-12	Var. 2012-13	2013	Var. 2007-11 (media años)	Var. 2011-12	Var. 2012-13
Ambos sexos								
Total	14.064,7	-3,3	-5,6	-4,5	2.685,3	1,1	1,8	5,4
Asalariados	11.333,5	-3,1	-6,9	-5,7	2.372,0	2,2	1,1	6,5
Asalariados sector privado	8.697,8	-4,3	-7,3	-5,4	2.178,9	2,1	2,0	7,2
Varones								
Total	8.397,7	-4,6	-6,2	-4,6	718,1	5,5	4,3	14,7
Asalariados	6.510,9	-4,5	-7,9	-5,9	586,6	8,4	2,4	18,2
Asalariados sector privado	5.258,5	-5,5	-8,1	-6,2	541,2	9,1	5,6	18,1
Mujeres								
Total	5.667,1	-1,0	-4,6	-4,4	1.967,2	0,0	1,0	2,3
Asalariadas	4.822,6	-0,8	-5,5	-5,3	1.785,4	0,9	0,7	3,1
Asalariadas sector privado	3.439,3	-2,2	-6,2	-4,2	1.637,7	0,6	1,0	4,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

al citado aumento del 1,9 por 100 en el total de varones ocupados a tiempo parcial, y frente a un incremento del 4 por 100 en las mujeres asalariadas a tiempo parcial en ese mismo sector. Este dato parece apuntar a uno de los cambios que, como luego se verá, se han ido dando progresivamente en la regulación de empleo, con menos casos de salidas y más de reducciones de jornada, en la medida en que esos casos están con frecuencia asociados a la industria y, por ende, al empleo masculino; aunque es probable que en la realidad laboral los casos al margen de lo que reflejan las estadísticas de regulación de empleo sean también más frecuentes, lo que explicaría la fuerza de esta alza en el tiempo parcial de los asalariados.

Atendiendo a los datos del cuarto trimestre del año, las ramas de actividad con mayores aumentos del trabajo a tiempo parcial en 2013 (cuadro II-15) fueron la hostelería, con 48.400 personas más (15,2 por 100 más) trabajando con este tipo de jornada, y el comercio, con 45.500 más (10,5 por 100 más); esa preponderancia se dio además tanto entre los varones como entre las mujeres. Estas dos ramas explican el 50,5 por 100 del incremento total en el tiempo parcial al cierre del año. El comercio agrupó, como luego se verá, cerca de un 20 por 100 del total de trabajadores con reducción de jornada por regulación de empleo, pero la hostelería supuso solo el 3,6 por 100. Las siguientes ramas por incrementos en su empleo a tiempo parcial fueron las de transportes (18.700, un 31 por 100) e industria manufacturera (16.000, un 13,9 por 100), en ambos casos casi por completo asociados a los recogidos para los varones. La industria aportó de nuevo el mayor número de reducciones de jornada (27,3 por 100 del total), pero en el transporte se originaron solo el 3,4 por 100. Las ramas asociadas a servicios a empresas aportaron también importantes incrementos al tiempo parcial, siendo en ellas también considerable (13,8 por 100) su aportación a las reducciones de jornada en procesos de regulación de empleo.

*Hostelería y comercio
concentraron el
incremento del tiempo
parcial*

Lo anterior apoya la idea de que el crecimiento del trabajo a tiempo parcial tiene que ver con la situación de crisis. Y ello mueve a recordar que se trata sobre todo de un crecimiento defensivo, que se asocia además a un incremento sustancial en la involuntariedad: todo el aumento del trabajo a tiempo parcial en 2013 se originó en el grupo de quienes trabajaron con esa jornada por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo (cuadro II-16). El resto de los motivos declarados se redujo, de manera que creció la frecuencia de la involuntariedad, que no ha dejado de elevarse a lo largo de la crisis y supone ya cerca del 63 por 100, más del doble que en 2007. Con independencia de cómo se valore el incremento actual en el trabajo a tiempo parcial, es discutible que sea una tendencia permanente. El trabajo a tiempo parcial es, al margen de la crisis, una fórmula de indudable interés desde el punto de vista de la organización de la producción. Para amplios grupos de personas puede ser, por otro lado, en determinadas circunstancias vitales y a ciertas edades, una alternativa deseable de

CUADRO II-15. EMPLEO A JORNADA COMPLETA Y PARCIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2012-2013
(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, cuartos trimestres)

Ramas*	Jornada completa			Jornada parcial		
	2013	Var. 2012-2013		2013	Var. 2012-2013	
Ambos sexos		Miles	%		Miles	%
Total	14.019,1	-339,3	-2,4	2.739,1	140,4	5,4
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	714,6	-1,9	-0,3	76,3	8,7	12,9
B Industrias extractivas	31,0	-3,3	-9,6			
C Industria manufacturera	1.914,0	-102,8	-5,1	131,5	16,0	13,9
D Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	76,9	-0,8	-1,0			
E Agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	109,1	-17,7	-14,0			
F Construcción	917,4	-80,0	-8,0	61,0	-15,4	-20,2
G Comercio mayor y por menor; reparación vehículos motor	2.338,9	-46,4	-1,9	480,4	45,5	10,5
H Transporte y almacenamiento	740,5	-9,0	-1,2	79,1	18,7	31,0
I Hostelería	943,3	42,5	4,7	367,8	48,4	15,2
J Información y comunicaciones	457,3	-6,8	-1,5	42,3	4,7	12,5
K Actividades financieras y de seguros	421,4	29,7	7,6	27,7	0,8	3,0
L Actividades inmobiliarias	75,4	-4,8	-6,0	19,4	6,0	44,8
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	698,8	-7,3	-1,0	99,3	-19,1	-16,1
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	580,1	-24,8	-4,1	281,9	10,8	4,0
O Administración pública y Defensa; Seguridad Social obligatoria	1.149,9	-59,5	-4,9	70,2	9,2	15,1
P Educación	887,3	-48,9	-5,2	232,6	2,5	1,1
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.116,9	3,1	0,3	225,9	9,3	4,3
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	199,3	-9,9	-4,7	95,9	2,2	2,3
S Otros servicios	310,0	-13,5	-4,2	85,5	2,0	2,4
T Hogares empleadores personal doméstico/ prod. b. y su uso propio	332,1	25,6	8,4	349,7	-10,2	-2,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

participación laboral. Si, para el futuro, se pretende elevar el peso de este tipo de empleo en la economía española, habrá que seguir estudiando cómo conciliar una y otra perspectiva.

1.2.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Según se viene recordando en cada edición de esta Memoria, el número de personas que transitan entre el empleo, el desempleo y la inactividad laboral es, en España, notablemente elevado. En el cuarto trimestre de 2013 la EPA arrojó 4,5 millones de tales movimientos, entendidos como cambios (entre ese trimestre y el anterior) de la ubicación de las personas en las tres grandes categorías laborales contempladas: empleo, paro

CUADRO II-16. TRABAJO A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVOS, 2007-2013

(Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

Motivos para trabajar a tiempo parcial	2007	2012	2013	Var. 2012-2013		Var. 2007-2012 (media anual periodo)	
					%		%
Total	2.383,1	2.598,7	2.739,1	140,4	5,4	43,1	1,8
Seguir cursos de enseñanza o formación	281,9	135,8	138,1	2,3	1,7	-29,2	-10,4
Enfermedad o incapacidad propia	39,6	31,2	28,9	-2,3	-7,4	-1,7	-4,2
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	347,5	288,0	276,4	-11,6	-4,0	-11,9	-3,4
Otras obligaciones familiares o personales	305,5	126,8	123,2	-3,6	-2,8	-35,7	-11,7
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	737,2	1.550,1	1.716,6	166,5	10,7	162,6	22,1
No querer trabajo de jornada completa	310,3	171,8	173,4	1,6	0,9	-27,7	-8,9
Otros motivos	349,9	286,4	275,6	-10,8	-3,8	-12,7	-3,6
No sabe el motivo	11,4	8,6	6,8				
Total	100,0	100,0	100,0				
<i>Seguir cursos de enseñanza o formación</i>	<i>11,8</i>	<i>5,2</i>	<i>5,0</i>	<i>-0,2</i>		<i>-1,3</i>	
<i>Enfermedad o incapacidad propia</i>	<i>1,7</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,1</i>		<i>-0,1</i>	
<i>Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores</i>	<i>14,6</i>	<i>11,1</i>	<i>10,1</i>	<i>-1,0</i>		<i>-0,7</i>	
<i>Otras obligaciones familiares o personales</i>	<i>12,8</i>	<i>4,9</i>	<i>4,5</i>	<i>-0,4</i>		<i>-1,6</i>	
<i>No haber podido encontrar trabajo de jornada completa</i>	<i>30,9</i>	<i>59,6</i>	<i>62,7</i>	<i>3,0</i>		<i>5,7</i>	
<i>No querer trabajo de jornada completa</i>	<i>13,0</i>	<i>6,6</i>	<i>6,3</i>	<i>-0,3</i>		<i>-1,3</i>	
<i>Otros motivos</i>	<i>14,7</i>	<i>11,0</i>	<i>10,1</i>	<i>-1,0</i>		<i>-0,7</i>	
<i>No sabe el motivo</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>				

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

e inactividad. Son unas cifras similares, si acaso ligeramente inferiores, a las de los dos últimos años, y se desglosan en 1,4 millones de movimientos de entrada al empleo (desde el paro y desde la inactividad), 1,8 millones de entradas al paro (desde el empleo y desde la inactividad), algo menos que en 2012, y 1,3 millones de entradas a la inactividad (desde el empleo y desde el paro), correspondientes con 1,4 millones de movimientos de salida del empleo, 1,7 millones de salida del paro y 1,3 millones de salidas de la inactividad.

Todo esto, hay que insistir, en un solo trimestre, y sin contar con la movilidad dentro del empleo. Hubo 1,9 millones de movimientos entre empleo y paro en el cuarto trimestre de 2013 (0,1 millones más que en el cuarto de 2012), lo cual resultaría en un año 7,6 millones de movimientos. Teniendo en cuenta que la población activa media en 2013 fue de 22,7 millones de personas, el mercado presentaría una tasa bruta de rotación del 33,5 por 100, algo mayor que la que se estimó para el año anterior (31,7 por 100).

Por eso es importante complementar con un estudio de flujos, como se lleva a cabo de manera habitual en esta Memoria, el panorama del mercado de trabajo que se ha trazado en el apartado anterior y que se basa en datos de *stock* o nivel (es decir, que miden en un periodo dado el total de personas en el empleo, o en el desempleo, según distintas perspectivas). Además, como ese estudio de flujos, es decir, de personas que transitan entre el empleo, el paro y la inactividad, atiende a las principales vías en las que en la práctica discurren tales movimientos (como son los contratos de trabajo o las formas de extinción de la relación laboral), y dado que esas vías son una materia básica de la regulación laboral, es importante conocer las implicaciones, para las personas y para las empresas, de cada una de ellas, y evaluar su funcionamiento en la práctica.

En este punto hay que recordar que los datos disponibles sobre estas vías no son sino una aproximación a su funcionamiento y que no cubren el conjunto de entradas y salidas que realmente se producen en el mercado. En las “entradas”, en primer lugar porque las cifras de contratos registrados solo cubren el empleo asalariado, y solo en la medida en que se plasme 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); y en segundo lugar porque esas cifras no permiten estudiar separadamente los contratos generados por movimientos de entradas al empleo desde el paro o la inactividad de los generados por movimientos entre empleos o por eventuales encadenamientos de contratos.

En las “salidas”, porque las cifras más ajustadas, que son las de altas en prestaciones por desempleo, solo cubren el 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 motivos, como estudios, obligaciones familiares, u otras causas, en el segundo por jubilación, incapacidad permanente y otras).

Por otro lado, en las vías de salida que proporciona 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 Estatuto de los Trabajadores 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 la contratación registrada, la principal novedad en 2013 fue el incremento en el número total de contratos, un 7,4 por 100 más, en términos homogéneos, que en 2012. Se volvió, así, a los datos anuales positivos, aunque más ligeros, de 2010 y 2011. Como en esos dos años, se

*Crecimiento de la
contratación registrada*

dio un notable crecimiento en los contratos temporales pero, a diferencia de entonces, la contratación indefinida no habría retrocedido: descontando el efecto del cambio en el Régimen de Hogar en las cifras de 2012, el número de contratos indefinidos celebrados en 2013 (nuevos y conversiones) habría aumentado un 4,5 por 100, y el de contratos temporales un 7,7 por 100 (cuadro II-17).

Las dos mayores figuras temporales por volumen de contratos crecieron de manera pareja en 2013. Se celebraron 5,9 millones de contratos por obra o servicio, un 7,7 por 100 más que en el año anterior, y 6,1 millones de contratos eventuales, un 7,5 por 100 más. El contrato de interinidad volvió a reducir el número de los firmados, un -3,9 por 100, en coherencia con las políticas de restricción presupuestaria en el sector público que ya hicieron notar su impacto en el anterior ejercicio. Crecieron mucho en cambio, aunque su peso en el total sea minoritario, los contratos de formación (45.500 más, lo que supone un incremento del 75,5 por 100) y los de prácticas (6.800 más, un 16,3 por 100).

Dentro de la contratación temporal, la parte correspondiente a la actividad de las empresas de trabajo temporal (ETT)²⁶ fue de 2,2 millones de contratos de puesta a disposición en 2013, con un total de 1,3 millones de cesiones de trabajadores. Los contratos de puesta a disposición mostraron así un crecimiento del 9,2 por 100 respecto de 2012, con incrementos parecidos en las modalidades de obra o servicio y eventual (8,6 y 10,5 por 100, respectivamente) y sin apenas variaciones en los de interinidad (0,4 por 100), por otro lado minoritarios en el conjunto generado por estas empresas. La incidencia de las ETT en los contratos de formación y aprendizaje²⁷ es, de momento, meramente testimonial, con 123 contratos de puesta a disposición en esta modalidad en el acumulado para 2013. A su vez, los contratos registrados por las ETT en los servicios públicos de empleo fueron 2,1 millones en 2013, un 8,6 por 100 más que en el año anterior. Todo ello, para un número medio de afiliados a la Seguridad Social en estas empresas de 107.400 personas (un 3,1 por 100 más que en 2012), de los cuales 102.200 (un 3,2 por 100 más) correspondieron a esos contratos de puesta a disposición, esto es, a trabajadores cedidos a las empresas usuarias.

Pese al crecimiento en el número de contratos indefinidos, el mayor incremento de la contratación temporal determinó un nuevo retroceso en el peso de aquellos sobre el total en 2013. Atendiendo a los contratos nuevos, los indefinidos representarían ya solo un 5 por 100 del total,

Actividad de las ETT

Ligero incremento en las conversiones tras 3 años de caída

26. MEYSS, *Estadística de ETT*, Avance enero-diciembre 2013.

27. Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo se pueden celebrar contratos de puesta a disposición entre una empresa de trabajo temporal y una empresa usuaria en los mismos supuestos y bajo las mismas condiciones y requisitos en que la empresa usuaria podría celebrar un contrato para la formación y el aprendizaje conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.

CUADRO II-17. EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES
(Miles de contratos, acumulados anuales)

Tipo de contrato	Contratos registrados (acumulado año, miles)										Peso relativo (% sobre el total año)					
	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Total	14.241,0	14.792,6	-10,9	-15,5	2,8	0,1	-1,3	3,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
<i>Total sin hogar*</i>	13.769,0		7,4											100,0		
Indefinido	1.433,0	1.134,9	-14,3	-31,0	-6,4	-9,6	29,1	-20,8	11,9	11,5	9,4	8,5	7,7	10,1	7,7	
-Inicial	1.037,1	735,0	-11,5	-31,2	-3,8	-6,2	59,8	-29,1	5,3	5,3	4,3	4,0	3,8	7,3	5,0	
-Conversión	395,9	399,9	21,3	6,9	-22,0	-5,0	-14,1	1,0	2,0	2,7	3,4	2,6	2,5	2,8	2,7	
<i>Indef. sin hogar*</i>	1.085,6		4,5											7,9		
Temporal	12.808,0	13.657,7	-10,4	-13,5	3,8	1,0	-3,9	6,6	88,1	88,5	90,6	91,5	92,3	89,9	92,3	
Obra o servicio	5.510,2	5.932,5	-9,7	-11,7	2,8	-0,4	-1,6	7,7	36,9	37,3	39,0	39,0	38,8	38,7	40,1	
Eventual	5.656,2	6.079,0	-13,5	-17,7	5,2	2,4	-4,0	7,5	41,2	40,0	39,0	39,9	40,8	39,7	41,1	
Interinidad	1.402,7	1.347,5	2,9	-2,2	4,3	1,2	-11,6	-3,9	8,0	9,2	10,7	10,9	11,0	9,8	9,1	
Formación	60,6	106,1	-27,8	-22,1	-4,0	1,7	0,9	75,1	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	
Prácticas	41,7	48,5	-22,5	-31,1	9,8	8,5	-19,1	16,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	
Otros	136,7	144,2	1,2	-9,1	-11,4	-2,8	0,8	5,5	1,0	1,1	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	
<i>Temp. sin hogar*</i>	12.683,4		-4,8											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: MTIN, *Principales series*; SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar*.

e incorporando las conversiones, un 7,7 por 100, 2 décimas menos, en términos homogéneos, que en 2012, y 2,2 puntos menos que en 2007. Se trata del peso más bajo desde 1997, año de implantación de las primeras políticas de fomento de la contratación indefinida²⁸. Es preciso insistir, como se viene haciendo en sucesivas ediciones de esta Memoria, que celebrar 1,1 millones de contratos indefinidos, en el sexto año de un intenso proceso de destrucción de empleo, no deja de ser un dato positivo. Pero no parece que las medidas adoptadas para dar un mayor impulso a este tipo de contratos hayan tenido un efecto apreciable en las cifras totales.

Como ya se señaló en el año anterior, pese al cambio en el esquema de incentivos el número de conversiones apenas recogió variación en 2013, lo cual permite seguir pensando que en no pocos casos las empresas prefieren 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 esto refuerza la idea de que existe un elevado —y sistemático— “peso muerto”²⁹ en los incentivos a la contratación indefinida.

Cabe anticipar, en este sentido, que el nuevo contrato indefinido para emprendedores, que se estudiará después con algo más de detalle, generó en 2013 cerca de 83.000 registros, lo cual supone sin duda un apreciable incremento (11,7 por 100), pero se trata, en definitiva, de apenas 9.000 contratos más, y de un volumen por el momento mucho menor del que representaba la anterior modalidad “de fomento”. Parece además que el uso de esta modalidad vendría impulsado menos por el esquema de incentivos económicos directos (bonificaciones y deducciones fiscales) que por otros elementos de su configuración. De ahí la importancia de observar la vida media de estos contratos, que por su configuración pueden presentar una mayor frecuencia de extinciones antes del término del primer año de vigencia. Sería importante que la información estadística oficial recogiera este extremo.

Una de las notas características de la contratación registrada en 2013 fue el incremento del tiempo parcial, un tipo de jornada que, como antes se vio, parece estar cobrando un impulso extraordinario. En el total del año se

Alza en el contrato a tiempo parcial

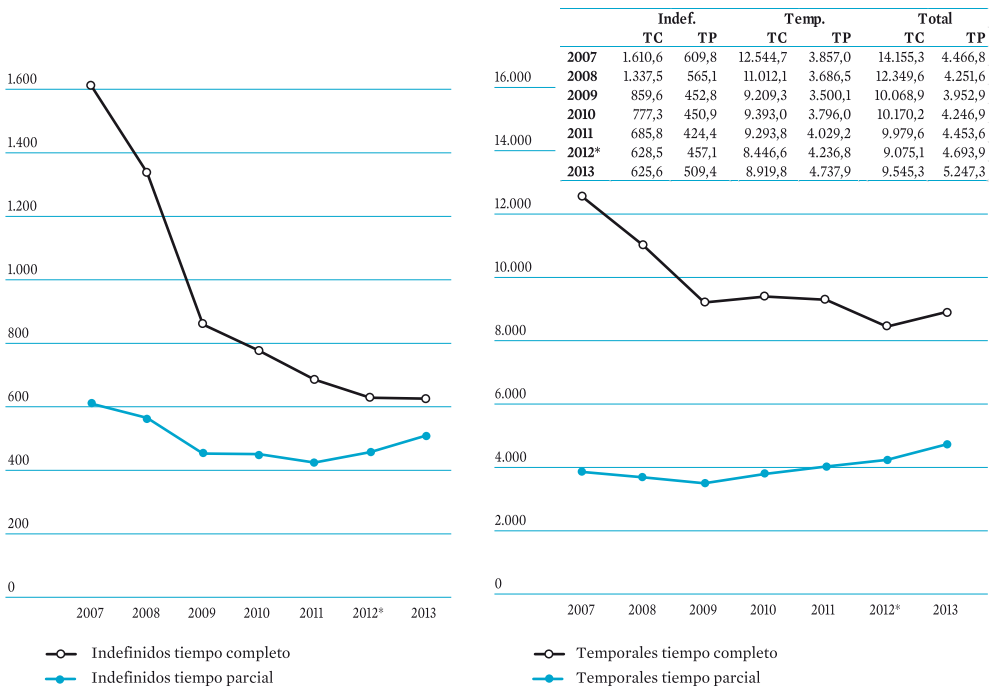
28. A raíz del Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), firmado en la sede del CES el 28 de abril de 1997 por CEOE-CEPYME, CCOO y UGT, y cuyo contenido se plasmó inicialmente en dos Reales Decretos ley (8/1997 y 9/1997, ambos de 16 de mayo) y con posterioridad en sendas Leyes (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.
29. Se entiende por tal la evidencia de que una 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. En este caso en concreto se trataría de contratos indefinidos que se habrían celebrado igualmente sin incentivos a la contratación indefinida. Véase al respecto el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo* (pág. 59 y ss.).

celebraron 5,2 millones de contratos a tiempo parcial, un 11,8 por 100 más que en 2012 y 9,5 millones a tiempo completo, un 5,2 por 100 más (siempre descontados de ese año los contratos derivados del cambio en el Régimen de Hogar que habían supuesto la incorporación de, respectivamente, 289,2 y 182.800 contratos en cada tipo de jornada).

Esta alza en la contratación a tiempo parcial, con 553.400 contratos más en 2013, se originó en buena parte en los contratos temporales, de los que se celebraron 501.100 más, lo que supone un 11,8 por 100 más; pero también hubo un fuerte incremento en los indefinidos, 52.300 más (un 11,4 por 100 más). De hecho, en la contratación indefinida a tiempo parcial es donde podría verse un cambio en su trayectoria en 2012 y en 2013 (gráfico II-9), aunque aún no ha logrado alcanzar el número de contratos que se celebraron así antes de la crisis (cerca de 610.000 en 2007) y es a todas luces insuficiente para compensar la fuerte caída de la contratación indefinida a tiempo completo, que se ha reducido casi a la tercera parte. Tanto en la contratación indefinida como en la temporal el tiempo parcial ha ido adquiriendo un peso mayor, sobre todo, por el descenso en el tiempo completo: en 2013 un 44,9 por 100 del total de contratos indefinidos y un 34,7 por 100 de los temporales se celebró a tiempo parcial, frente a un 27,5 y un 23,3 por 100, respectivamente, en 2007.

GRÁFICO II-9. CONTRATOS POR JORNADA Y DURACIÓN, 2007-2013

(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*.

En 2013 se produjo una nueva reducción en la duración media en días de los contratos temporales (cuadro II-18), cifrada en 6 días menos para el total de las modalidades; se dieron algunos acortamientos de la vigencia muy pronunciados en comparación con el total en algunas figuras, pero son poco significativos, dado que se trata de aquellas con una mucho mayor duración (prácticas y contratos de relevo y jubilación parcial).

Nuevo descenso en la duración de los contratos temporales

Atendiendo al total, se celebraron 3,4 millones de contratos temporales por una semana o menos, un 25,2 por 100 de los registrados, aunque es difícil aproximar la duración media de todos los temporales por el alto peso (40 por 100) que siguieron representando los de duración indeterminada. Dentro de estos totales, los contratos registrados por las ETT tuvieron, en el 38,5 por 100 de los casos (lo que supone 817.200 contratos) una duración de entre 1 y 6 días, y en otro 12,6 por 100 (267.500) una duración de entre 7 y 15 días.

En las dos mayores modalidades temporales por número de contratos celebrados: obra o servicio y eventual, los descensos fueron de, respectivamente, 5,4 y 3,2 días, de manera que prosiguió el acortamiento generado a lo largo del último periodo. La interinidad, en cambio, mantuvo estable el número medio de días (en la duración determinada).

El contrato por obra o servicio tuvo en 2013 una duración media inferior en 38,1 días, es decir, inferior en más de un mes, a la de 2007; no obstante, hay que recordar que el cálculo se refiere solo a los contratos de esta modalidad con duración determinada, de modo que excluye más del 80 por 100 de los celebrados. Por su parte, el contrato eventual en 2013 acumuló un descenso de 21,6 días respecto de 2007, prosiguiendo además la concentración en las duraciones más cortas. Un 40,5 por 100 de los contratos eventuales celebrados en 2013 tuvo una duración inicial de una semana o menos, frente a un 38 por 100 en 2012. Si a ello se suma el peso de los celebrados por entre 7 y 15 días (8,2 por 100) y por entre 15 días y un mes (18,2 por 100), resulta que un 66,9 por 100 de los contratos eventuales duraron menos de un mes.

En 2013 se redujo por tercer año consecutivo el número total de salidas del empleo (-4,1 por 100), y lo hizo además con mayor fuerza que en 2011 y —sobre todo— en 2012 (cuadro II-19). Se trata de un resultado determinado por la menor destrucción de empleo en el año, y puede verse, por tanto, como otro indicio del progresivo cambio en la tendencia, aunque desde luego tan incipiente como los demás indicadores que se han ido desgranando a este respecto en el anterior trazado del panorama general del empleo.

Tercer año con descenso en el total de salidas del empleo

En un contexto, como el descrito, de repunte en la contratación temporal y de aumento relativamente mayor en la de muy corta duración, resulta coherente el nuevo incremento de la finalización del contrato como causa de salida del empleo. Esta vía representó en 2013 un 80,5 por 100 del total de flujos de salida del empleo, 1,3 puntos

CUADRO II-18. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2013

(Totales acumulados a 31 de diciembre en número. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

Modalidades de contratos temporales	Duración en 2013 (% sobre el total de cada modalidad)										Duración (núm. medio días)		
	Total 2013 (número)	<= 7 días	7-15 días	1 mes	15 días-1 mes	1-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	>12 meses	Indeterminado	2013	Var. 2011-12	2012-13
Obra o servicio	5.932.482	10,1	2,1	1,9	2,1	1,5	1,5	0,2	80,7	53,7	-5,4	-11,1	-5,4
Eventual	6.078.973	40,5	8,2	18,2	20,0	11,2	1,9	0,0	0,0	43,9	-3,4	-4,8	-3,2
Interinidad	1.347.471	24,7	7,7	10,3	5,5	2,7	0,5	0,1	48,5	26,5	-1,9	-2,0	0,4
Temporal discap.	16.279						95,3	4,7		365,7	-1,5	-0,7	1,0
Relevo	12.225	0,6	0,3	0,5	1,6	2,8	6,5	87,7		1.090,7	-41,1	-17,0	-73,8
Jubilación parcial	15.554	0,8		0,0	0,1	0,2	1,6	81,9	15,4	1.274,2	-11,4	-60,7	-106,4
Sust. Jubilac. 64	695						97,3	2,7		360,4	0,1	0,1	-2,4
Prácticas	48.481					62,8	29,1	8,2		264,6	4,2	7,0	-13,3
Formación	106.101					19,5	78,7	1,8		327,6	10,3	88,6	-3,4
Otros	99.404	45,5	3,7	4,8	4,1	9,3	8,4	1,0	23,1	77,0	3,9	-11,0	-13,2
Total	13.657.665	25,2	5,4	10,0	10,4	6,3	2,4	0,3	40,0	53,3	-3,9	-3,6	-6,0

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos. Vol. II. Datos acumulados.

porcentuales más que en 2012 y 3,8 puntos más que en 2007. Aunque se trata de salidas aproximadas por las altas iniciales y sucesivas de prestaciones, lo cual supone asumir que solo se recoge a los asalariados y que se están excluyendo los casos en que las personas no se incorporaron al sistema de prestaciones (por no reunir los requisitos o por otras circunstancias, entre otras el acceso a la jubilación), parece poco cuestionable que la mayoría de las salidas se producen por fin de contrato. Por otro lado, este peso del fin de contrato temporal como vía de salida del empleo asalariado refuerza la idea de una elevada rotación, máxime si se coteja el total de altas iniciales (994.800 en 2013 por fin de contrato temporal) con el de reanudaciones (2.622.700).

Por lo que hace a las demás vías de salida, los datos de altas en prestaciones por despidos individuales en 2013 mostraron una evolución diferente a la que se observó en el año anterior, con un importante descenso en el número de despidos individuales (-13,8 por 100, casi 109.000 menos) íntegramente causado por el correspondiente descenso en los acogidos a la Ley 45/2002, dado que los objetivos arrojaron una cifra casi igual a la de 2012. No obstante, como ya se dijo antes, sería importante conocer el detalle por supuestos de este tipo de despidos, pues tras una cifra similar podría haber cambios de envergadura en su composición; más en concreto, se echa en falta una desagregación de los despidos por absentismo y los fundados en determinados supuestos de insuficiencia presupuestaria de las Administraciones públicas (respectivamente, regulados en el art. 52.d) y e) del Estatuto de los Trabajadores).

Las altas por despidos en procedimientos colectivos de regulación de empleo crecieron un 5,2 por 100 (en torno a 5.200 afectados), menos que en 2012 y en 2011, pero más que en 2010. Y prosiguió, por otro lado (aunque no son en sentido estricto salidas del empleo) el crecimiento en las altas de prestaciones por procedimientos colectivos de reducción de jornada, aunque con un ritmo mucho menor que en los años anteriores a excepción de 2010. Este repunte se observó ya en 2011, y en las tres últimas ediciones de esta Memoria se recordó su asociación con las medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada como alternativa a las extinciones en las regulaciones de empleo. Tales medidas, prolongadas por la última reforma laboral para 2012 y 2013, se introdujeron por primera vez en 2009³⁰.

Los datos específicos sobre procedimientos colectivos de regulación de empleo (gráfico II-10) no son directamente comparables con las altas en la prestación, pero vienen mostrando en los últimos años una trayectoria parecida, con un peso en 2013 similar para las reducciones de jornada y las extinciones, y un perfil mensual³¹ que podría apuntar a

30. Véase al respecto la Memoria CES 2012 (pág. 308).

31. Que es, probablemente, la mejor manera de mirar los datos de regulación de empleo. Como recogen tanto los procedimientos de regulación iniciados en cada mes como los procedentes de meses anteriores en tanto siga el curso del procedimiento, se incrementa el total mensual de manera irregular y en ocasiones muy pronunciada (en general por el número de suspensiones de contratos, que se asocian a grandes empresas con un elevado número de afectados), y se distorsiona el acumulado anual. Véase al respecto la Memoria CES 2012 (pag. 310).

CUADRO II-19. ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA, 2007-2013

Causa del alta inic./reanudación	Altas iniciales y reanudaciones de prestación contributiva y subsidio*												
	Totales anuales											Variaciones anuales en %	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1 Cese por despido individual	537.048	847.366	980.864	808.039	789.617	788.711	679.784	57,8	15,8	-17,6	-2,3	-0,1	-13,8
Ley 45/2002 (1)	473.639	732.113	794.827	628.290	560.870	460.428	350.127	54,6	8,6	-21,0	-10,7	-17,9	-24,0
D. objetivo art. 52.a, b, c, d ET	44.401	94.042	157.360	153.063	208.983	310.318	310.961	111,8	67,3	-2,7	36,5	48,5	0,2
Resto despidos	19.008	21.211	28.677	26.686	19.764	17.965	18.696	11,6	35,2	-6,9	-25,9	-9,1	4,1
2 Regulación de Empleo	141.495	135.065	2.247.337	2.431.534	1.901.991	3.159.650	2.943.408	-4,5	1.563,9	8,2	-21,8	66,1	-6,8
Extinción	29.219	38.679	77.359	72.102	80.733	99.519	104.740	32,4	100,0	-6,8	12,0	23,3	5,2
Suspensión y desempleo parcial	112.276	96.386	2.169.978	2.359.432	1.821.258	3.060.131	2.838.668	-14,2	2.151,3	8,7	-22,8	68,0	-7,2
Red. jornada	307	2.138	37.839	66.049	73.251	373.904	495.029	596,4	1.669,8	74,6	10,9	413,2	31,7
3 Finalización de contrato temporal	2.147.049	3.100.919	3.570.742	3.861.352	3.780.570	3.710.882	3.617.512	44,4	15,2	8,1	-2,1	-1,8	-2,5
4 Inactividad prod. (f. discontinuos)	243.635	231.632	260.249	282.154	289.386	303.601	315.584	-4,9	12,4	8,4	2,6	4,9	3,9
5 Otras causas	546.603	696.873	1.001.623	1.430.481	1.394.966	1.398.687	1.502.816	27,5	43,7	42,8	-2,5	0,3	7,4
Agotamiento contributiva y otras (2)	459.727	577.085	886.803	1.317.313	1.300.978	1.311.383	1.411.592	25,5	53,7	48,5	-1,2	0,8	7,6
Desistimiento empresario en periodo de prueba	86.876	119.788	114.820	113.168	93.988	87.304	91.224	37,9	-4,1	-1,4	-16,9	-7,1	4,5
Total	3.615.830	5.011.855	8.060.815	8.813.560	8.156.530	9.361.531	9.059.104	38,6	60,8	9,3	-7,5	14,8	-3,2
Total salidas**	2.800.192	4.106.752	4.743.785	4.854.661	4.744.908	4.686.416	4.493.260	46,7	15,5	2,3	-2,3	-1,2	-4,1

CUADRO II-19. ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA, 2007-2013 (continuación)

Causa de salida	Porcentajes anuales sobre total salidas**							Distribución de las salidas Variaciones anuales en puntos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Despidos Ley 45/2002	16,9	17,8	16,8	12,9	11,8	9,8	7,8	0,9	-1,1	-3,8	-1,1	-2,0	-2,0
D. obj. art. 52	1,6	2,3	3,3	3,2	4,4	6,6	6,9	0,7	1,0	-0,2	1,3	2,2	0,3
Resto despidos	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	-0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
ERE extinción	1,0	0,9	1,6	1,5	1,7	2,1	2,3	-0,1	0,7	-0,1	0,2	0,4	0,2
Fin contrato	76,7	75,5	75,3	79,5	79,7	79,2	80,5	-1,2	-0,2	4,3	0,1	-0,5	1,3
P.º prueba	3,1	2,9	2,4	2,3	2,0	1,9	2,0	-0,2	-0,5	-0,1	-0,4	-0,1	0,2

(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, ex reclusos, etc.; todas ellas tienen un peso marginal dentro de esta rúbrica).

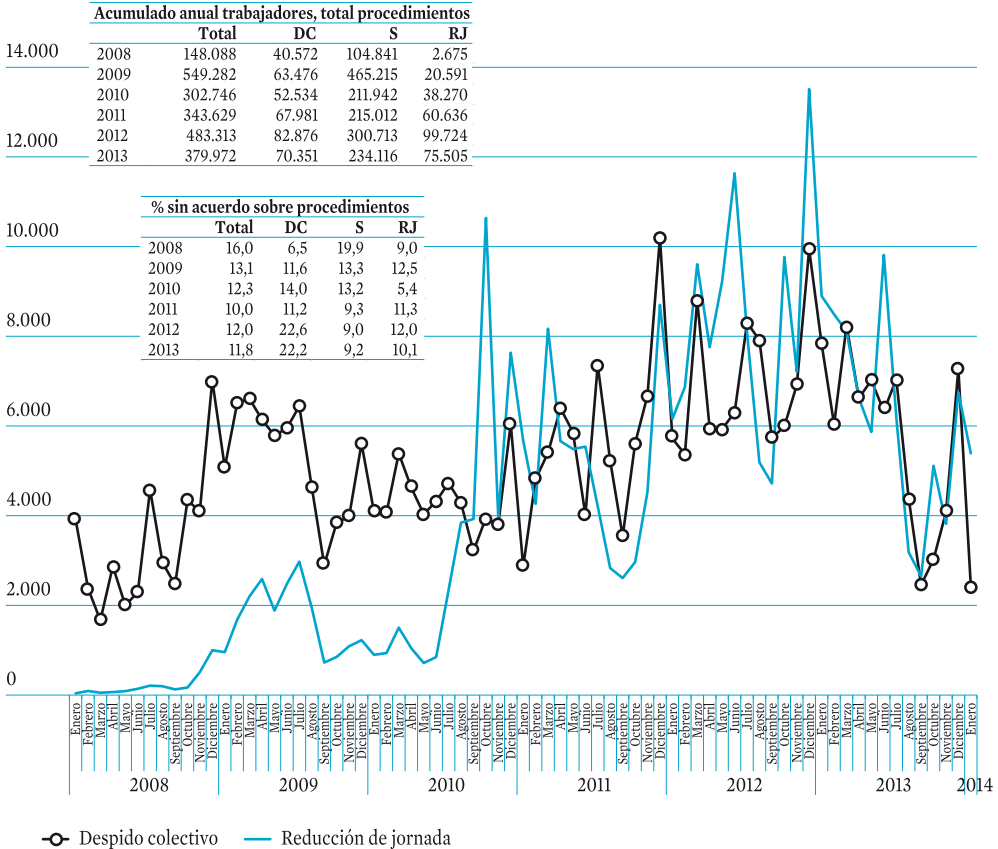
* Incluye PRODI (2009-2011), pero no PREPARA, que no se contabiliza como prestación por desempleo.

** Excluye ERE suspensión y reducción de jornada, Inactividad fijos discontinuos y cese por otras causas.

Fuente: datos proporcionados al CES por el SEPE.

GRÁFICO II-10. 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 sobre suspensiones de contratos solo se recogen como acumulado anual en la tabla.
Fuente: MEYSS, *Principales Series*.

un ligero descenso, pero también —y esto es lo más interesante— que no muestra ningún indicio de trasvase o sustitución entre los afectados por procedimientos extintivos y por reducciones de jornada. Como el año anterior, las reducciones de jornada superaron ligeramente las extinciones, pero con una distancia pequeña entre ambas (75.500 en el primer caso y 70.400 afectados en el segundo); considerando las altas iniciales en la prestación por desempleo las cifras son también parecidas, con un ligero mayor número en las originadas por extinciones que en las causadas por procedimientos colectivos de reducción de jornada (102.000 frente a 93.600, respectivamente, en el acumulado de 2013).

Otro aspecto interesante en los procedimientos colectivos de regulación de empleo en 2013 es el mantenimiento, en el conjunto de procedimientos, de la proporción de los no pactados. Estos fueron en 2013 un 11,8 por 100 del total (atendiendo al número de

trabajadores afectados), dos décimas menos que en el año anterior, lo que induce a pensar que la reforma laboral de 2012 no habría tenido como resultado un incremento sustantivo de afectados sin acuerdo. Pero también se ha mantenido el notable incremento de los afectados por despidos colectivos sin acuerdo que se dio en 2012, lo que obliga a matizar esa idea porque, de hecho, se trata de un 22,2 por 100 de los despidos en 2013 y de un 22,6 por 100 en 2012, cifras que superan de largo las de los últimos diez años (donde el promedio fue del 12,3 por 100 de los afectados).

El mayor número de despidos por procedimientos de regulación de empleo correspondió de nuevo a la industria manufacturera, pero cada vez más en el total pesan los provenientes de otras ramas de actividad dentro del sector servicios, como el comercio, que aportó 10.091 extinciones al total y, sobre todo, la rama de “Información y comunicaciones”, cuyo número de afectados por despidos colectivos se situó en 8.419 personas, un 13,3 por 100 más que en el año anterior, en el que a su vez ese número ya había mostrado un fuerte incremento. La proporción que representa esta rama en el panorama sectorial de los despidos colectivos es muy superior a la que suponía en el total del empleo, lo que subraya la crítica situación que atraviesan no pocas empresas (algunas de titularidad pública) en varias de las actividades que la componen.

Al margen de esta circunstancia, por lo demás asociada ya en 2012 a la generalización de la crisis, esto es, a su extensión a actividades de servicios hasta entonces relativamente preservadas de su impacto, en las cifras de los procedimientos de regulación de empleo de 2013 puede apreciarse también lo limitado de la relación de sustitución que podrían tener los procedimientos referidos a despidos y a reducciones de jornada (cuadro II-20). Con ello no se está cuestionando que estas últimas no puedan jugar cierto papel amortiguador, capaz de preservar el empleo. Pero sí su alcance.

En las tres ramas donde se acumula el mayor número de afectados (industria manufacturera, comercio y construcción), descendieron tanto las cifras de despidos como las de suspensiones y las de reducciones de jornada. Con una excepción, comercio, donde se dio un ligero incremento de los despidos y descensos pronunciados de las suspensiones y las reducciones de jornada. En el otro extremo, sí se produjeron incrementos en los afectados por reducciones de jornada junto con descensos en los afectados por despidos en la rama de actividades financieras y seguros, así como en la de actividades administrativas y servicios auxiliares.

Finalmente, en lo que respecta a las causas de estos procedimientos, el cambio en la estadística como consecuencia de la nueva regulación normativa de los mismos impide dar cuenta, por el momento, de su evolución y, sobre todo, apreciar si se trata de una estructura estable o presentará importantes variaciones a lo largo del tiempo,

Distribución sectorial de los despidos colectivos: peso creciente de los servicios

Causas de los procedimientos de regulación de empleo: nueva tipología

CUADRO II-20. TRABAJADORES EN PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, POR SECTOR Y RAMA DE ACTIVIDAD, 2013
(Cifras acumuladas en el año y variación respecto del año anterior)

	Total		Despidos colectivos		Suspensión contratos		Reducción jornada					
	Var. 2012/2013		Var. 2012/2013		Var. 2012/2013		Var. 2012/2013					
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%				
Total	379 972	-103 341	-21,4	-15,1	234 116	-66 597	-22,1	75 505	-24 219	-24,3		
Agrario	2 682	-1 470	-35,4	128	31,4	1 810	-1 357	-42,8	337	-241	-41,7	
Industria	189 140	-63 873	-25,2	21 258	-5,603	147 134	-47 090	-24,2	20 748	-11 180	-35,0	
Construcción	35 067	-15 375	-30,5	7 804	-3,669	22 369	-9 549	-29,9	4 894	-2 157	-30,6	
Servicios	153 083	-22 623	-12,9	40 754	-3,381	77 62 803	-8 601	-12,0	49 526	-10 641	-17,7	
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2 682	-1 470	-35,4	535	128	31,4	1 810	-1 357	337	-241	-41,7	
B Industrias extractivas	4 005	-294	-6,8	1 080	412	61,7	2 649	-307	276	-399	-59,1	
C Industria manufacturera	178 709	-65 859	-26,9	18 713	-6 036	-24,4	140 030	-49 450	19 966	-10 373	-34,2	
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	1 961	300	18,1	1 006	160	18,9	921	606	34	-466	-93,2	
E Suministro de agua, saneamiento, gestión residuos	4 465	1 980	79,7	459	-139	-23,2	3 534	2 061	472	58	14,0	
F Construcción	35 067	-15 375	-30,5	7 804	-3 669	-32,0	22 369	-9 549	4 894	-2 157	-30,6	
G Comercio al por mayor y por menor, reparación vehículos motor	39 441	-12 403	-23,9	10 091	80	0,8	13 622	-6 218	15 728	-6 265	-28,5	
H Transporte y almacenamiento	16 965	-6 845	-28,7	5 203	661	14,6	9 545	-3 123	2 217	-4 383	-66,4	
I Hostelería	13 703	1 104	8,8	3 133	1 234	65,0	7 866	-174	2 704	44	1,7	
J Información y comunicaciones	13 658	586	4,5	8 419	991	13,3	2 972	106	3,7	2 267	-511	-18,4
K Actividades financieras y de seguros	8 235	2 553	44,9	2 782	-1 539	-35,6	1 481	447	43,2	3 972	3 645	-
L Actividades inmobiliarias	497	-518	-51,0	87	-53	-37,9	98	-407	312	-58	-15,7	
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	17 556	-8 334	-32,2	3 626	-1 159	-24,2	4 906	-4 583	9 024	-2 592	-22,3	
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	22 905	4 894	27,2	3 487	-196	-5,3	13 472	4 116	44,0	5 946	974	19,6
O Administración pública y Defensa, Seguridad Social obligatoria	214	-1 687	-88,7	211	-1 556	-88,1	0	-104	-100,0	3	-27	-90,0
P Educación	3 718	-2 258	-37,8	898	-614	-40,6	1 258	-1 040	-45,3	1 562	-604	-27,9
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	6 260	1 079	20,8	1 153	-93	-7,5	3 041	1 309	75,6	2 066	-137	-6,2
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	3 444	-1 049	-23,3	662	-974	-59,5	1 978	295	17,5	804	-370	-31,5
S Otros servicios	6 428	761	13,4	957	-24	-2,4	2 564	811	46,3	2 907	-26	-0,9
T Activ. hogares p. doméstico, productores bienes y serv.	53	26	42	45	42	0	0	-16	8	0	0	
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	6	-532	-88,7	0	-181	-20	0	-20	6	-331	-55,0	

Fuente: MEYSS. *Estadística de Regulación de empleo*, enero-diciembre 2013 (avance).

en especial en lo relativo a la nueva clasificación de las causas económicas. Hay, no obstante, numerosos datos de interés en la distribución que presentaron en 2013, por lo que se ha recogido esta a continuación a modo de avance para próximos ejercicios (cuadro II-21).

Cabe destacar en ella el peso, tanto en los procedimientos de despidos colectivos como en las reducciones de jornada, de las causas económicas, circunstancia que ya se señaló en 2012 y sin duda atribuible a la situación de crisis por la que continua atravesando la economía. Estas causas representaron el 80,1 por 100 en el caso de los afectados por despidos y el 78 por 100 en el caso de las reducciones de jornada. Dentro de ellas, además, Dentro de estas causas, las “pérdidas actuales” fueron mayoritarias en los despidos, con un 57,6 por 100, pero también fue muy considerable la “reducción de ventas o ingresos”, con un 20,4 por 100; en las reducciones de jornada la distribución muestra un cierto mayor peso de las menores ventas o ingresos (25,4 por 100), subrayando así el carácter defensivo de estos procedimientos.

Es apreciable, por último, el escaso número de los despidos en procedimientos de las Administraciones públicas por insuficiencia presupuestaria (437 trabajadores) en 2013. Ello concuerda, obviamente, con la dinámica del empleo que antes se señaló, con descensos concentrados en asalariados de carácter temporal y con reducciones de plantillas de carácter fijo originadas, sobre todo, en la no reposición de las bajas vegetativas.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo cobran una importancia central en la actual coyuntura del mercado de trabajo, en la medida que deben hacer frente al reto de facilitar la empleabilidad en un contexto económico extremadamente débil. La persistencia de elevadas tasas de desempleo, unidas al aumento del paro de larga duración y la existencia de colectivos específicos con dificultades de empleabilidad incluso superiores suponen retos a los que las políticas activas deben tratar de dar respuesta. Por tanto, el funcionamiento adecuado de estas políticas, en sus vertientes de promoción y creación de empleo, intermediación y formación se erige en instrumento clave para la dinamización del mercado de trabajo español.

1.3.1. Novedades en las políticas de empleo

El año 2013 dio continuidad al marco normativo de referencia iniciado tras la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011³², que estableció los instrumentos de planificación a aplicar en la modernización de las políticas activas de empleo. En sus aspectos más significativos, la norma perseguía una vinculación más estrecha entre las políticas activas

32. 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.

CUADRO II-21. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2013
(Cifras acumuladas en el año)

Causa alegada	Total		Despidos colectivos		Suspensión de contrato		Reducción de jornada	
	diciembre	enero-diciembre	diciembre	enero-diciembre	diciembre	enero-diciembre	diciembre	enero-diciembre
Total	40.291	379.972	7.269	70.351	26.276	234.116	6.746	75.505
Económicas	21.963	224.370	5.722	56.364	11.008	109.137	5.233	58.869
Pérdidas actuales	12.257	102.012	4.616	32.443	4.864	40.802	2.777	28.767
Disminución del nivel de ingresos o ventas	4.485	56.396	507	11.506	2.609	29.954	1.369	14.936
Previsión de pérdidas	615	3.988	8	1.130	572	2.500	35	358
Administración pública: insuficiencia presupuestaria	—	437	—	437	—	—	—	—
Otras	4.606	61.537	591	10.848	2.963	35.881	1.052	14.808
Técnicas	264	10.832	10	586	228	9.694	26	552
Organizativas	4.101	33.942	275	3.500	3.679	27.849	147	2.593
De producción	13.814	108.586	1.228	9.657	11.246	85.466	1.340	13.463
Fuerza mayor	149	2.242	34	244	115	1.970	—	28

Fuente: MEYSS, *Estadística de Regulación de empleo*, enero-diciembre 2013 (avance).

y pasivas. En segundo lugar, abogó por un enfoque personalizado de los servicios de empleo, configurando un modelo integrador de las vertientes de reorientación, formación e inserción laboral y, por último, acentuó la importancia de las acciones de empleo desde el ámbito local y autonómico. En conexión con estos principios, la Estrategia Española de Empleo (EEE) 2012-2014 constituye la referencia básica y común a todos los servicios de empleo, en la que se establecen los objetivos principales en materia de empleo en España. La nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo, todavía en fase de discusión para el periodo 2014-2016, supondrá la modificación del marco rector de las políticas activas y constituirá la referencia para la coordinación y ejecución de estas políticas en el conjunto del Estado³³.

A partir de aquí, el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) indica las medidas y acciones de políticas activas de empleo a llevar a cabo por parte de las comunidades autónomas, tanto las financiadas mediante fondos estatales como con recursos propios, así como por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en su ámbito competencial.

Marco estratégico de las PAE en 2013

El PAPE correspondiente a 2013 señaló los ámbitos de acción de las políticas activas de empleo en seis ejes de actuación relacionados con cuatro objetivos estratégicos (cuadro II-22)³⁴. En ambos casos, el PAPE concretó una serie de indicadores destinados al seguimiento y evaluación de las políticas activas³⁵.

Tales indicadores reflejan el nuevo enfoque de las políticas activas acordado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de abril de 2013, y ponen un énfasis particular en la evaluación y la orientación a resultados, respondiendo con ello a una de las recomendaciones específicas dirigidas a España en el marco del Semestre Europeo³⁶. De hecho, una de las novedades más importantes introducidas por el PAPE 2013 es que, en conexión con los 22 indicadores de seguimiento propuestos, se producen cambios de calado en la distribución de los fondos destinados a estas políticas.

En la actualidad, la financiación del gasto en políticas de empleo en España, tanto activas como pasivas, procede en su mayor parte de las cotizaciones por formación y desempleo (financiación afectada), que aportaron hasta el 54,4 por 100 del total en 2013. Las cotizaciones se completan con los recursos aportados directamente por parte del Estado, (42,8 por 100 sobre el total), así como con fondos de otra procedencia,

33. La propuesta de estrategia fue presentada a las comunidades autónomas durante la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de diciembre de 2013. La Estrategia también ha sido objeto de examen en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, el 24 de abril de 2014.

34. Los objetivos marcados por el PAPE están articulados con las medidas de política económica anunciadas en el PNR 2013. No obstante, el retraso en la publicación del PAPE 2013 ha provocado que el PNR reflejara medidas correspondientes a 2013 combinadas con otras referidas a 2012.

35. Se establecen indicadores sobre los objetivos estratégicos del PAPE (4) y sobre los ejes (22).

36. COM (2013) 359 final, *Recomendación del Consejo relativa al PNR de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*.

Objetivos estratégicos**1. Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo**

INDICADOR (IND): Mayor calidad de la formación para el empleo

- valoración de los asistentes del ítem 'grado de satisfacción general con el curso'
- número de participantes que finalizan los programas formativos / número total de participantes
- acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad / número total de acciones formativas impartidas

2. Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo

IND: Mayor vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo

- número total de resoluciones sancionadoras / número de beneficiarios de prestaciones
- número de expedientes sancionadores resueltos por no renovación de demanda de empleo / número de personas que no renovaron la demanda

3. Mejora de la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento

IND: eficacia e intensidad de las medidas dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes según los planteamientos de la Garantía Juvenil y la mejora de las medidas de apoyo al emprendimiento.

- (demandantes de empleo jóvenes atendidos y colocados por los S.S.EE. / demandantes de empleo jóvenes atendidos por los S.S.EE.) – (demandantes de empleo jóvenes no atendidos y colocados / demandantes de empleo jóvenes no atendidos)
- demandantes de empleo jóvenes a quienes se ofrece un empleo o servicio de formación para el empleo / total de jóvenes demandantes de empleo
- comparación interanual entre demandantes de empleo que han emprendido un negocio tras recibir algún servicio de apoyo y el número de colocaciones de demandantes de empleo durante ese mismo año

4. Mejora de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (larga duración, > 55 años, perceptores del Prepara)

IND: eficacia e intensidad de las medidas dirigidas a mejorar la empleabilidad de colectivos especialmente afectados por el paro

- (demandantes de empleo pertenecientes a un colectivo especial atendidos y colocados por los S.S.EE. / demandantes de empleo del colectivo atendidos por los S.S.EE.) – (demandantes de empleo del colectivo no atendidos y colocados / demandantes de empleo del colectivo no atendidos)
- (demandantes de empleo del colectivo a quienes se ofrece un empleo o servicio de formación para el empleo / total de demandantes de empleo del colectivo)

Eje 1. Orientación

IND (1) Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los S.S.EE.

- Demandantes de empleo inscritos que han recibido información profesional para el empleo y el autoempleo / total demandantes de empleo inscritos

IND (2) Diagnóstico individualizado

- número de tutorías y atenciones individualizadas / total demandantes de empleo

IND (3) Gestión de itinerarios individualizados personalizados

- número de itinerarios individuales personalizados / total demandantes de empleo

IND (4) Gestión y cobertura de ofertas de empleo

- número de puestos cubiertos por demandantes de empleo en ofertas registradas / total número de puestos en ofertas registradas

- número de colocaciones con oferta previa (con gestión y envío o cualquier otro servicio prestado por los S.S.EE. en los 6 meses anteriores) / número total de colocaciones de demandantes de empleo

IND (5) Relación con empresas y otros agentes del mercado de empleo

- número total de puestos ofertados / número total de contratos comunicados
- número de empleadores distintos que presentan ofertas de empleo / número total de empleadores que comunican contratos

Ejes del Plan

Ejes del Plan

Eje 2. Formación

- IND (6) Aumento del esfuerzo formativo en la formación para el empleo
- total horas-participante en acciones de formación para el empleo / total horas por participante en el periodo anterior
 - número de participantes en acciones formativas / total población activa
- IND (7) Mejor ajuste de la formación a las necesidades del mercado de trabajo
- inclusión en las convocatorias del año de acciones formativas de carácter prioritario dirigidas al nuevo modelo productivo
 - inclusión en las convocatorias del año de acciones formativas en las 4 áreas siguientes: internacionalización de empresas, emprendimiento, innovación y desarrollo tecnológico de los procesos productivos
- IND (8) Promoción de la formación acreditable
- total horas-participante de formación acreditable para ocupados / total horas-participante de formación total para ocupados
 - total horas-participante de formación acreditable para desempleados / total horas-participante de formación total para desempleados
- IND (9) Promoción de la formación en alternancia
- número de participantes en acciones formativas vinculadas al contrato de formación y aprendizaje / total participantes en la formación para el empleo de gestión autonómica
 - número de participantes en acciones formativas vinculadas con programas públicos de empleo-formación / total participantes en la formación para el empleo de gestión autonómica
- IND (10) Avance y consolidación de la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales
- IND (11) Promover oferta formativa específica para colectivos con mayores dificultades de inserción
- IND (12) Mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación
- variación anual de los participantes que finalizan acciones formativas para desempleados y solicitan acreditaciones parciales acumulables o certificados de profesionalidad
 - número de centros de formación para el empleo con algún sistema de calidad implantado y acreditado / número total centros de formación para el empleo

Eje 3. Oportunidades de empleo

- IND (13) Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades a fin de proporcionar empleo, experiencia y sostener la actividad económica
- número de personas pertenecientes a los colectivos especiales (< 30 años, >45 años; personas con discapacidad) que han firmado un contrato y no han vuelto a inscribirse como demandantes / número total de demandantes restantes, pertenecientes a estos colectivos
- IND (14) Fomento de la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento económico
- IND (15) Aflorar empleo en economía sumergida.
- IND (16) Fomento de la inserción laboral de perceptores de prestaciones por desempleo
- número de perceptores de prestaciones insertados que hubiesen recibido algún servicio en los 6 meses anteriores a la colocación / número total de perceptores de prestaciones
 - (número de perceptores atendidos / total de perceptores) – (número de no perceptores atendidos / total de no perceptores)

Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo

- IND (17, transversal): Medir el esfuerzo y efectividad de las acciones de fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
- 4.1. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo

Ejes del Plan**Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo**

- (número de mujeres demandantes insertadas / total mujeres demandantes de empleo) / (número de demandantes insertados / total demandantes de empleo)
 - número de acciones y servicios prestados al colectivo de mujeres / total número de acciones y servicios prestados
- 4.2. Eliminación de obstáculos en el acceso al empleo
- 4.3. Promoción de la movilidad funcional y sectorial
- 4.4. Promover la movilidad geográfica
- 4.5. Medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, y la corresponsabilidad

Eje 5. Emprendimiento

IND (18, transversal): efectividad de las acciones de fomento de la cultura emprendedora e iniciativa empresarial

- existencia de servicios u oficinas especializados de apoyo a nuevos emprendedores
 - variación en el número de sociedades mercantiles creadas
 - número de receptores de servicios de fomento del empleo dados de alta en el RETA y que permanecen en el mismo / número total de altas en el RETA y que permanecen en el mismo
- 5.1. Formación y asesoramiento a emprendedores
- 5.2. Apoyo a iniciativas empresariales
- 5.3. Promover el desarrollo territorial
- 5.4. Fomento de la cultura emprendedora
- 5.5. Fomento del empleo autónomo

Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo

IND (19) Mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema.

- celebración de reuniones de comisiones de seguimiento de los convenios de traspaso de competencias en materia de PAE
- reducción del plazo medio de introducción de los servicios prestados por las comunidades autónomas en el SISPE
- tanto por uno de fondos ejecutados destinados a la modernización de los SSEE.

IND (20) Impulso de la colaboración público-privada

- iniciación de programas o participación en acuerdos marco de colaboración con agencias de colocación para la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas
 - tanto por uno de personas insertadas entre las remitidas por agencias de colocación colaboradoras sobre el total de personas remitidas por estas entidades
- IND (21) Mejora de la calidad de los servicios en el marco del Sistema
- disponibilidad de certificación vigente por la cual se realizan auditorias, evaluaciones, etc. en la organización
 - implantación de un programa de 'carta de servicios', y cobertura de la misma respecto del total de servicios prestados por el SEPE
 - realización de análisis de la demanda y/o evaluaciones del grado de satisfacción de los usuarios
- IND (22) Impulso a la evaluación, innovación, modernización y mejora del Sistema
- número de puestos difundidos por los SSEE, a través del Portal Único / número total de puestos gestionados por los SSEE.
 - aplicación de metodología formal de evaluación de la empleabilidad de los demandantes (formación, experiencia, competencias, etc.)

entre las que se cuentan las aportaciones del Fondo Social Europeo. Este marco de financiación de los recursos destinados a políticas de empleo se completa con los fondos aportados directamente por las comunidades autónomas y, con menor peso, por las entidades locales.

Tras la implementación de los cambios previstos en el PAPE 2013, buena parte de la dotación de cada comunidad autónoma quedará sujeta al cumplimiento de los objetivos acordados en el año anterior según lo reflejado por los resultados de los indicadores. Por el momento, el porcentaje distribuido en función de los resultados en 2013 será del 15 por 100, aunque ya en 2014 el 40 por 100 de los fondos distribuidos atenderá al grado de consecución de los objetivos establecidos en el año anterior, según se acordó en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de abril de 2014. Se prevé que el porcentaje ascienda hasta el 60 por 100 en 2015.

Los resultados de los indicadores de seguimiento formarán parte de la base de la mencionada Estrategia de Activación. En este sentido, el PAPE 2013 ha supuesto el avance parcial de algunos de los cambios que consolidará esta.

Dentro de las novedades normativas introducidas en 2013 en materia de políticas activas de empleo, cabe señalar en primer lugar la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, posteriormente convertido en Ley 11/2013, de 26 de julio. Entre ellas, por lo que hace más específicamente a las políticas activas de empleo³⁷, se introdujeron algunas modificaciones en la dirección de permitir un uso más amplio y flexible del contrato en prácticas, ampliando la posibilidad de contratación a menores de 30 años (35, en el caso de trabajadores con discapacidad), con independencia de la obtención del correspondiente título formativo en los 5 años anteriores (7, en trabajadores con discapacidad). Asimismo, se eliminó la incompatibilidad de desempeño del contrato en prácticas y el contrato para la formación en el seno de la misma empresa. Finalmente, se creó el contrato “primer empleo joven”, de carácter temporal y dirigido a desempleados jóvenes menores de 30 años sin experiencia laboral.

Una de las medidas más destacadas de la norma en relación al fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo fue la introducción de la posibilidad de capitalizar hasta un 100 por 100 de la prestación por desempleo para los jóvenes de hasta 30 años (35, en el caso de las mujeres) que iniciasen una actividad por cuenta propia. En relación a este mismo colectivo, se flexibilizó la compatibilización del cobro de las prestaciones por desempleo con el trabajo por cuenta propia y se amplió el periodo máximo de

37. Solo se citan aquí los aspectos más relevantes de la norma relacionados con la activación: el Real Decreto-ley ya fue objeto de análisis en la pasada edición de esta Memoria; por otro lado, las modificaciones contempladas en relación a la contratación laboral se desarrollan en el epígrafe 2.2 de este capítulo.

suspensión de la prestación por el mismo supuesto³⁸. Además, se introdujeron reducciones fiscales para los nuevos autónomos, ya detalladas en la Memoria CES de 2012³⁹.

Por otra parte, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, incidió en nuevas medidas de fomento del autoempleo a través de reducciones y bonificaciones en la cotización al régimen de autónomos, además de ofrecer algunos incentivos fiscales⁴⁰.

En materia de empleo temporal, la Ley 11/2013 introdujo nuevas medidas de ampliación de la actividad de las empresas de trabajo temporal (ETT). Así, las ETT han sido facultadas para utilizar la modalidad de contrato de empleo joven en los contratos de puesta a disposición, como también se autorizó en los contratos en prácticas y de formación y aprendizaje⁴¹.

Asimismo, se incluyeron algunas modificaciones en la legislación de contratos públicos a fin de que los servicios públicos de empleo puedan concluir acuerdos marco con los que fijar las condiciones a que deberán ajustarse los contratos de servicio de las entidades de intermediación laboral. También se produjeron los cambios normativos necesarios para el registro de ofertas y demandas de empleo en un único sitio de referencia. Con esto último se avanzaría hacia la implementación de un Portal Único de Empleo que englobe todas las ofertas y demandas de empleo registradas en los servicios públicos de empleo y bases de datos privadas incorporadas voluntariamente. Esta menor dispersión debería traducirse en mayores posibilidades de emparejamiento entre oferta y demanda, así como en la profundización hacia un mercado de trabajo más transparente, integrado y favorable a la movilidad geográfica. Cabe recordar, no obstante, que el mandato de unificar en un solo registro común este tipo de información ya había sido contemplado en anteriores iniciativas legislativas y emana de la obligación de los servicios públicos de empleo de puesta en común de todas las ofertas y demandas de empleo, según lo contemplado en la Ley 56/2003, de Empleo⁴². Por ejemplo, en el Real Decreto 1796/2010 ya se contemplaba la creación de un espacio telemático común en el sistema de información de los servicios públicos de empleo⁴³.

38. El máximo se elevó hasta los 60 meses. Para el resto de trabajadores, el límite se sitúa en los 24 meses.

39. Véase específicamente el recuadro II-9.

40. Algunos de los aspectos más destacados de la norma fueron abordados por el CES en su Dictamen 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Específicamente en relación a los incentivos fiscales, resulta reseñable la exclusión de cooperativas y sociedades laborales de tales medidas.

41. Ley 11/2013, disposición adicional 5ª. Como consecuencia de la incorporación de las ETT a las funciones de intermediación laboral en plena igualdad con el resto de organismos dedicados a ese cometido, se extendieron las reducciones de cuotas empresariales aplicables en los contratos para la formación y el aprendizaje a las empresas de trabajo temporal que, habiendo puesto a la disposición de empresas usuarias a trabajadores bajo ese formato, pasen a concertar un contrato indefinido con el mismo trabajador inmediatamente después (disposición final 4ª, art. 3, aptdo. 2).

42. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, artículo 8, apartado 2.

43. Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación, artículo 6.

Otras novedades legislativas estuvieron englobadas dentro de un impulso generalizado a la contratación a tiempo parcial como estímulo a la creación de empleo dentro del actual contexto de crisis. Así, el Real Decreto-ley 16/2013, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, incorporó cambios importantes en relación a la contratación y la flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo en los contratos a tiempo parcial⁴⁴.

Por otro lado, y tras algunos pronunciamientos de los tribunales al respecto, se ha producido una mejora importante de la protección social asociada al trabajo a tiempo parcial, fundamentalmente relativas al cómputo de las cotizaciones y periodos de empleo⁴⁵.

Estas medidas, sin embargo, no han logrado contrarrestar el hecho de que el ascenso del contrato a tiempo parcial está teniendo un marcado carácter involuntario y responde, en la mayoría de ocasiones, a la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo⁴⁶.

Asimismo, dentro del conjunto de medidas de fomento a la contratación, en 2013 se han producido algunas modificaciones dirigidas a flexibilizar las fórmulas contractuales específicamente aplicables a los trabajadores jóvenes. En este caso, el mismo Real Decreto-ley 16/2013 abrió la posibilidad a contratos para la formación y aprendizaje sin vinculación a certificados o títulos de formación profesional hasta el 31 de diciembre de 2014, ampliando lo dispuesto de forma transitoria en la última reforma laboral⁴⁷.

También se ofrecieron incentivos en forma de reducciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social para las microempresas que celebren contratos indefinidos, así como en los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa para jóvenes desempleados⁴⁸.

*Nuevos incentivos
a la contratación*

44. Nuevamente, el epígrafe 2.2 del capítulo analiza detalladamente todos estos contenidos, por lo que se recogen en este punto las medidas más relacionadas con la activación.
45. Estas cuestiones se tratan con mayor profundidad en el capítulo III, donde se hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso C-385/11 (ya mencionado en la anterior edición de la Memoria), así como a la sentencia 61/2013 del Tribunal Constitucional español. Por otro lado, las implicaciones de estas decisiones fueron vehiculadas a través del diálogo social (véase epígrafe 2.1.2 de este capítulo) e incorporadas a la legislación en el Real Decreto 11/2013, de 2 de agosto, para la Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en orden económico y social, posteriormente convertido en Ley 1/2014, de 28 de febrero.
46. El epígrafe 1.2.1 ya analiza con mayor detalle este fenómeno.
47. La disposición final 6ª de la norma desarrolla la actividad formativa mínima que deberá tener este tipo de contrato en todo caso.
48. Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Precisamente en relación a esta última modalidad, la Ley 11/2013 introdujo una modificación reseñable en relación a la formulación original del Real Decreto-ley, puesto que extendió el ámbito subjetivo a los trabajadores que careciesen de título oficial de enseñanza obligatoria, título de formación profesional o certificado de profesionalidad (art. 9, aptdo. 2d).

Más recientemente, se ha producido un nuevo impulso a las bonificaciones a la contratación mediante la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes contemplada en el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Según lo dispuesto, la cuota a ingresar por parte de las empresas será de 100 euros mensuales en los nuevos contratos indefinidos de tiempo completo, mientras que en los contratos a tiempo parcial —para los que también se ofrece la reducción—, la cantidad será de 75 o 50 euros mensuales, en proporción a la duración de la jornada⁴⁹.

Con carácter general en relación a las medidas de fomento de la contratación, es reseñable el mandato de reunir en un solo texto todos los incentivos y bonificaciones disponibles para la contratación⁵⁰. Este esfuerzo de sistematización ayudaría a la eficacia de las políticas activas de empleo, en la medida que lograría reducir la dispersión normativa que limita su efectividad. También en relación a la simplificación administrativa, en 2013 se ha creado un asistente virtual para los modelos de contrato aplicables en cada caso según la modalidad y necesidades de cada empleador⁵¹.

Finalmente, el relato de medidas legislativas relacionadas con las políticas activas debe reseñar las sucesivas prórrogas del plan Prepara, previstas de forma automática cada seis meses hasta que la tasa de desempleo no descienda del 20 por 100⁵².

Algunas de las medidas descritas demuestran una atención específica por parte de las políticas activas de empleo en relación a algunos colectivos de trabajadores concretos; en particular, jóvenes y autónomos (a veces de forma solapada). Estos grupos vienen siendo objeto de esfuerzos prioritarios en la búsqueda de alternativas de creación de empleo a fin de combatir los elevados registros de paro. Con este objetivo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) 2013-2016, ya presentada en la Memoria de 2012, integra un conjunto de 100 medidas que, en función de sus necesidades de desarrollo e impacto en el tiempo, quedan divididas en dos bloques.

Atención específica a los jóvenes...

cretos; en particular, jóvenes y autónomos (a veces de forma solapada). Estos grupos vienen siendo objeto de esfuerzos prioritarios en la búsqueda de alternativas de creación de empleo a fin de combatir los elevados registros de paro. Con este objetivo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) 2013-2016, ya presentada en la Memoria de 2012, integra un conjunto de 100 medidas que, en función de sus necesidades de desarrollo e impacto en el tiempo, quedan divididas en dos bloques.

49. Estas reducciones se mantendrán durante dos años, si bien las empresas de menos de 10 trabajadores también tendrán derecho, durante un tercer año, a la reducción de un 50 por 100 de la cotización por contingencias comunes. Para el disfrute de estas bonificaciones, es condición que la empresa no haya ejercido despidos colectivos a partir de la entrada en vigor de la norma, así como el mantenimiento del empleo, tanto total como indefinido, alcanzado con dicha contratación.

50. Real Decreto-ley 16/2013, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, disposición final octava.

51. La aplicación es de libre acceso en el SEPE, <http://www.sepe.es/contratos/>.

52. Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

La inclusión del plan Prepara como medida de activación responde a que, a pesar de su vertiente de protección pasiva en los casos de desempleo de larga duración, lleva también aparejado un componente de formación y, por tanto, activación.

El primero, compuesto de 15 propuestas, recoge medidas de impacto inmediato o “de choque” que, en algunos casos, ya han sido legisladas (y, por tanto, mencionadas a lo largo del apartado). Además de algunas de carácter general, a aplicar a todos los menores de 30 años, las medidas de choque se han orientado a los siguientes perfiles de jóvenes: sin formación; sin experiencia o recualificación; cualificados; y beneficiarios de prestaciones.

Las restantes 85 medidas pretenden mejorar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el empleo, si bien están diseñadas para desarrollarse en un plazo más largo. El recuadro II-5 desarrolla el contenido de cada una de estas iniciativas.

RECUADRO II-5. MEDIDAS DE CHOQUE EN LA EEEJ 2013-2016

Educación, formación y mejora de la empleabilidad:

1. *Extensión de los programas formativos* para la obtención de certificados de profesionalidad y con compromiso de contratación. Dirigido a los jóvenes desempleados menores de 30 años. En las acciones formativas con compromiso de contratación, el 30 por 100 de los participantes tendrá garantizada su incorporación a una empresa antes de 3 meses y durante al menos 6 meses.
2. *Programas específicos para la obtención del título de ESO* entre jóvenes desempleados que abandonaron los estudios, en colaboración con las comunidades autónomas.

Fomento del emprendimiento y el autoempleo:

3. *Cuota de 50 euros para el inicio de actividades por cuenta propia*: en los 6 primeros meses de actividad de los jóvenes emprendedores que causen alta en el RETA, se aplicará una reducción del 80 por 100 de la cuota. En los 6 meses siguientes; reducción del 50 por 100. Transcurrido el primer año, la reducción será del 30 por 100 durante los siguientes 18 meses. Medida aplicable hasta los 35 años de edad en el caso de las mujeres.
4. *Compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia*, por un máximo de 9 meses.
5. *Ampliación de las posibilidades de capitalización por desempleo*: capitalización de hasta el 100 por 100 de la prestación para aportaciones al capital social, la adquisición de servicios específicos de asesoramiento, formación e información y gastos de constitución de nuevas sociedades.
6. *Mejora de la financiación* para emprendedores: puesta a disposición, desde distintos organismos públicos, de fondos de capital semilla, microcréditos, “business angels” y refuerzo de la fórmula del préstamo participativo.
7. *Reanudación del cobro de la prestación por desempleo* tras la realización de actividad por cuenta propia. Ante la inviabilidad del proyecto, se permitirá la reanudación tras un plazo máximo de 5 años después del alta en el RETA.
8. *Oficinas de referencia* en los servicios públicos de empleo, especializadas en el asesoramiento a nuevos emprendedores.

RECUADRO II-5. MEDIDAS DE CHOQUE EN LA EEEJ 2013-2016 (*continuación*)

9. *Contrato “generaciones”*: incentivo a la contratación indefinida de desempleados mayores de 45 años por parte de jóvenes emprendedores. El emprendedor menor de 30 años gozará de una exención del 100 por 100 sobre la cuota empresarial durante el primer año. El trabajador deberá ser desempleado de larga duración o beneficiario del Prepara. Aplicable a contratos a tiempo completo o parcial y mientras la tasa de desempleo supere el 15 por 100.
10. *Fomento de la economía social y el emprendimiento colectivo*: incentivos a la incorporación de jóvenes desempleados menores de 30 años en empresas de economía social mediante una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 800 euros anuales durante 3 años.

Orientación, acompañamiento y mejora de la intermediación de los servicios públicos de empleo

11. *Portal Único de Empleo*, con todas las ofertas y demandas de empleo registradas en los servicios públicos de empleo y bases de datos privadas que se incorporen.

Estímulos a la contratación (todos ellos aplicables mientras la tasa de desempleo supere el 15 por 100).

12. *Incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa*: las empresas que contraten a jóvenes menores de 30 años a tiempo parcial y ligen los contratos a formación estarán exentas del pago de cuotas a la SS. Reducción del 75 por 100 en empresas con más de 250 trabajadores. El trabajador deberá acreditar estar realizando algún tipo de formación en los 6 meses previos a la celebración del contrato. Las empresas estarán obligadas al mantenimiento del empleo neto. Incentivo renovable por un segundo año.
13. *Fomento de la contratación indefinida a través de microempresas y autónomos*: la reducción, del 100 por 100 y durante 1 año, se aplica al primer contrato, bajo condición de mantenimiento del empleo neto y duración mínima del contrato de 18 meses. Aplicable a empresas de hasta 9 trabajadores.
14. *Contrato “primer empleo” joven*, dirigido a jóvenes con experiencia laboral inferior a 3 meses. Se incentiva la transformación en indefinido con bonificaciones de 500 euros al año durante 3 años (700 euros si se suscribe con mujeres). Jornada mínima: 75 por 100 de la completa.
15. *Contrato en prácticas*: reducción de la cuota empresarial de hasta el 50 por 100. Se elimina el tope de 5 años tras la finalización de los estudios para la contratación de jóvenes bajo este formato. Posibilidad de transformar becas y prácticas no laborales en empresas en relación de carácter laboral.

Fuente: MEYSS, *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven*, 2013-2016.

Los objetivos marcados por la EEEJ son la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, el aumento de la calidad y estabilidad del empleo, la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y el fomento del espíritu emprendedor y el

autoempleo. Los recursos movilizados para la puesta en práctica de los objetivos de la EEEJ ascienden a 3.485 millones de euros, de los cuales más de dos tercios son aportados por el Estado y el resto provienen del Fondo Social Europeo.

La distribución de los fondos específicamente destinados a las medidas de choque se concentra en los objetivos de emprendimiento y estímulos a la contratación, al ocupar cada uno de ellos cerca del 40 por 100 de los recursos totales. Los objetivos relacionados con la formación, la empleabilidad y la mejora de la intermediación, suponen algo más del 20 por 100.

La EEEJ entronca en sus objetivos con el compromiso paralelo de avanzar en la implementación de la Garantía Juvenil⁵³. El objetivo de la Garantía es que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una oferta de empleo de calidad, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en empresas en un plazo máximo de cuatro meses tras la finalización de la educación formal o la pérdida de un empleo. Las regiones europeas con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 por 100 son objetivo prioritario, por lo que está incluido todo el territorio español⁵⁴. Para estos casos se ha contemplado un instrumento específico, la Iniciativa de Empleo Juvenil⁵⁵, a fin de reforzar la aplicación de la Garantía mediante 6.000 millones de euros para 2014-2020.

*...en paralelo a la
implantación de la
Garantía Juvenil*

El Gobierno español presentó el preceptivo Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil a finales de 2013⁵⁶. Como principal beneficiaria de estos fondos, España podrá disponer de 1.887 millones de euros durante el periodo 2014-2015. Desde entonces hasta 2020 se prevé una asignación adicional de unos 470 millones de euros con cargo a recursos correspondientes al Fondo Social Europeo.

La Garantía no puede suponer una solución inmediata al problema del desempleo y, de hecho, solo resultará efectiva cuando se consolide la recuperación económica. No obstante, y a pesar de su insuficiente dotación presupuestaria, este instrumento debería ofrecer resultados que impidan la pérdida de capital humano de los más jóvenes y faciliten experiencias laborales iniciales. Por el momento, se han articulado algunos de los principios rectores de la aplicación de la Garantía en España y se han definido las acciones que podrán constituir aplicaciones de la misma (recuadro II-6). En este

53. Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil, 2013/C 120/01. El apartado 1.1.2 del capítulo enmarca la Garantía dentro del conjunto más amplio de políticas europeas de empleo.

54. La tasa más baja en España corresponde a Baleares, con un 45,9 por 100.

55. COM (2013) 144 final.

56. MEYSS, *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, diciembre de 2013. Más recientemente, se ha presentado el Programa Operativo de Empleo Juvenil, por el cual se canalizará la financiación de la aplicación de la Garantía en España. Esta presentación se produjo en el marco de la conferencia de alto nivel organizada por la Comisión Europea sobre la recomendación de la Garantía Juvenil sobre buenas prácticas y avances en la puesta en marcha en cada uno de los países, celebrada en abril de 2014.

RECUADRO II-6. CATÁLOGO DE MEDIDAS DE APOYO AL EMPLEO Y FORMACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL MARCO DE APLICACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL

- *Oferta de empleo*: deberá garantizar que el joven, en función de su edad, formación y experiencia previa, adquiera una experiencia sostenible de inserción en el mercado laboral. La duración de la oferta deberá ser de al menos 6 meses y, en los contratos a tiempo parcial, la duración de la jornada del 50 por 100 de la ordinaria. Las ofertas deberán ser canalizadas directamente a través de los servicios públicos de empleo (incluido EURES), las agencias privadas de colocación colaboradoras o por las propias empresas demandantes de empleo.
- *Acción formativa*: toda acción capacitadora en áreas como idiomas o TIC, con duración mínima de 150 horas en los perfiles sin formación y/o experiencia; y de 90 horas en los perfiles restantes.
- *Acción educativa*: participación en programas de “segunda oportunidad” o ciclos formativos de grado medio o superior de Formación Profesional.
- *Acción de formación profesional continua (formación de oferta)*: incluye las convocatorias de formación con compromiso de contratación.
- *Puesto de aprendizaje*: puesto de trabajo ofrecido bajo el formato de contrato de formación y aprendizaje; programas en escuelas taller o casas de oficios.
- *Puesto en prácticas*: contratos en prácticas o prácticas no laborales en empresas.
- *Acciones para el autoempleo y el emprendimiento*: actuaciones conducentes al desarrollo de actividades por cuenta propia sostenibles en el tiempo con alta en el RETA.
- *Medidas específicas para jóvenes no inscritos en la Garantía*: facilidades de acceso a información sobre los servicios y ofertas disponibles en el sistema de Garantía Juvenil. El acceso a las actuaciones previstas en el catálogo está condicionado al alta de los jóvenes en un registro telemático específico.

Fuente: MEYSS, *Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, diciembre de 2013.

sentido, cabe destacar que la gestión tendrá un marcado carácter descentralizado, en concordancia con el marco competencial de las políticas activas de empleo.

No obstante, el Plan Nacional ha señalado el carácter gradual de la implantación de la Garantía, lo que contrasta en buena medida con el sentido de urgencia con que se ha impulsado la iniciativa y que ha dado lugar, sin ir más lejos, a la concentración de la mayor parte de recursos financieros durante los dos primeros años de programa. Cabe señalar también que el proceso de implantación de la Garantía contempla la implicación de los interlocutores sociales, aunque el cumplimiento de este compromiso no está siendo siempre puntual, restando efectividad a la aplicación de la Garantía.

Cabe insistir en que, como sucede con el resto de medidas de activación, la puesta en marcha de la Garantía depende íntimamente del eficaz funcionamiento de los servicios públicos de empleo. En este caso, más allá del enfoque reforzado hacia

objetivos o la apertura a la colaboración público-privada, parece claro que los recursos cada vez más limitados destinados a las políticas activas de empleo dificultan la pronta implementación de la Garantía. En cualquier caso, el progreso actual de la misma parece no haber avanzado mucho más allá de la presentación de unos principios generales, sin experiencias concretas, lo que no se corresponde con el carácter acuciante del desempleo juvenil.

1.3.2. Gasto en políticas de empleo

El gasto en políticas de empleo en España durante 2013 alcanzó una cantidad cercana a los 36.000 millones de euros. Esta cifra representó un descenso superior al 5 por 100 con respecto a los fondos empleados en 2012, aunque el peso de estos recursos como porcentaje sobre el PIB se mantuvo en el 3,5 por 100, en línea con los registros alcanzados en los últimos años de crisis del empleo. Como es habitual, la protección por desempleo ocupó la gran parte de la dotación presupuestaria definitiva del SEPE: un 87 por 100 del total.

Estas cifras colocan a España en los primeros puestos de gasto en políticas de empleo en el conjunto UE-25 (cuadro II-23), con un 3,7 por 100 del PIB en 2011 (último ejercicio disponible en la serie publicada por Eurostat) frente a una media europea ligeramente superior al 2 por 100 del PIB, y tan solo superado por Dinamarca (3,73 por 100).

Gasto en políticas activas: España con relación a la UE

Ahora bien, el esfuerzo español 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, nuevamente por debajo del conjunto (0,23 por 100). En este caso, el diferencial en políticas activas es la parte que más pesa en el diferencial total; esto es, 0,038 por 100 del PIB, frente al 0,085 por 100 en el conjunto UE-25. No obstante, el diferencial en el gasto en políticas pasivas por punto porcentual de paro también se deja sentir en el diferencial total, ya que en España se gasta el 0,132 por 100 de PIB por punto de paro, mientras que la cifra en la UE-25 es del 0,148 por 100. Este hecho constituye una novedad importante que rompe con la tendencia observada en la serie en cuanto a la consistencia española con respecto a la media europea en relación al esfuerzo relativo en protección por desempleo. De hecho, en 2010, el gasto en políticas pasivas por punto de paro era incluso un poco superior (0,16 por 100 en España; 0,15 por 100 en el total UE-25).

Este descenso confirma la hipótesis que se avanzó en la Memoria 2012, cuando se argumentaba que el aumento de la tasa de paro en España, unido al incremento gradual del desempleo de larga duración y los menores periodos de percepción de las prestaciones con respecto al resto de países europeos, podía presionar a la baja el gasto en políticas pasivas por punto de paro. Así, estas evoluciones inciden en el

CUADRO II-23. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2011
(Porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas	Políticas pasivas	Gasto total	Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro	Gasto total en políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	Gasto total por punto básico de tasa de paro
Alemania	0,340	0,446	1,022	1,808	0,076	0,133	0,306
Austria	0,186	0,571	1,286	2,043	0,136	0,180	0,486
Bélgica	0,212	1,379	2,091	3,682	0,192	0,221	0,511
Bulgaria	0,039	0,132	0,422	0,593	0,012	0,015	0,052
Chipre	0,033	0,311	0,686	1,030	0,039	0,044	0,130
Croacia**	—	—	—	—	—	—	—
Dinamarca	0,543	1,541	1,646	3,730	0,203	0,274	0,491
Eslovaquia	0,072	0,223	0,496	0,791	0,016	0,022	0,058
Eslovenia	0,105	0,252	0,870	1,227	0,031	0,044	0,150
España	0,106	0,708	2,881	3,695	0,033	0,038	0,170
Estonia	0,082	0,146	0,492	0,720	0,012	0,019	0,059
Finlandia	0,124	0,857	1,475	2,456	0,110	0,126	0,315
Francia	0,252	0,682	1,402	2,336	0,074	0,102	0,254
Grecia*	0,011	0,224	0,726	0,961	0,001	0,019	0,076
Holanda	0,373	0,700	1,641	2,714	0,159	0,244	0,617
Hungría	0,010	0,350	0,662	1,022	0,032	0,033	0,094
Irlanda	0,137	0,714	2,640	3,491	0,049	0,058	0,237
Italia	0,032	0,307	1,365	1,704	0,037	0,040	0,203
Letonia	0,036	0,332	0,318	0,686	0,020	0,023	0,042
Lituania	0,081	0,182	0,295	0,558	0,012	0,017	0,036
Luxemburgo	0,053	0,459	0,638	1,150	0,096	0,107	0,240
Malta	0,112	0,050	0,321	0,483	0,008	0,025	0,074
Polonia	0,084	0,333	0,304	0,721	0,034	0,043	0,074
Portugal	0,116	0,458	1,336	1,910	0,036	0,044	0,148
República Checa	0,097	0,178	0,281	0,556	0,027	0,041	0,083
Reino Unido**	—	—	—	—	—	—	—
Rumanía	0,027	0,021	0,247	0,295	0,003	0,006	0,040
Suecia	0,248	0,805	0,631	1,684	0,103	0,135	0,216
UE-25***	0,213	0,575	1,381	2,169	0,062	0,085	0,233

* Los datos corresponden a 2010

** datos no disponibles.

*** UE-25 no incluye Croacia, Grecia y Reino Unido, al no disponerse de datos para 2011.

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.

descenso de la tasa de cobertura y la asistencialización del desempleo⁵⁷, explicando la mencionada caída del esfuerzo relativo en protección por desempleo. Teniendo

57. Que se explica en el capítulo III de esta Memoria.

en cuenta que las cifras hacen referencia a 2011, cabe pensar que el esfuerzo de gasto en políticas pasivas (y total) por punto de paro habrá seguido disminuyendo desde entonces.

Más allá de las medidas de esfuerzo de gasto en términos de tasa de desempleo, las características tradicionales de la composición del gasto en políticas de empleo en España se mantuvieron durante 2011 (cuadro II-24). De esta forma, el gasto en políticas de protección contra el desempleo ocupó el 78 por 100 del total (1,5 puntos por debajo del año anterior), mientras que el porcentaje dedicado a estas políticas en la Unión Europea absorbe el 63,7 por 100 del total. El porcentaje dedicado a políticas activas en España (22 por 100), queda claramente por debajo del porcentaje destinado en la media del conjunto de la Unión Europea, 36,3 por 100, y se aleja bastante de los registros de los países que han liderado tradicionalmente este tipo de políticas, como es el caso de Suecia (62,5 por 100) y Dinamarca (55,9 por 100), acompañados ahora por estados miembros más recientes como Letonia (53,6 por 100) o Polonia (57,8 por 100)⁵⁸.

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. No obstante, en el segundo caso se

CUADRO II-24. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UE, 2011 (Porcentajes)

Categorías de gasto	España		UE-25*	
	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	9,8	-6,5
2. Formación	5,1	2,9	10,6	-5,0
3. Incentivos al empleo	7,1	-2,4	6,6	-10,2
4. Integración de discapacitados	2,2	-1,0	4,3	-0,8
5. Creación directa de empleo	1,7	-22,3	3,0	-23,0
6. Incentivos a la creación de empresas	3,1	-2,4	2,0	-11,3
Total medidas activas (1-6)	22,0	-4,9	36,3	-8,0
7. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	76,8	-8,8	60,1	-8,4
8. Prejubilaciones	1,1	1,6	3,6	-8,8
Total medidas pasivas (7-8)	78,0	-8,7	63,7	-8,4
Total	100,0	-7,9	100,0	-8,3

* UE-25 no incluye Croacia, Grecia y Reino Unido.

** La configuración en España de la financiación de la formación de demanda implica que este porcentaje no recoja la aportación empresarial, de manera que el porcentaje total de gasto en formación sería mayor, aunque en una parte no sea gasto público, sino cofinanciado.

Fuente: Eurostat.

58. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo (categorías 1 a 7).

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 aun 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.

El volumen de recursos dotados inicialmente para el SEPE en 2013 experimentó un importante descenso con respecto al presupuesto final correspondiente a 2012 (cuadro II-25). De esta forma, los 30.500 millones de euros presupuestados en 2013 supusieron una reducción del 19 por 100 con respecto al año anterior. Nuevamente, el gasto en políticas pasivas de empleo ocupó la mayor parte del presupuesto del SEPE, hasta suponer el 87,5 por 100 del total. No obstante, este volumen de recursos destinados a la protección por desempleo fue notablemente inferior con respecto al año precedente, registrando un descenso de casi un 16 por 100. El recorte en las políticas activas fue más destacado aun, del 37,2 por 100, y dentro de este cabría subrayar la consolidación del descenso en la partida de fomento del empleo.

El gasto en políticas de empleo en España, 2013

Como en años anteriores, la previsión anual de presupuesto experimentó modificaciones notables a lo largo del ejercicio económico⁵⁹. De esta forma, el presupuesto definitivo superó los 35.000 millones de euros en 2013, lo cual representó una desviación muy significativa, del 17,2 por 100, que casi neutralizó de hecho la reducción presupuestaria del SEPE prevista en inicio. Las desviaciones se concentraron en la partida de prestaciones por desempleo (16,9 por 100 por encima de lo previsto) y, aun con su menor peso sobre el total, en la de fomento del empleo (42,3 por 100). Este último ascenso podría deberse a los distintos incentivos a la contratación y al autoempleo aparecidos a lo largo del año, según lo descrito en el epígrafe precedente.

De acuerdo con los datos del Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE (cuadro II-26), el gasto comprometido (obligaciones reconocidas) en las partidas

59. Fue necesaria la aprobación de un suplemento de crédito en el año, por valor de 5.850 millones de euros, con destino al SEPE; Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios en los presupuestos de los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y de Defensa y suplementos de crédito para atender obligaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.

CUADRO II-25. PRESUPUESTO DE GASTO DEL SEPE, 2008-2013
(Gasto corriente. Millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

Años	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo		Formación 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 (inicial)	26.721,5	2,6	1.251,9	0,1	1.634,7	0,2	917,2	0,1	30.525,3	3,0
2013 (definitivo)	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
2013*	30.109,7	2,9	1.778,0	0,2	1.633,0	0,2	944,1	0,1	34.464,8	3,4
Variación presupuesto inicial 2013/12	-15,9		-54,4		-1,2		-44,7		-19,3	

* Obligaciones reconocidas según Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE 2013.

** Incluye los datos del PREPARA (que, en 2013, ascendieron a 316,5 millones de euros).

Fuente: SEPE, *Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2012) y Avance de 2013*.

de desempleo se situó ligeramente por encima de los 30.000 millones de euros. Esta cifra se vio superada en el gasto finalmente presupuestado, más de 31.000 millones de euros. De esta forma, el grado de ejecución presupuestaria se situó en el 96,4 por 100.

No obstante, el gasto real en ciertas partidas superó lo presupuestado de forma definitiva. Por consiguiente, se generaron ligeras insuficiencias, de poco más de 25 millones de euros. La cuantía, menor a la de años anteriores, es reflejo del menor ritmo de incremento del paro en el último ejercicio, lo que favorece una previsión más ajustada del presupuesto. Estas insuficiencias se concentraron en las partidas correspondientes al subsidio de desempleo y al subsidio del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena incluidos en la Seguridad Social (SEASS).

1.3.3. Balance del año en políticas activas

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 políticas activas de empleo del contexto económico en el que actúan. Por tanto, debe tenerse en cuenta que el carácter “procíclico”⁶⁰ de las políticas activas de empleo hace que su impacto positivo sobre el

60. Véase al respecto, entre otros: S. Cazes *et al.*: “Labour market policies in times of crisis”, *ILO Employment working paper* núm. 35, 2009.

CUADRO II-26. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2013

(Millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución		Insuficiencias presupuestarias	Gasto real
	Inicial	Modificación	Actualizado (1)	Obligaciones reconocidas (2)	% Ejecución sobre presupuesto (2/1)		
Prestaciones a los desempleados	26.696,0	4.515,6	31.211,6	30.106,6	96,5	25,2	31.236,8
Prestaciones contributivas	14.069,0	2.084,4	16.153,4	15.443,0	95,6		16.153,4
Subsidio por desempleo	5.205,7	822,0	6.027,7	5.918,9	98,2		6.027,7
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	553,9	24,4	578,3	578,3	100,0	7,9	586,2
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	5.299,6	980,9	6.280,4	6.012,5	95,7		6.280,4
Cuotas beneficiarios subsidio	659,5	154,2	813,7	813,7	100,0	12,8	826,5
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	110,8	4,9	115,7	115,7	100,0	4,5	120,2
Renta Activa de Inserción	797,5	444,9	1.242,4	1.224,5	98,6		1.242,4
Prestaciones por cese actividad autónomos	25,5		25,5	3,1	12,3		25,5
Prestación económica cese actividad	17,2		17,2	2,2	12,6		17,2
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	6,9		6,9	1,0	14,0		6,9
Otros programas	1,4		1,4				1,4
Total	26.721,5		31.237,1	30.109,7	96,4	25,2	31.262,3

Fuente: SEPE, *Avance de liquidación del presupuesto de gastos*, 2013.

empleo, en términos macroeconómicos, se maximice con toda lógica durante las fases expansivas del ciclo.

En paralelo a esta dimensión, la evaluación microeconómica de las políticas activas de empleo, 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, la estabilidad en el empleo, etc.—, 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 reciente en la orientación a resultados de las políticas activas, plenamente explícito en el último PAPE, donde se proponen además indicadores de seguimiento concretos, debería hacer tomar en consideración la ampliación de la perspectiva de evaluación de las políticas activas de empleo.

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 2013.

La orientación y asesoramiento de trabajadores y empresas tiene como objeto maximizar las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo. Este ámbito, tradi-

Intermediación laboral

cionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado algunas transformaciones de calado en los últimos años. El aumento de las demandas de atención provocado por la crisis del empleo, que se sumaba a la tradicional infradotación de los servicios públicos de empleo⁶¹, así como la oportunidad de aprovechar la experiencia de empresas privadas en este ámbito, han dado como resultado una apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo.

La Ley 35/2010 dio inicio a estos cambios al autorizar la actividad de agencias privadas con ánimo de lucro en las tareas de vinculación entre oferta y demanda. No obstante, la misma norma excluía a las empresas de trabajo temporal de las actividades de intermediación. Como consecuencia de esta restricción, surgieron agencias privadas de colocación que, en la forma de grupos de empresas, se relacionaban con empresas de trabajo temporal que actuaban como entidades matriz. Mientras que las primeras se dedicaban a las funciones de intermediación, las segundas eran las que ponían a disposición de empresas usuarias a los trabajadores.

La Ley 3/2012 puso fin a esta dicotomía, al admitir que las ETT pudiesen desarrollar directamente tareas de colocación, añadidas a la función tradicional de cesión de trabajadores a las empresas usuarias. Los requisitos para ello son la gratuidad en la prestación del servicio a los demandantes de empleo, así como la presentación de una declaración responsable ante el SEPE, que deberá supervisar esta actividad. Como se ha recordado en el epígrafe anterior, en 2013 se ha completado la homologación de las empresas de trabajo temporal con el resto de entidades de intermediación, al permitirse que estas intermedien en la modalidad contractual de primer empleo joven, como ya se venía produciendo en los contratos en prácticas y formación y aprendizaje.

Desde entonces, la profundización en la colaboración público-privada en las tareas de intermediación aparece como objetivo en los distintos PAPE y formulaciones estratégicas de las políticas activas en España. A pesar de ello, la ausencia de datos de la vertiente privada de la intermediación impide su evaluación y, de hecho, todavía debe finalizar el proceso de tramitación del Acuerdo Marco que permita el desarrollo de la colaboración privada con los servicios públicos de empleo en las comunidades autónomas. Por ello, esta sección presenta tan solo el balance correspondiente a las ofertas gestionadas por el SEPE y que, según los últimos datos disponibles⁶², solamente gestiona en torno al 15 por 100 del total de puestos ofertados por las empresas (cuadro II-27).

61. En 2011, el número de desempleados por trabajador a cargo en los servicios de empleo era cercano a 450 en España. Esta cifra es una de las más elevadas en la Unión Europea y cerca de 15 veces superior a la de países como Reino Unido o Alemania; OIT, *España. Empleos de calidad para una nueva economía*, 2011. La Memoria CES de 2011 también contenía una reflexión en este mismo sentido.

62. MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*, módulo anual 2011.

CUADRO II-27. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR EL SEPE, 2013

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		Beneficiarios de prestaciones		No beneficiarios de prestaciones	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mujeres	373.158	45,1	568.372	49,7	34.283	50,9	9,2	49.810	49,2	8,8	2.019	43,1	0,5	4.902	48,4	0,9
Menores de 30 años	114.709	13,9	338.367	29,6	11.073	16,4	9,7	25.109	24,8	7,4	646	13,8	0,6	3.077	30,4	0,9
Mayores de 45 años	362.220	43,8	310.699	27,2	33.313	49,5	9,2	36.865	36,4	11,9	2.096	44,7	0,6	2.777	27,4	0,9
Total	826.722	100,0	1.142.549	100,0	67.329	100,0	8,1	101.325	100,0	8,9	4.689	100,0	0,6	10.121	100,0	0,9

Fuente: SEPE.

En 2013 se produjeron casi 2 millones de envíos de trabajadores a ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo. Este volumen tan solo representó un mínimo descenso con respecto al registro del año anterior (2,01 millones), lo que revela tanto la atonía de las nuevas ofertas puestas a disposición de los SEPE como el mantenimiento de la intensidad de la intermediación. Estas intermediaciones resultaron en colocación en un 8,6 por 100 de las ocasiones, aunque ello representó un aumento con respecto al porcentaje alcanzado en 2012 (7,3 por 100). El 60 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones. Este colectivo, junto al de los trabajadores mayores de 45 años (41,6 por 100 de las colocaciones totales) y las mujeres (49,9 por 100), mostró una tasa de inserción relativamente superior a la que su peso dentro del total de envíos a ofertas hubiera hecho prever. En cambio, en sentido negativo destaca la baja inserción de los menores de 30 años, quienes pese a representar casi la mitad de los envíos a ofertas solo supusieron el 21,5 por 100 de las colocaciones. Nuevamente, cabe destacar que el porcentaje de éxito mayor se registró entre los trabajadores mayores de 45 años no beneficiarios de prestaciones (casi del 12 por 100).

Finalmente, hay que señalar que el porcentaje de ofertas rechazadas fue mínimo, puesto que no alcanzó el 1 por 100 del total y, además, descendió con respecto a 2012. 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 de 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 a su replanteamiento.

La Ley 35/2010 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.

En esta misma línea el Real Decreto-ley 1/2011, surgido a partir del Acuerdo Social y Económico (ASE) suscrito por gobierno e interlocutores sociales el 2 de febrero de ese año, 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 cuando estos supusieran incrementos netos de plantilla o se convirtieran en indefinidos. La reforma laboral aprobada en 2012 modificó la oferta de incentivos al empleo, que se aplicaron sobre todo en la modalidad recién creada de contrato indefinido de apoyo a emprendedores y, de nuevo, en la de formación y aprendizaje. La reforma también previó nuevas bonificaciones en las cuotas empresariales por la transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y sustitución.

Nuevamente en 2013, los jóvenes han vuelto a ser objeto de medidas de fomento del empleo, mediante la reducción de cuotas empresariales en 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.

Por su parte, como se ha visto en el epígrafe 1.3.1, las medidas de apoyo al emprendimiento también han generado estímulos al autoempleo, mayores en el caso de los emprendedores jóvenes de acuerdo con las medidas de la EEEJ. También se ofrecen incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa y se incide en las posibilidades de capitalización de la prestación por desempleo.

En 2013, cerca de 200.000 contratos fueron bonificados, lo cual supuso un ascenso muy pequeño en comparación al año anterior (cuadro II-28).

El 75 por 100 de los contratos bonificados fueron de carácter temporal, lo cual supuso un repunte sobre el peso de estos contratos en las bonificaciones de 2012 (dos tercios del total). La mayor parte de contratos bonificados estuvieron relacionados con sustituciones por maternidad u otras interinidades (casi la mitad), mientras que los contratos a personas con discapacidad supusieron un tercio del total.

Por lo que respecta a los contratos indefinidos, que representaron un cuarto del total de los bonificados, las conversiones alcanzaron al 21,4 por 100 dentro de esa modalidad. La mayor parte de indefinidos bonificados correspondió a indefinidos iniciales hasta alcanzar el 66,4 por 100, superando en más de 10 puntos la cifra del año anterior (a pesar del descenso en términos absolutos con respecto a 2012).

En 2013 se celebraron más de 82.000 contratos de apoyo a emprendedores. La cifra es sensiblemente superior a la registrada en 2012, cuando se celebraron unos 73.000

Contrato de apoyo a emprendedores

contratos durante todo el año, a pesar de que la entrada en vigor de esta fórmula tan solo se produjo en el mes de febrero. Los contratos de apoyo a emprendedores formalizados en 2013 supusieron casi el 20 por 100 del total de indefinidos iniciales a tiempo completo.

El ejercicio de 2013 ha relativizado el impacto sobre el contrato de las deducciones fiscales previstas en determinados casos, con solo un 11 por 100 de los contratos acogidos a alguna deducción. Ello sugiere 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:

CUADRO II-28. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2013

	Contratos indefinidos									
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
	Núm.	% s. tot.	Núm.	% s. tot.	Núm.	% S. tot.	Núm.	% S. tot.	Núm.	% S. tot.
Total de contratos										
<i>Según colectivo objeto de bonificación</i>										
Sustitución por maternidad, adopción o acogimiento							59.092	39,7	59.092	29,8
Otras interinidades							29.954	20,1	29.954	15,1
Personas con discapacidad	1.114	3,4	6.062	100,0	4.313	40,5	57.086	38,3	68.575	34,5
Trabajadores en riesgo de exclusión social	307	0,9		0,0		0,0	1.256	0,8	1.563	0,8
Víctimas de violencia	145	0,4		0,0		0,0	529	0,4	674	0,3
Trabajadores en empresas de inserción	21	0,1		0,0		0,0	868	0,6	889	0,4
Jóvenes 16-30 años, empresas <50 trabajadores	15.835	48,0		0,0		0,0		0,0	15.835	8,0
Mujeres 16-30 años subrepresentadas en empresas <50 trabajadores	80	0,2		0,0		0,0		0,0	80	0,0
Mayores 45 años, empresas <50 trabajadores	15.091	45,7		0,0		0,0		0,0	15.091	7,6
Mujeres <45 años subrep. en empresas <50 trabajadores	121	0,4		0,0		0,0		0,0	121	0,1
Incorp. <30 años a cooperativa/s.a.l.	231	0,7		0,0		0,0		0,0	231	0,1
Incorp. <30 años excl. social a empresa	8	0,0		0,0		0,0	131	0,1	139	0,1
Indefinido primer empleo joven ETT	47	0,1		0,0		0,0		0,0	47	0,0
Conversión a indefinido Ley 43/2006		0,0		0,0	80	0,8		0,0	80	0,0
Conversión a indefinido Ley 3/2012		0,0		0,0	6.215	58,4		0,0	6.215	3,1
Conversión a indefinido Ley 11/2013		0,0		0,0	35	0,3		0,0	35	0,0
Total	33.000	100,0	6.062	100,0	10.643	100,0	148.916	100,0	198.621	100,0
<i>Pro memoria 2012</i>	36.660		6.469		10.804		142.738		197.117	

Fuente: SEPE, *Estadística de contratos*, 2012-2013.

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. No obstante, es necesario esperar a la maduración de esta modalidad de contrato para examinar con mayor rigor su vida media y poder concluir si esta es significativamente inferior a la del resto.

Finalmente, cabe señalar que el contrato ha dejado de tener el impacto relativamente mayor entre los menores de 30 años que se registraba en 2012. Mientras que

CUADRO II-29. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES 2013

	Contratos traba- jadores <30 años	Desem- pleados benef. prestación	Desemp. benef. contrib. y 1 ^{er} contr. trabaj. <30 años	Contratos sin deducción fiscal	Total contratos empren- dedores	Pro memoria: total indefinidos iniciales tiempo completo
Total	4.275	4.362	96	73.580	82.313	414.849
2013/2012 (%)*	-50,8	-5,6	-73,7	22,6	11,7	-12,8
<i>Distr. por edades</i>						
Menores de 30 años	100,0	12,5	100,0	28,8	31,7	23,6
31-44 años	0,0	20,7	0,0	34,0	31,6	44,2
Mayores de 45 años	0,0	57,7	0,0	28,4	28,4	23,9
Sin clasificar	0,0	9,1	0,0	8,8	8,3	8,2

Fuente: SEPE.

* La comparación no es homogénea, puesto que la vigencia del contrato sólo se produjo a partir del mes de febrero de 2012. De esta forma, los incrementos (decrementos) de 2013 con respecto a 2012 están sobrestimados (infraestimados).

este grupo de trabajadores supuso casi la mitad de los contratos de apoyo a emprendedores en 2012, el peso de estos trabajadores ha descendido hasta poco menos de un tercio en 2013. En cambio, destaca el ascenso relativo del grupo de trabajadores mayores de 45 años, que protagonizaron hasta un 28 por 100 de los contratos en 2013 (6 puntos por encima del año pasado).

La apuesta por el empleo autónomo y el autoempleo como nicho de creación de empleo ha dado lugar a distintas medidas que pretenden incentivar esta opción. Los ya mencionados Real Decreto-ley 4/2013 y la Ley 11/2013 introdujeron 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.

De esta forma, 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 creación⁶³. 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.

63. Esto es, sociedades de nueva constitución o constituidas en los 12 meses anteriores a la aportación del importe capitalizado.

CUADRO II-30. CAPITALIZACIONES DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

	Capitalización inicial (total o parcial)	Capitalización para pago de cotización	Total capitalización*	2013-2012 (%)
Autónomos	48.784	119.556	142.713	3,8
Autónomos con discapacidad	551	310	769	15,8
Socios de cooperativas	2.322	1.855	3.679	6,5
Socios de sociedades laborales	1.741	2.754	4.009	-7,3
Entidad mercantil	0	0	295	
Total	53.398	124.475	151.465	3,8
Núm. medio de días capitalizados	283,0	87,0	172,0	4,9
Importe medio capitalizado por trabajador	7.935,5	2.605,8	4.954,5	1,5
Varones (%)			72,0	
Mujeres (%)			28,0	

Fuente: SEPE.

(*) El número total de trabajadores no es igual a la suma de las dos modalidades, 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.

De los datos correspondientes a 2013 se desprende un ascenso moderado, del 3,8 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. Los datos apoyan la tesis contraria, de lo cual se desprende la efectividad de las medidas de impulso incorporadas en 2013. En cambio, la efectividad ha sido menor en lo que respecta al importe medio capitalizado por trabajador, que solo ha aumentado muy modestamente (1,5 por 100).

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, desproporcionadamente infrarrepresentadas a 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 137.000 nuevas incorporaciones. Esta cifra puso un descenso considerable, del 53,9 por 100, con respecto a 2012, cuando se produjeron cerca de 300.000

Programa Prepara

nuevas altas. En realidad, el grueso de la cifra de 2012 correspondió a la primera mitad del año, puesto que en el segundo semestre ya se registraban incrementos más modestos en las nuevas altas que se han consolidado en 2013. Aunque el escalón en la serie a mediados de 2012 podría relacionarse con la incertidumbre sobre la continuidad del programa que antecedió a las posteriores prórrogas del mismo, está claro que el programa va perdiendo su capacidad como sostenedor de rentas. De nuevo, con el avance de la crisis y la composición del *stock* de personas desempleadas, el potencial de nuevas incorporaciones es cada vez más limitado⁶⁴.

Por perfiles, cabe señalar el ligero aumento de las mujeres en las nuevas incorporaciones (50,1 por 100), por encima del 45,3 por 100 de 2012. Mientras que los mayores de 45 años aumentaron ligeramente su peso hasta el 7,4 por 100 del total, resulta en cambio notable el descenso de los más jóvenes entre los nuevos perceptores. Así,

GRÁFICO II-11. ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2013



* En la serie no aparece la cifra correspondiente a junio de 2012, que está acumulada a la del mes de julio. Para mantener la continuidad se ha optado por dividir esta última cifra entre dos.
Fuente: SEPE.

64. 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.

los menores de 30 años supusieron el 18,3 por 100 de las nuevas altas al programa, mientras que en 2012 representaban el 36,2 por 100 del total.

Los programas de empleo y formación persiguen la mejora de la cualificación, competencias y capacidades de los trabajadores, tanto desempleados como ocupados, a fin de aumentar sus oportunidades de empleo en el mercado de trabajo. En un contexto de crisis del mercado de trabajo, combinado con la necesidad de anticipar las demandas del tejido productivo, el papel de estos programas es importante para el ajuste de oferta y demanda de empleo.

Actuaciones de PAE

En 2013, se produjeron cerca de 3,9 millones de actuaciones individuales; un millón menos que en 2012 (cuadro II-31). La casi totalidad del descenso de participantes es atribuible a la desaparición de las acciones correspondientes al Plan Extraordinario de Medidas de Orientación (PEMO). El 40 por 100 de los participantes percibían prestaciones durante la vigencia del programa y cerca de dos tercios acreditaban un nivel básico de formación.

De esta forma, el grueso de las actuaciones estuvieron relacionadas con programas para construir itinerarios de empleo, al suponer estos el 84,6 por 100 del número total de participantes. A pesar de su elevado peso, el número de participantes en este tipo de acciones no varió apenas con respecto al año anterior aunque, en la composición de las mismas, destaca el aumento de los programas experimentales.

Aunque su peso relativo sobre el total, en términos de participantes, es mucho más limitado, cabe señalar el incremento de los programas que combinan formación y experiencia laboral, fundamentalmente a través de colaboración con corporaciones locales. También cabe destacar el incremento de los programas para promover la iniciativa emprendedora, aunque estos afectaran a poco más de 20.000 participantes. En ambos casos, se trata de líneas de acción coincidentes con las prioridades señaladas en el marco estratégico reciente de las políticas activas de empleo, aunque el impacto de las mismas en términos absolutos es, como decimos, todavía muy acotado.

La formación para el empleo resulta clave a la hora de impulsar la empleabilidad de los trabajadores, así como para garantizar una adecuada dotación de capital humano y competencias ajustada a un modelo de crecimiento competitivo y sostenible⁶⁵. Todo ello en equilibrio con las necesidades específicas de ciertos colectivos de trabajadores con dificultades añadidas para la inserción laboral. A pesar de esta importancia central, al menos según el avance de datos ofrecidos por el SEPE el número de alumnos formados en la modalidad de

Formación para el empleo: formación de oferta

65. Sobre la relevancia de la formación para el empleo y un análisis en mayor profundidad de la misma, véase el Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

CUADRO II-31. PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2013

	Participantes	Sexo		Edad			Tiempo en desempleo (meses)			Nivel de estudios		Particip. discapac.	Percep. prestac.					
		2013-12	Mujeres	Varones	16-24	25-54	>55	< 6	6 y 12	> 12	Sin estud.			Básico	FP	Bachiller	Univ.	
																		%
Eje 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresarios y empresas																		
<i>Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica</i>	22.527	106,1	41,6	58,4	5,3	90,9	3,8	48,5	23,1	28,4	0,7	45,9	20,2	11,2	22,0	1,4	49,6	
Fomento del empleo autónomo	20.609	123,4	40,4	59,6	5,2	91,0	3,8	50,3	23,5	26,2	0,7	47,6	20,7	11,6	19,4	1,2	52,2	
Iniciativas locales de empleo	1.283	-22,1	45,5	54,5	10,2	86,1	3,7	36,9	23,6	39,4	0,2	40,6	22,8	10,1	26,3	5,0	31,3	
Agentes de empleo y desarrollo local (AEDL)	635	958,3	71,8	28,2	0,0	97,6	2,4	12,6	9,9	77,5	0,0	1,1	0,0	0,5	98,4	1,3	0,5	
Total Eje 1	22.527	106,1	41,6	58,4	5,3	90,9	3,8	48,5	23,1	28,4	0,7	45,9	20,2	11,2	22,0	1,4	49,6	
Eje 2. Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad																		
<i>Programas que combinan formación y experiencia laboral, mediante la realización de obras o servicios de interés colectivo</i>	198.130	685,0	50,3	49,7	9,5	76,0	14,4	64,8	16,4	18,9	1,4	86,1	7,2	2,6	2,6	1,4	22,8	
Programas experienciales con organismos	3.012	60,7	63,6	36,4	17,7	75,5	6,8	26,4	15,1	58,5	1,5	44,3	19,5	6,3	28,5	7,9	4,5	
Colaboración con corporaciones locales	187.192	929,8	50,3	49,7	8,8	76,2	15,1	66,7	16,6	16,7	1,5	87,6	6,6	2,3	2,0	1,2	23,9	
Escuelas Taller y Casas de Oficios	1.933	-10,2	29,6	70,4	98,6	1,3	0,1	55,5	14,2	30,3	0,2	77,4	15,3	5,7	1,4	2,9	3,3	
Talleres de Empleo	5.993	97,4	50,4	49,6	1,0	95,0	4,1	25,8	11,8	62,4	0,7	65,4	17,3	9,2	7,4	4,0	4,1	
<i>Programas para la inserción laboral en personas con discapacidad</i>	55.464	35,0	44,0	56,0	5,7	85,8	8,5	67,7	11,8	20,6	0,4	72,8	16,4	6,2	4,2	82,2	4,5	
En el mercado protegido (Centros Especiales de Empleo)	49.600	40,5	44,3	55,7	5,7	86,1	8,2	68,1	11,7	20,2	0,4	74,0	16,1	5,9	3,6	82,9	4,5	
En el mercado ordinario (Discapacitados R.D. 1451)	5.864	1,2	40,9	59,1	5,4	83,4	11,2	64,1	12,3	23,7	0,5	62,8	18,7	8,9	9,1	76,3	4,7	

CUADRO II-31. PROGRAMAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN, 2013 (continuación)

	Participantes	Sexo		Edad			Tiempo en desempleo (meses)			Nivel de estudios		Particip. discapac.	Percep. prestac.				
		2013-12	Mujeres	Varones	16-24	25-54	>55	< 6	6 y 12	> 12	Sin estud.			Básico	FP	Bachiller	Univ.
Eje 2. Fomento de la empleabilidad,																	
<i>Programas para construir itinerarios de empleo</i>	3.307.489	0,6	49,9	50,1	12,1	80,0	7,9	56,6	11,7	31,7	1,2	65,3	15,1	7,5	10,9	4,1	42,4
Orientación Profesional para el Empleo y Autoempleo (OPEAS)	1.959.011	-14,3	49,9	50,1	12,6	80,3	7,1	57,3	12,0	30,7	1,2	65,6	15,5	7,1	10,6	4,1	36,9
Itinerarios Integrados para el Empleo (Programas Experimentales)	1.348.478	34,3	49,8	50,2	11,4	79,5	9,1	55,6	11,4	33,1	1,2	65,0	14,4	8,2	11,3	4,1	50,3
<i>Programas de formación dirigidos preferentemente a personas desocupadas</i>	314.189	16,4	51,8	48,2	18,2	78,6	3,2	47,4	20,0	32,6	0,4	40,8	27,4	13,7	17,8	3,4	39,4
Formación oferta dirigida preferentemente a personas sin trabajo (60%-40%)	314.189	16,4	51,8	48,2	18,2	78,6	3,2	47,4	20,0	32,6	0,4	40,8	27,4	13,7	17,8	3,4	39,4
Total Eje 2	3.875.272	6,9	50,0	50,0	12,4	79,8	7,9	56,4	12,6	30,9	1,1	64,5	15,7	7,8	10,9	5,0	40,6
Total	3.897.799	7,2	49,9	50,1	12,3	79,8	7,8	56,4	12,7	30,9	1,1	64,4	15,7	7,8	11,0	5,0	40,6

Fuente: SEPE.

formación de oferta habría vuelto a sufrir un descenso en 2013, del 26,8 por 100 con respecto a 2012 (cuadro II-32).

El 52,7 por 100 de los alumnos formados fueron mujeres, algo por encima de su peso sobre el total de parados (un 47,2 por 100 del total). La composición por edades se mantuvo estable con respecto al año 2012, de forma que los menores de 25 años supusieron el 17,1 por 100 del alumnado, los de 45 años o más edad, el 22,5 por 100, y el resto, el 60,5 por 100. De acuerdo con el peso relativo de cada grupo sobre el total de desempleados en 2013, destaca la infrarrepresentación de los mayores de 45 años, al suponer estos últimos el 30,4 por 100 del total de personas desempleadas.

La tasa de inserción de los participantes, referida a los formados a lo largo de 2012 y contratados en 2013, alcanzó el 58,8 por 100. A pesar de la continuidad de la atonía del mercado de trabajo español, este registro supera en dos puntos al del año pasado y, de esta forma, rompe con la tendencia descendente que se venía manifestando desde 2010.

Se constata de nuevo, asimismo, la relación positiva entre los niveles de formación de los participantes y su tasa de inserción. La única excepción corresponde al grupo de universitarios (ISCED-5), cuya inserción sería algo más baja que la de los alumnos con estudios post-secundarios técnicos no universitarios (ISCED-4). En el lado positivo, destaca el aumento relativamente mayor de la tasa de inserción de los alumnos con menores niveles de estudios (sin estudios e ISCED 1 y 2 en conjunto), puesto que el registro del 57,5 por 100 de 2013 superó en casi 4 puntos al de 2012 (53,7 por 100).

CUADRO II-32. FORMADOS Y COLOCADOS SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS, AVANCE 2013

Características sociodemográficas	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2013	Alumnos formados en 2012	Alumnos contratados en 2013*	Tasa de inserción	
				2012	2013
Sexo					
Hombre	85.358	114.304	66.880	56,32	58,51
Mujer	94.993	132.012	77.965	55,79	59,06
Edad					
< 25 años	30.783	44.678	26.360	55,11	59,00
25-44 años	108.967	148.481	94.054	60,82	63,34
≥ 45 años	40.601	53.157	24.431	41,18	45,96
Nivel de estudios					
Sin estudios	474	667	326	50,48	48,88
ISCED 1 y 2	69.403	102.324	58.925	53,72	57,59
ISCED-3	49.048	67.588	39.708	55,70	58,75
ISCED-4	29.318	35.397	21.970	60,59	62,07
ISCED-5	30.452	39.086	23.124	59,37	59,16
ISCED-6	1.656	1.254	792	62,79	63,16
Total	180.351	246.316	144.845	56,07	58,80

* Alumnos que finalizan con evaluación positiva en 2012 y son contratados hasta el 31-12-2013.
Fuente: SEPE, Observatorio Ocupacional.

No obstante, resulta preocupante que, dentro del descenso general en el número de alumnos formados, los decrementos fuesen más acusados en los niveles de estudios más bajos. Así, el número de alumnos sin estudios cayó un 29,0 por 100 con respecto a 2012, y el de alumnos con estudios primarios —completos o incompletos— o secundaria no completa bajó un 32,2 por 100. Ello afecta a la empleabilidad de estos grupos, aunque el rendimiento de las acciones formativas sobre estos grupos es, precisamente, de los más elevados a causa del escaso nivel formativo de partida.

El descenso en el número de alumnos formados fue común a todos los sectores (cuadro II-33), siendo la agricultura la única excepción. La caída fue más acusada en la industria (del 34,6 por 100), que en los servicios (-25,0 por 100).

Estos dos sectores volvieron a concentrar a la gran mayoría de alumnos formados y supusieron casi el 80 por 100 del total. En la desagregación por familias profesionales, destaca el incremento en el número de alumnos formados en comer-

*Formación y sectores
profesionales*

cio y marketing, que aumentó casi un 80 por 100 con respecto a 2012 y alcanzó el 10,2 por 100 del total; así como en las dos familias profesionales del sector primario, aunque el peso de cada una en cuanto a número de alumnos formados es mucho menor. En negativo, son reseñables los descensos sensiblemente superiores a la media en administración y gestión, que representa el 21,6 por 100 del total y cayó un 33,9 por 100 con respecto a 2012, o transporte y mantenimiento de vehículos, con un descenso del 49 por 100 (representa el 4,3 por 100). Pese a su peso modesto, menos del 2 por 100 del total, destaca la caída del 51,5 por 100 en la construcción.

Este fue el único sector en el que se registró un empeoramiento de la tasa de inserción bruta, referida a la colocación de alumnos en cualquier familia profesional independientemente de aquella en la que realizaron la formación⁶⁶. En el resto de sectores, hubo mejora en las tasas de inserción con respecto a 2012, siendo el sector de servicios el que impulsó el aumento global.

Por familias, destacaron los aumentos de la inserción por encima de la media en servicios como servicios socioculturales, hostelería y turismo o, con un peso más modesto, las actividades físicas y deportivas. Dentro de la rama industrial, hubo mejoras destacables en energía y agua, electricidad y electrónica, e instalación y mantenimiento. En cambio, el descenso más significativo se produjo en comercio y *marketing*, a pesar del aumento notable en el número de alumnos participantes en esa familia profesional.

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.

*Formación para el
empleo: formación de
demanda*

66. Excepción hecha del epígrafe “otros”, cuya heterogeneidad impide valorar apropiadamente el descenso de la tasa de inserción.

CUADRO II-33. FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIA PROFESIONAL, AVANCE 2013

Sector/Familia profesional	Formación			Inserción	
	Alumnos formados en 2013	Alumnos formados en 2012	Alumnos contratados en 2013*	Tasa de inserción	
				2012	2013
Servicios	143.725	191.674	113.997	56,62	59,47
Actividades físicas y deportivas	2.144	2.555	1.859	68,65	72,76
Administración y gestión	38.866	58.816	33.598	54,81	57,12
Comercio y <i>marketing</i>	18.364	10.270	6.235	62,10	60,71
Imagen personal	3.118	5.088	2.506	49,37	49,25
Informática y comunicaciones	17.579	26.563	13.497	48,70	50,81
Sanidad	3.160	10.930	6.554	60,14	59,96
Seguridad y medio ambiente	2.027	3.837	2.740	69,61	71,41
Servicios socio culturales y a la comunidad	32.038	39.114	25.068	59,85	64,09
Transporte y mantenimiento de vehículos	7.721	15.134	9.434	62,28	62,34
Hostelería y turismo	18.708	19.367	12.506	61,32	64,57
Industria	28.365	43.361	24.971	55,07	57,59
Artes y artesanía	375	757	306	37,48	40,42
Electricidad y electrónica	4.200	8.445	4.743	53,26	56,16
Energía y agua	4.335	5.053	3.187	57,33	63,07
Fabricación mecánica	5.650	6.596	4.171	60,39	63,24
Imagen y sonido	941	3.836	2.052	56,74	53,49
Industrias alimentarias	2.097	3.370	2.041	61,53	60,56
Industrias gráficas	3.984	7.207	3.786	50,92	52,53
Industrias químicas	1.044	1.268	873	67,13	68,85
Industrias textiles, confección y piel	648	610	237	42,74	38,85
Industrias de la madera, mueble y corcho	972	1.255	575	46,44	45,82
Industrias extractivas	125	377	265	47,12	70,29
Instalación y mantenimiento	3.971	4.545	2.716	56,42	59,76
Vidrio y cerámica	23	42	19	64,00	45,24
Construcción	3.339	6.888	3.427	51,64	49,75
Edificación y obra civil	3.339	6.888	3.427	51,64	49,75
Agrario	4.527	3.814	2.171	55,11	56,92
Agraria	4.224	3.693	2.078	54,87	56,27
Marítimo-pesquera	303	121	93	61,69	76,86
Otro	395	579	279	65,67	48,19
Formación complementaria	395	579	279	65,67	48,19
Total	180.351	246.316	144.845	56,07	58,80

* Alumnos que finalizan con evaluación positiva en 2012 y son contratados hasta el 31-12-2013.
Fuente: SEPE, Observatorio Ocupacional.

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. 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 2013, el crédito asignable incrementó un 5,9 por 100, mientras que el crédito finalmente dispuesto por parte de las empresas creció un 2,7 por 100 (cuadro II-34).

Las acciones formativas alcanzaron a más de 3,2 millones de participantes, lo que representó un incremento del 1,5 por 100 con respecto a 2012. 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 (25,6 horas por participante). El número de empresas participantes registró un aumento mayor que el del número de alumnos, del 4,1 por 100 con respecto al año anterior. Ello concuerda con el hecho de que el único tamaño de empresas que aumentó su peso relativo dentro del total fue el más pequeño, de 1 a 5 trabajadores.

CUADRO II-34. FORMACIÓN DE DEMANDA, 2012-2013

Formación de demanda	Ejercicio 2012		Ejercicio 2013 ¹	
Participantes				
Participantes formados		3.176.789,0		3.224.182,0
Tasa de cobertura asalariados ²		28,0		29,6
Media de horas de formación		26,1		25,6
Empresas				
Empresas formadoras		459.620		478.621
Tasa de cobertura de empresas ³		31,1		30,0
Por tamaño de las empresas		%		%
1 a 5 trabajadores	292.349	63,6	309.008	64,6
6 a 9 trabajadores	58.271	12,7	60.387	12,6
10 a 49 trabajadores	86.687	18,9	87.075	18,2
50 a 249 trabajadores	18.587	4,0	18.387	3,8
250 a 999 trabajadores	2.931	0,6	2.956	0,6
> 1.000 trabajadores	707	0,2	808	0,2
Financiación (euros)				
Crédito asignado		757.851.809,0		802.189.822,0
Crédito dispuesto		592.128.270,2		608.226.556,0

(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.

CUADRO II-35. PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, 2013*

(Edad, categoría profesional y nivel de estudios)

Formación de demanda	Participantes (% sobre total)	Duración media (horas)
Edad		
16-25	5,0	27,1
26-35	29,9	27,2
36-45	36,5	26,0
46-55	22,4	23,4
> 55	6,3	21,8
Sin datos	0,0	39,7
Categoría profesional		
Directivo	3,8	29,3
Mando intermedio	10,5	25,0
Técnico	20,5	23,7
Trabajador con baja cualificación	21,6	24,1
Trabajador cualificado	43,6	27,0
Nivel de estudios		
Universitarios	30,0	26,6
Primarios y secundarios	30,5	23,7
Secundarios	36,1	26,8
Otros	1,4	19,5
Sin estudios	2,0	21,3
Total	3.224.182,0	25,6

* 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.

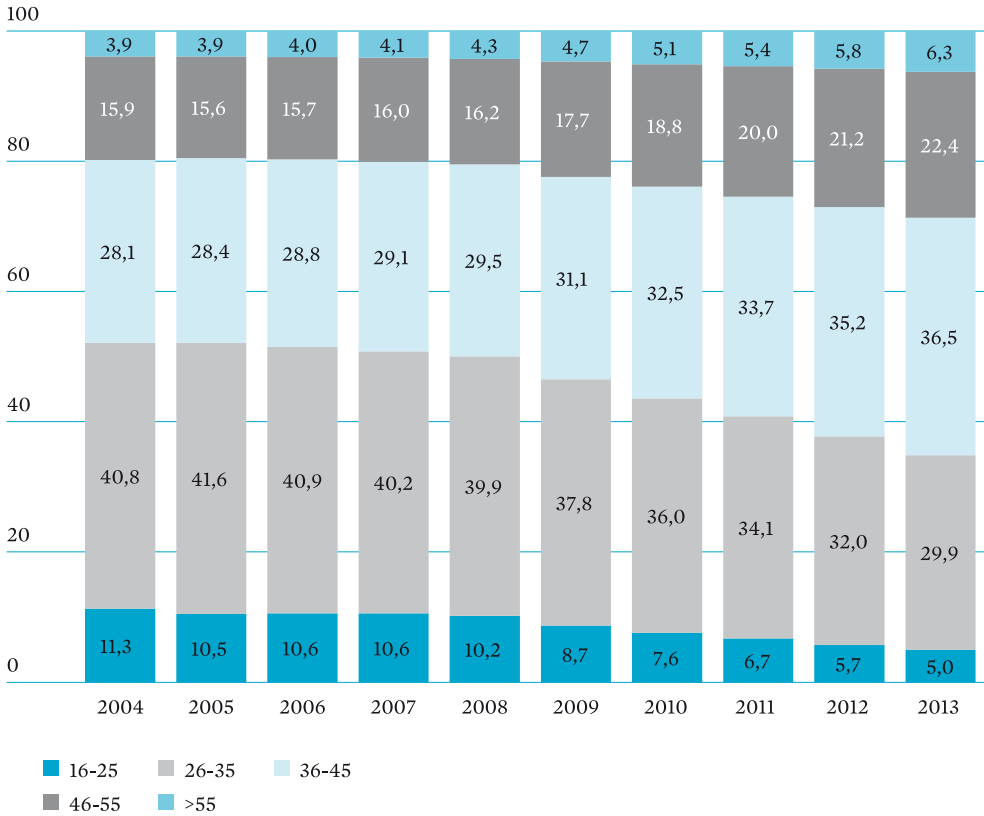
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Según el perfil de los participantes (cuadro II-35), destaca el sesgo de la formación en favor de los trabajadores menores de 45 años. En términos de participación, este grupo de edad representa dos tercios del total, lo que está por encima de su peso sobre el total de población ocupada, del 59,5 por 100. No obstante, desde una perspectiva cronológica más amplia se constata una mejora de la representación de los trabajadores mayores de 45 años, que han visto incrementar 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 constituiría una aproximación de la calidad de la misma, sigue un perfil decreciente en relación a la edad de los trabajadores. Este comportamiento se reproduce en cuanto al nivel de estudios y la categoría profesional de los trabajadores, lo cual reflejaría una mayor expectativa de aprovechamiento de las acciones formativas por parte de los trabajadores que ya gozan de mayores niveles de formación y competencias de partida.

En términos de participación, el perfil de los trabajadores que acceden a la formación de demanda según su grupo de cotización a la Seguridad Social muestra

GRÁFICO II-12. PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, POR EDAD, 2004-2013*
(Porcentajes sobre el total)



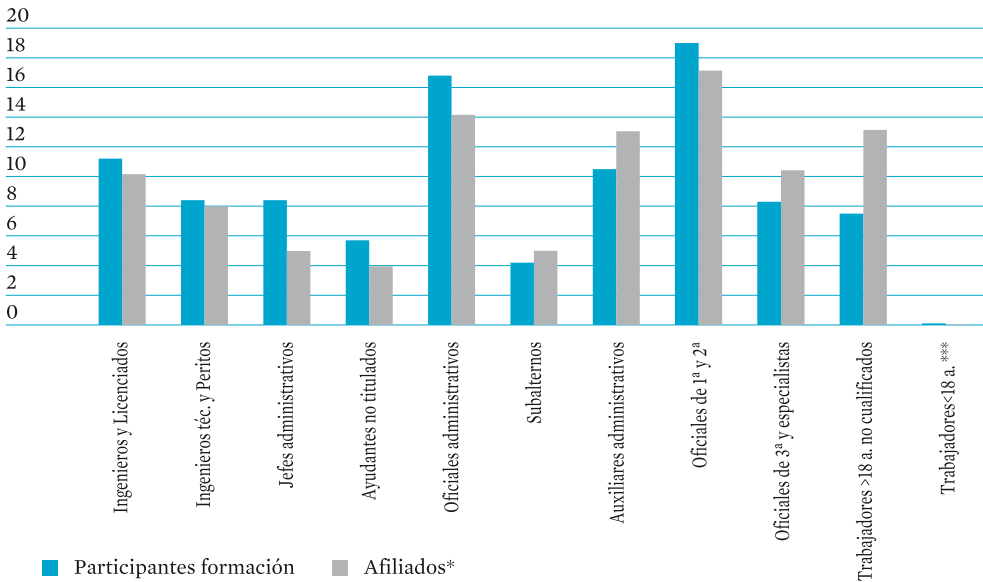
* Los datos de 2013 son un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita y pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con la serie 2004-2012.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

algunas diferencias con respecto al perfil del conjunto de afiliados (gráfico II-13). En este caso, se constata que los grupos de baja o nula cualificación muestran una participación en las acciones de formación inferior a la que cabría esperar según su peso en la afiliación. Además, la infrarrepresentación de estos grupos coincide con la sobrerrepresentación de los perfiles más cualificados de cada una de estas categorías. Es decir, hay proporcionalmente menos formados entre los auxiliares administrativos, oficiales de 3.^a y especialistas (industriales) y, destacadamente, trabajadores no cualificados, por un lado, y por otro hay proporcionalmente más en las categorías de oficiales administrativos y jefes administrativos y de oficiales (industriales) de 1.^a y 2.^a.

Como viene siendo habitual, las modalidades de formación presenciales representaron la mayor parte de las mismas (cuadro II-36). Asimismo, persistió la brecha entre hombres y mujeres que participaron en la formación.

GRÁFICO II-13. GRUPOS DE COTIZACIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA Y DEL CONJUNTO DE AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2012**
(Porcentajes sobre el total)



* Los afiliados corresponden al Régimen General y a la minería del carbón. ** Los datos de formados corresponden a 2012, al ser estos los últimos disponibles. Los datos de afiliados se refieren a enero de 2013. El desfase entre ambas series es mínimo y no altera en todo caso la composición de los perfiles de afiliación. *** Los porcentajes correspondientes a trabajadores menores de 18 años son del 0,1 por 100, tanto en participantes como en afiliados.

Fuentes: Fundación Tripartita (participantes); MEYSS, *Principales series* (afiliados).

CUADRO II-36. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2012-2013

Acciones formativas	2012		2013	
	Número	%	Número	%
Sexo				
Varón	1.815.658	57,2	1.817.299	56,4
Mujer	1.361.131	42,8	1.406.883	43,6
Modalidad de impartición				
Presencial	1.871.981	58,9	1.869.236	58,0
A distancia	579.086	18,2	593.728	18,4
Mixta	411.467	13,0	409.549	12,7
Teleformación	314.255	9,9	351.669	10,9
Total	3.176.789	100,0	3.224.182	100,0

Fuente: Fundación Tripartita para el Empleo.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Como se ha venido apuntando en pasadas ediciones de la Memoria, el diálogo social en la Unión Europea en los años desde que diera comienzo la crisis económica no ha producido acuerdos importantes, ya sea de carácter tripartito o bipartito. La falta de resultados destacados en el ámbito del diálogo social en estos años puede ser resultado de diversos factores entre los que podrían apuntarse los problemas de gobernanza económica surgidos a raíz de la crisis así como la dificultad de encontrar consenso entre los interlocutores sociales, y entre estos y las instituciones europeas, ante el carácter de las medidas adoptadas.

En 2013 los interlocutores sociales más representativos de ámbito europeo fueron capaces de poner en común sus posturas en dos ámbitos de interés para el empleo y la gobernanza económica: el Acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil⁶⁷ así como una declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica⁶⁸. Ambos resultados, aunque provenientes del ámbito del diálogo social bipartito, repercutieron, a su vez, en el diálogo a tres bandas que tiene lugar en las Cumbres Sociales Tripartitas. Sería deseable que estos instrumentos, de por sí relevantes, lograsen, además, marcar la senda para seguir profundizando el consenso en otros asuntos importantes para lograr un crecimiento inclusivo y la mejora de la competitividad en Europa.

Como se ha visto en apartados anteriores de este capítulo, el desempleo juvenil constituye uno de los problemas más preocupantes en el panorama laboral y social de Europa. Los interlocutores sociales han venido mostrando su preocupación por la situación laboral de los jóvenes, habiendo sido incorporado como uno de los asuntos a tratar en su cuarto Programa de trabajo, si bien a lo largo de 2012 no lograron realizar ningún trabajo conjunto al respecto. Y es que, como se deduce de sus planteamientos sobre este aspecto⁶⁹, la CES y BUSINESSEUROPE mantenían posturas muy alejadas respecto a cómo potenciar la integración laboral de la población joven.

A pesar del distanciamiento de sus posturas, que ha dificultado y retrasado la realización de propuestas conjuntas, los interlocutores sociales europeos lograron finalmente alcanzar un acuerdo en junio de 2013 sobre las acciones que se comprometen

*Diálogo social bipartito:
Acuerdo marco de
acciones para el empleo
juvenil*

67. BUSINESSEUROPE, CES, CEEP, UEAPME, *Framework of Actions on Youth Employment*, June 2013.

68. CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partner involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013.

69. Sobre las posturas de cada uno de ellos, véase Memoria CES 2012 (apartado 2.1.1).

RECUADRO II-7. RESUMEN DE LAS ACCIONES PROPUESTAS POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS PARA FOMENTAR EL EMPLEO JUVENIL

Formación y aprendizaje

Participar en el seguimiento y evaluación de la educación y formación profesional para verificar si facilita la transición al empleo cumpliendo con los marcos regulatorios nacionales.

Contribuir al diseño de la Alianza europea para la formación de aprendices.

Realizar acciones conjuntas respecto al marco europeo de calidad en los periodos de prácticas.

Promover una educación que potencie el desarrollo personal y la empleabilidad.

Fomentar la formación dual.

Transición al mercado laboral

Promover el interés y el valor del empleo en sectores al alza como la economía verde, las TIC, la salud o la industria.

Contribuir a la puesta en marcha de los sistemas de garantía juvenil a nivel nacional así como participar en su diseño, seguimiento y evaluación.

Lograr una cultura de aprendizaje permanente.

Mejorar la cooperación entre los gestores de recursos humanos.

Cooperar con los gobiernos e instituciones educativas en orientar a los jóvenes sobre las oportunidades de trabajo disponibles y las necesidades de competencias en los mercados laborales así como de sus derechos laborales.

Empleo de calidad

Promover los contratos de duración indefinida.

Fomentar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad, incluyendo la provisión de protección del empleo para todas las relaciones laborales con el fin de hacer frente a los mercados de trabajo segmentados.

Promover la movilidad laboral de los jóvenes solicitantes.

Celebrar acuerdos bilaterales o tripartitos con el fin de contribuir a que las reformas del mercado de trabajo tengan como objetivo reducir la segmentación.

Participar en el seguimiento, evaluación y revisión de los planes nacionales de empleo para jóvenes.

Emprendimiento

Fomentar la formación y orientación de los servicios para los jóvenes empresarios.

Promover el espíritu empresarial en la escuela y en la sociedad en su conjunto.

Fomentar el espíritu empresarial entre las mujeres y los grupos en riesgo de exclusión.

Fomentar la responsabilidad social corporativa.

Fuente: elaboración propia a partir del documento *Framework of Actions on Youth Employment*.

a emprender para fomentar el empleo juvenil en cuatro ámbitos de actuación prioritarios: formación y aprendizaje, transición al mercado laboral, creación de empleo de calidad y emprendimiento (recuadro II-7)⁷⁰.

Junto con las acciones propuestas para realizar por las organizaciones sindicales y empresariales, el acuerdo incluye propuestas dirigidas también a otras instituciones y organizaciones de ámbito comunitario, incluida la Comisión Europea, y nacional. El conjunto de estas propuestas serán evaluadas anualmente durante los tres años posteriores a la puesta en marcha del acuerdo, y en el cuarto año se hará un informe de evaluación general.

Al mismo tiempo, y complementando la garantía juvenil, los interlocutores sociales europeos más representativos respaldaron la puesta en marcha de la Alianza europea para la formación de aprendices, comentada ya en el apartado 1.1.2 relativo a las políticas europeas de empleo. Dicho respaldo se materializó mediante una declaración conjunta firmada también por la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, en la que se comprometieron a emprender un conjunto de acciones dirigidas a fomentar la formación de aprendices (recuadro II-8).

Alianza europea para la formación

RECUADRO II-8. COMPROMISOS ADQUIRIDOS PARA POTENCIAR LA FORMACIÓN DE APRENDICES

Por parte de los representantes sindicales y empresariales europeos

Sensibilizar a las empresas y a los jóvenes sobre los beneficios de la formación de aprendices.

Difundir experiencias y buenas prácticas en sus propias organizaciones.

Motivar y asesorar a sus organizaciones miembros en el desarrollo de formaciones de aprendices de calidad que se adecúen a las necesidades de capacidades profesionales del mercado de trabajo.

Aumentar la oferta y la calidad de la formación de aprendices.

Por parte de la Comisión Europea

Promover el aprendizaje y los estudios inter-pares para apoyar la reforma de las políticas correspondientes de los Estados miembros.

Velar por que se utilicen los fondos de la Unión Europea de la manera adecuada para contribuir a los objetivos de la Alianza.

Estudiar la inclusión de la formación de aprendices en la red EURES, en estrecha cooperación con las partes interesadas correspondientes.

Fuente: Comisión Europea.

70. El acuerdo incorpora, asimismo, propuestas de los interlocutores sociales europeos sobre la Garantía Juvenil, expuestas en el apartado 1.1.2 de este mismo capítulo.

Participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica

Uno de los aspectos objeto de debate reciente ha sido la necesidad de fomentar una participación más activa de los interlocutores sociales en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea. De hecho, 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 de coordinación económica, como ya pusieron de manifiesto en su Declaración conjunta sobre la Estrategia Europa 2020⁷¹.

La Comisión Europea, por su parte, se manifestó al respecto en el paquete de empleo que presentó en junio de 2012, en el que señaló, asimismo, la necesidad de mejorar los mecanismos de participación de los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas y de empleo a nivel de la Unión Europea, en particular durante el Semestre Europeo, estableciendo para ello un conjunto de propuestas⁷². Concretamente, la Comisión consideraba necesario definir la participación efectiva de los interlocutores sociales de la Unión Europea en las principales prioridades estratégicas de las políticas de empleo, esto es, en el contexto del Semestre Europeo, para intercambiar puntos de vista sobre el crecimiento y las prioridades en materia de empleo, y asimismo, con carácter previo a las reuniones de los Consejos Ecofin y EPSCO; en la que participaría la Presidencia del Consejo. También, respetando plenamente la autonomía que el artículo 152 del Tratado, confiere a los interlocutores sociales, establecer un formato tripartito de la Unión Europea para el seguimiento y el intercambio de puntos de vista sobre la evolución salarial en relación con la productividad, la inflación, la demanda interna, el desempleo y las desigualdades en cuanto a ingresos.

El siguiente paso se ha dado con la presentación, por parte de la Comisión, de la comunicación *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union*⁷³ en la que, entre el conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la dimensión social en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, se encuentra la de potenciar el diálogo social. Para ello, la Comisión se compromete a reunirse con los interlocutores sociales europeos con carácter previo a la adopción del Estudio Prospectivo Anual, así como con sus homólogos nacionales tras la aprobación del mismo.

En respuesta a esta propuesta de la Comisión, los interlocutores sociales presentaron una declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica. En ella muestran su conformidad con las medidas propuestas por la Comisión para fortalecer el diálogo social en la comunicación anteriormente mencionada, si bien incluyen aspectos adicionales en los que se podría seguir avanzando, no solo en el

71. CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Joint statement on the Europe 2020 Strategy*, 4 de junio de 2010.

72. Para más información, véase Memoria CES 2012, apartado 2.1.1.

73. Comisión Europea, COM (2013) 690 provisional, 2 de octubre de 2013.

ámbito del Semestre Europeo, en el que solicitan mayor visualización de sus propuestas en el ámbito europeo y en el nacional (como en los planes nacionales de reforma), sino también en los mecanismos ya existentes de diálogo social como el Comité de diálogo social, el diálogo macroeconómico o la propia Cumbre Social Tripartita así como en las propias instituciones europeas, como el Consejo de empleo y política social (EPSCO) (recuadro II-9).

RECUADRO II-9. PROPUESTAS DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS PARA POTENCIAR EL DIÁLOGO SOCIAL EN EL PROCESO DE GOBERNANZA ECONÓMICA

Estudio Prospectivo Anual (EPA)

Consideran necesario la consulta de los interlocutores sociales sobre el EPA así como que se anexas al mismo sus aportaciones.

Programas Nacionales de Reformas (PNR)

Piden a la Comisión y al Consejo que se aseguren de que los gobiernos nacionales consultan con los interlocutores sociales nacionales los PNR así como los planes de empleo y que se anexas a los mismos sus posturas y comentarios.

Recomendaciones específicas a los Estados miembros

Solicitan a la Comisión que les consulte respecto a las recomendaciones específicas que envía a cada Estado miembro y que dicha consulta se haga con anterioridad al envío de las mismas y en dos niveles: nacional y europeo.

Procedimiento de desequilibrio macroeconómico

Solicitan la participación de los interlocutores sociales europeos en las revisiones económicas nacionales.

Indicadores de mercado de trabajo.

Solicitan la participación en los procesos de elaboración de nuevos indicadores laborales.

Comité de diálogo social

En aras de reflejar el carácter bipartito de este Comité, solicitan que se realicen sesiones dirigidas exclusivamente a organizaciones sindicales y empresariales, en especial en relación a aspectos que posteriormente vayan a ser abordados en el ámbito del diálogo social tripartito.

Asimismo, ponen el énfasis en que la fijación de los salarios debe seguir siendo competencia de los interlocutores sociales nacionales, en el nivel que compete, de acuerdo con la diversidad de los sistemas de relaciones laborales.

EPSCO y Comité de empleo

Los interlocutores sociales europeos valoran de forma positiva las invitaciones recibidas de estos organismos para participar en reuniones con la Troika, si bien consideran que sería necesario que dicha participación sea formal y que implique una participación real en el debate.

RECUADRO II-9. PROPUESTAS DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS PARA POTENCIAR EL DIÁLOGO SOCIAL EN EL PROCESO DE GOBERNANZA ECONÓMICA
(continuación)

Cumbre Social Tripartita

Los interlocutores sociales europeos están satisfechos con la celebración de estas Cumbres como mecanismo de diálogo tripartito previo a los Consejos Europeos. Solicitan, sin embargo, que se les invite a participar en las sesiones plenarias de dichos Consejos para exponer las demandas y propuestas presentadas en las Cumbres Sociales Tripartitas.

Diálogo macroeconómico

Consideran que se deben emprender acciones complementarias para potenciar el diálogo macroeconómico, como incorporar a todas las instituciones europeas relevantes, como el Banco Central Europeo.

Fuente: elaboración propia a partir de la siguiente publicación: CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Social partners involvement in european economic governance. Declaration by the European social partners*, 2013.

Cumbre Social Tripartita

El diálogo social en la Unión Europea en 2013 siguió marcado por la inestabilidad económica, la persistencia de incertidumbre monetaria y financiera, y el consecuente deterioro de la situación laboral y social en Europa. Dado este contexto, buena parte del diálogo a tres bandas celebrado en las Cumbres Sociales Tripartitas se centró en debatir sobre cómo lograr fomentar el crecimiento económico y el empleo, al tiempo que reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias y mitigar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal. Encuadradas en este contexto, los interlocutores sociales junto a los representantes políticos europeos tuvieron además ocasión de intercambiar opiniones tanto sobre el Acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil, como sobre su declaración conjunta sobre su participación en la gobernanza económica, que tuvieron ocasión de presentar oficialmente en este foro.

El diálogo social sectorial constituye un ámbito destacado de negociación entre las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas.

Quince años de diálogo social sectorial

En 2013 se cumplieron quince años de la Decisión 98/500/CE de la Comisión, con la que se dio un impulso a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea. En estos años se han creado 41 comités de diálogo social sectorial, habiéndose convertido en un elemento esencial del modelo social y de la gobernanza europea, como se pone de manifiesto en una publicación monográfica con

la que la Comisión ha querido conmemorar los quince años de diálogo social en este ámbito⁷⁴.

Con todo, sigue siendo necesario realizar mejoras en el diálogo social sectorial, tal como pusieron de manifiesto las propias organizaciones sindicales y empresariales sectoriales en un Foro conmemorativo de los 15 años de diálogo social sectorial⁷⁵. Entre otros aspectos, se considera necesario mejorar la integración de las organizaciones de ámbito nacional, aumentar la cooperación con los interlocutores de ámbito intersectorial europeo o desarrollar mecanismos de seguimiento de los procesos de diálogo que se desarrollan en los distintos sectores.

Conviene recordar, por otro lado, la publicación en 2010 de un documento de trabajo por parte de la Comisión sobre el funcionamiento del diálogo social sectorial europeo en el que se señalaba que, si bien se habían producido logros importantes en las labores que desempeñan desde finales de los años noventa, existe aún importante margen de mejora en lo que respecta al alcance y la calidad de los procesos de consulta y negociación en este nivel. También se llamó la atención sobre la necesidad de mejorar sus resultados, de potenciar su representatividad y de fomentar el equilibrio de género en los mismos⁷⁶. Más recientemente la Comisión ha anunciado que en 2014 llevará a cabo una evaluación de los resultados del diálogo social sectorial e intersectorial con el propósito de elaborar una nueva Comunicación a comienzos de 2015.

En relación a 2013, el diálogo social sectorial se caracterizó por la firma de un buen número de declaraciones conjuntas sobre aspectos diversos así como varios informes de seguimiento, si bien no hubo acuerdos importantes que destacar. Como novedad más relevante este año en este ámbito de las relaciones laborales cabe señalar la constitución de un nuevo comité sectorial de diálogo social en el sector portuario, con 1,5 millones de trabajadores en la Unión Europea, y que estará formado por los representantes sindicales y empresariales del sector en el ámbito europeo (ESPO, FEPOR, y ETF).

Consulta a las organizaciones europeas sobre medidas para combatir el trabajo no declarado

En julio de 2013 la Comisión puso en marcha un proceso de consulta con los interlocutores sociales europeos sobre la posible adopción de medidas para prevenir el trabajo no declarado en la Unión Europea, en consonancia con los objetivos planteados al respecto en el Paquete de Empleo que se aprobó en 2012. La Comunicación apuntaba medidas dirigidas a mejorar la cooperación entre las instituciones nacionales encargadas de velar por

74. EU Social Dialogue Newsletter, *Success Stories on sectoral social dialogue achievements at European level*, Special Edition, January 2014.

75. Para más información véase *EU Social Dialogue Newsletter*, 6th edition, March 2014.

76. Comisión Europea, *Sobre el funcionamiento y el potencial del diálogo social sectorial europeo*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC (2010) 964 final, 22 de julio de 2010.

el cumplimiento de la normativa laboral (como la inspección de trabajo, la administración fiscal o la seguridad social) mediante la creación de una plataforma a escala europea⁷⁷.

Las organizaciones sindicales y empresariales europeas presentaron sus observaciones a finales de septiembre de 2013, de acuerdo con el plazo que había establecido la Comisión. En ellas, pusieron de manifiesto su conformidad con la necesidad de tomar medidas para combatir el trabajo irregular mediante la creación de una plataforma europea, si bien añadieron aspectos adicionales que reflejaban discrepancias al respecto.

La CES planteó la necesidad de que la plataforma se creara como un organismo independiente y de que fuera la encargada de fortalecer los mecanismos de control e inspección existentes así como de establecer sanciones. BUSINESSSEUROPE, por su parte, se mostraba a favor de la creación de la Plataforma europea, si bien sin que tuviera una estructura separada e independiente, sino que se encuadrara dentro de alguna institución o grupo de trabajo ya existente, a fin de evitar duplicidades y mejorar la eficacia, y de que, además, sus funciones se limitasen a recopilar información y difundir buenas prácticas. Las discrepancias entre las organizaciones sindicales y empresariales también se manifestaron a la hora de fijar la obligatoriedad o no de la participación en la plataforma europea de los Estados miembros. La CES se mostró partidaria de la obligatoriedad mientras que BUSINESSSEUROPE de que la participación nacional fuera de carácter voluntario.

Ambas organizaciones coincidieron en la necesidad de que la plataforma contara con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales europeas. Asimismo, y dado que la responsabilidad última de la lucha contra el trabajo no declarado recae sobre las autoridades nacionales, tanto la CES como BUSINESSSEUROPE plantearon no iniciar un proceso de negociación al respecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 155 del TFUE.

Una vez recibidas y analizadas las respuestas a la consulta, la Comisión abrió un segundo proceso de consulta a los interlocutores sociales europeos en el que les planteaba las distintas opciones posibles para emprender la lucha contra el trabajo no declarado y sobre la creación de la plataforma europea. Dado que en la primera fase las organizaciones europeas consultadas rechazaron iniciar un proceso de negociación al respecto, la Comisión les instó en esta segunda fase a que mandasen sus respectivas observaciones y propuestas, de acuerdo con el artículo 154.3 del TFUE, sin establecer un plazo específico para ello⁷⁸. La Comisión finalmente aprobó la plataforma europea en abril de 2014 incluyendo en ella a los organismos nacionales con competencias en

77. European Commission, *Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*, C(2013) 4145 final, julio de 2013.

78. European Commission, *Second stage consultation of social partners under Article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work*, C(2014) 452 final, enero de 2014.

la lucha contra el trabajo no declarado de todos los Estados miembros con el fin de prevenir de manera más eficaz este tipo de trabajo.

En 2013 se aprobó una nueva directiva en el ámbito de las cualificaciones profesionales⁷⁹, que tiene por objeto hacer más ágil y transparente el sistema de reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales existente en la Unión Europea y, con ello, facilitar una mayor y mejor movilidad de los trabajadores cualificados en la Unión.

Directivas y propuestas de directivas en materia sociolaboral

Entre las principales novedades que recoge dicha Directiva, que deberá ser transpuesta por los Estados miembros de la Unión Europea a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales antes del 18 de enero de 2016, se encuentra la creación de una tarjeta profesional europea que, como certificado electrónico, ofrecerá a los profesionales interesados la posibilidad de beneficiarse de un reconocimiento de sus cualificaciones más sencillo y rápido. Esta tarjeta está asociada a un procedimiento de reconocimiento optimizado y desarrollado a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI).

También, la misma incorpora el principio de acceso parcial para determinadas profesiones⁸⁰ e introduce algunos cambios en la definición de los requisitos mínimos de formación para las profesiones que se benefician del reconocimiento automático de sus cualificaciones. La Directiva incluye asimismo el fomento del Desarrollo Profesional Continuo de estas profesiones que gozan de reconocimiento automático.

Ya en 2014, se adoptó la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, que deberá ser transpuesta por los Estados miembros a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales antes del 30 de septiembre de 2016. Dicha norma establece las condiciones de entrada y de estancia de los nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Asimismo, dispone un conjunto común de derechos a los que los trabajadores temporeros pueden acogerse durante su estancia en la Unión Europea con el fin de evitar su explotación económica y social.

La Directiva también prevé medidas para evitar que las estancias temporales de trabajadores de terceros países se conviertan en permanentes. Además, según esta, los

79. Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) núm. 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”).

80. La jurisprudencia del TJCE estableció el principio de acceso parcial a la profesión (Asunto C-330/03 de 19 de enero de 2006, *Colegios de Ingenieros*). Así, en el supuesto de que no existan motivos de interés público justificados para prohibirlo, a un profesional se le deberá conceder acceso parcial cuando las diferencias entre los ámbitos de actividad de la profesión en cuestión sean tan amplias que no se puedan compensar con medidas adicionales. La Directiva recoge y regula dicho principio en su artículo 4 septies.

Estados miembros mantendrán el derecho de determinar los volúmenes de admisión de trabajadores temporeros de terceros países y tendrán la posibilidad de rechazar las solicitudes de estos si existen trabajadores comunitarios disponibles para realizar las labores que aquellos pretenden llevar a cabo.

Asimismo, en 2014 fue adoptada la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores, que deberá ser traspuesta por los Estados miembros a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales a más tardar el 21 de mayo de 2016. Dicha Directiva tiene por objeto el establecimiento de disposiciones que pretenden facilitar la aplicación uniforme y el cumplimiento en la práctica de los derechos que confieren el artículo 45 del TFUE y los artículos 1 a 10 del Reglamento (UE) núm. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

También en 2014, el 29 de abril, se aprobó la Directiva sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa, que al cierre de esta Memoria se encontraba pendiente de publicación oficial. Su objetivo consiste en facilitar la transferencia de capacidades dentro de las empresas tanto hacia la Unión como dentro de la misma, con el fin de potenciar la competitividad de la economía europea y de complementar el conjunto de medidas de la Unión dirigidas a la consecución de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea 2020, y persigue dos fines específicos: introducir un procedimiento especial que regule la entrada y residencia y las normas sobre la expedición por los Estados miembros de permisos de residencia para los nacionales de terceros países que soliciten residir en la Unión a efectos de un traslado dentro de una misma empresa, y definir los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro en virtud de la Directiva y determinar en qué condiciones pueden residir en otros Estados miembros.

De otro lado, hay que apuntar que durante 2013 prosiguieron, en el seno del Consejo, los trabajos de debate y de preparación de diversas propuestas de Directivas sociolaborales, tales como la 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 servicios⁸¹, la destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines⁸² y la dirigida a aplicar el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual⁸³.

81. COM (2012) 131 final.

82. COM (2012) 614 final.

83. COM (2008) 426 final.

Por último, en el primer cuatrimestre de 2013 se planteó una nueva propuesta de Directiva en el ámbito sociolaboral, a saber, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair*⁸⁴. Sobre esta propuesta de Directiva, en noviembre de 2013 la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo adoptó el borrador de informe en primera lectura.

2.1.2. España

El contexto del diálogo social en 2013 siguió fuertemente marcado, en el plano de las relaciones laborales y del empleo, por la aplicación de la reforma laboral aprobada en 2012, y por la continuidad en la utilización de la técnica de la legislación de urgencia como herramienta para regular el mercado y las relaciones de trabajo, en algunos casos para modificar o profundizar en aspectos de aquella, normas que no han contado con el consenso de las organizaciones de los interlocutores sociales⁸⁵.

Escaso resultado del diálogo social tripartito

En el ámbito tripartito de diálogo, en consecuencia, 2013 arroja un balance de escasos resultados. En él, fundamentalmente, se alcanzó un relevante acuerdo sobre mejora de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, pero en esencia continuó presente el disenso en torno a cuestiones de honda repercusión social en el contexto de los efectos de la crisis y de las políticas socioeconómicas recientes, como el que se puso de manifiesto, notoriamente, con ocasión de la reforma de las pensiones materializada a finales del año.

Más allá de ejemplos puntuales en uno u otro sentido, debe hacerse una llamada para que el instrumento del diálogo social se incorpore de una manera efectiva y plena en los procesos de configuración de las políticas socioeconómicas y laborales, en una coyuntura en la que la gravedad y la urgencia de los problemas convierte en más justificado y necesario contar con la opinión y la búsqueda del consenso de los interlocutores sociales en torno a estrategias equilibradas para la salida de la crisis y la paliación de sus consecuencias.

La negativa situación de partida en el terreno de la actividad económica y del empleo había llevado a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a adoptar, desde finales de 2012 y principios de 2013, planteamientos y propuestas para volver a situar

El desempleo juvenil: Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven

84. COM (2013) 151 final.

85. A título de ejemplo, cabe citar las normas laborales del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, cuya tramitación en las Cortes dio lugar a la Ley 1/2014, y el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, todas las cuales se tratan, entre otras novedades normativas, en el apartado 2.2 de este capítulo.

el diálogo social en la agenda y tratar de formular soluciones consensuadas frente a la crisis, buscando la incorporación del Gobierno a dicha dinámica.

En esas coordenadas se sitúa el proceso de diálogo a tres bandas mantenido en el mes de enero y principios de febrero por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT en relación con la situación del paro juvenil y las posibles medidas para combatirlo. Gobierno e interlocutores sociales alcanzaron consensos parciales sobre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, aprobada por el Gobierno tras el citado proceso, pero no un acuerdo global sobre la misma, y en concreto sobre las medidas consideradas de choque que contenía y que se incorporaron, entre otras, en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo⁸⁶.

En síntesis, desde las organizaciones empresariales se proponía que las medidas incorporasen más flexibilidad en jornada, salario y funciones en determinados contratos, especialmente en el contrato eventual y en el contrato a tiempo parcial. También proponían modificar el contrato para la formación y el aprendizaje para reducir lo que consideran rigideces del mismo. Por el contrario, las organizaciones sindicales proponían mantener la conformación de los contratos existente antes de la aprobación de las medidas, pero incentivando mediante reducciones y/o bonificaciones aquellos destinados a jóvenes desempleados.

El presidente del Gobierno y los secretarios generales de CCOO y UGT, y los presidentes de CEOE y CEPYME, mantuvieron una reunión, el 16 de mayo de 2013, en la que abordaron diversos temas relativos al ámbito de las políticas europeas y en relación con la situación económica y social interna, que sirvieron para delimitar el terreno de las cuestiones centrales y urgentes que preocupan tanto a los responsables políticos como a los representantes empresariales y sindicales en relación con la crisis y sus efectos económicos, sociales y laborales, y en las que es deseable seguir intentando encontrar espacios de consenso.

Reunión de los interlocutores sociales con el presidente del Gobierno

En el ámbito europeo, coincidieron en la necesidad de mantener posiciones comunes de cara a las instituciones comunitarias, entre ellas en la necesidad de combinar políticas para la sostenibilidad de las cuentas públicas, el impulso de la actividad económica, la modernización del tejido productivo y la generación de empleo. En el ámbito interno, incidieron en el lastre que supone para la reactivación la restricción de crédito a las familias y las empresas, y los posibles instrumentos al respecto, así como en la necesidad de mejorar la eficiencia y equidad del gasto público. Asimismo,

86. Cuya posterior tramitación en las Cortes dio lugar a la Ley 11/2013, de 26 de julio, tratada en el apartado 2.2 de este capítulo.

coincidieron en el papel de la negociación colectiva como instrumento que puede contribuir a la mejora del empleo y de la actividad, y, en este sentido, destacaron la importancia del II AENC, en tanto que es una apuesta firme de los protagonistas de las relaciones laborales por propiciar una evolución moderada de salarios, los beneficios y los precios, y por la creación y mantenimiento del empleo, para lo cual da preferencia a la utilización de instrumentos de flexibilidad interna como alternativa a la extinción de puestos de trabajo. Por último, coincidieron en abrir o impulsar las mesas de diálogo, entre otras, en el ámbito de las medidas de protección social necesarias de cara a los sectores más desfavorecidos, en materia de formación profesional para el empleo, y en materias de Seguridad Social, tanto para una nueva regulación del sistema de cotización en el trabajo a tiempo parcial como para la definición del factor de sostenibilidad de las pensiones.

No obstante, más allá de las coincidencias en torno a la identificación de problemas, y de las expectativas sobre determinadas mesas de diálogo, el encuentro no se tradujo en medidas a abordar desde el consenso en relación a la situación económica, social y del mercado de trabajo.

El 18 de marzo de 2014 se reunieron de nuevo el presidente del Gobierno y los máximos representantes de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. En el comunicado conjunto emitido tras el encuentro se recogió el compromiso expresado de impulsar el diálogo social para favorecer el cambio de ciclo económico, la creación de empleo y la cohesión social. Para ello coincidieron en que es necesario abrir una nueva etapa que, con el protagonismo del diálogo social, requiere impulsar medidas para favorecer el crecimiento e impulsar la creación de empleo. Para todo ello se propusieron desarrollar en 2014 un calendario de negociaciones en los ámbitos tripartito y bipartito, en este último particularmente en relación a las que afectan al desarrollo de la negociación colectiva.

El futuro de la formación profesional para el empleo es el objeto de la Mesa de diálogo social tripartito que se constituyó el 9 de mayo, presidida por la Secretaria de Estado de Empleo, con el objetivo fundamental de impulsar un nuevo Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo que permita renovar el modelo de la FPE actualmente existente⁸⁷. En el marco de dicha Mesa se elaboró y emitió un comunicado conjunto (recuadro II-10) con el objetivo de trasladar a la sociedad un mensaje consensuado de transparencia en la aplicación de los fondos procedentes de la cuota de formación profesional, incluyendo los destinados a la formación de desempleados gestionados por las comunidades

Formación para el empleo

87. La Mesa estaba encargada, además, de avanzar en las propuestas técnicas de las convocatorias de formación para 2013, que se aprobaron finalmente por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en el mes de junio.

RECUADRO II-10. PRINCIPIOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN NUEVO ACUERDO DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

- Adecuar la formación a las necesidades del mercado de trabajo, de tal forma que se incremente su eficacia y se ahonde en la calidad de la formación, en la mejora de la empleabilidad y desarrollo profesional de los trabajadores y de la competitividad de las empresas.
- Establecer la redistribución de fondos de la formación de demanda y formación de oferta de acuerdo con las necesidades de empresas y trabajadores.
- Llevar a cabo las actuaciones necesarias para que la totalidad de los fondos destinados a la formación para el empleo se gestionen atendiendo a los principios de transparencia, concurrencia, evaluación y medición del impacto, con el objeto de permitir a los ciudadanos tener conocimiento del destino y el uso de los mismos.
- Desarrollar un Plan de Seguimiento y control a través de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo sobre la totalidad de los fondos de la formación para el empleo con un sistema de información que permita conocer y compartir los resultados de los planes de seguimiento y control ejecutados por las distintas Administraciones públicas.
- Propiciar cuantos acuerdos y mecanismos sean necesarios, también en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, para que los fondos de empleo se rijan por los mencionados ejes.

Fuente: Comunicado conjunto del MEYSS, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, sobre formación profesional para el empleo (28 de junio de 2013).

autónomas⁸⁸, y más adelante se celebraron reuniones en las que las partes han intercambiado posiciones y planteamientos de cara a un nuevo sistema.

Entre los resultados más tangibles en 2013, hay que destacar el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, firmado el 31 de julio entre el Gobierno y las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. Dicho acuerdo se alcanzó al final de un proceso de negociación que se había iniciado a mediados de abril en una reunión de la ministra de Empleo y Seguridad Social con los líderes de las mencionadas organizaciones, en la que se trató de impulsar la búsqueda del consenso necesario para una nueva regulación del sistema de cotización del trabajo a

Protección social de los trabajadores a tiempo parcial

88. Asimismo, se constituyó un subgrupo para analizar las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas recientemente en materia de formación profesional para el empleo, con el encargo de elaborar un informe conjunto sobre estos aspectos. Se trata de una serie de sentencias recaídas a raíz de varios conflictos positivos de competencia interpuestos por gobiernos autonómicos en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, que regulaba el subsistema de formación profesional continua, ya derogado: SsTC 244/2012 (Cataluña), 16/2013 (Galicia), 35/2013 (Andalucía), 37/2013 (Madrid), 62/2013 (Aragón), y 65/2013 (Comunidad Valenciana).

tiempo parcial y del trabajo fijo discontinuo que mejorase la protección social de estos trabajadores⁸⁹ en aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional y nulo el precepto de la Ley general de la Seguridad Social que regulaba el método de cómputo de la cotización de los trabajadores a tiempo parcial a efectos de prestaciones del sistema⁹⁰.

Por el contrario, también en relación con el sistema de protección social, el año se cerró con la ausencia de consenso en torno a una materia de especial trascendencia como ha sido la reforma de la regulación de las pensiones de jubilación, básicamente para introducir y definir el factor de sostenibilidad del sistema a la vista de las tendencias demográficas, y para modificar el mecanismo de su revalorización, reforma que fue finalmente aprobada por ley. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas mantuvieron discrepancias de fondo con diversos aspectos de la propuesta del Gobierno, plasmada en el Anteproyecto de reforma, fundamentalmente con la regulación del índice de revalorización de las pensiones y sus efectos de posible pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas, que se pusieron de manifiesto en las conversaciones entre el MEYSS y los representantes de aquellas y que tuvieron reflejo en el dictamen emitido por el Consejo Económico y Social a consultas del Gobierno. Sin entrar aquí en el fondo de las posiciones mantenidas por las partes y de la norma finalmente aprobada, no está de más recordar que el CES hizo consideraciones acerca de la necesidad de mantener, en relación con este tipo de reformas, los cauces por los que han discurrido desde mediados de los años noventa, la Comisión del Pacto de Toledo y el diálogo social, considerando conveniente abrir los cauces de este para, sobre la base del consenso y como se ha hecho en anteriores ocasiones, continuar con el proceso de reforzamiento de la viabilidad del sistema⁹¹.

Además de lo anteriormente expuesto, cabe hacer referencia en el año a otras cuestiones en las que se han producido contactos y reuniones de naturaleza

Sostenibilidad y revalorización de las pensiones

Materias de información y consulta

89. Los contenidos del Acuerdo y su materialización normativa posterior en una nueva regulación de tales aspectos se abordan en los apartados sobre protección social del capítulo tercero de esta Memoria.

90. Disposición adicional séptima, apartado 1, regla 2.ª. STC 61/2013, de 14 de marzo (BOE de 10 de abril de 2013). Previamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia de 22 de noviembre de 2012 (Asunto C-385/11, *Elbal Moreno*) había reconocido, ante una petición de decisión prejudicial planteada por un juzgado de lo social español en relación con dicha normativa, la discriminación indirecta por razón de sexo que se daba en el caso, y había declarado que la Directiva 79/7, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, se oponía a tal normativa por exigir a los trabajadores a tiempo parcial, en su inmensa mayoría mujeres, en comparación con los trabajadores a tiempo completo, un periodo de cotización proporcionalmente mayor para acceder, en su caso, a una pensión de jubilación contributiva en cuantía proporcionalmente reducida a la parcialidad de su jornada.

91. Dictamen CES 7/2013 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

informativa y/o de consulta entre representantes de la Administración y de los agentes sociales.

Así, en materia de Seguridad Social, se mantuvieron reuniones de esta naturaleza en relación con aspectos derivados de la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS) en el Régimen General de la Seguridad Social (RGSS), concretamente sobre el desarrollo reglamentario de la Ley 28/2011, fundamentalmente en relación a la determinación de su ámbito de aplicación; en materia de previsión social complementaria, para tratar sobre el desarrollo de la misma y la elaboración del estudio al respecto previsto por la Ley 27/2011, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; y acerca de la situación de diversos proyectos normativos en tramitación, como el proyecto de Real Decreto por el que se regulan aspectos de la gestión y control de los procesos de IT inferiores a 365 días, y el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las obligaciones de la Administración de la Seguridad Social y de otras entidades en materia de información personalizada a los trabajadores sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria de la Seguridad Social y a otros instrumentos de carácter complementario o alternativo.

En materia de empleo, se informó a los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales sobre el proyecto del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, solicitándoles sus observaciones. Dicho Plan, sobre el que se da cuenta en la primera parte de este capítulo, fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de diciembre y enviado a Bruselas el 23 de ese mes.

También en un ámbito tripartito de información, se plantearon cuestiones relacionadas con las necesidades de conocimiento y de información acerca de la situación de la negociación colectiva, como la petición de seguir disponiendo de los microdatos de la Estadística de Convenios Colectivos hecha por las organizaciones sindicales y empresariales al MEYSS, a fin de continuar con una herramienta común de análisis y seguimiento de la negociación colectiva, la elaboración de un mapa de la negociación colectiva que facilitará la búsqueda de convenios y la determinación del convenio aplicable a una empresa, o los cambios introducidos en el registro telemático de convenios en relación con su vigencia y denuncia.

Por otro lado, también se trataron en dicho ámbito las necesidades presupuestarias de la gestión de la solución autónoma de conflictos en el marco del quinto Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos (V ASAC) por parte de la Fundación SIMA.

Por último, a lo largo del año se reunieron la Mesa general y las Mesas sectoriales que se constituyeron a partir de 2008 con la finalidad de llevar a cabo un seguimiento periódico del cumplimiento de los compromisos derivados del Protocolo de Kioto sobre control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el ámbito de la negociación bipartita entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que en 2012 alcanzaron acuerdos muy relevantes en el terreno de las relaciones colectivas de trabajo, como son fundamentalmente el

II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC) y el V ASAC, debe darse cuenta del pacto suscrito en el mes de mayo por la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre la ultraactividad de los convenios colectivos⁹². Con dicho Acuerdo, los agentes sociales han seguido manteniendo el compromiso con la promoción de soluciones negociadas a cuestiones de indudable impacto en las relaciones sociales y laborales.

*Las organizaciones
sindicales y empresariales
continuaron promoviendo
soluciones acordadas*

El contenido del Acuerdo y los posibles efectos inducidos en la dinámica de la negociación colectiva se abordarán más adelante. Baste recordar aquí que los motivos que dieron lugar a su negociación derivaban de la preocupación y el debate por los potenciales efectos que sobre una parte de la negociación colectiva podía llevar aparejados la limitación a un año de la ultraactividad de los convenios colectivos que hubiesen sido denunciados y hubiesen finalizado su vigencia, salvo que otra cosa hubiesen dispuesto las partes negociadoras⁹³, plazo de vigencia ultraactiva que terminaba el 8 de julio de 2013 para aquellos convenios que ya estuvieran denunciados a la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁹⁴. El Acuerdo fue fruto de un diálogo en el seno de la Comisión de Seguimiento del II AENC, que, además de asumir otros compromisos en relación con diversos aspectos de la negociación colectiva, puso en marcha a principios del mes de abril un Grupo de Trabajo encargado de determinar los convenios y trabajadores que podrían verse afectados por el cese de la ultraactividad en la citada fecha del 8 de julio.

En el marco de la Comisión de Seguimiento del II AENC se han abordado, además, otras cuestiones como la evolución de la negociación colectiva, la solicitud a la Administración de la información necesaria para la evaluación de la aplicación del II AENC, y la creación de un grupo de trabajo sobre la evolución económica, del empleo y de los salarios.

Fuera de la negociación colectiva, pero estrechamente ligado a ella, las organizaciones empresariales y sindicales han abordado el balance del primer año de aplicación del V ASAC, y otros aspectos relacionados con su aplicación y gestión, en el marco de la Comisión de Seguimiento de dicho Acuerdo.

Dentro de un contexto de sustancial continuidad con respecto a 2012 en la situación y las políticas socioeconómicas, marcadas estas últimas por la intensificación de los objetivos de consolidación fiscal y de reducción del déficit, que han venido desplegando

92. CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos, de 23 de mayo de 2013.

93. Como es sabido, la consecuencia de dicha limitación es que, transcurrido ese plazo desde la denuncia sin haberse acordado un nuevo convenio ni haberse dictado un laudo, el convenio de origen perderá su vigencia, salvo pacto en contrario, y se aplicará el convenio colectivo de ámbito superior “si lo hubiere” (artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores en la redacción dada por la Ley 3/2012).

94. Disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2012.

El diálogo siguió prácticamente ausente en las Administraciones públicas

efectos relevantes en el empleo público, cabe referirse también en 2013 a una práctica ausencia de procesos y de resultados de diálogo social en el ámbito de las Administraciones públicas. Entre otros elementos que condicionaron esta circunstancia, no está de más recordar que el año transcurrido fue el primero de aplicación completa del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que, entre otras medidas, incidió de manera sustancial en las condiciones de trabajo y en los derechos colectivos de los empleados públicos, especialmente en relación con la negociación colectiva del personal laboral⁹⁵.

Con todo, cabe hacer referencia a un acuerdo en el ámbito de la formación para el empleo⁹⁶, consistente en una modificación del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones públicas que se suscribió en 2010, en el marco de la Mesa General de negociación de las Administraciones públicas, con el fin principal de adaptarlo al contenido de determinadas sentencias del Tribunal Constitucional relativas a las competencias autonómicas sobre la formación de los empleados públicos de la Administración local⁹⁷.

Continuó el diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas con un desarrollo desigual

En 2013, el diálogo y la concertación social en las comunidades autónomas ha venido determinado y constreñido, una vez más, por los objetivos y las políticas de estabilidad presupuestaria/reducción del déficit (como consecuencia de la crisis), y condicionado asimismo por el primer año de actividad de los nuevos gobiernos de Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco y Cataluña.

En los últimos años, los diferentes ejecutivos autonómicos vienen desarrollando sus políticas en un entorno de restricciones presupuestarias⁹⁸.

En Andalucía, Asturias y Cataluña se alcanzaron durante 2013 nuevos acuerdos económicos y sociales a tres bandas entre los gobiernos y las organizaciones sindicales y

95. Véase una descripción del conjunto de las medidas en materia de trabajo de los empleados públicos del Real Decreto-ley 20/2012 en Memoria CES 2012, capítulo II-2.1.2.

96. Firmado el 19 de julio de 2013 y ratificado por la Mesa General de Negociación de las Administraciones públicas el 26 de septiembre de 2013.

97. Sentencias del TC 225/2012 y 7/2013.

98. A este respecto, cabe recordar que para 2013 se fijó un objetivo de estabilidad presupuestaria del -1,3 por 100 del PIB para el conjunto de las comunidades autónomas. Sin embargo, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo, el 30 de agosto de 2013, por el que se permitían, para dicho ejercicio, objetivos de déficit diferenciados para cada una de las comunidades autónomas de régimen común en una horquilla que oscilaba entre el -1 por 100 y el -1,6 por 100 del PIB, según lo acordado previamente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en 2012, el objetivo de déficit para el conjunto de las comunidades autónomas fue del -1,5 por 100).

Por lo que respecta al periodo 2014-2016, el Consejo de Ministros aprobó, en el citado Acuerdo de 30 de agosto de 2013, un objetivo individual de estabilidad presupuestaria del -1 por 100 del PIB para 2014; del -0,7 por 100 del PIB para 2015 y del -0,2 por 100 del PIB para 2016 para cada una de las comunidades autónomas.

CUADRO II-37. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2013-2014

Comunidades autónomas	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	VII Acuerdo de Concertación social 2010-2013.	24/11/2009	Junta de Andalucía, C. E. Andalucía (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía.	20/03/2013 (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.	07/03/2012	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Asturias	Acuerdo por el Empleo y el Progreso de Asturias 2013-2015. (1)	09/02/2013	Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Canarias	Estrategia Canaria de formación y empleo 2012-2014.	29/12/2011	Gobierno de Canarias, CAC (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cantabria	Compromiso de legislatura (Acuerdo Marco) para el desarrollo de la concertación social en Cantabria 2011-2015.	10/11/2011	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT.
Castilla y León	III Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2014-2020.	2014-2020	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Estrategia integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Empleo 2012-2015.	07/03/2012	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León 2014.(2)	29/01/2014 (vigente de 2014 a 2016)	Consejo de Diálogo Social: Junta de Comunidades, 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 Comunidades, 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.	15/05/2013	Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT.
Comunidad Valenciana	Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo II 2009-2013 (PAVACE II).	11/09/2008	Generalitat Valenciana, CIERVAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Extremadura	Acuerdo por la Prosperidad, el Futuro y el Empleo para Extremadura.	10/02/2012 (vigencia de varios años)	Gobierno de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Galicia	14 Acuerdos sobre: empleo, competitividad, reactivación económica, bienestar e inclusión social.	25/01/2012 (vigentes en 2012 y posteriores)	Xunta de Galicia, CEG (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

CUADRO II-37. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2013-2014 (continuación)

Comunidades autónomas	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Murcia	Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013.(3)	24/07/2006	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO y UGT.
	Acuerdo Marco para el crecimiento económico y la creación de empleo en la Región de Murcia.	25/01/2012 (vigencia de varios años)	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO y UGT.
Navarra	Acuerdo para la continuidad del IV Plan de Empleo (2009-2012) durante 2014.	30/12/2013	Gobierno Foral, CEN (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
La Rioja	Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015.	30/12/2011	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

(1) Este Acuerdo contiene un subacuerdo denominado Acuerdo para la sostenibilidad de los sistemas educativo y sanitario públicos 2013-2015, el cual no fue 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 de comunidades 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) Está previsto que el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020 se apruebe durante el primer semestre de 2014.

Fuente: elaboración propia.

empresariales más representativas⁹⁹, originados fundamentalmente por la necesidad de contrarrestar las adversas consecuencias de la crisis en sus respectivas regiones (al igual que los suscritos en 2012). Dichos nuevos acuerdos, unidos a los de la misma naturaleza que ya estaban vigentes en 2013, y que fueron firmados en ejercicios precedentes, suponen que casi todas las comunidades autónomas contaban en 2013 con algún acuerdo de diálogo social tripartito en vigor (cuadro II-37), extremo este que también aconteció en 2012. Los acuerdos, en líneas generales, tenían igualmente una vigencia plurianual, cuyo término se ajustaba, en algunos casos, al final de la legislatura (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y La Rioja).

Los nuevos acuerdos autonómicos tripartitos firmados durante 2013, en Andalucía, Asturias y Cataluña, contaban, al igual que los suscritos en 2012, con dos aspectos en común, a saber: una importante limitación de recursos presupuestarios y la finalidad principal de reactivar la economía, mejorando la competitividad, y el empleo, reduciendo las tasas de paro, en sus respectivos territorios, para sentar las bases de la recuperación y la cohesión social.

El Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía (con una vigencia de varios años), firmado el 20 de marzo de 2013 por la Junta de Andalucía, la patronal CEA (CEOE y CEPYME) y los sindicatos UGT y CCOO, coincidiendo con el último año de vigencia del VII Acuerdo de Concertación social 2010-2013, establecía, para la consecución de sus objetivos, una serie de medidas o actuaciones a implementar o

99. En el caso del acuerdo tripartito firmado en Navarra a finales de 2013, cabe puntualizar que no se trata de uno nuevo, sino que es una prórroga para 2014 del IV Plan de Empleo 2009-2012.

desarrollar en los ámbitos del empleo, de la negociación colectiva, de la financiación de la actividad productiva, de los sectores productivos, de la inversión pública, de la internalización de las empresas, de la I+D+i, de la eficiencia de las Administraciones públicas, de las políticas sociales y de la financiación de la comunidad autónoma.

Por su parte, el Acuerdo por el Empleo y el Progreso de Asturias 2013-2015, firmado el 9 de febrero de 2013 por el Gobierno del Principado, la patronal FADE (CEOE y CEPYME) y los sindicatos CCOO y UGT¹⁰⁰, establecía como prioridad el empleo, contemplando planes de empleo para menores de 30 años y para jóvenes sin titulación¹⁰¹. Igualmente, este incluía la elaboración del Programa Integral de Fomento de la Cultura Emprendedora, la promoción exterior de las empresas de la comunidad autónoma, la financiación de proyectos empresariales, además de la preservación del Estado del bienestar y el mantenimiento de unos sistemas educativos y sanitarios de calidad.

Finalmente, el Acuerdo Estratégico de Cataluña 2013-2016¹⁰², firmado el 15 de mayo de 2013 por la Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec y los sindicatos CCOO y UGT, pretendía definir medidas, para su posterior implementación, en aras de la reactivación económica y la generación de actividad y ocupación, el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento económico basado fundamentalmente en la industria y la implantación unas novedosas bases de políticas de cohesión social. Asimismo, hay que apuntar que dicho Acuerdo otorgaba gran importancia a la configuración de medidas para la lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida.

Por otra parte, el que algunas comunidades autónomas no contasen en 2013 con ningún acuerdo vigente de diálogo social tripartito¹⁰³ refleja una falta de seguimiento o de continuidad de las mesas de diálogo social previstas en acuerdos de dicha naturaleza firmados con anterioridad en sus respectivos territorios.

Precisamente, cabe referir que a principios de 2014 (el 29 de enero), en el marco del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León compuesto por la Junta de Comunidades, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO Y UGT, se firmaron dos acuerdos entre los que destaca el Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León 2014. Este, que contaba con vigencia para dos años, establece como prioridad la contratación de desempleados y para ello contempla un plan de empleo local al que se pueden acoger ayuntamientos y diputaciones para consolidar y estabilizar el

100. Este Acuerdo contenía además un subacuerdo denominado Acuerdo para la sostenibilidad de los sistemas educativo y sanitario públicos 2013-2015, el cual no fue firmado por FADE.

101. Cabe señalar, que dichos planes de empleo incluían diversas medidas, entre las que se encontraban: planes de formación para adquirir cualificación, la posibilidad de combinar empleo y formación, facilidades para acceder a ofertas de empleo o la colaboración con empresas para facilitar contratos en prácticas o formativos.

102. Documento de bases para el impulso de la competitividad, la ocupación y la cohesión social.

103. Castilla-La Mancha, Baleares, Madrid y País Vasco.

empleo tanto en el sector público como en el privado. Además, el mismo proponía acciones en materia de prevención de riesgos laborales, formación para la igualdad y conciliación de la vida familiar y laboral, así como programas de inserción laboral tanto para desempleados que hayan agotado su prestación como para personas con discapacidad¹⁰⁴.

Asimismo, cabe hacer mención a los acuerdos bipartitos que, en el ámbito autonómico, han sido suscritos en 2013 entre las organizaciones sindicales y empresariales

Acuerdos bipartitos

más representativas en algunas comunidades autónomas, los cuales, siguiendo la tónica de años anteriores¹⁰⁵, abordan los ámbitos del empleo, la negociación colectiva y las relaciones laborales. A este respecto, cabe mencionar, entre otros, el Acuerdo firmado el 4 de julio de 2013 por la Confederación de Empresarios de Navarra (CEN) y los sindicatos UGT y CCOO de dicha región para la Revisión del Acuerdo Intersectorial de Navarra sobre Relaciones Laborales de 8 de junio de 1995, con el objeto principal de realizar las modificaciones necesarias en aquel (sobre todo en materia de empleo, negociación colectiva y diálogo social¹⁰⁶) para adaptarlo al actual contexto de crisis y conformar una herramienta que contribuya a paliar y a revertir las consecuencias más dañinas de la crisis en Navarra.

Por otra parte, aunque íntimamente relacionado con lo anterior, es necesario poner de relieve que durante el mes de junio de 2013 en algunas comunidades autónomas (Canarias y Comunidad Valenciana) se firmaron acuerdos de diálogo social bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de las respectivas comunidades autónomas dirigidos a ofrecer criterios para resolver las situaciones creadas por la limitación de la ultraactividad de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. De esta manera, estos acuerdos venían a ratificar, en su ámbito territorial, el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014 (II AENC) sobre ultraactividad de los convenios colectivos, suscrito el 23 de mayo de 2013, al que ya se ha hecho referencia.

En este contexto de acuerdos de diálogo social bipartito, igualmente hay que señalar que en el primer trimestre de 2014 (el 12 de marzo) se firmó, en Canarias, el Acuerdo para la negociación colectiva, la competitividad, el empleo y la formación. Dicho Acuerdo, suscrito por las confederaciones de empresarios canarios (CCE y CEOE TENERIFE) y los sindicatos UGT y CCOO de dicha región, estaba estructurado en dos

104. Asimismo, en el Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, se alcanzaron en mayo de 2014 el III Acuerdo Marco para la competitividad e innovación industrial de Castilla y León, 2014-2020, y el Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Castilla y León (2014-2017).

105. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Memoria CES 2012, capítulo II-2.1.2.

106. A este respecto, cabe señalar que el Acuerdo para la revisión del citado Acuerdo intersectorial contemplaba la creación de una Mesa permanente de diálogo social con el fin de impulsar la concertación social en Navarra en tiempos de crisis.

partes, la primera dedicada a un Acuerdo en materia de negociación colectiva y la segunda consistente en un Acuerdo para la competitividad, el empleo y la formación.

En la primera, el Acuerdo pretendía la potenciación de la negociación colectiva, fomentando la participación de las organizaciones legitimadas para ello, bajo el respeto del principio de autonomía colectiva, y fortaleciendo los instrumentos o sistemas de solución extrajudicial de conflictos, en especial los instituidos en torno al Tribunal Laboral de Canarias (para así solucionar las controversias que bloqueen la negociación colectiva)¹⁰⁷.

Por su parte, en la segunda, el Acuerdo abordaba materias en las que el Gobierno de Canarias jugaba un papel de relevancia, las cuales, en consecuencia, debían abordarse en el ámbito de la concertación social canaria. Por ello, el mismo contemplaba que se trasladaría al Gobierno del archipiélago la necesidad de concertar y llevar a cabo medidas para favorecer la rápida tramitación de una Ley de Participación institucional, la iniciativa empresarial, el mantenimiento y la creación de empleo, las políticas activas de empleo, el empleo juvenil, el fomento de la contratación, la formación profesional dual e integrada, la renovación de la Estrategia Canaria de Prevención de Riesgos Laborales o la lucha contra la economía sumergida, entre otras.

Por último, también en 2014 se alcanzó en Castilla y León, entre las organizaciones CECALE, CCOO Y UGT, el Acuerdo para Impulsar la Negociación Colectiva y el Acuerdo Interprofesional de Solución Autónoma de Conflictos Laborales en Castilla y León, con una duración hasta el 31 de diciembre de 2014¹⁰⁸. En su primera parte (“Impulsar la negociación colectiva sectorial”), se indicaba principalmente que independientemente de las necesidades específicas de las empresas en determinados contextos coyunturales, las partes deberían priorizar el convenio de carácter sectorial, dando prevalencia al mismo como herramienta fundamental tanto de las relaciones laborales como de la competitividad del tejido productivo de Castilla y León. Además, sobre la base de lo anterior, en dicho Acuerdo se reflejaba que tanto CECALE como UGT y CCOO acordaban recomendar a los negociadores de los convenios colectivos que pudieran resultar afectados por la posible pérdida de vigencia del convenio, que decidieran sobre una serie de fases o criterios negociales. En su segunda parte, (“Impulsar el acuerdo interprofesional – Solución autónoma de conflictos laborales en Castilla y León”) CECALE, CCOO Y UGT reconocían la importancia que en los últimos doce años había tenido dicho acuerdo para la solución autónoma de conflictos colectivos en Castilla y León y el balance positivo del funcionamiento del Servicio Regional de Relaciones Laborales, por lo que se comprometían a negociar, en el plazo más

107. En este ámbito de la negociación colectiva, cabe apuntar que el Acuerdo contemplaba, en un apartado concreto, lo relativo a las situaciones surgidas por la limitación de la ultraactividad de la Ley 3/2012, citadas anteriormente a colación de los acuerdos bipartitos firmados en Canarias y la Comunidad Valenciana en junio de 2013. Precisamente, el Acuerdo aludía, en este terreno, al referido acuerdo bipartito de Canarias.

108. Pendiente de formalizarse su firma al cierre de esta Memoria.

breve posible, el III Acuerdo interprofesional sobre procedimientos de solución autónoma de conflictos laborales en Castilla y León.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

En el periodo más reciente ha tenido lugar una extensa producción legislativa en materia de empleo y relaciones laborales con la aprobación de dos reformas laborales sucesivas, la última de ellas, la intensa reforma del mercado de trabajo llevada a cabo mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y la posterior Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral¹⁰⁹. Al hilo de las anteriores, han visto la luz múltiples normas de aplicación y de desarrollo reglamentario, junto con otras que han regulado materias conexas y de ampliación de aspectos reformados. En contraste con ello, en 2013 hay que dar cuenta de unas novedades de alcance y extensión más limitados y puntuales, pero ciertamente relevantes por su orientación y sus potenciales efectos para el empleo y las relaciones de trabajo. Dichos cambios han consistido, fundamentalmente, en determinadas correcciones y ajustes en la reciente reforma laboral de 2012, pero también en nuevas materias reformadas.

Las novedades aprobadas en 2013 marcan una línea de continuidad con la reciente reforma laboral. Dichas novedades han incidido en esta ocasión fundamentalmente en la regulación de algunos contratos laborales, afectando al contrato de trabajo a tiempo parcial, a las modalidades contractuales formativas (contrato en prácticas y contrato para la formación y el aprendizaje), y a modalidades más recientes como el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores; o, incluso, introduciendo figuras como el “primer empleo joven”.

Estos cambios en la regulación contractual sustantiva se han acompañado, además, de una serie de incentivos a la contratación de desempleados por la vía de la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social bajo ciertos requisitos, que

109. Actualmente hay admitidos a trámite ante el Tribunal Constitucional (TC) dos recursos de inconstitucionalidad (recursos ns. 5603-2012 y 5610-2012) por los que se impugnan varios preceptos de la Ley 3/2012. Por otra parte, el 12 de febrero de 2014 el TC emitió un auto (Auto TC 43/2014) en el que el Pleno, por mayoría, acordó inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo social 34 de Madrid respecto del Real Decreto-ley 3/2012, globalmente considerado, y en particular, el capítulo IV, el artículo 18.8, y la disposición transitoria quinta, de dicha norma por presunta vulneración de diversos preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 86.1. El TC consideró, para no admitir a trámite la cuestión, que el citado Real Decreto-ley satisface las exigencias de haber explicitado y razonado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, así como la conexión de sentido entre dicha situación y las medidas cuestionadas, y que los concretos preceptos de este que son objeto de la cuestión de inconstitucionalidad responden a una opción de política legislativa que, desde la estricta perspectiva constitucional a la que el TC debe atenerse, no genera lesión en los derechos constitucionales invocados, por lo que las dudas de constitucionalidad planteadas carecen de viabilidad suficiente. La decisión del Pleno fue acompañada de un extenso voto particular, formulado por un magistrado y respaldado por dos más, que consideraba que la cuestión hubiera debido ser admitida a trámite y estimada. Y se acompañó, también, de un segundo voto particular, formulado por un magistrado, que consideraba que la cuestión de inconstitucionalidad hubiera debido resolverse al mismo tiempo que los recursos de inconstitucionalidad pendientes contra la Ley, o bien tras ellos.

se orientan en una parte importante a las microempresas y autónomos sin asalariados, conectando con un eje de apuesta por el fomento del empleo autónomo y del autoempleo completado a través de apoyo al emprendimiento en otros ámbitos (administrativo, societario, financiero o fiscal, entre otros)¹¹⁰.

Las novedades normativas han continuado introduciéndose mediante Reales Decretos-ley¹¹¹, y de nuevo en algún caso la tramitación parlamentaria de la norma de urgencia ha dado lugar a la aprobación de la correspondiente Ley que, en esencia, ha incorporado pocos cambios al respecto.

Un primer grupo de medidas fueron las adoptadas con el propósito de actuar contra la elevada tasa de paro de los jóvenes (y la incidencia en la misma del abandono educativo temprano) que, como se ha analizado, representa uno de los problemas más agudos del mercado de trabajo e implica graves consecuencias personales, sociales y productivas. Dichas medidas que, finalmente, forman parte de la más amplia Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo¹¹², reflejaban la primera parte (las llamadas “medidas de choque”) de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven que había sido aprobada previamente por el Gobierno. Las que aquí interesan ahora son las medidas de carácter contractual laboral que afectan al marco de regulación de las modalidades de contratación del trabajo por cuenta ajena, contenidas en el capítulo III de la Ley 11/2013 (“Estímulos a la contratación”), debiendo remitirse el grueso de las medidas contenidas en el título I de la Ley a otros apartados dentro de esta Memoria¹¹³.

Las medidas en materia de contratación, que aquí se recogen en síntesis, han consistido en modificar aspectos de la regulación de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, en la línea de facilitar una utilización más extensa de dichas modalidades, en acuñar alguna figura novedosa como el contrato temporal “primer empleo joven”, y en regular incentivos para una “contratación a tiempo parcial con vinculación formativa” (cuadro II-38). Los diferentes supuestos presentan como

Modificación de la contratación laboral con objetivos de empleo (I): medidas dirigidas a los jóvenes

110. Estos últimos, articulados entre otras disposiciones a través de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
111. Con un contenido predominantemente laboral, o acompañando a medidas en el terreno de la protección social o de las políticas activas de empleo que se abordarán en los apartados correspondientes de esta Memoria.
112. Procedente de la tramitación en las Cortes del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero.
113. Además de las políticas activas de empleo de este capítulo, en el que se inscribe la mayor parte de las medidas, véase el capítulo tercero de esta Memoria. En cualquier caso, las medidas del capítulo III de la Ley 11/2013 (“Estímulos a la contratación”) se puede decir que su naturaleza es la de medidas de política activa de empleo, que, además, contienen aspectos contractuales, en el sentido de que la finalidad de política activa de empleo la buscan mediante la afectación del régimen jurídico de determinadas modalidades de contratos laborales.

CUADRO II-38. MODIFICACIONES RECIENTES EN LA CONTRATACIÓN LABORAL (I)

(Ley 11/2013, de 26 de julio, procedente del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero)

Materias	Principales cambios
Contratación a tiempo parcial con vinculación formativa	Se prevé una contratación a tiempo parcial (indefinida o temporal) con vinculación formativa con desempleados de larga duración menores de treinta años (35 en personas con una discapacidad igual o mayor del 33%), que carezcan de experiencia laboral o posean una inferior a tres meses, que procedan de otro sector de actividad, y que carezcan de titulación educativa-formativa o certificado de profesionalidad. Los trabajadores deberán compatibilizar el empleo con la formación o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato. La jornada pactada no puede ser superior al 50 por 100 de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. Lleva aparejado un incentivo de reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, que varía en función del tamaño de la empresa.
Contrato temporal “primer empleo joven”	Se regula un contrato temporal, dirigido a incentivar la adquisición de una primera experiencia profesional, con jóvenes parados menores de treinta años (35 en personas con una discapacidad igual o mayor del 33 por 100) que carezcan de experiencia laboral o cuando la que tengan sea inferior a tres meses. Se asimila en su regulación a la figura del contrato eventual del ET, excepto en la causa del contrato, que se identifica con la adquisición de una primera experiencia profesional, y en aspectos de duración y celebración a tiempo parcial, supuesto para el que se fija una duración mínima de la jornada. Se permite a las empresas de trabajo temporal la utilización de esta figura para la puesta a disposición de los trabajadores con empresas usuarias. La transformación de estos contratos en indefinidos lleva aparejados incentivos en forma de bonificaciones de cuotas empresariales, cumpliendo ciertos requisitos.
Régimen del contrato en prácticas	Se permite la celebración del contrato en prácticas aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios siempre que el contratado sea una persona menor de treinta años. Estos contratos (con una persona menor de treinta años) conllevan reducciones de cuotas empresariales cumpliendo ciertos requisitos. Asimismo, se permite su celebración en base a un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación y el aprendizaje celebrado anteriormente con la misma empresa, eliminándose la prohibición que existía con anterioridad de encadenar estas dos modalidades contractuales cuando estaban vinculadas por el mismo título formativo.
Régimen del contrato para la formación y el aprendizaje	Se permite a las empresas de trabajo temporal celebrar contratos de puesta a disposición bajo la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje, posibilidad que anteriormente estaba excluida para tales empresas. La transformación de estos contratos en indefinidos lleva aparejados los mismos incentivos que los supuestos de contratación directa.

Fuente: Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, procedente del RDL 4/2013, de 22 de febrero (elaboración propia de una síntesis de las medidas laborales).

denominador común el estar dirigidos a desempleados jóvenes (menores de treinta años, treinta y cinco en el caso de discapacitados), y una orientación de medidas coyunturales de choque, de lo que da cuenta el que se prevén vigentes hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15 por 100, rasgo en el que se asimilan a otra de las figuras acuñadas en la reforma laboral de 2012, el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, y a la posibilidad de superación del límite máximo de edad que, con carácter general, rige en los contratos para la formación y el aprendizaje¹¹⁴.

De la Ley 11/2013 cabe hacer referencia, también, a la previsión que contiene en forma de mandato al Gobierno para que presente un informe al Congreso sobre el uso de las prácticas no laborales y sobre las modificaciones normativas y actuaciones que deberían adoptarse sobre las mismas “para potenciar su utilización como instrumento destinado a la inserción en el mercado laboral, de jóvenes sin experiencia laboral y sin cualificación profesional, de un modo adecuado”¹¹⁵. En dicho mandato subyace la preocupación por ordenar y fomentar adecuadamente un tipo de prácticas que suponen una herramienta tanto para los jóvenes, ya que pueden facilitar su transición desde la educación-formación al mundo profesional, como para las empresas, y que en ningún caso debería utilizarse para sortear o eludir la eficacia de las normas.

Las previsiones que maneja el Gobierno de un crecimiento del empleo todavía moderado para los próximos años, no obstante el contexto de final del periodo recesivo que se puso de manifiesto en la segunda mitad del año, configuran la motivación principal de las medidas en materia de contratación laboral aprobadas mediante el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores¹¹⁶. Para impulsar un crecimiento, que no se prevé con el vigor necesario, del empleo, el Gobierno consideró “preciso introducir un conjunto de ajustes menores en la normativa laboral cuyo hilo conductor es potenciar la contratación estable y la empleabilidad de los trabajadores”, al tiempo que se anuncia una simplificación administrativa de los contratos de trabajo, reduciendo el

Modificación de la contratación laboral con objetivos de empleo (II): apuesta por el tiempo parcial

114. El contrato indefinido de apoyo a los emprendedores estaba configurado inicialmente, en el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, como modalidad con vocación de permanencia, pero posteriormente en la Ley 3/2012 ya fue configurado como contrato de crisis al quedar condicionada su vigencia a tasas de paro en el mercado de trabajo del 15 por 100 o superiores. Por otra parte, la disposición transitoria 9.ª de dicha Ley también recogió la posibilidad de concertar contratos para la formación y el aprendizaje superando el límite máximo de edad de esta modalidad (25 años) con trabajadores menores de 30 años, hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100.

115. Disposición adicional octava de la Ley 11/2013.

116. Se abordan aquí, pues, únicamente las medidas sobre contratación, remitiendo las que contiene en materia de cotización al capítulo tercero.

número de modelos de contratos existentes y una reordenación normativa de los incentivos a la contratación¹¹⁷.

Al margen de la valoración que pueda merecer la oportunidad y el acierto al calificar de menores las medidas incorporadas en la norma de urgencia, y su consistencia con el objetivo de impulsar el crecimiento del empleo previsto, lo cierto es que la norma opera cambios relevantes, entre otros, en el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial (cuadro II-39). Así, destacan varias medidas para flexibilizar el contrato de trabajo a tiempo parcial (CTP), ante la realidad constatada de que el porcentaje medio de trabajadores a tiempo parcial en España, aunque ha experimentado ligeros incrementos en los últimos tiempos, se sigue situando muy por debajo de la media de los países de la Unión Europea¹¹⁸.

Dichos cambios afectan, así, entre otros aspectos, a la prohibición de realización de horas extraordinarias¹¹⁹, y, más extensamente, al régimen jurídico de las horas complementarias, que se modifica, entre otros elementos, abriendo la realización de horas complementarias a los CTP temporales, elevando el límite máximo de las que se pueden pactar o acortando el plazo de preaviso para su realización; asimismo, se regula la posibilidad de ofrecimiento por el empresario al trabajador, en cualquier momento, de realización de horas complementarias de aceptación voluntaria, en CTP indefinidos y de no menos de diez horas semanales, posibilidad de ampliación sucesiva del cuánto de la prestación laboral que no computa a efectos de los porcentajes de horas complementarias pactadas. Por otra parte, se establecen para las empresas obligaciones de registro, copia y conservación documental de la jornada a tiempo parcial.

Las mencionadas modificaciones en el régimen jurídico del CTP, que atañen a la determinación de la cantidad y el momento de la prestación laboral, no son las únicas, sin embargo, siendo relevante señalar también los cambios que se producen en relación con el papel de la negociación colectiva en la regulación de esta modalidad de contrato (cuadro II-39). Dichos cambios residen, por una parte, en la desaparición de determinadas llamadas o relaciones de colaboración que efectuaba la Ley hacia el convenio colectivo en aspectos generales (así, para establecer especialidades para la conversión de contratos por determinados motivos) o específicos (entre otros, para la regulación del régimen jurídico de las horas complementarias) del CTP; por otra parte,

117. Según recoge la Exposición de motivos del Real Decreto-ley 16/2013.

118. Todo ello como también recoge la Exposición de motivos del Real Decreto-ley 16/2013. La menor utilización relativa del CTP cabe imputarla en buena medida, según el Gobierno, al menor atractivo que presenta tanto para los trabajadores como para las empresas, si bien por motivos diferentes. En relación con los trabajadores, se recuerda la reciente mejora en el régimen de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial operada en el sistema de cómputo de las cotizaciones a efectos de las prestaciones de Seguridad Social, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto; y, en relación con las empresas, se busca una simplificación del régimen jurídico del CTP para ahondar en la promoción del mismo.

119. Cabe recordar que la posibilidad de realización de tales horas había sido introducida por la reforma laboral de 2012.

desaparece la preferencia que antes se recogía en diversos preceptos por los convenios colectivos de sector en la regulación de determinados aspectos del CTP¹²⁰; además, se introducen determinadas limitaciones a las facultades de la negociación colectiva de ordenar ciertos aspectos del CTP (así, en relación con el límite máximo de horas complementarias que se pueden pactar, el convenio podrá superar el 30 por 100, pero no reducirlo; o en relación con el preaviso para la realización de horas complementarias, que el convenio podrá acortar pero no ampliar).

Junto a los cambios en el régimen del CTP, y estrechamente vinculado con ellos, el Real Decreto-ley 16/2013 ha modificado asimismo, con el objetivo de fomento de la estabilidad en el empleo, el denominado contrato indefinido de apoyo a los emprendedores para permitir su celebración a jornada parcial, modalidad de contrato que antes solo podía celebrarse a jornada completa.

Y, por otra parte, se ha abierto la modalidad del contrato de trabajo en prácticas a su utilización por las empresas de trabajo temporal, que podrán contratar a trabajadores mediante la misma para ponerlos a disposición de las empresas usuarias. Este cambio, que ya se había aprobado en el mes de febrero respecto del contrato para la formación y el aprendizaje, vino a sumarse a los operados en el régimen jurídico del contrato en prácticas por el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero (después Ley 11/2013, de 26 de julio) (cuadro II-38), con el objetivo común de facilitar la utilización de estos contratos “para mejorar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral”.

En fin, en el ámbito de la contratación laboral, se han incluido asimismo determinadas novedades en materia de limitación del periodo de prueba en los contratos temporales, de determinación del periodo de referencia para la compensación de los tiempos en los supuestos de distribución irregular de la jornada, y de reducción de jornada por conciliación para el cuidado de menores.

Entre otras medidas, que se abordan en otros apartados de esta Memoria, 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 social¹²¹, introdujo determinadas modificaciones que afectaron, en el ámbito de las relaciones de trabajo, 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

Regulación colectiva de empleo: medidas laborales de la Ley 1/2014, de 28 de febrero

120. Desaparición que refuerza la idea de continuidad con la reforma laboral llevada a cabo mediante la Ley 3/2012, de 6 de julio, a la vista de la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa introducida por esta.
121. La Ley 1/2014, de 28 de febrero, ha sido resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, sin que se aprecien cambios sustanciales respecto de este en las medidas laborales aquí mencionadas. Medidas que, por tanto, estuvieron vigentes desde el 4 de agosto de 2013.

CUADRO II-39. MODIFICACIONES RECIENTES EN LA CONTRATACIÓN LABORAL (II)

(Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre)

Materias	Principales cambios
Contrato a tiempo parcial	<p>Prohibición de la realización de horas extraordinarias (salvo supuestos ex art. 35.3 ET).</p> <p>Desaparición de la preferencia por los convenios colectivos sectoriales en la regulación de determinados aspectos de los contratos a tiempo parcial.</p> <p>Supresión de la preferencia para ocupar puestos de trabajo vacantes a tiempo completo o parcial, según los casos, en favor de los trabajadores que previamente hubiesen acordado la conversión voluntaria del contrato.</p> <p>Desaparición de la llamada a la negociación colectiva para establecer requisitos o especialidades para la conversión de contratos a tiempo completo en contratos a tiempo parcial por determinados motivos (familiares o formativos).</p> <p>Modificación del régimen jurídico de las horas complementarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Desaparece la referencia a la negociación colectiva (preferentemente sectorial) para la regulación, en su caso, del régimen jurídico de las horas complementarias. – Se permite la realización de horas complementarias en los contratos a tiempo parcial temporales (antes sólo en los indefinidos), introduciendo ahora como requisito un mínimo de duración de la jornada (“no inferior a diez horas semanales en cómputo anual”). – Elevación del límite máximo de horas complementarias que se pueden pactar desde el 15 por 100 al 30 por 100 de las horas ordinarias. En caso de que los convenios colectivos prevean otro tope máximo para las horas complementarias (se mantiene el tope legal del 60 por 100), este no podrá ser inferior al 30 por 100. – Acortamiento del plazo de preaviso al trabajador para la prestación del trabajo en horas complementarias de 7 a 3 días. Los convenios colectivos pueden acortar este plazo pero no ampliarlo. Desaparece la referencia a la negociación colectiva en cuanto a la regulación de la distribución y forma de realización de las horas complementarias. – Posibilidad de ofrecimiento por el empresario al trabajador, en cualquier momento, de la realización de horas complementarias de aceptación voluntaria, en los CTP de duración indefinida y con una jornada no inferior a diez horas semanales en cómputo anual; el número de estas no podrá superar el 15 por 100, ampliable al 30 por 100 por convenio colectivo, de las horas ordinarias, y no computan a efectos de los porcentajes de horas complementarias pactadas. – Se establecen obligaciones para el empleador de registro, copia al trabajador y conservación documental, en relación con la jornada de los trabajadores a tiempo parcial (excepto servicio del hogar familiar).
Contrato indefinido de apoyo a los emprendedores a tiempo parcial	<p>En los contratos de trabajo de duración determinada a tiempo parcial, reducción de un 1 por 100 del tipo de cotización por desempleo previsto en la LPGE para 2014.</p>
Contrato de trabajo en prácticas por ETT	<p>Se permite la celebración de este tipo de contrato a jornada parcial (antes sólo podía celebrarse a tiempo completo). Introduce ajustes para permitir el disfrute proporcional de los incentivos fiscales y de las bonificaciones empresariales de cotizaciones a la Seguridad Social.</p> <p>Las empresas de trabajo temporal podrán contratar a trabajadores mediante la modalidad de contrato en prácticas para ponerlos a disposición de empresas usuarias. Extiende los beneficios (bonificación de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social) por la conversión de tales contratos en indefinidos.</p>

CUADRO II-39. MODIFICACIONES RECIENTES EN LA CONTRATACIÓN LABORAL (II) (*continuación*)
(Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre)

Materias	Principales cambios
Periodo de prueba en los contratos temporales	Limitación del periodo de prueba a un mes como máximo (disponible por la negociación colectiva) en los contratos temporales de duración determinada concertados por una duración no superior a seis meses. Ampliación de los supuestos que interrumpen el cómputo del periodo de prueba mediando acuerdo de las partes (riesgo durante el embarazo y lactancia, y paternidad).
Compensación de tiempo en la distribución irregular de la jornada de trabajo	En los supuestos de distribución irregular de la jornada, la compensación de las diferencias entre la jornada realizada y la jornada máxima será exigible según lo acordado en convenio colectivo o, a falta de previsión al respecto, por acuerdo de empresa. En defecto de acuerdo, dichas diferencias deberán quedar compensadas en los doce meses siguientes.
Reducción de jornada por cuidado de menores	Ampliación desde los ocho hasta los doce años de la edad de los menores cuya guarda legal y cuidados da derecho a reducción de jornada.

Fuente: Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores (síntesis propia de las medidas de contratación laboral).

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

Entre las más destacables, que inciden en algunos aspectos relacionados con la última reforma laboral (Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral), está 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 en los traslados colectivos, en la modificación sustancial de condiciones de trabajo colectivas, en la suspensión de contratos y reducción de jornada, en los despidos colectivos y en los procedimientos de inaplicación de condiciones de trabajo contenidas en los convenios colectivos estatutarios. Dichas novedades impiden llevar a cabo unas negociaciones en los periodos de consultas fragmentadas por los distintos centros de trabajo cuando se extienden a varios de ellos los efectos de la decisión empresarial. Conviene recordar que, en los procedimientos de extinción colectiva, los tribunales han venido apreciando el carácter unitario y homogéneo del despido cuando existen varios centros de trabajo implicados, entendiéndose que no se contemplaba en la legislación la posibilidad de parcelar el proceso de negociación por los diferentes centros, y declarando en caso contrario la nulidad de los despidos colectivos¹²². Las modificaciones llevadas a cabo en esta materia en el Estatuto de los Trabajadores

122. Véanse, entre otras, Sentencias de la Audiencia Nacional 90/2012, de 25 de julio de 2012, 137/2012, de 16 de noviembre, y 142/2012, de 21 de noviembre.

(artículos 40.2, 41.4, 47.1, 51.2 y 4, y 82.3) tienen su necesario reflejo, para el caso de los despidos colectivos y las suspensiones y reducciones de jornada, en las adaptaciones operadas en el Reglamento que regula dichos procedimientos (Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre) por la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 11/2013, que, entre otros cambios, suprime la referencia que contenía al supuesto de negociación diferenciada por centros de trabajo.

Por otra parte, la Ley estableció reglas relativas al número máximo de miembros de la comisión negociadora; y, asimismo, reguló el momento y el plazo máximo de constitución de la comisión representativa de los trabajadores, y los efectos de su no constitución, así como reglas para atribuir la intervención como interlocutores ante la dirección empresarial en representación de los trabajadores en los supuestos en que la decisión afecte a varios centros de trabajo, distinguiendo en función de las diferentes situaciones que puede presentar la representación colectiva en una empresa (modificación del artículo 41.4 del Estatuto de los Trabajadores, al que se remiten los otros preceptos estatutarios modificados que regulan estos aspectos en los procedimientos de regulación colectiva de empleo); y, finalmente, ha completado la regla sobre las mayorías necesarias para la adopción del acuerdo, incluyendo la referencia a la comisión representativa de los trabajadores. Por otra parte, dichas modificaciones en materia de intervención como interlocutores de la empresa en representación de los trabajadores en los procedimientos de consulta, y de mayorías para la adopción de acuerdos, se han reflejado también en los preceptos correspondientes de la Ley Concursal (modificación del artículo 64, apartados 2 y 6 de la Ley 22/2003).

La Ley 1/2014 también modificó la Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción social, introduciendo determinados cambios en aspectos relativos a los procesos por despido colectivo y en la ejecución definitiva de sentencias firmes que hayan declarado la nulidad de la decisión empresarial en este tipo de procesos. En cuanto a lo primero, el Real Decreto-ley introdujo la expresión “únicamente” en relación con las causas que pueden dar lugar a la declaración de nulidad de la decisión empresarial extintiva, con el propósito de acotar o tasar dichas causas. Previamente, modificó la redacción del Estatuto de los Trabajadores (artículo 51.2) en cuanto a la documentación que debe acompañar el empresario con la comunicación de la apertura del periodo de consultas, introduciendo una referencia a “la documentación contable y fiscal y los informes técnicos” que sustituyó a la anterior referencia a “toda la información necesaria para acreditar las causas motivadoras del despido colectivo”, y manteniendo la remisión que ya se hacía al desarrollo reglamentario.

Asimismo, llevó a cabo determinadas modificaciones en relación con la impugnación individual del despido colectivo, distinguiendo según que se produzca o no una impugnación del mismo por los representantes de los trabajadores. En el primer caso las modificaciones afectan al objeto de los procesos individuales y al cómputo del plazo de caducidad de la acción individual; en el segundo, dichos cambios afectan al *dies*

a quo para el ejercicio de la acción individual y a la introducción del adverbio “únicamente” ya mencionado, en relación con las causas de nulidad de la decisión extintiva.

Finalmente la Ley llevó a cabo, asimismo, otros cambios en materia laboral que cabe destacar. Uno de ellos supone permitir la subcontratación de la actividad de intermediación laboral con otras agencias de colocación autorizadas (disposición final segunda), subcontratación que hasta la entrada en vigor de dicha norma se encontraba totalmente prohibida. Otro, referido a los procedimientos de regulación colectiva de empleo por causas económicas, ha consistido en limitar la obligación que tiene la sociedad dominante en los grupos de empresas de presentar información económica, cuando se dan determinadas condiciones de vinculación financiera con la empresa que inicia el procedimiento, a las sociedades dominantes que tengan su domicilio en España, excluyendo por tanto a las que residen en el extranjero.

Tras la entrada en vigor de la reforma laboral, cabe hacer un análisis de las primeras sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo en materia de despido colectivo a lo largo de 2013, así como de algunos pronunciamientos de otros órganos del Orden Jurisdiccional Social, como la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, dando continuidad al análisis que se llevó a cabo en la Memoria de 2012. En dicho análisis se pasaba revista a la primera doctrina judicial que se comenzó a delinear en 2012 sobre cuestiones clave de los despidos colectivos, a la par que se constataba un número amplio de sentencias que declaraban la nulidad del despido basándose principalmente en el incumplimiento por la empresa de aspectos relativos al procedimiento de consultas que se debe llevar a cabo con los representantes de los trabajadores, junto con una proporción también significativa de sentencias que consideraban concurrentes y acreditadas las causas de naturaleza económica, técnica, organizativa o productiva alegadas, declarando el carácter ajustado a derecho de los despidos¹²³.

Primeras sentencias del Tribunal Supremo sobre el despido colectivo tras la reforma laboral

De las primeras resoluciones del Tribunal Supremo recaídas en 2013 en esta materia, cabe extraer una serie de elementos que se consideran relevantes. El Alto Tribunal viene a confirmar la nulidad del despido colectivo basándose en el incumplimiento por parte de la empresa de algunos elementos relacionados con el procedimiento de consultas con los representantes de los trabajadores, en concreto aquellos que afectan a la falta de información o documentación necesaria que impide a dichos representantes disponer de la información suficiente para conocer las causas de los despidos colectivos y poder afrontar así adecuadamente el periodo de consultas. La aportación de una simple descripción cronológica de la actividad de la empresa en el mercado como pretendida “memoria explicativa” de las causas del despido

123. Véase Memoria CES 2012, capítulo II, apartado 2.2.

colectivo al inicio del periodo de consultas es manifiestamente insuficiente para considerar que se ha aportado la documentación necesaria en el proceso negociador¹²⁴. Sin embargo, la posible falta de algún documento financiero o contable, como el informe de gestión, no tendría trascendencia suficiente para acarrear por sí sola la nulidad del despido colectivo, provocándola únicamente la no aportación de documentos que impidan que la negociación alcance sus fines¹²⁵.

Una de las sentencias analizadas entiende que no se considera un incumplimiento durante el proceso de consulta la no presentación de un plan de recolocación por entender que no es un documento de obligada presentación en el momento inicial de consulta, además de considerar que tal plan solo es obligatorio en los supuestos en que el despido colectivo afecte a más de cincuenta trabajadores¹²⁶.

Con respecto al deber de negociar de buena fe, el Alto Tribunal considera no acreditado el incumplimiento por parte de la empresa del deber de negociar de buena fe si no se prueba intento alguno de viciar el consentimiento de los trabajadores¹²⁷.

En relación a la aportación documental que impide la identificación de la existencia o no de un grupo de empresas, las sentencias analizadas se pronuncian sobre la consideración del criterio de grupo de empresas en sentido laboral, con el fin de determinar la obligación de presentar la documentación exigida durante el periodo de consultas, así como para extender la responsabilidad a otros integrantes del grupo. Para ello, será necesario no solo la existencia de una dirección económica y estratégica general de conjunto, unidad de decisión y control único de la actividad económica y productiva, confusión de patrimonios o existencia de saldos acreedores o deudores entre ellas, sino también una confusión de plantillas o prestación de trabajo común, simultánea o sucesiva, en favor de las empresas del grupo¹²⁸.

En varias de las sentencias que se han examinado se aprecia la concurrencia de causas de naturaleza económica que motivan la decisión judicial de declarar la decisión extintiva ajustada a derecho, al haberse acreditado como causa de las extinciones, importantes pérdidas económicas reales¹²⁹.

El hecho de adoptar un cambio en la producción a consecuencia de dichas pérdidas, no transforma la causa económica en productiva, sino que sería una consecuencia de la primera¹³⁰.

124. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013, recurso de casación 81/2012.

125. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2013, recurso de casación 78/2012.

126. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013, recurso de casación 3/2013.

127. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013, recurso de casación 3/2013.

128. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013 y Sentencia de 25 de septiembre de 2013.

129. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013, recurso de casación 3/2013, Sentencia de 20 de marzo de 2013 y Sentencia de 20 de septiembre de 2013.

130. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013, recurso de casación 3/2013.

Uno de los fallos analizados, con relación a la justificación de las pérdidas económicas subsumibles en el supuesto legal del despido colectivo por causas económicas entiende que no es necesario que todos los datos de la situación empresarial sean desfavorables, ya que la norma, al contemplar los supuestos típicos de situación económica negativa, refiriéndose a la rentabilidad negativa o pérdidas importantes, lo hace utilizando la disyuntiva “o”, sin que se exija por tanto la concurrencia conjunta de pérdidas y de disminución persistente de ingresos o ventas, para apreciar la causa económica¹³¹.

En esta última sentencia analizada, se aprecia además la concurrencia de vulneración de un derecho fundamental de los trabajadores, al ampliar un despido colectivo por causas económicas a un grupo de trabajadores que ejerció el derecho de huelga, declarando nula la decisión empresarial de realizar tal ampliación, declarando la nulidad parcial del despido colectivo que afecta a la decisión extintiva sobre quienes ejercieron un derecho fundamental, no así con relación a los despidos anteriores fundamentados en causas económicas¹³².

Asimismo, han seguido aplicándose en 2013, por la sala de lo social de la Audiencia Nacional, los criterios que comenzaron a perfilarse el año anterior, tal y como se desprende de una selección de sentencias analizadas, de las que se reseñan sus puntos principales. En ninguna de las sentencias analizadas¹³³ se ha declarado la nulidad del despido colectivo por incumplimiento de la empresa de algún aspecto relativo al procedimiento de consultas con los representantes de los trabajadores. Con relación a la información y documentación que es preciso aportar, no se aprecian irregularidades probadas que justifiquen la nulidad del despido por esta causa. Con relación al periodo de negociación, entiende la Audiencia Nacional que la ausencia de una negociación ejemplar, sin proposiciones constructivas, no es suficiente para anular el despido, como tampoco lo es la presentación de un plan de acompañamiento social “lamentable”¹³⁴. Tampoco se ha apreciado fraude de ley, coacción o abuso de derecho que vulnere el deber de negociar de buena fe¹³⁵. Destaca la Audiencia en una de sus sentencias¹³⁶, que el proceso de negociación ha de ser unitario, pero la ilicitud inicial de una negociación por franjas de trabajadores puede ser subsanada por la intervención de un mediador que concluye con un acuerdo suscrito por la mayoría de los representantes de los trabajadores.

131. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2013, recurso de casación 11/2013.

132. Dicha Sentencia va acompañada de un extenso voto particular, según el cual se debería haber declarado la nulidad de todos los despidos efectuados.

133. SSAN de 13 de mayo de 2013 (93/2013), de 20 de mayo de 2013 (95/3013), de 4 de julio de 2013 (140/2013), de 28 de octubre de 2013 (190/2013) y de 17 de julio de 2013 (146/2013).

134. SAN de 13 de mayo de 2013 (93/2013).

135. SAN de 28 de octubre de 2013 (190/2013).

136. SAN de 4 de julio de 2013 (140/2013).

Las sentencias analizadas consideran acreditadas por la empresa las causas de naturaleza económica, organizativa o productiva alegadas, declarando ajustada a derecho la decisión extintiva en los supuestos planteados¹³⁷.

Otra de las sentencias estudiada entiende que no concurre falta de legitimación activa para la impugnación del despido colectivo cuando dicha impugnación es instada por una “comisión de representantes”, ante la ausencia de representación legal o sindical, ya que entiende la Audiencia Nacional que están legitimados para impugnar el despido colectivo tanto los representantes legales o sindicales como las comisiones *ad hoc*, puesto que son representantes legales de los trabajadores tanto para negociar el periodo de consultas, como para impugnar o ser demandadas¹³⁸.

La Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, supuso la concreción de deter-

Desarrollo de los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje

minados aspectos que, relacionados con la actividad formativa, habían quedado emplazados a un desarrollo posterior en el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. Entre las materias concretadas por la norma destacan la regulación del tiempo dedicado a la actividad formativa, el contenido y los centros impartidores de dicha actividad y la financiación, a través de bonificaciones, del coste de esta formación.

En relación con la duración mínima prevista para la actividad formativa, la Orden dispone que no puede ser inferior al 25 por 100 de la jornada máxima durante el primer año y al 15 por 100 durante el segundo y tercer año¹³⁹, permitiendo que esta actividad se concentre en determinados periodos cuando se haga constar expresamente. Esta actividad formativa, que será la necesaria para la obtención de un título de formación profesional o certificado de profesionalidad, debe ser, con carácter previo a la formalización del contrato, o sus prórrogas, autorizada por el Servicio Público de Empleo competente. Asimismo, dentro de esta actividad, la norma permite que se incluya, previa autorización, formación complementaria asociada a las necesidades de la empresa o del trabajador, sin que esta sea considerada como trabajo efectivo ni objeto de financiación pública mediante bonificaciones.

137. SSAN de 20 de mayo de 2013 (95/2013), de 4 de julio de 2013 (140/2013), de 28 de octubre de 2013 (190/2013) y de 17 de julio de 2013 (146/2013). Véase la SAN 190/2013, en la que se declara la concurrencia de una situación económica negativa grave en la empresa demandada, así como la concurrencia de causa organizativa por sobredimensionamiento de su plantilla y se concluye que los criterios de selección afectados fueron objetivos, al utilizarse los instrumentos de gestión habituales en la empresa. La SAN 95/2013, considera probada la causa económica del despido por las pérdidas millonarias y desmesuradamente crecientes en los dos últimos ejercicios e importantes valores negativos de rentabilidad bruta.

138. SAN de 13 de mayo (93/2013).

139. Recordar que el Real Decreto 1529/2012 redujo la duración mínima de la actividad formativa el segundo y tercer año con respecto a la regulación anterior.

En lo referente a los centros de formación, la norma recoge un listado de centros que estarán habilitados para impartir dicha actividad formativa, incluyendo a las empresas cuando estas dispongan de la preceptiva autorización de la Administración educativa o laboral competente.

Las empresas podrán financiarse los costes relativos a esta formación a través de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social, en función del cumplimiento de unos requisitos de entre los que destacan la suscripción del acuerdo para la actividad formativa con información a la representación legal de los trabajadores y la custodia de los soportes justificativos del coste y pago de la formación. Los costes financiados se calcularán de acuerdo a unos módulos económicos definidos en la Orden en función de si dicha formación se imparte de forma presencial o a distancia.

El Salario Mínimo Interprofesional (SMI) se fijó para 2013 en 645,30 euros al mes, o 9.034,20 al año, incrementándose en un 0,6 por 100 sobre la cuantía de 2012, que a su vez no se movió respecto de la de 2011¹⁴⁰. Ante la propuesta de actualización del mismo para 2014, que finalmente se ha concretado en una nueva congelación¹⁴¹, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas pusieron de manifiesto sus posiciones sobre la misma y sobre los factores que intervienen en su determinación¹⁴².

El Salario Mínimo Interprofesional, actualización y determinación

Las organizaciones sindicales UGT y CCOO, a la vista del empeoramiento de la calidad de vida de la población, la pérdida progresiva de su capacidad adquisitiva y el incremento en la desigualdad de la distribución de la renta, consideran que es necesario preservar la protección de las personas que se encuentran en situación de desempleo, así como mejorar el poder adquisitivo de aquellas que reciben un salario menor y cuyas condiciones de vida se van deteriorando a medida que transcurre la crisis. En este sentido, abogan por la recuperación progresiva y modulada del poder de compra del SMI, impidiendo que su capacidad adquisitiva real prosiga su caída experimentada desde 2009 y

140. Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013.

141. Real Decreto 1046/2013, de 27 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2014. En relación con este, las organizaciones sindicales UGT y CCOO formularon el 6 de marzo de 2014, ante la OIT, reclamación contra el Gobierno de España por violación de derechos relacionados con la fijación del salario mínimo, con vulneración del Convenio de la OIT núm. 131 sobre fijación de salarios mínimos, al entender que impide cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias al perder poder de compra año a año y que se ha efectuado en ausencia de un proceso de consulta exhaustiva con las organizaciones sindicales.

142. El salario mínimo, cuya fijación le corresponde al Gobierno en consonancia con el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores, se fija cada año, previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, teniendo en cuenta una serie de factores de determinación: el IPC, la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.

RECUADRO II-11. PROPUESTA SINDICAL DE REVISIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Dado que la mejora del poder de compra del SMI contribuye al fortalecimiento de la cohesión social y a la reducción de las desigualdades, la crisis económica no puede servir de excusa para no avanzar progresivamente hacia la consecución del objetivo del 60 por 100 del salario medio neto recogido en la Carta Social Europea.

La contención de las rentas de la propiedad y el trabajo (ya se produzca a través de la primera o segunda distribución de la renta) tiene que repartirse de manera proporcional, salvaguardando a quienes pierden su empleo o a aquellos otros cuyo nivel salarial les sitúa por debajo del mínimo exento de participar en dicho esfuerzo, en cuyo caso se encuentran los trabajadores y trabajadoras retribuidos con el SMI.

El descenso de la participación de las rentas del trabajo en la economía, unido al avance de las condiciones de pobreza y desigualdad, nos conduce a insistir en la necesidad de definir, en un escenario de cinco años, la recuperación progresiva y modulada del poder de compra del SMI, impidiendo que su capacidad adquisitiva real prosiga con la caída experimentada desde 2009 y facilitando su aproximación al objetivo establecido por la Carta Social Europea.

Además, con el fin de evitar que se produzcan pérdidas de poder adquisitivo del SMI, se pide la reforma del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores para asentar sobre nuevas bases la determinación anual del SMI.

Fuente: UGT y CCOO, "Salario Mínimo Interprofesional. Propuesta de actualización 2014".

facilitando su aproximación al objetivo establecido por la Carta Social Europea, alcanzar el 60 por 100 del salario medio neto (recuadro II-11).

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME consideran que es muy probable que elevaciones sobre el SMI como la planteada por las organizaciones sindicales tengan efectos negativos sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo de jóvenes, parados de larga duración y mayores, y recuerdan que se ha de ser sumamente cauteloso con el procedimiento para establecer medidas de revalorización salarial en cualquier ámbito, sin que se haya evaluado a priori su alcance y repercusión. En este sentido, consideran que se debe producir una convergencia de la actualización del SMI con los parámetros fijados para el incremento salarial recogidos en el II AENC, teniendo en cuenta que su revalorización puede introducir efectos en los incrementos pactados en la negociación colectiva. Por lo tanto, estiman que la evolución del SMI debe plantearse en un escenario anual conforme a las circunstancias de sus valores determinantes y, en particular, por la evolución del mercado de trabajo (recuadro II-12).

No obstante la diferencia señalada de opiniones de las organizaciones sindicales y empresariales, cabe señalar que en ambos tipos de propuestas se entra a valorar la

RECUADRO II-12. PROPUESTA EMPRESARIAL DE REVISIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Las perspectivas de salida de la crisis de la economía española en 2014, con tasas reducidas de crecimiento de la actividad y con recuperación del crecimiento del empleo en términos anuales en el segundo semestre del periodo, son el marco general que debe sustentar cualquier toma de decisiones por parte de los interlocutores sociales.

Factores como el aún débil pulso de la demanda interna y la restricción crediticia mantendrán, en este periodo, un impacto significativo en la actividad empresarial, en las decisiones de inversión y, por ende, en la evolución del mercado de trabajo.

El periodo de crisis por el que hemos atravesado ha impuesto un continuo proceso de reorientación y reestructuración de la actividad de multitud de empresas, que comenzarían a verse beneficiadas por el tirón de la evolución de los mercados exteriores, viéndose reforzada esta situación por factores clave para la competitividad como son los costes laborales unitarios.

En este sentido, es imprescindible mantener la contención de precios y costes con el objetivo prioritario de contribuir a la consolidación de la recuperación económica y a la creación de empleo.

Por todo ello, se debe producir una convergencia de la actualización del SMI con los parámetros fijados para el incremento salarial en 2014 en el II AENC, y con el enfoque que se ha seguido en la valoración conjunta de factores que determinarán su cuantía para este periodo. Concretamente para 2014 el citado Acuerdo prevé que si el incremento del PIB a precios constantes en 2013 es inferior al 1 por 100, el aumento salarial no excederá el 0,6 por 100. Luego dentro de este marco debe fijarse la actualización del SMI.

La evolución del SMI debe plantearse en un escenario anual conforme a las circunstancias de sus valores determinantes y, en particular, por la evolución del mercado de trabajo. En este sentido, podría ser conveniente la apertura de un proceso de revisión y modificación del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores donde se contemplen nuevas bases para la determinación del SMI.

Fuente: CEOE y CEPYME, "Consideraciones en relación con la actualización del Salario Mínimo Interprofesional para 2014".

adecuación de los criterios de revisión del SMI, considerando que podría ser conveniente la apertura de un proceso de revisión del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores para la modificación de los factores de determinación.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

La negociación colectiva de 2013, con datos de registro todavía provisionales por incompletos, dibuja un panorama en el que continúan algunas de las tendencias observadas en

los años inmediatamente anteriores, junto con otras que cabe calificar de novedosas; la comprensión y valoración del conjunto pasa por recordar algunos de los principales elementos del contexto en el que se ha desarrollado aquella.

En el plano económico, la negociación colectiva de 2013 se desarrolló de nuevo en un contexto de deterioro de la actividad, representado por una caída del PIB del -1,2 por 100 en el conjunto del año. La nueva contracción económica fue, sin embargo, menor a la experimentada en 2012 (-1,4 por 100), al tiempo que siguió una evolución diferente a lo largo del año con respecto al anterior, marcando el final de la recesión a partir de una variación intertrimestral del PIB positiva en la segunda mitad del año. Con todo, esta evolución de la actividad no evitó que se produjera, de nuevo, una fuerte destrucción de empleo en el conjunto de 2013 con un descenso de los ocupados de más de medio millón en promedio (-3,1 por 100), aunque con un ritmo de descenso progresivamente menor, y un nuevo aumento del paro, si bien el menor en el periodo de la crisis. Todo ello continuó planteando un difícil contexto para el desarrollo de las relaciones laborales y de la negociación colectiva, máxime después del intenso ajuste acumulado en los últimos años.

Por último, la inflación registró una evolución más favorable que en el año anterior, con una tasa anual media del 1,4 por 100 (8 décimas menos que en 2012) y una senda descendente que llevó al IPC a terminar en el 0,3 por 100 en el mes de diciembre en tasa interanual, 2,6 puntos menos que en 2012 y el menor aumento de la serie histórica. Este comportamiento de los precios de consumo en 2013, que se sitúa más en línea con las propuestas de moderación en el incremento de los precios, además de la de rentas, recogidas en el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, contribuyó a acentuar la moderación de los incrementos salariales pactados en la negociación colectiva.

La reforma laboral aprobada en 2012¹⁴³, que supone un elemento institucional de contexto de indudable relevancia para encuadrar el desarrollo de la negociación colectiva, experimentó en 2013 su primer año completo de aplicación. Dicha reforma introdujo, en este sentido, importantes cambios en el título III del Estatuto de los Trabajadores, y fundamentalmente en tres aspectos por lo que respecta a la negociación de los convenios colectivos: en el régimen de la inaplicación de condiciones de trabajo establecidas en los convenios estatutarios, en el régimen de la prioridad aplicativa

Otro año condicionado por un contexto de deterioro, aunque con una evolución menos desfavorable

Y por la aplicación de la reforma laboral y del II AENC

143. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

atribuida desde 2011 a los convenios colectivos de empresa (y, por tanto, en relación con la determinación de la estructura negocial en los sectores), dándole un carácter absoluto, indisponible por la autonomía colectiva, y en materia de ultraactividad de los convenios, limitándola temporalmente salvo pacto en contrario.

De esos tres aspectos, el relativo a los descuelgues ha venido dibujando una trayectoria ascendente en el número de los producidos y de los trabajadores afectados, como se verá en un apartado posterior, perfilándose como una de las vías más utilizadas para introducir excepciones en las condiciones económicas de los convenios, con efectos en la tendencia de reducción salarial. El segundo, la prioridad del convenio de empresa, si bien no parece haber tenido por ahora un efecto significativo en la estructura de la negociación (además de no resultar posible evaluar qué parte de los nuevos convenios de empresa responden al cambio normativo), sí puede estar produciendo consecuencias indirectas en las estrategias y los procesos de negociación. Por último, la limitación temporal de la ultraactividad de los convenios ha tenido en 2013 una especial relevancia por la aplicación del derecho transitorio de la reforma laboral, que llevó a establecer una fecha, el 8 de julio, como límite de la vigencia ultraactiva salvo pacto en contrario de los convenios denunciados antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012, lo que puede haber influido en la dinámica negocial, como se verá más adelante¹⁴⁴.

Pero aun siendo fundamentales, no son esos los únicos aspectos que han incidido en los procesos de la negociación. Otros, como los nuevos procedimientos de regulación colectiva de empleo con extinción de contratos, y las reglas de flexibilidad interna en materias como el tiempo de trabajo o las funciones, entre otras, han contribuido a un contexto en el que han variado la fuerza contractual de partida y, como consecuencia, las estrategias negociadoras de las partes de los convenios colectivos.

Por otra parte, el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, firmado el 25 de enero de 2012 por las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, había introducido novedades de calado en importantes materias, como, fundamentalmente, estructura de la negociación colectiva, potenciación del uso de la flexibilidad interna, en los criterios para orientar la evolución de los salarios para sus tres años de vigencia, y un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

El II AENC contenía, pues, no solo un pacto salarial por el que se promovía una moderación en el crecimiento de los salarios, y de los precios y beneficios, también contenía recomendaciones en esos otros aspectos clave para apoyar la mejora de la situación de las empresas, del empleo y de las relaciones laborales. La reforma laboral, aprobada inmediatamente después de la firma, afectó a algunos de esos aspectos

144. La preocupación por los posibles efectos de esta medida llevó a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a firmar en el mes de mayo el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos, ya mencionado.

y, por ello, a los equilibrios internos del Acuerdo, que es un todo recorrido transversalmente por cesiones mutuas en un cúmulo de materias. Ahora bien, no obstante la situación abierta tras la sucesiva firma de un Acuerdo interprofesional y la aprobación de una extensa e intensa reforma del Estatuto de los Trabajadores y otras normas laborales, las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del II AENC han seguido promoviendo su cumplimiento, con pleno respeto a la autonomía de los negociadores de los convenios, y monitorizando su aplicación en la negociación colectiva desarrollada.

El II AENC tuvo en 2013 su segundo año de aplicación. En cuanto a las recomendaciones que el mismo contiene, hay que recordar que para ese año recogía criterios específicos para los incrementos salariales, cuya incidencia se abordará en el apartado relativo a los contenidos de la negociación, consistentes en una recomendación de que el aumento de los salarios pactados no debería exceder el 0,6 por 100, con una cláusula de actualización en los mismos términos que para 2012.

Considerando los datos de registro de convenios hasta diciembre de cada año, para cada año de efectos económicos, se observó en 2013 una *Menor volumen de registro de convenios revisados y aumento de los convenios firmados* disminución significativa de la cifra de convenios registrados, 920 convenios menos, y del número de trabajadores afectados, en torno a 1 millón menos. La mayor diferencia se aprecia en los convenios de empresa, pero son los de ámbito superior los que explican la mayor parte de la disminución en cuanto a los trabajadores afectados (cuadro II-40).

Dicha disminución en el número total de convenios registrados y de trabajadores afectados en el mes de diciembre, sin embargo, es resultado del diferente comportamiento que se observa entre los convenios revisados (convenios de vigencia plurianual que iniciaron sus efectos económicos antes de 2013) y los convenios firmados (los que iniciaron su vigencia en 2013). Así, los primeros muestran una fuerte disminución en el número de los que se registraron hasta diciembre, con 1.301 convenios menos, sobre todo convenios de empresa (1.094 convenios menos) y en el número de trabajadores afectados, 1.159.396 menos, en este caso debido, sobre todo, al menor número de los de ámbito superior (afectaron a 789.522 trabajadores menos).

Este descenso en el volumen registrado de las revisiones de convenios es una de las tendencias que se ha venido constatando en los años anteriores dentro de la crisis, pero ahora con algunos rasgos diferenciales: el primero es la intensidad con la que se ha dado, casi igual a la que se vio en 2010; el segundo es que mientras que, en 2012, esta situación se observó en los convenios de ámbito superior (si bien a una escala bastante menor), en 2013 resalta el comportamiento del ámbito de empresa, con la mencionada disminución en 1.094 de las revisiones registradas de convenios pertenecientes a dicho ámbito.

CUADRO II-40. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2009-2013

(Convenios colectivos registrados, y trabajadores afectados, a diciembre de cada año; inicio de efectos económicos en el año de referencia)

Años	Convenios y trabajadores afectados totales					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2009	4.082	8.675.711	3.098	821.178	984	7.854.533
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
Años	Convenios revisados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2009	3.461	7.611.392	2.590	639.090	871	6.972.302
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
Años	Convenios firmados y trabajadores afectados					
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2009	621	1.064.319	508	182.088	113	882.231
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

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Como trasfondo de estos datos cabe señalar a las dificultades habidas en una parte de la negociación colectiva en torno a los pactos de revisión salarial para años sucesivos en convenios de vigencia plurianual. Las cifras de 2013 apuntan a la continuación de dificultades en este terreno, generando una ralentización del volumen de registro de revisiones convencionales ocasionada por situaciones de desacuerdo y conflicto, por más que también puede haber puntualmente casos en que la revisión efectiva de las condiciones salariales (generalmente a la baja, incluida la congelación salarial), no se haya acompañado de la comunicación a efectos de registro.

Además, no se habría producido en 2013 la regularización llevada a cabo a finales de 2012 en la estadística de convenios, que supuso la incorporación a esta de 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 (Regcon)¹⁴⁵. De ahí que las organizaciones sindicales y empresariales más

145. Véase Memoria CES 2012, capítulo II-2.3.

representativas instaran conjuntamente, mediante carta al MEYSS, al registro de oficio de las revisiones negociadas en convenios plurianuales que recojan parámetros definidos que habilitan la incorporación a la estadística oficial, aunque no haya tenido entrada en la aplicación telemática de registro de convenios (Regcon) la oportuna acta en la que se recoja expresamente la revisión anual prevista en el convenio.

Por el contrario, los convenios firmados aumentaron significativamente, registrándose 381 convenios más que en el año anterior, si bien el número de trabajadores afectados, aunque más elevado, lo fue en 121.517 trabajadores (cuadro II-40), una cifra no tan abultada como la correspondiente a la disminución en el número de los revisados. Se trata, sobre todo, de un aumento debido a los convenios de ámbito de empresa (296 más), pero también es significativo el hecho de que aumentase el registro de los firmados correspondientes al ámbito superior al de empresa (85 más, aunque no representaron una diferencia sustancial en la cifra de trabajadores).

En este caso, el dato de registro de los convenios firmados contrasta con lo sucedido en los años anteriores dentro del ciclo de la crisis, en los que se habían mantenido en cifras similares, y, de confirmarse en los meses siguientes, supondría un relevante cambio de tendencia.

Las tablas de negociación colectiva que publica el MEYSS comenzaron a incluir en 2013 información sobre convenios firmados y trabajadores por año de inicio de efectos económicos, clasificándolos según el año en que se ha producido la firma. En 2013, con datos de registro hasta el mes de diciembre, se firmaron 1.844 convenios colectivos, que afectaban a 4.238.027 trabajadores (cuadro II-41). Dichas cifras fueron mayores que las correspondientes a 2012 (1.558 convenios y casi 3,2 millones de trabajadores) y 2011 (1.352 convenios y 2,6 millones de trabajadores).

Dichos convenios, sin embargo, no tenían en todos los casos inicio de efectos económicos en 2013, sino también en años anteriores. Los convenios que se firmaron en 2013 con inicio de efectos económicos en ese mismo año fueron 1.197, y afectaban a 1.814.697 trabajadores. Se trata de cifras también más elevadas que las correspondientes a los dos años anteriores (1.003 convenios en 2012 y 858 en 2011), y con un ritmo creciente a lo largo del año, lo que confirma un curso más ágil de los convenios firmados en el último año.

Como trasfondo de esta evolución de los convenios firmados en 2013 puede apuntarse, además de la dinámica de surgimiento de nuevas unidades de negociación (que explicaría una parte), a factores institucionales derivados de la reforma laboral de 2012 y de instrumentos de diálogo social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Como ya se ha mencionado, estas firmaron en el mes de mayo el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos, mediante el cual recomendaban a los negociadores de los convenios, entre otras medidas, “agilizar e intensificar los procesos negociadores en curso a fin de propiciar el acuerdo antes del término legal de vigencia de los convenios”, que, cabe

CUADRO II-41. CONVENIOS FIRMADOS Y TRABAJADORES, POR AÑO DE FIRMA Y DE INICIO DE EFECTOS ECONÓMICOS

Año de firma	Año de inicio de efectos económicos				
	Total	Anterior a 2011	2011	2012	2013
2011					
Convenios	1.352	431	858	62	1
Trabajadores	2.623.107	1.150.186	1.442.287	30.589	45
2012					
Convenios	1.558	73	392	1.003	90
Trabajadores	3.187.066	241.342	780.261	2.107.962	57.501
2013					
Convenios	1.844	11	105	531	1.197
Trabajadores	4.238.027	5.092	466.054	1.952.184	1.814.697

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

recordar, vencía el 8 de julio para los denunciados antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Así pues, la información sobre convenios firmados clasificados según el año de firma arroja para 2013 una cifra algo más elevada en cuanto al número de convenios que la correspondiente a la negociación colectiva registrada clasificada por año de inicio de efectos económicos¹⁴⁶. Dicha información apunta a la intensidad que ha tenido la firma de convenios colectivos en 2013, poniendo de manifiesto un ritmo más ágil que en 2012 y 2011. Al mismo tiempo, puede facilitar el seguimiento de la evolución de la negociación colectiva pendiente de años anteriores. Pero la misma no incluye las condiciones económicas de los convenios firmados, por lo que no permite precisar el volumen de negociación colectiva cerrada con efectos económicos para un año. Este dato lo proporciona la información sobre convenios registrados clasificados atendiendo al año de inicio de efectos económicos.

Expuesto lo anterior, cabe hacer algunas consideraciones desde el punto de vista de la información estadística disponible sobre la negociación colectiva. La publicación de tablas de la ECC del MEYSS ha sufrido diversas modificaciones en la información que contiene en poco más de un año, la última en enero de 2014, que dificultan el análisis de situación y evolución de la negociación colectiva. La reciente profusión de cambios afecta a la continuidad y la comparabilidad de las series temporales que se venían publicando en relación a algunas desagregaciones relevantes, que, o bien se han dejado de

146. La primera incluye convenios que no contienen efectos económicos cuantificables como variación salarial en los términos metodológicos de la ECC. La segunda incluye solo aquellos convenios que recogen una variación salarial para el año de referencia; por el contrario, no recoge los convenios cuyos efectos económicos no sean cuantificables en forma de variación salarial, según esa misma metodología.

publicar reduciéndose la información disponible, o bien se publican bajo otros parámetros de referencia. En el primero de esos casos cabe incluir la información que tradicionalmente se ha ofrecido sobre convenios firmados (convenios con inicio de efectos económicos en un año determinado) y convenios revisados (convenios plurianuales con inicio de efectos económicos anterior a ese año), de la que sería deseable su mantenimiento; en el segundo supuesto se puede señalar la información sobre cláusulas de aspectos relativos al convenio (entre otras, en materia de retribución salarial, jornada, empleo y contratación, etc.), que hasta 2012 venía agrupada por año de inicio de efectos económicos y que, desde 2013, aparece agrupada por el año de firma de los convenios, lo que impide su comparación¹⁴⁷.

Las recientes reformas laborales han acentuado la necesidad de contar con una base de información estadística más amplia, actualizada y fiable que, entre otros aspectos, permita evaluar con rigor los efectos que aquellas están teniendo sobre el volumen y la dinámica de la negociación colectiva, su estructura, y los principales contenidos de los convenios, tales como la negociación salarial y del tiempo de trabajo, o la flexibilidad interna, entre otros. Desde diversos ámbitos se ha hecho hincapié en la insuficiencia de los datos estadísticos disponibles, que condiciona las posibilidades de una evaluación sistemática¹⁴⁸, a lo que tampoco coopera el tipo de cambios a los que se ha hecho mención.

Precisamente, las dificultades crecientes de análisis de la negociación, a partir de los cambios producidos, han llevado a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a reclamar de la Administración laboral el restablecimiento de la disponibilidad de microdatos sobre convenios y acuerdos colectivos registrados ante la Autoridad laboral, imprescindibles para poder desarrollar la función de seguimiento y análisis de la negociación colectiva que realizan en el ámbito de sus competencias. Dichas organizaciones consideran que la puesta en marcha de la aplicación de registro telemático de convenios (Regcon) y su base de datos asociada debería suponer una mayor disponibilidad de datos por parte de los interlocutores sociales y no retroceder respecto de la información a la que han tenido acceso históricamente. A tal fin plantearon una propuesta consensuada por todas ellas sobre la información que

147. Por otro lado, se han introducido en las tablas que se publican de la ECC ítems de información nueva que, si bien permiten conocer aspectos antes no publicados, sin embargo, abarcan un periodo temporal limitado, siendo deseable su extensión a años anteriores para permitir una comparación en perspectiva más amplia, como sería el caso, entre otros, de la información sobre convenios firmados por nuevas unidades de negociación.

148. Se pueden indicar diversos ejemplos. Así, en materia salarial, la ECC no recoge las modificaciones salariales realizadas en el marco de inaplicaciones de convenios (descuelgues), lo que puede afectar a la variación salarial media conocida. En otros aspectos, como la prioridad aplicativa otorgada a los convenios de empresa y el surgimiento de nuevas unidades de negociación de ese ámbito, no es posible deslindar el efecto de la reforma de lo atribuible a la propia dinámica económica, al no ofrecerse información sobre cuántos nuevos convenios de empresa suponen un descuelgue permanente respecto a un preexistente convenio de ámbito superior.

CUADRO II-42. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2004-2013

Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2004	5.474	-0,9	1.282,4	0,1	10.193,5	2,0
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(a)	3.812		1.088,3		9.378,6	
2013(a)	2.094		785,3		6.497,3	

(a) Datos provisionales a marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

consideran imprescindible para llevar a cabo determinados análisis, entre otros, el balance de la negociación realizada.

Los convenios colectivos registrados con efectos económicos en 2013, tomando los datos acumulados de registro hasta marzo de 2014, últimos publicados, ascendieron a 2.094, afectando a 6.497.324 trabajadores¹⁴⁹. Ello representa 403 convenios y 1.456.779 trabajadores afectados más que en el mes de diciembre. El total de convenios registrados se distribuye entre 770 revisados (convenios plurianuales con inicio de efectos económicos anterior a 2013), que afectaron a 4.127.164 trabajadores, y 1.324 convenios firmados (con inicio de efectos económicos en 2013), que afectaron a 2.370.160 trabajadores. En los tres primeros meses del año, por tanto, las revisiones de convenios registradas han aumentado en 104, y en 299 los convenios firmados, advirtiéndose una continuidad en el diferente ritmo de registro de convenios de 2013 atendiendo a esta clasificación.

El análisis que se ha realizado habitualmente sobre la negociación colectiva atendiendo al año de inicio de efectos económicos de los convenios registrados permite aproximarse a la dimensión económica y laboral que presenta esta en un momento determinado. Así, los datos de 2013 que se acaban de exponer, considerando los datos de registro a marzo de 2014, suponen, si se comparan con los de 2011, último año del que

Concluida, aproximadamente, la mitad de la negociación colectiva de 2013

149. Las notas metodológicas de la ECC del MEYSS señalan que la información que recoge la Estadística por año de efectos económicos es información sobre “convenios con efectos económicos conocidos y registrados”. Por ello, también indican que “las cifras sobre el número de convenios y de trabajadores por año de efectos económicos de la negociación no representan el total de convenios aplicables o de trabajadores cubiertos por convenio”.

hay datos completos de registro¹⁵⁰, que se ha cerrado un 45,7 por 100 de los convenios colectivos para el 61 por 100, de los trabajadores cubiertos por convenio colectivo, que tienen, por tanto, pactadas para ese año las condiciones económicas (cuadro II-42).

2.3.2. Estructura negocial y vigencia de los convenios

La estructura que presenta la negociación colectiva, como peso relativo de los distintos ámbitos funcionales en el conjunto de los convenios y trabajadores afectados por estos, ha seguido tradicionalmente una evolución caracterizada por la estabilidad. Tomando en consideración los datos de registro de convenios de la ECC por año de efectos económicos, en el último decenio la negociación colectiva de ámbito de empresa ha afectado a entre un 10 y un 12 por 100 del total de trabajadores cubiertos por convenio, estando el resto cubierto por convenios de ámbito superior al de empresa. Entre estos, a su vez, a algo más de la mitad de los trabajadores, entre un 51 y un 54 por 100, se les ha venido aplicando un convenio sectorial de ámbito provincial, y a un porcentaje de entre el 7 y el 10, uno de ámbito autonómico. Por su parte, los convenios de sector estatal se han aplicado a algo más de la cuarta parte, entre un 24 y un 30 por 100, de todos los trabajadores cubiertos por negociación colectiva. Todo ello sin perjuicio de que los convenios de ámbito de empresa hayan sido tradicionalmente mucho más numerosos en comparación con los de ámbito superior, y, entre estos a su vez, los de sector provinciales respecto a los de ámbito estatal o autonómico (cuadro II-43).

La continuidad a grandes rasgos de la estructura negocial, que ha estado marcada a su vez por la propia estructura productiva, las características del tejido empresarial y el modelo regulatorio de negociación colectiva, además de por las estrategias de las organizaciones empresariales y sindicales en ejercicio de la autonomía colectiva, no oculta que en la misma se han producido algunas variaciones en los últimos años de los que se dispone de datos completos de registro, estadísticamente cerrados, es decir, hasta 2011¹⁵¹. Oscilaciones que, en términos de trabajadores cubiertos por uno u otro tipo de convenio, indicarían un cierto crecimiento del ámbito empresarial de negociación, particularmente en los años anteriores a la crisis, y también un aumento, este más visible, en los convenios de sector estatales, frente a una ligera tendencia de adelgazamiento del ámbito sectorial provincial y del autonómico.

Una cuestión relevante que se plantea en este terreno radica en conocer si se está produciendo una variación significativa y visible en la estructura negocial como consecuencia de los cambios introducidos por la reforma laboral.

150. Los datos correspondientes a 2012 estarán consolidados definitivamente en junio de 2014, es decir, 18 meses después de finalizado el año de referencia.

151. Los dos últimos años, y especialmente 2013, adolecen de una provisionalidad que invita a valorarlos con cautela, entre otros motivos por la mencionada ralentización de las revisiones de convenios firmados en años anteriores con una vigencia plurianual. Por otra parte, en 2012 y 2013 las notas de la ECC aclaran que en los convenios autonómicos se han incluido aquellos convenios registrados en las autoridades laborales de las comunidades autónomas, incluidas también las uniprovinciales.

CUADRO II-43. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA 2004-2013
(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre total de convenios y de trabajadores)

Años	Convenios						Trabajadores		
	De empresa		De ámbito superior		De empresa		De ámbito superior		Nacionales
	(b)	Provinciales	Autonómicos	Nacionales	(b)	Provinciales	Autonómicos		
2004	76,5	20,1	1,5	1,6	10,8	54,5	10,0	24,4	
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(a)	76,0	16,7	5,0	2,2	10,3	36,4	20,5	32,5	
2013(a)	72,9	17,6	6,5	2,9	7,6	27,1	25,0	40,2	

(a) 2012 y 2013: datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2014. (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*.

Al respecto, dos son los contenidos de la reforma que tienen potencial impacto sobre la estructura observada hasta años recientes, con las lentas y modestas variaciones a que se ha hecho mención. Por una parte, la prevalencia o prioridad de aplicación de los convenios de empresa sobre los de otro ámbito en una serie de materias medulares, entre otras la cuantía del salario y la distribución del tiempo de trabajo¹⁵². Tal medida se planteó con el objetivo de garantizar a la negociación de empresa una mayor adaptación de las condiciones de trabajo a la situación de las organizaciones productivas, para lo que se permite negociar un convenio en ese ámbito en cualquier momento, aun estando vigente otro de sector aplicable. Por otra parte, la limitación a un año de la vigencia ultraactiva de los convenios desde su denuncia, límite que para los denunciados antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012 finalizaba el 8 de julio de 2013. El potencial de impacto de esta medida sobre la estructura negocial vendría dado por el posible decaimiento y desaparición de unidades de negociación que no hubieran alcanzado el correspondiente acuerdo para la renovación del convenio ultraactivo.

Los propósitos últimos de la reforma laboral aprobada en 2012 en estas materias, según recoge el Informe de evaluación elaborado por el Gobierno en 2013, se orientaban, en relación con la primera, a propiciar una estructura negocial en la que gane protagonismo la negociación de empresa, y en la que paralelamente tengan un menor peso los niveles intermedios de negociación, identificados fundamentalmente con los convenios de sector provinciales, por entender que la centralización de grado medio que comportan estos es desfavorable para la capacidad de adaptación competitiva de las empresas¹⁵³. Y, en relación con la segunda, que se analizará más adelante, las medidas se orientaban a favorecer el dinamismo de la negociación y evitar la petrificación de los contenidos convencionales¹⁵⁴.

Aumento de los convenios firmados por nuevas unidades de negociación

La información sobre convenios firmados por nuevas unidades de negociación, de reciente aparición en la publicación de las tablas de la ECC, muestra un crecimiento bastante significativo de las mismas en los tres últimos años, habiendo alcanzando en 2013 un total de 472, de las que 447 corresponden a convenios de empresa y 13 a grupos de empresa, es decir 460 nuevos convenios

152. Prevalencia que introdujo la reforma de la negociación colectiva aprobada en 2011 y que, hecho más determinante, convirtió en absoluta e indisponible por la autonomía colectiva (por convenios colectivos de sector, por acuerdos interprofesionales o acuerdos sobre materias concretas) la reforma laboral de 2012.

153. MEYSS, Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral, pág. 95 y ss. (elaborado por mandato de la Ley 3/2012), que también apunta a la conveniencia de un mayor peso de la negociación de sector estatal.

154. *Ibidem*.

que tendrían prioridad para su aplicación sobre los convenios de sector que fuesen aplicables, en su caso, en esas empresas o grupos (cuadro II-44)¹⁵⁵.

Los nuevos primeros convenios firmados en 2013 afectaron en total a 125.019 trabajadores, de los cuales, 34.982 correspondían a nuevas unidades de ámbito de empresa, 24.256 a grupos de empresas, y más de la mitad del total, 65.781, a convenios de sector¹⁵⁶.

El incremento de un 40 por 100 en 2013 (y del 35,5 por 100 en 2012), puede considerarse particularmente significativo si se tiene en cuenta la coyuntura de crisis económica junto con la tendencia procíclica seguida por la negociación, y probablemente pone de manifiesto el efecto de la reforma en este concreto aspecto de la negociación colectiva.

No obstante, no resulta fácil calibrar qué proporción de esos nuevos convenios de empresa y de grupo se debe a la prevalencia aplicativa del convenio de empresa y de grupo separándolo de lo que responde a la propia dinámica económica y empresarial,

CUADRO II-44. CONVENIOS FIRMADOS POR NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN, 2011-2013

Ámbito funcional	Año de inicio de efectos económicos				
	Total	Anterior a 2011	2011	2012	2013
Firmados en 2011					
Total	260	56	182	21	1
Convenios de empresa	238	49	169	19	1
Convenios de grupo de empresas	4	1	3	—	—
Convenios de sector	18	6	10	2	—
Firmados en 2012					
Total	332	9	49	238	36
Convenios de empresa	317	9	47	228	33
Convenios de grupo de empresas	11	—	2	7	2
Convenios de sector	4	—	—	3	1
Firmados en 2013					
Total	472	8	13	71	380
Convenios de empresa	447	8	13	63	363
Convenios de grupo de empresas	13	—	—	6	7
Convenios de sector	12	—	—	2	10
Datos provisionales					

Datos provisionales. Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

155. La ECC no ofrece, sin embargo, información sobre cuántos de estos nuevos convenios de empresa o grupo tienen una prevalencia aplicativa efectiva por existir previamente un convenio de superior ámbito aplicable, por ejemplo un convenio provincial de sector. Importante limitación que impide conocer el grado de efectividad del cambio operado en esta materia por la reforma laboral, y que vendría facilitado por la elaboración y disponibilidad de un mapa de la negociación colectiva.

156. MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos, Principales series*.

que cada año ha determinado la aparición de convenios en nuevas unidades de negociación, ya que la ECC no ofrece información de en qué número los convenios de nuevas unidades de negociación de los dos últimos años conllevan un “descuelgue” permanente respecto de un previo convenio de sector¹⁵⁷.

Por otra parte, respecto a los trabajadores afectados por los nuevos convenios, el citado Informe del Gobierno señala que el incremento de las nuevas unidades no se ha visto acompañado de una progresión semejante en el número de trabajadores, lo que apunta a que dicho incremento se da en mayor medida en unidades productivas de menor tamaño¹⁵⁸. Así pues, si bien la reforma laboral incentiva la negociación de nuevos convenios de empresa, al conferirles la prevalencia en su aplicación en materias clave aun estando vigente un convenio de ámbito superior aplicable, los datos disponibles no permiten observar una variación sustancial derivada de esta medida en una estructura negocial que ha permanecido bastante estable.

Limitación temporal de la vigencia ultraactiva de los convenios

La reforma laboral introdujo la pérdida de vigencia del convenio, salvo pacto en contrario, cuando transcurra un año desde su denuncia sin que las partes hayan acordado uno nuevo o se haya dictado un laudo arbitral, aplicándose si lo hubiere el convenio colectivo de ámbito superior.

La modificación del Estatuto de los Trabajadores en este aspecto vigente desde su aprobación, que ha supuesto invertir la regla de la ultraactividad del convenio hasta la firma de uno nuevo, salvo pacto en contrario de las partes, por una vigencia ultraactiva limitada temporalmente salvo que las partes pacten otra solución¹⁵⁹, ha generado una intensa polémica y un amplio debate laboral y doctrinal.

A grandes rasgos, la nueva redacción del artículo 86.3, párrafo 4.º, del Estatuto de los Trabajadores se ha considerado, en opinión de un sector, deficiente e incompleta porque, entre otras cuestiones, no contempla soluciones para los supuestos en los que no exista un convenio superior aplicable o en los que, existiendo, este no contenga una regulación suficiente de las materias reguladas en el convenio decaído. Las soluciones propuestas para tales casos varían pero todas abogan por la continuidad aplicativa del

157. Además, hay datos de los nuevos convenios que sería relevante conocer, como el relativo a la variación salarial media que recogen, para poder valorar en qué medida la cuantía salarial es el elemento determinante de la aparición de nuevos convenios de empresa que se desgajan de un preexistente convenio de sector y cómo esa dinámica puede estar presionando y condicionando la evolución de los contenidos negociales de estos. Por último, sería deseable que la serie temporal publicada fuese más amplia como para permitir un análisis con mayor perspectiva.

158. Informe de Evaluación..., cit., pág. 96 y ss. Con datos provisionales de registro de convenios a junio de los años 2011, 2012 y 2013.

159. La ultraactividad del contenido normativo del convenio se había configurado como un rasgo del modelo estatutario de negociación colectiva desde la redacción inicial del ET; posteriormente, la reforma laboral de 1994 (Ley 11/1994, de 19 de mayo) introdujo la previsión expresa de posibilidad de pacto en contrario a la vigencia ultraactiva como regla.

convenio decaído bajo diferentes fórmulas (si bien “degradado”, o mutadas en contractuales las condiciones en él reguladas) en aras de evitar una rebaja de las condiciones de trabajo hasta los estándares mínimos normativos en determinadas materias como fundamentalmente la retribución salarial, o directamente un vacío regulatorio en otras materias, consecuencias que no habrían sido queridas por el legislador. En opinión de otro sector, por el contrario, la nueva regulación del artículo 86.3, último apartado, del Estatuto de los Trabajadores, contiene un mandato taxativo, y, aunque con matices que en algunos casos reconocen problemas aplicativos, debe suponer la inaplicación de las condiciones reguladas en el convenio cuya vigencia ha finalizado. La continuidad aplicativa del convenio decaído en su vigencia bajo diferentes esquemas se entiende, así, una consecuencia rechazable ya que supondría mantener la situación como estaba anteriormente, evitando que se materializase el objetivo de la reforma en este punto, lo que no es querido por la norma reformadora.

Otra cuestión polémica y debatida que se suscitó en torno a esta nueva regla fue la relativa al valor de las cláusulas sobre vigencia ultraactiva contenidas en los convenios colectivos anteriores a la entrada en vigor de la reforma laboral, dado que no es infrecuente encontrar en dichos convenios pactos que prevén la prórroga ultraactiva del convenio hasta la consecución y firma de uno nuevo. También a grandes rasgos, se produjo división de opiniones entre quienes consideran que el pacto en contrario de las partes que la norma reconoce abarca a todos los convenios, al desprenderse claramente de la norma la voluntad de respetar la autonomía colectiva de las partes, y entre quienes defienden que este solo se debe entender aplicable a los firmados con posterioridad a la reforma.

Sobre dicha cuestión, sin embargo, han tenido ocasión de pronunciarse los tribunales comenzando a delinarse una doctrina judicial al respecto. Así, en varios pronunciamientos recaídos hasta ahora de la Audiencia Nacional, Sala Social, se ha mantenido la vigencia ultraactiva del contenido normativo del convenio cuestionado hasta su sustitución por otro, si tal era lo pactado por las partes, ya que la redacción del artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores introducida por la Ley 3/2012 establece la ultraactividad limitada a un año solo en defecto de pacto en contrario sin introducir precisión alguna respecto del momento en que tal pacto haya de suscribirse¹⁶⁰. Dichas

160. Véase la SAN 149/2013, de 23 de julio (AS 2013/1140), especialmente los FF.DD. 4.º, 5.º y 6.º. La sentencia reconoce que la respuesta al problema exige estar al caso concreto, pues no es razonable ni realista mantener que todos los convenios denunciados antes de la reforma han finalizado su vigencia el 8 de julio de 2013, sin matiz alguno (puesto que no es eso lo que dice el legislador), ni tampoco que todos perviven como si nada hubiera cambiado en la regulación legal. Para, a renglón seguido, establecer que la preeminencia que se otorga a la autonomía colectiva en el artículo 86.3 Estatuto de los Trabajadores supone entre otras cosas haber dejado a salvo el pacto en contrario que impide que entre en juego la regla legal subsidiaria, y dicho pacto en contrario de las partes no se adjetiva de ninguna manera, tampoco en función del momento de su conclusión, y que, derivado del derecho a la negociación colectiva constitucionalmente reconocido, no puede ser interpretado con mayor restricción que la que el propio legislador proponga expresamente. En el mismo sentido, véase SAN 206/2013, de 19 de noviembre. Por su parte, en la SAN 233/2013, de 23 de diciembre, se ventila precisamente un supuesto de aplicación al caso concreto del mantenimiento de la vigencia del contenido normativo del

sentencias se han basado, como fundamento básico, en la ausencia de previsiones en la norma reformada sobre la aplicabilidad de las regulaciones convencionales acordadas antes de la entrada en vigor de la reforma laboral, entendiendo que si el Legislador hubiese querido la validez únicamente de las previsiones suscritas tras la reforma lo hubiese establecido expresamente o hubiese incluido las correspondientes normas transitorias¹⁶¹, en defecto de todo lo cual debe entenderse aplicable la manifestación de la autonomía de las partes a favor de la vigencia del contenido normativo convencional.

Las consecuencias prácticas de la limitación de la vigencia ultraactiva de los convenios adquirirían una especial significación en relación con los convenios negociados y

Los convenios denunciados antes de la reforma

que hubiesen sido denunciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2012 por la previsión contenida en su disposición transitoria cuarta (“Vigencia de los convenios denunciados”), que establecía que el plazo de un año de ultraactividad comenzaría a computarse en esos casos

a partir de la entrada en vigor de dicha norma, esto es, el 8 de julio de 2012. De esta forma, se generó una situación de preocupación por la posibilidad de que transcurrido ese plazo, el 8 de julio de 2013, numerosos convenios pudieran decaer por no haberse acordado por las partes legitimadas para negociar uno nuevo que los sustituyese, con las consecuencias recogidas en el Estatuto de los Trabajadores (artículo 86.3).

La preocupación por un posible escenario de esa naturaleza llevó a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a abrir un proceso de diagnóstico y búsqueda de soluciones consensuadas a fin de propiciar que prevaleciesen los procesos de negociación y renovación de los convenios evitando consecuencias indeseadas para empresas y trabajadores. Se creó, así, el 5 de abril un Grupo de Trabajo en el marco de la bipartita Comisión de Seguimiento del II AENC encargado de determinar los convenios y trabajadores que podrían verse afectados por el cese de la ultraactividad el 8 de julio, a partir del análisis y cruce de los datos procedentes de las organizaciones sindicales y empresariales con el objeto de unificar esa información.

En ese proceso, las organizaciones empresariales y sindicales pusieron en común un listado de convenios colectivos que cumplían la condición de haber sido formalmente denunciados ante la Autoridad Laboral entre el 1 de enero de 2006 y el 7 de julio de 2012. Dicho listado comprendía, a 5 de abril de 2013, 1.286 convenios del sector privado que afectaban a casi 3,4 millones de trabajadores; asimismo, se hacía referencia a 396 convenios pertenecientes al ámbito público que afectaban a 161.471 trabajadores.

Como resultado del análisis de la problemática derivada del transcurso de los plazos de duración de los procesos para la renovación de dichos convenios, el 23 de mayo

convenio hasta que entre en vigor el nuevo, deduciendo de las cláusulas convencionales sobre la materia que ésa fue la intención de las partes (F.D. 5.º).

161. Véase la SAN 2/2014, de 20 de enero (AS 2014/289), que cita a su vez una serie de sentencias en el mismo sentido de los TSJ de Galicia, País Vasco y Murcia (F.D. 2.º).

se firmó el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos por parte de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. En él hacían un llamamiento a todas sus organizaciones a asumir y ajustar sus comportamientos a los compromisos en él recogidos, recomendando a los negociadores de los convenios que pudieran resultar afectados por la posible pérdida de vigencia lo siguiente (recuadro II-13).

RECUADRO II-13. ACUERDO SOBRE ULTRAACTIVIDAD

Primero: la renovación y actualización de los convenios, en aras a la competitividad de las empresas y la estabilidad en el empleo de los trabajadores, respetando básicamente la autonomía de la voluntad de las unidades de negociación. Posibilitando la continuidad de las unidades de negociación, primándose para ello la buena fe negocial.

Segundo: los convenios colectivos, para evitar la aplicación de mecanismos de flexibilidad externa, han de procurar la potenciación de los mecanismos de flexibilidad interna en el sentido ya indicado en el II AENC, a efectos de que el tiempo de trabajo, la clasificación profesional, las funciones y el salario, entre otras condiciones, tengan la necesaria adaptabilidad a las necesidades e intereses de los trabajadores y empresarios, con la participación de la representación legal de los trabajadores en los distintos procesos de adaptación.

Tercero: asimismo, es necesario que los convenios colectivos hagan una adecuada revisión e innovación a efectos de garantizar una mayor eficacia.

Cuarto: ha de procurarse una mejora significativa en las técnicas regulatorias de los convenios, de forma que se consiga una mayor claridad y simplificación de las cláusulas convencionales, haciéndolas más accesible en su entendimiento a los trabajadores y empresarios, y originando menos conflictividad interpretativa en su aplicación.

Quinto: agilizar e intensificar los procesos negociadores en curso a fin de propiciar el acuerdo antes del término legal de vigencia de los convenios.

Sexto: que antes de la finalización de dicho plazo, los negociadores se deberán comprometer a seguir el proceso de negociación, garantizando durante la duración mutuamente acordada de dicho proceso el mantenimiento del convenio vencido.

Cada una de las partes podrá decidir que la negociación está agotada y, por tanto, instar la mediación obligatoria o el arbitraje voluntario, de acuerdo con el punto séptimo.

Séptimo: que para la resolución de las situaciones de bloqueo de las negociaciones las partes negociadoras deberán acudir a los sistemas de solución extrajudicial de conflictos establecidos en el ámbito del Estado (V ASAC) y de carácter autonómico.

Las partes deberán acudir de manera urgente a la mediación o al arbitraje voluntario en aquellos convenios que hayan sido denunciados con dos años de antelación al 8 de julio de 2013, y que a la fecha no se hubieran renovado.

Octavo: las organizaciones firmantes del II AENC promoverán cuantas acciones resulten necesarias para el impulso y la renovación de los convenios colectivos conforme a lo recogido en ese Acuerdo, y el cumplimiento de las anteriores recomendaciones por parte de las organizaciones y empresas dependientes de las mismas.

El carácter de acuerdo obligacional se desprende del último de los incisos, y, en ese compromiso, con posterioridad al Acuerdo, se siguieron produciendo reuniones de intercambio de datos y de puesta en común sobre los convenios y trabajadores potencialmente afectados por tal situación. Ello llevó a la redacción, el 28 de junio, de un comunicado reiterando el llamamiento a las partes para que intensificaran y agilizaran los procesos negociadores y acudieran, en caso necesario, a los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales.

La evolución en los meses posteriores, hasta la fecha del 8 de julio, llevó a constatar que había decaído un determinado número de convenios, desapareciendo las correspondientes unidades de negociación; asimismo, se constató la firma de una serie de convenios y un volumen, más amplio, de convenios que quedaban pendientes de negociación.

Según las organizaciones sindicales CCOO y UGT¹⁶², con datos a 3 de julio, habían decaído 81 convenios que afectaban a algo más de 42.000 trabajadores, generalmente por incorporarse a un convenio de otro ámbito, o por desaparición de la empresa o sustitución del ámbito de negociación; por otro lado, se habían firmado 277 convenios (incluyendo preacuerdos y prórrogas), de ellos 248 pertenecientes al sector privado que afectaban a algo más de 1,6 millones de trabajadores; y, por último, quedaban pendientes de cerrar 1.324 convenios, de ellos 953 pertenecientes al sector privado que afectaban a más de 1,7 millones de trabajadores.

Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, por su parte, matizaban las cifras¹⁶³ entendiendo que no deberían contabilizarse, y por tanto no considerarse pendientes de negociación los siguientes convenios: dos convenios sectoriales nacionales en los que se había alcanzado un acuerdo¹⁶⁴; los convenios que han desaparecido debido a la crisis u otras causas, cuyas unidades negociadoras han quedado integradas en otras de ámbito superior, o por el cierre de la empresa y eliminación de la unidad; y 322 convenios, que afectaban a 384.579 trabajadores, cuya exclusión respondía a que las partes firmantes del II AENC, en el Acuerdo de 23 de mayo sobre ultraactividad, dieron por agotada la negociación de los convenios denunciados con dos años de antelación al 8 de julio de 2013, remitiéndolos a los sistemas de solución autónoma de conflictos.

162. Nota conjunta de CCOO y UGT: “Convenios colectivos denunciados entre el 1 de enero de 2006 y el 7 de julio de 2012, que se encuentran a 3 de julio de 2013 pendientes de renovación o prórroga y que pudieran verse afectados por la desaparición de la ultraactividad”.

163. Nota de prensa conjunta de CEOE y CEPYME sobre “La ultraactividad de los convenios colectivos, de 5 de julio de 2013”. Las referencias de las organizaciones empresariales se hacen a la negociación colectiva del sector privado de la economía ya que no son interlocutores ni parte en los convenios del ámbito público.

164. Se trataba de los convenios de estaciones de servicio y de mataderos de aves y conejos, aplicables a 89.425 trabajadores.

Las reglas del Estatuto de los Trabajadores sobre vigencia de los convenios otorgan un papel protagonista a la autonomía colectiva de las partes, conformando la duración de aquellos un elemento central de la genérica libertad de negociación. De ahí que, al margen de la problemática expuesta, sea conveniente conocer cómo está evolucionando la previsión de la vigencia ultraactiva en los convenios recientes.

*Cláusulas sobre
ultraactividad en la
negociación colectiva
reciente*

Los convenios colectivos analizados en la anterior Memoria con efectos económicos en 2012 incluían, en una buena parte, cláusulas en materia de ultraactividad que ampliaban el límite establecido en esta materia por la Ley 3/2012, haciendo uso por tanto de la salvedad del pacto en contrario recogido en el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores¹⁶⁵. Dicha ampliación, generalmente para la totalidad del convenio, se producía en muchos casos estableciendo la vigencia del convenio denunciado hasta su sustitución por uno nuevo, mientras que otros ampliaban el plazo máximo para alcanzar un acuerdo o fijaban límites de duración de la prórroga ultraactiva superiores al año. Por el contrario, también se observaba un número significativo de convenios que no contenían previsiones expresas sobre la cuestión, y, en menor medida, algunos convenios que aplicaban expresamente la previsión legal de limitación a un año de la ultraactividad, con idénticas consecuencias.

Los convenios de 2013 analizados¹⁶⁶ contienen, en su mayor parte, regulaciones o referencias expresas a la cuestión de su vigencia una vez que son denunciados y llegan a su término temporal inicial o prorrogado, mostrando, a grandes rasgos, una continuidad de las pautas observadas en el año anterior. Por el contrario, menos de una tercera parte, el 29 por 100, no contiene regulación expresa de estos aspectos, con la consecuencia de aplicarse la regulación subsidiaria del Estatuto de los Trabajadores ya mencionada (artículo 86.3); de ellos, son los convenios de empresa analizados los que, en mayor medida, optan por no incluir una mención expresa a esta cuestión, el 35 por 100, frente al 21 por 100 de los de ámbito superior.

De los convenios analizados que sí contienen una regulación expresa, son mayoría los que estipulan el mantenimiento en vigor de su contenido hasta que se alcance un nuevo acuerdo, alcanzando al 39 por 100 del total analizado; de ellos, se ha observado una frecuencia algo mayor en los convenios de empresa, el 42 por 100, que la relativa a los de sector, el 36 por 100. Con mayor frecuencia, los convenios analizados que han optado por esta solución la extienden a la totalidad del contenido normativo; en algunos casos, los convenios excluyen de la prórroga ultraactiva los pactos de incremento o revisión salarial hasta la consecución de un

165. Véase Memoria CES 2012, capítulo II-3.2.

166. Véase el listado de la muestra de convenios colectivos de 2013 analizados en anexo al capítulo II.

nuevo acuerdo¹⁶⁷. Dentro de los convenios analizados que se ocupan expresamente de esta cuestión, siguen en orden de frecuencia, un 12 por 100 del total, los que prevén una vigencia ultraactiva superior al año, prevista subsidiariamente en el Estatuto de los Trabajadores, pero en todo caso acotada temporalmente, con periodos que varían desde unos pocos meses hasta varios años, presentando una frecuencia más alta de este tipo de regulación la negociación de ámbito superior a la empresa, un 26 por 100. Por su parte, presentan una frecuencia baja en el total, un 7 por 100, los convenios colectivos que se remiten a la regulación estatutaria, dado que esta opción tiene las mismas consecuencias que aquellos que no contienen regulación expresa alguna.

Por último, es conveniente mencionar que alrededor de un 10 por 100 del total de convenios analizados contiene previsiones de sumisión a los procedimientos de solución autónoma de conflictos para el caso de que no se logre alcanzar un acuerdo en los plazos de negociación establecidos¹⁶⁸; dichos convenios prevén el recurso obligatorio a la mediación y el carácter voluntario del arbitraje, siendo muy contados los que prevén un arbitraje obligatorio.

Algunos estudios ponen de manifiesto, a grandes rasgos, esta tipología de cláusulas sobre la materia. El Observatorio de la negociación colectiva de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos se hacía eco, sobre una muestra de alrededor de 2.400 convenios publicados a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de un 45 por 100 que optaba por incorporar la previsión legal, afectando a 2,2 millones de trabajadores¹⁶⁹, y un porcentaje prácticamente idéntico, el 44 por 100, de convenios que mantenían su vigencia hasta la firma de uno nuevo, con 3,5 millones de trabajadores afectados. Por otra parte, casi un 8 por 100 de los convenios analizados en dicho estudio optaban por establecer otros periodos de ultraactividad, en algunos casos de varios años. Entre los convenios firmados por nuevas unidades de negociación, en su mayoría de empresa, la distribución era muy similar, con un 52 por 100 de acuerdos de mantenimiento de la vigencia hasta la firma del convenio nuevo y el resto incorporando la previsión legal de limitación a un año¹⁷⁰.

167. En este sentido, véase el CCT para las industrias de tintorería, lavanderías de uso doméstico, limpieza y planchado de ropas de Sevilla y provincia. Y, en el ámbito de empresa, véanse los CCT de Aceites del Sur-Coosur, Cobega embotelladora (centros de Zaragoza y Huesca), industria auxiliar alavesa (también excluye la revisión de la jornada anual) y empresa Comarca Campo de Borja.

168. Véanse, entre otros, los CCT de sector de ámbito estatal de grandes almacenes, textil y confección, mediación de seguros privados y jardinería; el de sector de ámbito autonómico de comercio del metal de Navarra; el de sector provincial de limpieza de edificios y locales de Vizcaya; y los de empresa de Europcar IB, Gerdau Aceros especiales de Europa, Saint Gobain Pam España, Corbalán Matallana, Cafés La Brasileña, Lacasa SAU (prov. Zaragoza) y Grupo de Empresas AXA.

169. CCNCC, "Observatorio de la negociación colectiva", *Boletín* núm. 40, junio-septiembre 2013.

170. Un estudio interno más reciente de la organización empresarial CEOE, sobre una muestra de 200 convenios publicados entre noviembre de 2012 y marzo de 2014, ofrece una clasificación según la cual el 27,5 por 100 no recoge pactos sobre ultraactividad, seguidos en casi idéntica proporción por los que

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 si cabe incrementada en el contexto de la crisis. Dicho escenario determina en buena medida las políticas negociales en esta materia: incrementos pactados, revisión, actualización y flexibilidad salarial, materias en las que el II AENC establece criterios y recomendaciones muy concretos. En tales políticas concurren objetivos de moderación de costes con otros de mejoras salariales, que conviven con una situación del mercado laboral que continúa siendo preocupante, lo que condiciona fuertemente la negociación de todos estos aspectos.

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2013 registrados hasta el mes de marzo de 2014 recogieron una subida salarial media del 0,57 por 100 para los casi 6,5 millones de trabajadores con la negociación cerrada a esa fecha (cuadro II-45). El conjunto de la negociación colectiva se situó, por tanto, dentro de los criterios en materia de incremento salarial recogidos para 2013 por el II AENC, que recomendaba para ese año que el aumento (inicial) no debería exceder el 0,6 por 100, con una cláusula de actualización en los mismos términos que para 2012.

Continuó la moderación en el crecimiento de los salarios pactados

Atendiendo a la vigencia temporal de los convenios, un año más dentro del periodo de crisis los convenios firmados recogieron una subida inferior, del 0,41 por 100 (y dentro de estos menor en los de vigencia plurianual), a la de los convenios revisados, del 0,67 por 100. Si bien con una diferencia decreciente entre ambos tipos, continuó así una tendencia que se inició en 2009 y que rompía con la anterior de mayores aumentos en los convenios de nueva firma sobre los convenios revisados (cuadro II-45).

Hay que recordar que el de convenios colectivos es un registro continuo que se cierra a efectos estadísticos 18 meses después de finalizar el año de referencia, por lo que los datos de 2013 adolecen aún de cierta provisionalidad y pueden variar. No obstante, los elementos de contexto de la negociación colectiva en el año, anteriormente expuestos, y el comportamiento en los años anteriores, no permiten pensar en una variación al alza en 2013 una vez que sus datos sean definitivos, especialmente por el comportamiento de las revisiones salariales, que parecen estar volviendo a

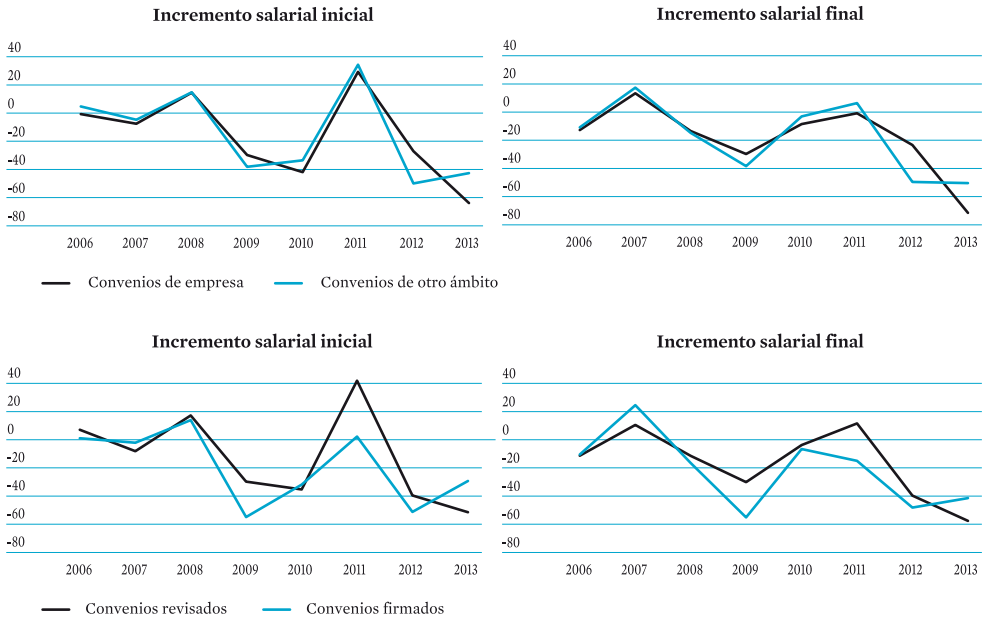
pactan una ultraactividad más allá del año previsto en la norma estatal, el 27 por 100; de los que establecen implícita o explícitamente que el convenio en su integridad no pierda su vigencia hasta que se alcance un nuevo convenio o laudo que lo sustituya, el 23,5 por 100 de los estudiados; próximos a estos están los que contemplan que algunos contenidos del convenio no pierdan su vigencia hasta que sean sustituidos por los pactados en un nuevo convenio, el 19,5 por 100; y, por último, los que prevén expresamente que el convenio pierda su vigencia transcurrido un año desde la denuncia del mismo, el 2,5 por 100.

CUADRO II-45. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2013

Ámbito y vigencia	Incremento inicial													Incremento final					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	
Total	3,17	3,29	3,13	3,60	2,25	1,48	1,98	1,02	0,57	4,04	3,59	4,21	3,60	2,24	2,16	2,29	1,20	1,20	0,57
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,49	2,45	1,58	2,25	1,36	0,66	4,02	3,57	3,94	3,49	2,44	2,35	2,62	1,58	1,58	0,67
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,79	1,71	1,16	1,19	0,58	0,41	4,07	3,64	4,54	3,79	1,70	1,59	1,35	0,70	0,70	0,41
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,35	2,51	1,13	1,58	0,83	0,58	4,31	3,53	5,09	3,35	2,53	1,98	2,11	1,08	1,08	0,58
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,87	1,55	1,17	1,13	0,55	0,39	4,00	3,67	4,42	3,87	1,55	1,51	1,24	0,65	0,65	0,39
Convenios de empresa	2,94	2,92	2,70	3,09	2,17	1,26	1,63	1,19	0,43	3,61	3,15	3,57	3,09	2,17	1,99	1,97	1,51	1,51	0,43
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	2,94	2,25	1,34	1,92	1,45	0,43	3,44	3,10	3,42	2,94	2,24	2,19	2,32	1,82	1,82	0,44
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,40	2,02	1,07	1,07	0,51	0,43	3,82	3,26	3,98	3,40	2,04	1,53	1,27	0,71	0,71	0,43
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,33	3,11	1,15	1,58	0,46	0,64	3,67	3,41	4,04	3,33	3,12	2,00	1,70	0,54	0,54	0,64
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,41	1,67	1,06	1,03	0,51	0,41	3,83	3,25	3,97	3,41	1,70	1,48	1,24	0,74	0,74	0,41
Convenios de otro ámbito	3,19	3,34	3,18	3,65	2,26	1,50	2,02	1,01	0,58	4,09	3,65	4,28	3,65	2,25	2,18	2,32	1,17	1,17	0,58
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,56	2,47	1,61	2,28	1,35	0,67	4,09	3,63	4,03	3,56	2,46	2,36	2,64	1,55	1,55	0,67
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,83	1,66	1,18	1,21	0,59	0,41	4,10	3,69	4,58	3,83	1,65	1,60	1,36	0,70	0,70	0,41
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,35	2,37	1,12	1,58	0,86	0,58	4,34	3,54	5,17	3,35	2,39	1,98	2,14	1,13	1,13	0,58
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,92	1,54	1,19	1,15	0,55	0,39	4,03	3,72	4,45	3,92	1,53	1,51	1,24	0,64	0,64	0,39

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

GRÁFICO II-14. TASAS DE VARIACIÓN DEL AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL



2012 y 2013: datos provisionales de registro a marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

ajustar intensamente los crecimientos de los salarios pactados después del repunte de 2011 (gráfico II-14) y que, como se ha dicho, están sufriendo un retraso que hace que falte un número importante de ellas por registrar.

De confirmarse, una vez que se disponga de datos definitivos de registro, esta evolución de los incrementos salariales pactados, habría continuado de manera clara la moderación del avance salarial negociado sumándose a la disminución del mismo en 2012, de más de un punto (solo algo inferior a la que se produjo en 2009 al inicio de la crisis), debido sobre todo a la moderación de los convenios de sector, y tras el ligero repunte de 2011. Y no está de más recordar que la negociación de los incrementos salariales es un elemento que, aunque no el único, sí es muy importante para determinar la evolución que están siguiendo los salarios efectivos del conjunto de la economía. El peso conjunto de los pactos en torno al límite máximo de la recomendación del II AENC para 2013 (0,6 por 100) y el de los pactos de congelación salarial ha sido decisivo para una evolución en los términos expuestos.

El incremento salarial final resultó el mismo que el inicialmente pactado (cuadro II-45), al no activarse las cláusulas de salvaguarda salarial en la mayoría de los convenios que tenían incorporado este instrumento, debido a que la inflación (IPC general español, inferior al IPC armonizado de la zona euro) del mes de diciembre en

tasa de variación anual fue inferior al objetivo de inflación del BCE, criterio adoptado por el II AENC y el seguido más frecuentemente por los convenios colectivos. Dichas cláusulas, en todo caso, estaban presentes con efectos retroactivos en el 11,17 por 100 de los convenios colectivos, y afectaban al 30,9 por 100 de los trabajadores (en la práctica totalidad trabajadores cubiertos por convenios de ámbito superior a la empresa) con la negociación colectiva cerrada. Los convenios colectivos que incorporaban cláusulas de salvaguardia con efectos retroactivos recogieron una subida salarial media del 0,64 por 100 frente a una subida media del 0,54 por 100 de los que no contenían dichas cláusulas, que a su vez afectaban al 66,9 por 100 de los trabajadores con la negociación cerrada.

Por ámbitos funcionales, el mencionado incremento de 2013 fue resultado de una subida del 0,43 por 100 en los convenios de empresa, que afectaban a 407.217 trabajadores, y un aumento del 0,58 por 100 en los convenios de ámbito superior, que afectaban a casi 6,1 millones de trabajadores (cuadro II-46). Los convenios de ámbito superior habían concentrado en 2012 un ajuste más intenso en el nivel de aumento salarial que llevó a este a situarse por vez primera por debajo del correspondiente al de los convenios de empresa (gráfico II-14 y cuadro II-46); sin embargo, en 2013, la mayor caída del aumento en los convenios de ámbito de empresa los ha vuelto a situar por debajo, aunque con la menor diferencia desde 2009, y siempre con la cautela con que hay que tomar unos datos todavía provisionales.

Dentro de los convenios de empresa, prácticamente todo el aumento lo aportaron los pertenecientes a la empresa privada, frente a la nueva congelación del salario decretada para los empleados públicos. Por su parte, dentro de los convenios de otro ámbito, el mayor aumento se dio en los de sector autonómico, que afectaban a algo más de 1,6 millones de trabajadores, seguidos de los de sector provinciales, que afectaban a más de 1,7 millones, y de los de sector estatales, que afectaban a 2,6 millones y que recogieron un aumento muy similar a los de ámbito de empresas y grupo de empresas (cuadro II-46)¹⁷¹.

Al observar los pactos salariales por tramos de aumento, destaca la concentración en torno a dos tendencias que, agrupadas, suponen casi las tres cuartas partes del total de trabajadores y de empresas con la negociación cerrada: por un lado, el tramo de incrementos entre el 0,5 y el 0,99 por 100, que arroja como media un 0,61 por 100 de aumento, prácticamente el límite máximo de la recomendación contenida en el II AENC para 2013 (que afectó al 39,5 por 100 de los trabajadores y al 46,6 por 100 de las empresas), y por otro, la congelación salarial (que afectó al 34,1 por 100 de los trabajadores y al 26,7 por 100 de las empresas) (cuadro II-47).

Estas dos tendencias salariales mayoritarias en la negociación de 2013 respondieron, sin embargo, a un comportamiento muy diferente según el ámbito negocial. Así,

171. Solo había registrado un convenio de sector interautonómico, que afectaba a 3.000 trabajadores.

CUADRO II-46. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2013

Ámbito funcional	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Convenios de empresa	3,61	3,15	3,57	3,09	2,17	1,99	1,97	1,51	0,43
Empresa privada	3,65	3,31	3,98	3,30	1,97	2,18	2,41	1,83	0,63
Empresa pública	3,20	2,82	3,30	2,93	2,80	1,89	0,85	0,26	0,03
AGE y Seguridad Social	7,02	4,08	2,33	2,29	2,40	1,30	0,03	0,00	0,00
Administración autonómica y local	2,23	2,28	2,45	2,47	2,50	0,63	0,46	1,43	0,00
Convenios de otro ámbito	4,09	3,65	4,28	3,65	2,25	2,18	2,32	1,17	0,58
Grupo de empresas	3,81	3,17	4,09	2,73	2,10	2,63	2,04	2,09	0,46
Sector local-comarcal	4,20	3,45	4,53	3,05	2,33	1,99	0,79	1,44	—
Sector provincial	4,19	3,80	4,51	3,88	2,43	2,15	2,58	1,29	0,63
Sector autonómico	3,59	3,30	3,52	4,43	2,22	1,98	2,15	1,25	0,75
Sector interautonómico	4,04	3,20	4,50	3,00	2,00	3,00	2,40	2,00	0,60
Sector nacional	4,09	3,48	4,09	3,01	1,93	2,26	1,97	0,93	0,45
Total	4,04	3,59	4,21	3,60	2,24	2,16	2,29	1,20	0,57

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-47. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR TRAMOS, 2013

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Número	% total	Número	% total	
Total CC	2.094	100,0	785.285	100,0	6.497.324	100,0	0,57
Inferior al 0,00	39	1,9	43	0,0	15.891	0,2	-3,14
Igual al 0,00	891	42,6	209.776	26,7	2.214.637	34,1	0,00
Del 0,01 al 0,49	108	5,2	61.759	7,9	559.864	8,6	0,33
Del 0,50 al 0,99	408	19,5	366.059	46,6	2.566.219	39,5	0,61
Del 1,00 al 1,50	216	10,3	59.073	7,5	589.833	9,1	1,10
Del 1,51 al 2,00	118	5,6	23.995	3,1	124.650	1,9	1,60
Del 2,01 al 2,50	94	4,5	41.608	5,3	172.330	2,7	2,04
Del 2,51 al 3,00	149	7,1	8.476	1,1	83.684	1,3	2,87
Superior al 3,00	71	3,4	14.496	1,8	170.216	2,6	3,34
CC empresa	1.472	100,0	1.472	100,0	407.217	100,0	0,43
Inferior al 0,00	38	2,6	38	2,6	15.741	3,9	-3,12
Igual al 0,00	703	47,8	703	47,8	237.208	58,3	0,00
Del 0,01 al 0,49	41	2,8	41	2,8	18.685	4,6	0,33
Del 0,50 al 0,99	212	14,4	212	14,4	47.199	11,6	0,62
Del 1,00 al 1,50	142	9,6	142	9,6	24.020	5,9	1,02
Del 1,51 al 2,00	94	6,4	94	6,4	17.633	4,3	1,66
Del 2,01 al 2,50	78	5,3	78	5,3	11.803	2,9	2,09
Del 2,51 al 3,00	115	7,8	115	7,8	23.581	5,8	2,83
Superior al 3,00	49	3,3	49	3,3	11.347	2,8	3,92
CC otro ámbito	622	100,0	783.813	100,0	6.090.107	100,0	0,58
Inferior al 0,00	1	0,2	5	0,0	150	0,0	-5,00
Igual al 0,00	188	30,2	209.073	26,7	1.977.429	32,5	0,00
Del 0,01 al 0,49	67	10,8	61.718	7,9	541.179	8,9	0,33
Del 0,50 al 0,99	196	31,5	365.847	46,7	2.519.020	41,4	0,61
Del 1,00 al 1,50	74	11,9	58.931	7,5	565.813	9,3	1,10
Del 1,51 al 2,00	24	3,9	23.901	3,0	107.017	1,8	1,59
Del 2,01 al 2,50	16	2,6	41.530	5,3	160.527	2,6	2,04
Del 2,51 al 3,00	34	5,5	8.361	1,1	60.103	1,0	2,89
Superior al 3,00	22	3,5	14.447	1,8	158.869	2,6	3,30

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

la primera, la que da como resultado un incremento medio que agota la recomendación del II AENC fue mayoritariamente seguida por los convenios de sector, afectando al 41,4 y al 46,7 por 100 de trabajadores y de empresas, respectivamente. Inferior, aunque también muy significativa, fue la tendencia a la congelación salarial en este ámbito negocial (32,5 y 26,7 por 100 de trabajadores y de empresas). Esta última, sin embargo, fue la más presente con gran diferencia en la negociación de empresa, donde afectó al 58,3 por 100 de los trabajadores implicados en este ámbito de negociación, y a casi la mitad de las empresas (47,8 por 100) (cuadro II-47).

CUADRO II-48. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2003-2013

Años	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Inicial					
2003	3,50	3,70	3,20	4,70	3,30
2004	3,00	3,70	2,90	3,40	2,90
2005	3,17	3,74	3,04	2,91	3,20
2006	3,29	3,94	3,29	2,98	3,26
2007	3,14	3,98	3,07	3,59	2,97
2008	3,60	3,96	3,39	3,62	3,64
2009	2,25	2,06	2,16	3,49	2,07
2010	1,48	1,39	1,31	1,50	1,57
2011	1,98	2,00	2,38	1,57	1,91
2012*	1,02	1,14	1,11	1,00	0,99
2013*	0,57	0,78	0,49	0,59	0,58
Revisado					
2003	3,70	3,80	3,50	4,80	3,50
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*	1,20	1,30	1,31	1,50	1,11
2013*	0,57	0,78	0,49	0,59	0,58

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Por grandes sectores, los servicios y la construcción recogieron aumentos muy similares y casi iguales, en ambos, al incremento medio total. Por debajo de este se situó la industria, que estaría realizando el mayor ajuste en la negociación salarial en los dos últimos años, y por encima el sector agrícola (cuadro II-48).

Por actividades, considerando aquellas que agrupan a más de 100.000 trabajadores, destacaron situándose sensiblemente por debajo del porcentaje de incremento medio total la educación (0,08), la sanidad (0,22) y el transporte (0,39); claramente por encima se acordó en la hostelería (0,81); y en torno al incremento medio se situaron las actividades de comercio (0,58), información y comunicaciones (0,53), actividades profesionales (0,56), financieras (0,62) y administrativas (0,64).

La notable disminución del incremento salarial medio pactado en los convenios colectivos de 2013, unida al comportamiento de los precios medidos por el IPC, que aumentaron un 1,4 por 100 en tasa media anual, sensiblemente por encima de los salarios pactados, se tradujo de

Los salarios perdieron de nuevo poder adquisitivo

CUADRO II-49. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2013
(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (var. % anual)	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*	1,20	2,40	-1,20
2013*	0,57	1,40	-0,83

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.
Fuentes: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* e INE.

nuevo en una pérdida de poder adquisitivo de los mismos del 0,9 por 100 (cuadro II-49). Desde el inicio de la crisis en 2008, se han pactado subidas salariales medias superiores al IPC solo en 2009 y 2010. Los cuatro años restantes el aumento salarial medio negociado ha sido inferior al aumento del IPC, con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo.

Por otro lado, los salarios efectivos promedio de la economía muestran asimismo una tendencia al estancamiento. Así, según la Contabilidad Nacional, la remuneración media por asalariado aumentó en 2013 un exiguo 0,66 por 100 y el coste salarial promedio registrado por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral permaneció prácticamente inalterado. En consecuencia, en 2013 la deriva salarial, es decir, la diferencia entre el incremento salarial observado y el pactado, fue poco significativa, rompiéndose la tendencia de los últimos cuatro años, cuando se registraron derivas salariales claramente negativas. Ello parece apuntar a una convergencia, a la baja, de los salarios negociados y los efectivos, (cuadro II-50 y gráfico II-15).

Con todo, cabría matizar estos resultados con la consideración sobre la capacidad de los datos salariales agregados para reflejar cabalmente la evolución de los salarios en los últimos años, porque los cambios en la composición del empleo desde 2008 han sido muy intensos y distorsionan el indicador. De hecho, como se analiza en el capítulo I¹⁷², los datos promedio de salarios de la Contabilidad Nacional y de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral esconden un efecto estadístico muy importante debido al

172. Véase capítulo I.3.8.

CUADRO II-50. DERIVAS SALARIALES, 2002-2013

Años	Tasa de variación anual nominal				
	Remuneración media por asalariado (CN)	Coste salarial por trabajador (ETCL)	Salario pactado revisado (ECC)	Puntos porcentuales	
				Deriva 1	Deriva 2
A	B	C	A-C	B-C	
2002	3,38	3,80	3,85	-0,47	-0,05
2003	3,44	4,05	3,68	-0,24	0,37
2004	2,90	2,92	3,60	-0,70	-0,68
2005	3,51	2,49	4,04	-0,53	-1,55
2006	3,86	4,77	3,59	0,27	1,18
2007	4,68	4,02	4,21	0,47	-0,19
2008	6,86	5,07	3,60	3,26	1,47
2009	4,16	3,22	2,24	1,92	0,98
2010	0,42	0,93	2,16	-1,74	-1,23
2011	1,33	1,05	2,29	-0,96	-1,24
2012*	0,24	-0,60	1,20	-0,96	-1,80
2013*	0,66	0,01	0,57	0,09	-0,56

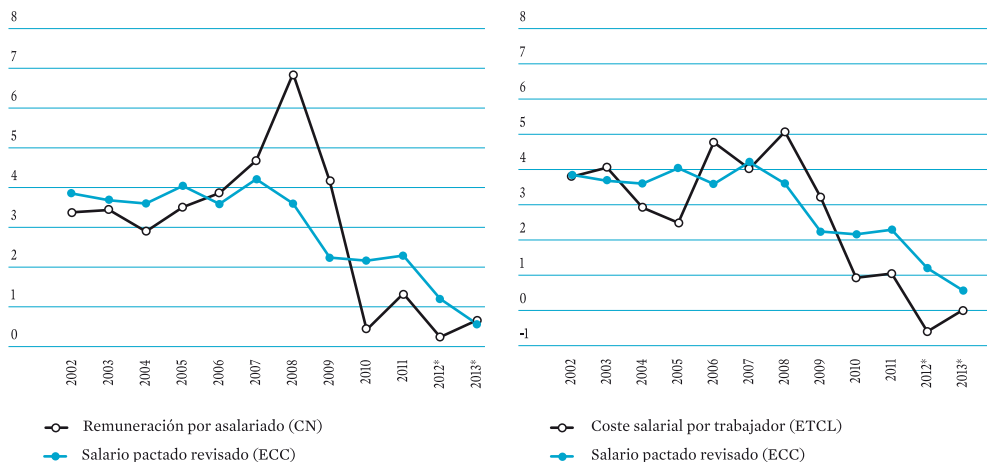
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.

Fuentes: CN=Contabilidad Nacional (INE); ETCL=Encuesta Trimestral de Coste Laboral (INE); ECC= Estadística de Convenios Colectivos (MEYSS).

cambio en la composición del empleo producido a raíz de la crisis y, como consecuencia, se estarían sobreestimando los incrementos salariales de la economía. Descontando ese efecto, es decir, analizando la evolución de los salarios de grupos de trabajadores homogéneos, se constata que efectivamente hubo un repunte en 2008 y 2009 pero

GRÁFICO II-15. SALARIOS EFECTIVOS Y PACTADOS, 2002-2013

(Tasas de variación anual)



* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2014.

Fuentes: CN= Contabilidad Nacional (INE); ETCL= Encuesta Trimestral de Coste Laboral (INE); ECC= Estadística de Convenios Colectivos (MEYSS).

mucho menor de lo que reflejan las estadísticas agregadas, y que, en contraste con los datos de la Contabilidad Nacional, se produjo un descenso a partir de 2010. Teniendo esto en cuenta, las derivas salariales de 2008 y 2009 habrían sido menos positivas y las de 2010 en adelante (incluyendo 2013) más negativas de lo que muestran los datos sin corregir.

Una de las materias que se aborda tradicionalmente en la negociación colectiva es la regulación salarial por ser esta una variable determinante de la relación laboral. De esta forma los convenios colectivos incorporan estipulaciones sobre la ordenación de los aspectos retributivos, es decir, cláusulas que regulan la estructura del salario así como la revisión o inaplicación salarial. En el contexto de la crisis este elemento negocial ha adquirido una especial relevancia siendo uno de los aspectos en los que incide el II AENC, firmado por parte de los interlocutores sociales a principios de 2012.

Cláusulas en materia salarial

En 2013 entre los cambios de la ECC a que se ha aludido, está el concerniente al estudio de las cláusulas de los aspectos relativos a los convenios y sus trabajadores. En la actualidad se ha incluido en la publicación de la estadística un criterio adicional en la clasificación de los convenios colectivos, los convenios por año de firma, que se añade al criterio tradicional de los convenios por año de efectos económicos. Esta modificación ha derivado en la producción de dos bloques de tablas estadísticas que, en función del criterio seguido, ofrecen contenidos distintos sobre el resultado de los procesos de negociación colectiva. Con el cambio metodológico las cláusulas de retribución salarial han pasado a formar parte del bloque de tablas referidas a convenios colectivos por año de firma, circunstancia que impide el estudio comparativo entre la incidencia de estas cláusulas en 2013 y en años anteriores al haberse producido una discontinuidad en la serie.

Hasta 2012, último año que recoge la serie temporal, y bajo el criterio de año de efectos económicos, se observa que el porcentaje de convenios que recoge cláusulas que regulan la estructura salarial ha ido en aumento, alcanzando en 2011, último año del que se tienen datos definitivos, un 86 por 100. En 2012, y con la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos, se sigue observando esa tendencia al alza ya que este tipo de cláusulas cubren casi el 90 por 100 de los convenios y de los trabajadores. Como se viene observando en Memorias anteriores, la regulación de la estructura salarial es más frecuente en el nivel empresarial que en el sectorial (cuadro II-51).

En relación con las cláusulas de revisión por garantía salarial se advierte en 2011, donde este tipo de cláusulas se encontraban en el 34 por 100 de los convenios, una proporción menor que la registrada en 2010. Estos datos evidencian un paulatino descenso de la incidencia de este tipo de cláusulas en la negociación colectiva, que parece se ve confirmado, sin olvidar la provisionalidad de los datos, por la información relativa a

CUADRO II-51. CLÁUSULAS DE RETRIBUCIÓN SALARIAL SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL Y AÑO DE EFECTOS ECONÓMICOS, 2010-2012

(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Cláusulas salariales	Convenios			Trabajadores		
	2010	2011	2012*	2010	2011	2012*
	Total convenios					
Cláusula de revisión por garantía salarial	40,24	34,18	24,97	47,09	42,44	29,21
Estructura salarial	82,97	86,24	89,75	83,47	87,44	89,87
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	54,29	48,09	41,46	51,18	45,45	34,36
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	13,26	14,07	16,13	9,08	10,63	9,02
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	47,78	52,21	58,29	61,33	64,53	66,82
	Convenios de empresa					
Cláusula de revisión por garantía salarial	37,32	32,44	24,36	43,31	32,54	26,24
Estructura salarial	85,46	88,49	91,25	88,44	92,79	91,81
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	59,10	53,13	46,73	68,08	68,39	66,64
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	15,04	16,39	19,21	32,59	33,97	38,88
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	46,79	52,05	59,25	50,05	66,79	73,60
	Convenios de otro ámbito					
Cláusula de revisión por garantía salarial	49,01	39,29	26,70	47,44	43,38	29,49
Estructura salarial	75,49	79,62	85,34	83,01	86,93	89,67
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	39,84	33,28	26,04	49,60	43,26	31,03
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	7,91	7,22	7,11	6,88	8,40	5,95
Complementos o retribuciones específicas por el trabajo nocturno	50,75	52,71	55,47	62,38	64,31	66,13
Inaplicación del régimen salarial	52,65	55,72	59,63	74,73	74,52	75,89
Cláusula de salario mínimo de convenio en el sector	21,26	23,73	28,12	34,83	36,05	41,89

* Para 2012 se recogen datos provisionales a septiembre de 2013, salvo los datos relativos a cláusulas de revisión por garantía salarial que están actualizados a marzo de 2014.

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

2012. Del 28 por 100 de los convenios colectivos que en 2012 recogían este tipo de cláusulas solo el 8 por 100 lo hacían sin efectos retroactivos aunque desplegando sus efectos sobre el 27 por 100 de los trabajadores. En los convenios colectivos con efectos económicos en 2013, sin perder de vista la provisionalidad de los datos, parece que se confirma la tendencia a una menor inclusión de este tipo de cláusulas, solo aparecen en el 13 por 100 de los convenios y afectan al 33 por 100 de los trabajadores.

Por último, a pesar de la desaparición de su obligatoriedad en 2010, las cláusulas de inaplicación del régimen salarial aumentaron en 2011, alcanzando al 56 por 100 de los convenios, siguiendo una tendencia al alza que también parece confirmarse en 2012¹⁷³.

En lo referente a 2013, con la información disponible, aún muy provisional, se observa que más del 91 por 100 de los convenios firmados contienen cláusulas que regulan la estructura salarial y que afectan a un porcentaje similar de trabajadores. La incidencia de este tipo de cláusulas es muy parecida en todos los ámbitos negociales, destacando un mayor número de trabajadores afectados en el nivel empresarial (cuadro II-52).

Dentro de las disposiciones relativas a los complementos salariales, recogidas en el 85 por 100 de los convenios, se advierte una mayor presencia de aquellas que regulan estos elementos en relación con el puesto de trabajo, recogidas en casi el 74 por 100 de los convenios firmados en 2013 y que afectan a más del 78 por 100 de los trabajadores. Asimismo, se advierte una todavía importante presencia de los llamados complementos por antigüedad, que se recogen en un 59 por 100 de los convenios registrados que despliegan sus efectos en un 69 por 100 de los trabajadores.

Transcurridos dos años de la firma del II AENC, resulta conveniente evaluar el impacto que ha tenido este acuerdo en la negociación colectiva. El II AENC incluye, dentro de sus criterios en materia salarial, una serie de directrices con el objetivo de alcanzar la moderación salarial: un porcentaje máximo de incremento, que para 2013 se fija en un 0,6 por 100, y una cláusula de actualización concretada en el exceso de la tasa de variación anual del IPC general español de diciembre sobre el objetivo de inflación del BCE, que es del 2 por 100. No obstante, establece que se utilizará el IPC armonizado de la zona euro en el mismo mes, si este es menor, e introduce una previsión de exclusión de la parte de inflación ligada a los precios del petróleo y sus derivados a fin de eliminar uno de sus componentes más volátiles.

Se ha efectuado un análisis sobre la influencia que este acuerdo ha tenido en los convenios colectivos recogidos en la muestra anual seleccionada para el estudio de la negociación colectiva del año¹⁷⁴. Entre los textos recogidos en dicha muestra se observa que algo más del 40 por 100 de los convenios estudiados recogen incrementos salariales que se sitúan dentro de los límites introducidos en el II AENC, haciendo algunos referencia expresa a dicho acuerdo.

En relación con el seguimiento de este criterio debe señalarse que varios de los convenios establecen la congelación salarial, bien en alguno de sus años de vigencia o

El II AENC en la negociación colectiva salarial

entro de sus criterios en materia salarial, una serie de directrices con el objetivo de alcanzar la moderación salarial: un porcentaje máximo de incremento, que para 2013 se fija en un 0,6 por 100, y una cláusula de actualización concretada en el exceso de la tasa de variación anual del IPC general español de diciembre sobre el objetivo de inflación del BCE, que es del 2 por 100. No obstante, establece que se utilizará el IPC armonizado de la zona euro en el mismo mes, si este es menor, e introduce una previsión de exclusión de la parte de inflación ligada a los precios del petróleo y sus derivados a fin de eliminar uno de sus componentes más volátiles.

173. El análisis de la inaplicación del régimen salarial tras la reforma laboral se aborda en profundidad al final de este apartado.

174. Véase el listado de la muestra de convenios en el anexo a este capítulo.

CUADRO II-52. CLÁUSULAS DE RETRIBUCIÓN SALARIAL SEGÚN ÁMBITO FUNCIONAL Y AÑO DE FIRMA, 2013
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Cláusulas salariales	Total de convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
Estructura salarial	91,65	91,45	91,62	95,14	91,72	91,19
Complementos salariales	85,30	88,28	85,30	92,84	85,30	87,96
Complementos salariales por antigüedad	58,51	69,23	57,53	63,77	61,28	69,61
Otros complementos personales del trabajador	15,13	10,42	14,03	26,72	18,22	9,29
Complementos salariales relacionados con el puesto de trabajo	73,54	78,44	75,46	88,31	68,12	77,76
Complemento salarial de penosidad	24,57	27,24	23,37	18,36	27,95	27,85
Complemento salarial de insalubridad	9,44	8,21	7,71	4,05	14,29	8,49
Complemento salarial de trabajo a turnos	23,70	21,55	25,86	46,59	17,60	19,83
Complemento salarial de trabajo en festivos	47,13	41,97	50,55	69,67	37,47	40,07
Complemento salarial de peligrosidad	21,26	30,25	18,74	15,43	28,36	31,27
Complemento salarial de polivalencia funcional	8,46	4,56	9,77	15,44	4,76	3,82
Complemento salarial de trabajo nocturno	58,95	73,79	60,47	77,84	54,66	73,51
Complemento salarial de responsabilidad	16,27	12,78	18,96	28,22	8,70	11,72
Medidas relacionadas con el absentismo	26,52	24,81	29,61	32,97	17,81	24,25
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	31,07	13,04	36,00	56,23	17,18	10,07
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	15,24	5,30	18,22	35,84	6,83	3,20
Complementos o retribuciones específicas por trabajo nocturno	61,23	78,41	62,01	71,67	59,01	78,88
Salario mínimo de convenio en el sector	—	—	—	—	32,09	43,47

* Se recogen datos provisionales a diciembre de 2013.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

bien en todo su periodo de eficacia. En otros casos cumplen de manera parcial los criterios recogidos estipulando incrementos coherentes con el Acuerdo en alguno de los años de vigencia pero no en todos ellos. Asimismo, aunque muchos convenios cumplen estrictamente los criterios de incremento salarial para 2014, por no superar el 0,6

por 100, no vinculan dicho aumento salarial al incremento del PIB a precios constantes en los términos recogidos en el II AENC.

En el análisis de los distintos ámbitos negociales, se encuentra una mayor repercusión de estos criterios en los convenios colectivos de sector, donde casi seis de cada diez convenios recogen cláusulas de incremento salarial en línea con dichas recomendaciones. Sin embargo, el reflejo de estos criterios es menor en los convenios de empresa donde se encuentran en tres de cada diez. Dentro de la negociación sectorial, el seguimiento ha alcanzado mayor relevancia en el ámbito estatal donde siete de cada diez convenios estudiados cumplen esta pauta, mientras que en el entorno autonómico o provincial se encuentra en cuatro y seis de cada diez respectivamente.

En lo referente a la cláusula de actualización salarial, el seguimiento por parte de los convenios estudiados ha sido menor, solo 1 de cada 10 recogen cláusulas de actualización en consonancia con los criterios marcados por el Acuerdo. Su inclusión, de forma análoga a la de los incrementos salariales, ha sido mayor en los convenios de sector, donde casi uno de cada siete recoge esta revisión. Por ámbitos sectoriales destaca el estatal, casi un 30 por 100, aunque también se acoge, en proporciones menores, en los convenios de ámbito autonómico, en un 14 por 100, y provincial, en un 7 por 100. Sin embargo, en el nivel de empresa el impacto es nulo ya que ninguno de los convenios estudiados recoge esta cláusula de actualización para 2013.

No obstante, parece que en este último nivel negocial ha sido mejor acogida la recomendación de incluir componentes adicionales de actualización de salarios basados en la evolución de indicadores económicos asociados a la marcha de la empresa, como recomienda el II AENC para 2014. De esta forma, en algunos de los convenios estudiados se introducen incrementos salariales ligados al resultado empresarial o se introducen sistemas de retribución variable que sustituyen el sistema clásico de incremento salarial ligado al IPC¹⁷⁵. Dentro de los sistemas desarrollados en este sentido algunos incorporan revisiones salariales de carácter consolidable mientras otros diseñan incentivos o bonus variables que, careciendo de un carácter consolidable, funcionan como componentes variables del salario, en muchas ocasiones de pago único.

La flexibilidad salarial en los convenios colectivos

La flexibilidad interna, y dentro de esta la flexibilidad salarial, es una de las materias en las que se ha puesto más énfasis en los últimos años. En esta línea los

175. Véanse, como ejemplo, el convenio colectivo de Aceites del Sur-Coosur, S.A., que establece un criterio de revisión salarial, que podrá ser positivo o negativo, en función de los resultados contables, o el convenio colectivo de Uniprex, S.A.U., que acuerda el establecimiento de un sistema de retribución variable, en función de los resultados económicos antes de impuestos, que sustituye al sistema clásico de incremento salarial vinculado al IPC.

convenios colectivos han llevado a cabo una progresiva introducción de conceptos retributivos variables en paralelo a una supresión de complementos salariales obsoletos. Esta variabilización salarial se efectúa con el objetivo de facilitar, en el contexto de crisis, la adaptación competitiva de las empresas en consonancia con las recomendaciones emitidas por las organizaciones empresariales y sindicales en el II AENC (recuadro II-14).

Al igual que en el apartado anterior, la ruptura de la serie estadística dificulta el análisis de este tipo de cláusulas al imposibilitar la comparación entre 2013 y los años anteriores. Asimismo, y como ya se puso de relieve en la Memoria de 2012, la información disponible en la ECC en materia de flexibilidad salarial es escasa, limitando aún más las posibilidades de análisis.

Los datos estadísticos disponibles referidos a convenios por año de efectos económicos muestran que en 2011, último año de datos definitivos, el 48 por 100 de los convenios incluía complementos relacionados con la cantidad o calidad del trabajo, un porcentaje menor que en 2010. Este tipo de complementos variables aparecen de forma más habitual en los convenios de empresa, un 53 por 100, que en los de ámbito superior.

Los complementos que relacionan salario y situación o resultados empresariales se encuentran recogidos, en 2011, en un 14 por 100 de los convenios y afectan a uno de cada diez trabajadores. Este tipo de complementos tienen más presencia en los convenios de empresa que en los de sector, alcanzando, si atendemos a los datos de 2012, aún provisionales, casi el 20 por 100 de los convenios y el 39 por 100 de los trabajadores. Resulta notable que mientras en los convenios de empresa se observa un aumento de este tipo de cláusulas en los de sector puede verse un ligero descenso (cuadro II-51).

En relación con los convenios firmados en 2013, los datos provisionales reflejan que la incidencia de las cláusulas de retribución variable es mayor en el nivel empresarial que en el sectorial. El 31 por 100 de los convenios colectivos firmados en el año incluye complementos relacionados con la cantidad o calidad del trabajo cuya influencia se extiende al 13 por 100 de los trabajadores. Estos porcentajes aumentan hasta el 36 y el 56 por 100 en los convenios de empresa, siendo su presencia en los convenios colectivos de sector algo menor, con un 17 y 10 por 100 respectivamente.

En lo relativo a los complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa, estos se encuentran en un 15 por 100 de los convenios firmados en 2013 afectando a un 5 por 100 de los trabajadores. Al igual que los relacionados con la cantidad y la calidad del trabajo, este tipo de cláusulas tienen mayor presencia en el ámbito empresarial que en el sectorial, alcanzando a un 18 por 100 de convenios y 36 por 100 de trabajadores frente al 7 y 3 por 100 observado en los convenios colectivos de sector (cuadro II-52).

RECUADRO II-14. CRITERIOS EN MATERIA DE FLEXIBILIDAD SALARIAL DEL II AENC

Los firmantes consideran conveniente que las estructuras salariales tengan complementos variables, de forma que un porcentaje determinado de la cuantía salarial se haga depender de la situación y resultados de la empresa.

A efectos de posibilitar esta implantación, se ha de tener en cuenta que mediante acuerdo entre la empresa y la representación legal de los trabajadores se podría modificar la estructura y cuantías salariales vigentes a través del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, su caso, del artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores, a cuyo efecto se recomienda el establecimiento de periodos transitorios de aplicación.

Los convenios colectivos debieran 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.

En tal sentido, 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.

A tal fin, en la definición de los conceptos variables deberían tomarse en consideración criterios de objetividad y claridad en su implantación; la delimitación de porcentajes de retribución variable sobre la retribución total; los derechos de información y participación en la empresa de los representantes de los trabajadores y la consideración de realidades específicas de cada sector o empresa.

En cuanto a los criterios para la actualización periódica de los salarios variables, preferentemente ligados a la evolución de la productividad y resultados de la empresa, se valorará la conveniencia de su modificación por los negociadores del convenio, si procede, sin perjuicio de que el empresario pueda modificar los actualmente vigentes mediante el procedimiento a que se refiere el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores o, en su caso, del artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Los convenios sectoriales deberían tener en cuenta el papel que los convenios, pactos y acuerdos de empresa pueden desarrollar para regular o adaptar lo fijado en aquellos a efectos de posibilitar la máxima adecuación a las circunstancias específicas de la empresa.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC.

Por otro lado, en el análisis de la flexibilidad salarial recogida en los convenios colectivos incluidos en la muestra se observa que un cuarto de los convenios estudiados incluye en su estructura retributiva complementos de carácter variable. Dentro de este tipo de incentivos o pluses, los más frecuentes son los que ponen en relación la remuneración con el rendimiento de los trabajadores, recogidos por uno de cada seis de los convenios examinados. Las cláusulas que relacionan objetivos y salario así como las

que vinculan la retribución con los resultados empresariales se encuentran en una proporción algo inferior a uno de cada diez.

En consonancia con la progresiva tendencia a la flexibilidad salarial, algunos de los convenios estudiados transforman una parte de los conceptos retributivos fijos en variables, estableciendo una implementación de este sistema retributivo variable de forma gradual, aumentando el porcentaje de salario variable año a año¹⁷⁶.

En la muestra analizada se detectan multitud de configuraciones distintas de este tipo de cláusulas, desarrollando la negociación colectiva variedad de formas de medir la productividad del trabajador, los objetivos de la empresa o los beneficios empresariales. En este último tipo de incentivos cada compañía escoge conceptos distintos para hacer depender el salario de la situación empresarial, ya sea beneficio antes de impuestos, resultado contable o volumen de ventas. Asimismo, como se ha puesto de manifiesto al analizar el impacto del II AENC, cabe resaltar que en algunos de los convenios colectivos estudiados se ha vinculado la revisión salarial a conceptos ligados a la situación o resultados de la empresa, incorporando en la estructura salarial componentes o pluses de naturaleza variable.

Destaca dentro de la muestra analizada la existencia en algunos de los convenios observados de complementos denominados de participación en beneficios pero cuyo carácter no es realmente variable. Este tipo de complementos no aparecen ligados al resultado empresarial sino que vienen constituidos por una cuantía fija que en muchos de los casos es equivalente a una mensualidad¹⁷⁷.

En los convenios de empresa la introducción de conceptos salariales variables es mayor, encontrando en la muestra analizada que un tercio de estos convenios recogen este tipo de complementos, incluyendo uno de cada diez más de un tipo de fórmula de flexibilidad salarial. Dentro de este tipo de cláusulas, más de un cuarto de los convenios recogen retribución ligada al desempeño, mientras uno de cada diez prevé retribución variable ligada a resultados empresariales. Dentro de los incentivos que retribuyen en función de objetivos o rendimiento, los más frecuentes son estos últimos, recogién dose en uno de cada cinco convenios de empresa examinados.

En la negociación sectorial se observa una menor incorporación de cláusulas de salario variable. Aunque tres de cada diez de los convenios colectivos estudiados de alcance estatal recoge cláusulas de retribución variable, este porcentaje disminuye por debajo del 10 por 100 en los sectores infraestatales. Además, muchos de los convenios que incorporan en la estructura salarial conceptos retributivos variables no desarrollan la regulación específica de este tipo de cláusulas, dejando el tratamiento en detalle de estos incentivos para los convenios de empresa.

176. Véanse, como ejemplo, el acuerdo marco de Gerdau Aceros Especiales Europa, SL o el V acuerdo marco del Grupo ArcerlorMittal en España.

177. Véanse, como ejemplo, el convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón o el convenio colectivo de la empresa Lacasa, S.A.U. de la provincia de Zaragoza.

La negociación colectiva reciente también ha puesto especial énfasis en la reducción del absentismo laboral que se ha articulado en los convenios colectivos a través de la introducción de cláusulas salariales. En este sentido, uno de cada cinco de los convenios incluidos en la muestra desarrolla complementos salariales que persiguen primar la asistencia, la actividad o la puntualidad de los trabajadores. En ocasiones estos incentivos se encuentran articulados con carácter individual, en otras con carácter colectivo y en otros casos relacionan el índice colectivo de absentismo con el índice personal de ausencias¹⁷⁸.

Por último, dentro de la muestra de convenios evaluada se encuentran convenios que ya no incluyen el complemento de antigüedad, bien porque proceden a suprimirlo o porque lo suprimieron en el pasado, procediendo en muchos de estos casos a integrarlo con otros complementos personales.

Tiempo de trabajo

En los 2.094 convenios colectivos con efectos económicos en 2013 que había registrados hasta el mes de marzo de 2014, se había pactado de media una jornada anual de 1.728 horas (equivalentes a 37,8 horas a la semana) (cuadro II-53). Por ámbitos de la negociación, en los 1.472 convenios de empresa con efectos económicos ese año, y referidos al mismo periodo de registro (marzo de 2014), se había pactado de media una jornada anual de 1.690 horas (equivalentes a 37,9 horas semanales), mientras que en los 622 convenios de ámbito superior la jornada pactada anual había sido de 1.730 (37,9 horas semanales). Estas cifras, no obstante, son aún provisionales e irán variando a medida que vaya completándose el volumen de convenios de 2013.

Los datos definitivos hasta 2011 reflejan que en los primeros años de la crisis se produjo un ligero aumento del número de horas de la jornada anual pactada, frente a la tendencia descendente que había venido registrándose en los años precedentes a aquella. Concretamente, entre 2008 y 2010 los datos indican un aumento de 2,2 horas de la jornada pactada, en contraste con el descenso de 8 horas registrado entre 2002 y 2007. En 2011, sin embargo, se produjo un notable descenso de la jornada anual pactada, concretamente de 14,2 horas. Este fuerte descenso de 2011 da como cómputo para el periodo de la crisis (2008-2011) un descenso de 12 horas. El análisis por ámbito funcional pone de manifiesto que este descenso proviene exclusivamente de los convenios de ámbito superior a la empresa: de 15,5 horas solo en 2011 y 22,3 horas para el periodo de la crisis (2007-2011). Los convenios de empresa, por el contrario, registraron un aumento de la jornada anual pactada de 1,3 horas y 4,9 horas respectivamente. Los datos de 2012 y 2013 parecen avalar que este descenso tan pronunciado de la

178. Véanse, como ejemplos, el convenio colectivo del sector de garajes, aparcamientos y estaciones de lavado y engrase de Alicante o el convenio colectivo general de trabajo de la industria textil y de la confección.

CUADRO II-53. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA, 2002-2013

Años	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas	Jornada anual	Variación núm. de horas
2002	1.756,3		1.704,0		1.762,5	
2003	1.752,9	-3,4	1.697,7	-6,3	1.759,6	-2,9
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(a)	1.737,3		1.710,9		1.739,9	
2013(a)	1.728,3		1.689,8		1.730,9	
Var. 2002-2007		-8,0		-14,0		-7,1
Var. 2002-2011		-19,3		-0,6		-22,3
Var. 2008-2011		-12,0		4,8		-14,5

(a) Datos provisionales a marzo de 2014.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

jornada en 2011 se va a seguir manteniendo, aunque para poder confirmarlo habrá que esperar a que los datos de convenios referidos a estos dos años se completen.

La evolución de la jornada anual pactada media en los últimos años tiene su reflejo en la distribución de los convenios y de los trabajadores entre los distintos tramos de duración de jornada (cuadro II-54). En consonancia con la reducción de la jornada media anual que viene observándose en el último decenio, a excepción del ligero repunte en los primeros años de la crisis, se observa una tendencia al aumento de la proporción de trabajadores afectados por duraciones de jornada más cortas. Entre 2001 y 2011 (último año con datos definitivos) aumentó significativamente el porcentaje de trabajadores comprendidos en el tramo de 1.712 a 1.758 (equivalente a 37,4 y 38,4 horas semanales), que pasó del 16,3 por 100 al 32 por 100. Por el contrario, el porcentaje de trabajadores afectados por el tramo central, de 1.759 y 1.803 horas anuales (equivalentes a 38,5 y 39,5 horas semanales), disminuyó en 9 puntos porcentuales, pasando del 53,6 por 100 en 2001 al 44,4 por 100 en 2011. Al mismo tiempo, en ese mismo periodo, disminuyó la proporción de trabajadores afectados por duraciones de más de 1.804 horas anuales (equivalentes a 39,5 horas semanales) que pasó del 18 por 100 en 2001 a apenas el 7,5 por 100 en 2011. Los datos para 2012, aunque provisionales, también parecen indicar que esta tendencia se mantiene.

Los datos aportados por la ECC para 2013, referidos a los convenios con firma en ese año, y aunque aún muy provisionales, igualmente parecen indicar que

CUADRO II-54. JORNADA PACTADA POR TRAMOS, 2001-2012

(Convenios con efectos económicos en esos años. Distribución porcentual de convenios y trabajadores por tramos de jornada)

	Tramos de jornada pactada					
	Total	< 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	< 1.826
2001						
Convenios	5.421	24,0	19,4	31,5	8,4	16,7
Trabajadores	9.495.978	12,2	16,3	53,6	9,0	8,9
Jornada media anual	1.758,7	1.587,7	1.745,9	1.781,2	1.812,5	1.826,0
2007						
Convenios	6.016	35,0	21,9	26,7	5,0	11,4
Trabajadores	11.606.469	16,4	26,2	46,6	5,0	5,8
Jornada media anual	1.748,3	1.615,8	1.744,7	1.780,2	1.814,2	1.826,0
2009						
Convenios	5.689	35,3	22,7	26,3	5,3	10,4
Trabajadores	11.557.800	14,0	28,1	48,9	4,2	4,8
Jornada media anual	1.751,0	1.619,8	1.742,7	1.780,3	1.814,0	1.826,0
2010						
Convenios	5.067	35,0	23,4	26,4	5,2	10,0
Trabajadores	10.794.334	12,6	32,5	45,2	4,7	5,0
Jornada media anual	1.751,2	1.614,7	1.742,8	1.780,6	1.811,7	1.826,0
2011						
Convenios	4.585	35,9	22,8	26,6	5,0	9,7
Trabajadores	10.662.783	16,1	32,0	44,4	3,0	4,5
Jornada media anual	1.737,0	1.569,4	1.740,7	1.780,7	1.813,6	1.826,0
2012(a)						
Convenios	3.589	31,5	23,5	28,6	5,8	10,5
Trabajadores	8.525.247	17,6	27,2	46,6	2,4	6,3
Jornada media anual	1.733,2	1.556,5	1.739,9	1.779,3	1.813,1	1.826,0

(a) Para los convenios con efectos económicos en 2012 se ofrecen datos provisionales a septiembre de 2013.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

aumenta el porcentaje de trabajadores comprendidos en los tramos de jornada más cortos. (cuadro II-55).

El análisis de la jornada media efectiva (JME) que ofrece la Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL) del MEYSS permite una aproximación más completa a la duración del

CUADRO II-55. JORNADA PACTADA POR TRAMOS EN LOS CONVENIOS CON AÑO DE FIRMA EN 2013

(Distribución porcentual de convenios y trabajadores por tramos de jornada)

	Tramos de jornada pactada					
	Total	< 1.712	De 1.712 a 1.758	De 1.759 a 1.803	De 1.804 a 1.825	< 1.826
Convenios	1.691	27,4	24,4	31,1	6,8	10,3
Trabajadores	5.040.545	13,5	30,8	47,0	3,9	4,9
Jornada media anual	1.748,3	1.600,9	1.742,4	1.780,8	1.814,4	1.826,0

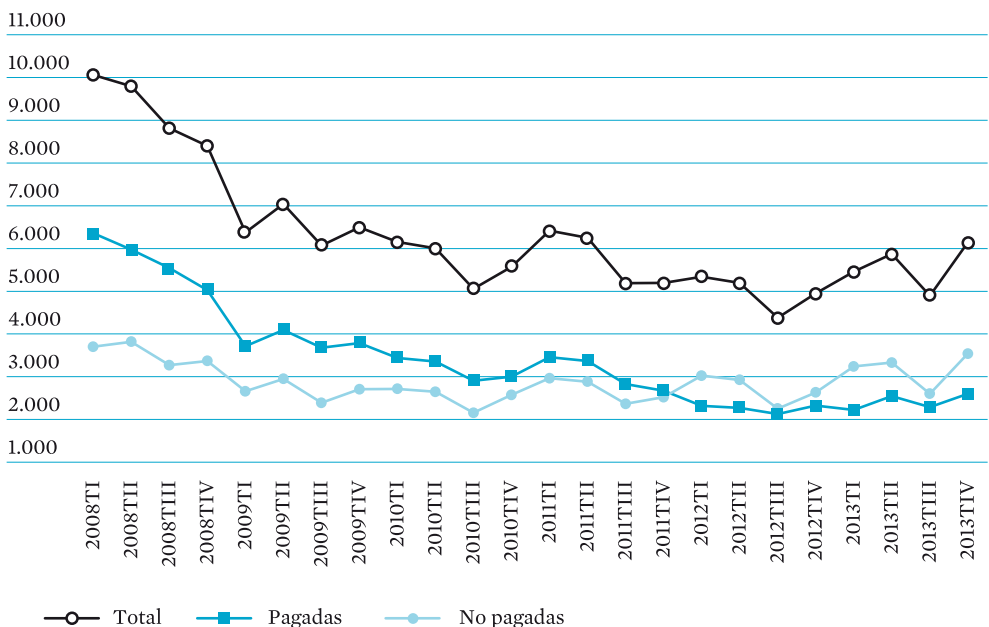
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

tiempo de trabajo. Esta encuesta, sin embargo, no ha sido actualizada, siendo los últimos datos publicados los referidos a 2012 que, como ya se comentó en la pasada edición de esta Memoria, mostraban una reducción de la JME de 8,6 horas, viniendo así a consolidar la tendencia descendente de la JME de los cuatro años anteriores. Esta disminución vino dada, fundamentalmente, por un descenso de las horas extraordinarias.

Respecto de estas, los datos de la EPA muestran que desde 2008, coincidiendo con el comienzo de la crisis económica, registraron un descenso notable. A partir de entonces, aunque con cierta variabilidad entre trimestres, muestran niveles que se mantienen por debajo de los registrados en los años previos (gráfico II-16)¹⁷⁹. El descenso se ha producido tanto en las horas extras pagadas, como en las no pagadas, si bien desde 2012 han aumentado las no pagadas respecto a las pagadas, invirtiéndose la tónica general de los años previos a la crisis.

Junto a la duración de la jornada, otros de los aspectos más importantes relacionados con el tiempo de trabajo, y que han sido incorporados en los sucesivos Acuerdos

GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE HORAS EXTRAORDINARIAS
(Horas extras/semana realizadas por todos los asalariados)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

179. Los datos aportados por la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) del INE muestran igualmente un descenso de las horas extraordinarias en 2008, así como que su evolución posterior se ha mantenido en niveles inferiores a dicho año. En el cuarto trimestre de 2013, la media de horas extras mensuales por trabajador era de 0,54, frente al 0,77 del primer trimestre de 2008.

Ordenación del tiempo de trabajo

sobre negociación colectiva, son los referidos a su ordenación y distribución. El II AENC se hacía constar la relevancia del convenio colectivo para potenciar la flexibilidad interna mediante el uso flexible del tiempo de trabajo como mecanismo de adecuación a las necesidades de producción, constituyendo además, una alternativa a la extinción del empleo en épocas de crisis. Para ello, y como ya se comentó más en detalle en la pasada edición de esta Memoria, se establecieron dos niveles de aplicación: la flexibilidad ordinaria y la flexibilidad extraordinaria temporal, así como los aspectos concretos que debía recoger la negociación colectiva para cada nivel de aplicación de la flexibilidad del tiempo de trabajo (recuadro II-15).

RECUADRO II-15. EL II AENC: EL TIEMPO DE TRABAJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Flexibilidad ordinaria: 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.

Se debiera 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.

Los convenios colectivos debieran facilitar que el empresario pudiera distribuir irregularmente un 10 por 100 de la jornada anual ordinaria aplicable, pudiendo afectar con ello a la jornada máxima semanal o mensual, aunque no a la máxima anual. Igualmente podrá afectar a los horarios diarios, sin perjuicio del respeto a los límites que al respecto se prevén en el Estatuto de los Trabajadores. Los negociadores valorarán esta referencia porcentual en más o en menos en función del ámbito de negociación.

De la misma forma, los convenios colectivos deberían posibilitar que el empresario disponga de una bolsa de cinco días (o 40 horas) al año que podrá alterar en la distribución prevista en el calendario anual. Esta referencia podrá ser modificada por los negociadores en más o en menos en función del ámbito de negociación.

Los convenios sectoriales y especialmente los provinciales, por su proximidad a la empresa, deberían fijar las reglas generales de la flexibilidad del tiempo de trabajo.

Los convenios sectoriales promoverán una adaptación negociada en el ámbito de la empresa de lo pactado en el sector, o, en su defecto, negociada con las organizaciones sindicales firmantes del convenio sectorial, salvo que los trabajadores atribuyan su representación a una comisión designada conforme a lo dispuesto en el artículo 41.4 del Estatuto de los Trabajadores.

Los convenios, especialmente los de empresa, debieran promover la racionalización del horario de trabajo con el objetivo de mejorar la productividad y favorecer la conciliación de la vida laboral y personal.

La flexibilidad del tiempo de trabajo debiera ir acompañada de garantías y seguridad para las personas, que le permitan compatibilizar el tiempo de trabajo y de conciliación.

RECUADRO II-15. EL II AENC: EL TIEMPO DE TRABAJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(continuación)

Flexibilidad extraordinaria temporal

Los convenios colectivos deberían contemplar medidas de mayor flexibilidad cuando el empresario necesite distribuir irregularmente la jornada anual de trabajo más allá del porcentaje establecido en la flexibilidad ordinaria o modificar el calendario laboral anualmente aplicable por encima de la bolsa de horas al que alude el citado apartado. Para la aplicación de medidas de mayor flexibilidad deberán existir razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifiquen (de acuerdo con el artículo 41.1 de la LET) sin que por ello se pueda aumentar la jornada anual aplicable. La decisión del empresario debe comunicarse a los representantes de los trabajadores con la máxima antelación y celeridad, excepto que el empresario demuestre que el cumplimiento mismo le impide atender debidamente las necesidades previstas. Si hubiese desacuerdo intervendrá la Comisión Paritaria y, en su caso, los servicios de mediación y arbitraje.

Cuando el empresario necesite alterar el tiempo de trabajo durante lo que resta de vigencia del convenio deberá acudir al procedimiento para las modificaciones previsto en el artículo 41 de la LET.

Fuente: II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014.

Todavía es pronto para poder analizar la incidencia del II AENC en los convenios colectivos en lo referente a flexibilidad del tiempo de trabajo debido a que los datos aportados por la ECC referidos a 2012 (cuadro II-56) y 2013 (cuadro II-57) son aún provisionales. Con todo, los datos de la ECC muestran que en lo referente a la organización de la jornada de trabajo, su distribución irregular a lo largo del año ha venido siendo uno de los elementos más utilizados por los convenios colectivos, tal y como establece el II AENC. Concretamente, se observa que en el año 2011, último año del que se tienen datos definitivos, un 33,8 por 100 de los convenios recogía este tipo de cláusulas, afectando al 56,6 por 100 de los trabajadores. Su evolución, además, ha ido en aumento desde 2007, incrementándose en más de 6 puntos porcentuales los convenios que las incluyen y en más de 8 puntos porcentuales el porcentaje de trabajadores afectados por las mismas. Los datos de 2012 y 2013 son aún provisionales pero indican que la tendencia muy probablemente seguirá siendo al alza (cuadro II-53 y cuadro II-57, respectivamente).

La inclusión de estas cláusulas de flexibilidad es más frecuente en los convenios de otro ámbito (37,2 por 100 en 2011) que en los de empresa (32,7 por 100) habiendo registrado, además, un crecimiento más acentuado, de casi 8 puntos porcentuales desde 2007, frente a 5 puntos en los de empresa. Su impacto en número de trabajadores es también mayor en los convenios de otro ámbito, aunque en ambos es bastante elevado.

CUADRO II-56. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2007-2012.

Cláusulas sobre jornada de trabajo	Convenios						Trabajadores				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012(a)	2010	2012(a)			
							Total Convenios				
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	28,2	28,6	28,9	30,8	33,8	40,2	48,2	47,6	52,2	56,6	66,1
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	7,9	8,1	8,2	8,9	9,1	10,5	17,5	17,1	16,7	16,6	15,6
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	15,0	16,0	15,8	15,6	13,7	12,6	18,0	19,8	20,1	19,5	18,0
Régimen de trabajo a turnos	17,9	23,8	27,6	31,9	38,0	44,4	17,0	20,6	21,2	22,5	30,3
Eliminación de horas extraordinarias	9,9	9,6	9,6	9,8	10,8	10,0	13,3	13,4	14,0	15,9	17,1
Compensación de h.tee. con abono dinerario	61,6	62,0	63,4	65,2	67,0	69,8	58,8	60,1	63,6	64,5	68,9
Compensación de h.tee. con tiempo de descanso	45,8	46,4	46,9	47,9	50,2	51,6	45,6	45,5	46,3	50,7	52,7
										Convenios de empresa	
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	27,7	28,1	28,4	29,7	32,7	39,1	46,1	50,0	47,8	47,8	53,2
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	7,5	7,6	7,9	8,5	8,9	10,3	17,2	15,3	17,6	15,2	18,7
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	15,5	16,5	16,2	16,4	14,5	13,6	31,0	30,0	32,4	32,1	30,3
Régimen de trabajo a turnos	20,0	27,4	31,6	36,6	43,8	51,0	30,3	39,6	45,1	48,0	56,8
Eliminación de horas extraordinarias	9,0	8,7	8,7	8,9	9,6	9,1	13,8	12,3	5,5	6,2	6,7
Compensación de h.tee. con abono dinerario	63,6	63,8	64,7	66,5	67,8	70,1	63,1	60,6	64,1	60,0	67,1
Compensación de h.tee. con tiempo de descanso	49,2	49,4	50,0	51,0	53,2	54,0	60,4	56,1	56,0	57,0	59,8
										Convenios de otro ámbito	
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	29,8	30,1	30,4	34,1	37,2	43,4	48,4	47,4	47,7	52,6	67,4
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	9,4	9,6	9,4	10,1	9,8	11,1	17,5	17,3	16,6	16,7	14,8
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	13,5	14,4	14,5	13,2	11,2	9,7	16,4	18,7	18,8	18,3	19,1
Régimen de trabajo a turnos	11,1	12,8	15,0	17,8	21,1	25,1	15,4	18,4	18,6	20,2	27,0
Eliminación de horas extraordinarias	12,5	12,4	12,4	12,6	14,3	12,8	13,3	13,6	15,0	16,8	18,0
Compensación de h.tee. con abono dinerario	54,9	56,6	59,3	61,3	64,8	68,9	58,3	60,1	63,6	64,9	69,0
Compensación de h.tee. con tiempo de descanso	35,0	36,7	37,1	38,7	41,4	44,4	43,8	44,3	45,3	50,1	51,8

(a) Para los convenios con efectos económicos en 2012 se ofrecen datos provisionales a septiembre de 2013.

Fuente: MEYSS. *Estadística de Convenios Colectivos*.

CUADRO II-57. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL
(Convenios con año de firma en 2013)

Cláusulas sobre jornada de trabajo	Convenios	Trabajadores
		Total convenios
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	47,8	76,3
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	12,0	26,2
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	9,8	9,5
Régimen de trabajo a turnos	47,0	43,6
Eliminación de horas extraordinarias	10,3	11,6
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	70,3	74,4
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso	54,9	59,6
Convenios de empresa		
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	45,8	63,4
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	11,9	21,5
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	9,8	20,8
Régimen de trabajo a turnos	52,8	72,0
Eliminación de horas extraordinarias	8,9	7,5
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	68,7	62,8
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso	57,5	67,8
Convenios de otro ámbito		
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	53,6	77,2
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	12,2	26,5
Acumulación del descanso de 'día y medio' en periodos de catorce días	9,7	8,7
Régimen de trabajo a turnos	30,6	41,7
Eliminación de horas extraordinarias	14,1	11,8
Compensación de hh. ee. con abono dinerario	74,7	75,2
Compensación de hh. ee. con tiempo de descanso	47,6	59,0

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Con todo, las cláusulas relativas al régimen de trabajo a turnos han sido las que más han aumentado en los últimos años, habiendo pasado del 17,9 por 100 en 2007 al 38 por 100 en 2011, si bien su impacto en los trabajadores es algo menor que las cláusulas referidas a la distribución irregular de la jornada (no llegan a un tercio de los mismos). Por ámbito funcional, los datos muestran diferencias importantes entre los convenios de empresa, en los que esta cláusula se incluía en el 43,8 por 100 de los mismos y afectaba a la mitad de los trabajadores en 2011, y los convenios de otro ámbito, en los que se recogía en el 21 por 100 y afectaba al 27 por 100 de los trabajadores.

Los datos de la ECC muestran que las cláusulas referidas a la eliminación de las horas extraordinarias se han mantenido en los últimos años, habiendo experimentado un ligero repunte en 2011, donde se incluyeron en el 10,8 por 100 de los convenios (apenas 0,9 puntos porcentuales más que en 2006) y afectaron al 17,1 por 100 de los trabajadores. Por ámbito funcional, la presencia de este tipo de contenido negocial se ha mantenido estable en los convenios de empresa y ha registrado cierto aumento en los

convenios de otro ámbito (de unos 2 puntos porcentuales). En cuanto a la forma de retribución de las horas extraordinarias, muestran que la opción mayoritaria es la de su abono dinerario tanto en los convenios de empresa como en los de otro ámbito¹⁸⁰.

El análisis de la muestra de convenios permite extraer información adicional sobre cómo se están materializando en la práctica las cláusulas relativas al tiempo de trabajo en la negociación colectiva, al tiempo que contrastar hasta qué punto se están incluyendo los criterios que al respecto se fijaron en el II AENC (recuadro II-15).

Uno de los primeros aspectos a destacar es que muchos de los convenios colectivos analizados incorporan cláusulas de distribución irregular de jornada, acogiéndose a los criterios establecidos en el II AENC respecto a la flexibilidad ordinaria, si bien no se constata en ningún caso que se haga mención explícita a dicho acuerdo. Esto es, recoge la opción de distribuir irregularmente la jornada un 10 por 100¹⁸¹, si bien algunos lo hacen por un porcentaje algo inferior (como el 5 por 100 o el 7 por 100)¹⁸². Otros incorporan la posibilidad de disponer de una bolsa de días o de horas al año para alterar la distribución de la jornada, aunque si bien las fórmulas utilizadas son variadas, excediendo en su mayoría los criterios del Acuerdo a este respecto. De hecho, se establecen criterios de flexibilidad que oscilan entre las 80 y las 100 horas cada año de vigencia del convenio a 40 jornadas anuales o 50 días¹⁸³. Hay algún caso en el que el sistema de flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo se establece con el único límite de no exceder los límites de jornada anual pactada¹⁸⁴.

En todos los casos en los que se recoge la aplicación de la distribución irregular de la jornada esta va acompañada de un conjunto de condiciones a las que debe ajustarse. Por un lado, la tónica general es establecer un plazo de preaviso al trabajador de entre 5 y 7 días. Normalmente se establece algún tipo de compensación para los trabajadores a los que se aplique este tipo de flexibilidad, que suele ser con periodos de descanso, no permitiéndose, en muchos casos, que el periodo de tiempo adicional trabajado se compute como horas extraordinarias. Suele ser común, igualmente, autorizar

180. Es necesario especificar que según la metodología utilizada por el MEYSS en la elaboración de la estadística, la existencia de una determinada cláusula no excluye la existencia de otra, por lo que, en las cifras se pueden dar, solapadamente, varias cláusulas para un mismo convenio. Esto puede suponer que en muchos de los convenios colectivos registrados se den ambas posibilidades de compensación, permitiendo bien a la empresa o bien al trabajador decidir entre la remuneración dineraria o el descanso compensatorio.

181. Véanse, entre otros, el convenio colectivo provincial para el sector de comercio de materiales para la construcción y saneamiento de Orense, el convenio colectivo de la empresa Corbalán Matallana, S.L o el convenio colectivo de la empresa Asturiana de Zinc, S.A.

182. Como el convenio colectivo del comercio de calzado de Zaragoza o el convenio colectivo del trabajo del Sector de supermercados y autoservicios de la provincia de Valencia, entre otros.

183. Véase, entre otros, el convenio colectivo del sector del metal de la provincia de Córdoba, el XVII convenio colectivo general de la industria química, el convenio colectivo estatal de estaciones de servicio 2010-2015, o el convenio colectivo. Del trabajo del sector del comercio de actividades diversas de la provincia de Valencia.

184. Convenio colectivo general de trabajo de la industria textil y de la confección.

que se exceda el tiempo máximo de horas de trabajo al día, si bien con un límite que suele ser de 10 horas diarias. Asimismo, en la mayoría de los casos se introduce un control por parte de los representantes de los trabajadores o comisiones paritarias sobre la aplicación de estos sistemas de flexibilidad.

En líneas generales, y en la misma línea de lo establecido por el II AENC, los convenios que incluyen flexibilidad en el tiempo de trabajo suelen incluir condiciones en su aplicación dirigidas a facilitar la conciliación de la vida laboral y personal. Algunos, por ejemplo, no permiten aplicar la distribución flexible a los trabajadores que hayan acordado una presencia limitada en la empresa por cuidado de menores, lactancia o embarazo¹⁸⁵.

Respecto a las horas extraordinarias, la mayoría de los convenios analizados establecen como criterio general su supresión o reducción al máximo argumentando que se trata con ello de fomentar una política de creación de empleo. Para ello, suele restringirse su uso a las situaciones estrictamente necesarias y estipularse los criterios por los cuales se autoriza su realización¹⁸⁶.

Clasificación profesional y movilidad funcional

En materia de clasificación profesional y movilidad funcional, la negociación colectiva se encuentra en un momento de adaptación a la nueva redacción dada a los artículos 22 y 39 de la LET en la reforma laboral operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, y, posteriormente, por la Ley 3/2012, de 6 de julio¹⁸⁷. Esta regulación determina que el sistema de clasificación profesional estará basado en el grupo profesional, entendiendo este como aquel que “agrupe unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación, y que podrá incluir distintas tareas, funciones, especialidades profesionales o responsabilidades asignadas al trabajador”.

El II AENC también incorpora 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 dispone que los convenios colectivos deben promover la clasificación mediante grupos profesionales y potenciar la movilidad

185. Véase, entre otros, el XVII convenio colectivo general de la industria química o el convenio colectivo del sector de empresas de servicios de educación ambiental de la Comunidad de Madrid.

186. Véase, entre otros, el convenio colectivo estatal de grandes almacenes, convenio colectivo estatal del sector de las industrias lácteas y sus derivados, el convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito, convenio colectivo para el sector de las agencias de viaje, convenio colectivo del sector del metal de la provincia de Córdoba, el convenio colectivo provincial del sector del metal de la provincia de Zamora, el convenio colectivo para la industria de hostelería de la provincia de Burgos o el convenio colectivo para las empresas cosecheras y productoras de tomate, lechuga y otros productos agrícolas y sus trabajadores de la región de Murcia.

187. En virtud de la disposición adicional novena de la Ley 3/2012, los convenios colectivos deberán adaptar su sistema de clasificación profesional al nuevo marco jurídico previsto en el artículo 22 del Estatuto de los Trabajadores en el plazo de un año.

funcional ordinaria, aquella que se realiza dentro del grupo profesional sin otras limitaciones. Igualmente, dentro de las medidas de flexibilidad extraordinaria temporal, recoge 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 (recuadro II-16).

Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones en la negociación colectiva reciente

Debido a los cambios operados en la información estadística disponible, a los que ya se ha hecho mención en apartados anteriores, no es posible comparar los datos disponibles de 2013 con los datos de años previos.

En 2012, último año disponible bajo el criterio de año de efectos económicos, los datos provisionales vienen a confirmar la tendencia observada en años anteriores de una mayor inclusión de cláusulas sobre clasificación profesional. En ese año el 76 por 100 de los convenios desarrollaba dicha clasificación, afectando al 75 por 100 de los trabajadores (cuadro II-58). Esta propensión se advierte en todos los sistemas de clasificación, ya sea por grupos, categorías o niveles retributivos, que ven aumentar su incidencia en este año.

RECUADRO II-16. CRITERIOS EN MATERIA DE MOVILIDAD FUNCIONAL DEL II AENC

Flexibilidad ordinaria

Los convenios colectivos debieran promover los sistemas de clasificación profesional mediante grupos profesionales y divisiones funcionales, concretando los procedimientos de adaptación en el caso de estar todavía rigiéndose por categorías profesionales. Se debiera potenciar la movilidad funcional como mecanismo de flexibilidad interna y de adaptación por parte de las empresas, fijando fórmulas ágiles de movilidad funcional. La movilidad funcional en el seno de la empresa no debiera tener otras limitaciones que las exigidas por la pertenencia al grupo profesional o, en su caso, por las titulaciones requeridas para ejercer la prestación laboral. Por tanto, no se considerará la categoría profesional a efectos de movilidad funcional.

Los convenios colectivos y acuerdos de empresa debieran analizar la polivalencia funcional, y sus efectos en materia retributiva.

Flexibilidad extraordinaria temporal

Se aportan criterios para que los convenios colectivos consideren un mayor nivel de flexibilidad que dé respuesta a necesidades empresariales temporales de movilidad funcional mayores de las señaladas anteriormente. A tales efectos los convenios colectivos contemplarán que la movilidad funcional temporal para la realización de funciones distintas a las pertenecientes al grupo profesional podrá ordenarse si existiesen razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que las justifiquen, según se entiende por tales en el último párrafo del artículo 41.1 de la LET, y durante el tiempo necesario para su

RECUADRO II-16. CRITERIOS EN MATERIA DE MOVILIDAD FUNCIONAL DEL II AENC*(continuación)*

atención, sin que pueda superar seis meses en un año u ocho meses en dos años. Se establecerá que también en este supuesto el empresario informe de esta situación con la máxima celeridad a la representación de los trabajadores. Se ha de tener en cuenta que en caso de desacuerdo intervenga la Comisión Paritaria y, en su caso, los servicios de mediación y arbitraje. Esta movilidad respetará los derechos de las nuevas funciones salvo que sean inferiores, en cuyo caso se mantendrá la retribución de origen. Tampoco será posible invocar causas de despido objetivo por ineptitud sobrevenida o falta de adaptación en estos supuestos. Asimismo operarán las cláusulas de ascenso y las retributivas, si proceden, en los términos previstos en la LET.

Se ha de contemplar que si la movilidad funcional es superior al periodo indicado, se regirá por el acuerdo entre las partes o, en su defecto, por las reglas del artículo 41 de la LET. En todos los supuestos de movilidad funcional debiera garantizarse la información, idoneidad y formación sobre las nuevas funciones y el respeto a la dignidad personal y al desarrollo profesional.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, II AENC.

Destaca la regulación de grupos profesionales que, siguiendo el proceso de adaptación requerido por las modificaciones introducidas por la reforma laboral, observa un importante aumento en 2012, el 46 por 100 de los convenios recogen cláusulas en este sentido, afectando al 59 por 100 de los trabajadores. Su incidencia es muy similar tanto a nivel empresarial como sectorial, destacando que en los convenios de empresa afecta al 66 por 100 de los trabajadores.

Sin embargo, y a pesar de los cambios operados en la normativa, los datos siguen mostrando una tendencia al alza de la inclusión de cláusulas de clasificación en función de categorías profesionales, que sigue siendo la regulación más frecuente, presente en el 52 por 100 de los convenios aunque su influencia ha descendido, situándose como el sistema que afecta a un menor número de trabajadores, solo un 35 por 100.

También se advierte un aumento importante en relación a las cláusulas relativas a los niveles retributivos que alcanzan al 34 por 100 de los convenios colectivos en 2012, aumentando más del doble en el periodo 2006-2012. Su incidencia es algo superior a nivel empresarial, donde afecta al 47 por 100 de los trabajadores.

Por último, y como se viene observando en Memorias anteriores, las cláusulas reguladoras de la polivalencia funcional, la realización de funciones propias de varios grupos, categorías o niveles, han mantenido su influencia bastante estable en el periodo estudiado, siendo más frecuentes en el nivel empresarial.

En 2013, las cláusulas que determinan la clasificación profesional se encuentran presentes en el 79 por 100 de los convenios colectivos firmados y despliegan efectos sobre

CUADRO II-58. CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL Y FUNCIONES, POR AÑO DE EFECTOS ECONÓMICOS, 2006-2012.
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Cláusulas	Convenios										Trabajadores			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	64,43	65,64	67,68	68,83	70,52	72,89	76,23	66,20	68,34	71,34	70,86	71,55	73,86	74,87
Grupos profesionales	25,29	27,66	28,78	29,57	32,35	38,45	46,28	36,87	36,01	34,88	43,80	48,05	55,00	58,64
Categorías profesionales	43,09	43,63	44,78	45,51	47,64	50,75	52,38	36,64	42,39	45,14	36,49	36,93	36,66	35,47
Niveles retributivos	14,69	15,38	15,32	16,03	18,49	25,56	33,63	9,22	11,33	15,68	16,43	19,99	29,16	38,39
Polivalencia funcional	23,17	24,04	24,94	24,89	24,35	24,62	26,30	25,91	28,79	30,20	30,71	31,48	34,94	36,24
Convenios de empresa														
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	67,64	68,27	70,37	71,04	72,57	74,17	76,75	81,88	81,82	82,18	80,90	81,64	84,99	83,74
Grupos profesionales	26,87	28,19	29,06	29,49	32,14	37,93	46,02	46,90	46,74	44,86	52,89	53,76	63,12	66,43
Categorías profesionales	44,83	45,48	46,99	47,42	49,24	51,72	52,86	55,91	56,34	56,07	45,10	41,98	50,84	53,17
Niveles retributivos	16,82	17,14	17,05	17,83	20,15	26,59	34,21	28,21	28,18	29,65	32,43	31,98	42,98	47,17
Polivalencia funcional	25,61	26,03	27,12	27,00	26,07	26,04	27,89	46,43	45,92	48,07	48,52	47,16	43,56	47,49
Convenios de otro ámbito														
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	54,41	57,12	59,25	61,86	64,35	69,13	74,73	64,26	66,70	70,12	69,79	70,61	72,80	73,96
Grupos profesionales	20,38	25,95	27,90	29,80	32,96	39,98	47,05	35,62	34,70	33,75	42,83	47,52	54,23	57,84
Categorías profesionales	37,68	37,66	37,85	39,46	42,85	47,89	50,98	34,26	40,69	43,91	35,57	36,46	35,30	33,64
Niveles retributivos	8,05	9,66	9,88	10,32	13,52	22,53	31,95	6,87	9,28	14,10	14,73	18,87	27,84	37,49
Polivalencia funcional	15,55	17,56	18,09	18,23	19,21	20,46	21,66	23,37	26,70	28,19	28,81	30,01	34,12	35,08

* Datos provisionales a septiembre de 2013.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

el 87 por 100 de los trabajadores. Dentro de estas, las más frecuentes son aquellas que regulan los grupos profesionales, contempladas en un 61 por 100 de los convenios y afectando al 78 por 100 de los trabajadores (cuadro II-59).

Este año, como novedad, se incluyen datos relativos al número de convenios colectivos firmados que recogen cláusulas de movilidad funcional. Según los datos provisionales disponibles, el 39 por 100 de los convenios colectivos incluye cláusulas en este sentido, alcanzando al 58 por 100 de los trabajadores. La frecuencia de este tipo de provisiones es mayor en los convenios de empresa, por ser este nivel el más cercano a las necesidades de producción, donde las recogen el 41 por 100 de los convenios, desplegando sus efectos en el 67 por 100 de los trabajadores.

Por último, las cláusulas relativas a polivalencia funcional se recogen en un 28 por 100 de los convenios y afectan al 45 por 100 de los trabajadores.

En la muestra de convenios¹⁸⁸ analizada se observa que la mayoría de los convenios colectivos, 3 de cada 4, introducen cláusulas que regulan la clasificación profesional

CUADRO II-59. CLÁUSULAS SOBRE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL Y FUNCIONES, POR AÑO DE FIRMA, 2013
(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

Cláusulas	Total de convenios	
	Convenios	Trabajadores
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	79,50	87,19
Grupos profesionales	60,90	77,94
Niveles retributivos	43,71	47,92
Polivalencia funcional	27,66	44,82
Movilidad funcional	39,10	58,34
Convenios de empresa		
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	79,87	88,98
Grupos profesionales	60,62	77,67
Niveles retributivos	45,70	55,99
Polivalencia funcional	29,24	46,03
Movilidad funcional	41,00	67,46
Convenios de otro ámbito		
Clasificación profesional mediante definición y funciones de grupos, categorías o niveles	78,47	87,06
Grupos profesionales	61,70	77,95
Niveles retributivos	38,10	47,36
Polivalencia funcional	23,19	44,73
Movilidad funcional	33,75	57,71

Datos provisionales a diciembre de 2013.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

188. Véase el listado de la muestra de convenios en el anexo a este capítulo.

en función de grupos profesionales. Con carácter general, estos grupos profesionales vienen definidos en función de las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación, determinando la asignación del trabajador a uno de ellos en función de una serie de factores de entre los que destacan: la autonomía, el mando, la responsabilidad, la iniciativa, los conocimientos y la complejidad de la actividad realizada.

Sin embargo, se observa en la muestra que en algunos casos los convenios colectivos no entran a definir los distintos grupos ni estipulan los factores que influyen en la determinación de la pertenencia a un determinado grupo, limitándose los textos a incluir un listado de los grupos profesionales en un anexo del convenio o a hacer mención de ellos en las tablas salariales. Asimismo, se observa que el desarrollo de los nuevos grupos profesionales es desigual, en algunos casos se establecen criterios definidos de creación e inclusión de cada grupo, mientras en otros se limitan a constituir en grupos las antiguas categorías profesionales, llevando a cabo un mero cambio en la denominación. Las dificultades asociadas a este proceso de adaptación al sistema de clasificación por grupos han impulsado, en algunos de los convenios colectivos estudiados, la creación de comisiones técnicas que procedan al estudio del contenido funcional de los puestos de trabajo y desarrollen una nueva clasificación profesional por grupos.

Dentro del estudio de la muestra, distinguiendo por ámbito de aplicación, destaca que la totalidad de los convenios de sector estatal analizados incorpora la clasificación profesional a través de grupos profesionales o, en el caso de no establecerlo por convenio, dispone su incorporación con carácter retroactivo una vez haya sido estudiada por la comisión técnica de adaptación constituida a tal efecto¹⁸⁹. Asimismo, la mayor parte de los convenios colectivos de sector de ámbito inferior al estatal incorporan esta clasificación, aunque en menor medida, recogándose en siete de cada diez. En ocasiones, teniendo en cuenta que dicha regulación se encuentra contenida o en trámites de negociación en un convenio colectivo de ámbito superior, los textos remiten en este punto a lo determinado en dicho convenio¹⁹⁰.

En el nivel empresarial, el proceso de adaptación al nuevo sistema de clasificación profesional también se encuentra avanzado ya que siete de cada diez de los convenios estudiados recogen cláusulas de ordenación por grupos. También es el ámbito en el que se encuentran más referencias a la creación de comisiones de adaptación, presentes en casi uno de cada diez de los convenios colectivos analizados.

Las cláusulas que regulan de alguna manera la movilidad funcional, tanto entre grupos como en el interior de estos, vienen recogidas en la mitad de los convenios colectivos estudiados. Este tipo de cláusulas tienen regulaciones variadas, incluyendo

189. Véase el convenio colectivo estatal para las industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillos de madera y corcho.

190. Véanse, como ejemplo, el convenio colectivo del sector del comercio del metal de Navarra y el convenio colectivo provincial para la hostelería de Ávila.

multitud de requisitos, condicionantes o limitaciones, y tienen mayor presencia en el ámbito sectorial estatal, ocho de cada diez convenios, y autonómico y empresarial, la mitad de los convenios de cada uno de estos ámbitos.

Dentro de la diversidad de cláusulas observadas, se advierte que un cuarto de los convenios colectivos definen la movilidad funcional ordinaria en consonancia con las recomendaciones del II AENC, es decir, sin más límites que la pertenencia al grupo profesional o, en su caso, las titulaciones requeridas para ejercer la prestación laboral. Asimismo, la regulación de la realización de funciones de grupos superiores o inferiores, la llamada movilidad extraordinaria temporal, en los términos establecidos por el II AENC, viene recogida también en un cuarto de los textos convencionales analizados.

En el análisis por ámbitos, la inclusión de estos criterios de movilidad funcional ordinaria se encuentra más frecuentemente en los convenios colectivos de sector, donde tres de cada diez convenios la recogen, que en el nivel empresarial, donde su presencia disminuye a dos de cada diez. Sin embargo, esta tendencia se invierte en la incorporación de cláusulas de movilidad extraordinaria, más habituales en el ámbito empresarial, una cuarta parte de los convenios, que en el sectorial, una quinta parte de ellos. Por sectores, estas cláusulas de movilidad son más frecuentes a nivel estatal, donde casi la mitad de los convenios las recogen, que en los niveles autonómico y provincial, estando muy poco presentes en este último.

Finalmente, destacar que en materia de movilidad funcional se observa en muchos de los convenios analizados una remisión al artículo 39 del Estatuto de los Trabajadores, tanto de forma genérica al hablar de movilidad funcional en general, como de forma concreta en la regulación de la movilidad que requiere la realización de funciones superiores o inferiores.

Inaplicación de condiciones de trabajo

Con la entrada en vigor el 12 de febrero del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, comenzaron a aplicarse las nuevas reglas sobre descuelgue de condiciones de trabajo introducidas por aquel¹⁹¹. En los primeros meses de su entrada en vigor (entre marzo y diciembre de 2012), se produjeron un total de 748 inaplicaciones, que afectaron a 29.352 trabajadores. Las inaplicaciones continuaron creciendo de manera notable en 2013: en los tres primeros meses prácticamente se igualaron los registrados en los nueve meses anteriores. A final de año se registraron un total de 2.512 inaplicaciones, afectando a 159.550 trabajadores (cuadro II-60).

Estos datos sobre inaplicación de convenios, permiten analizar un aspecto importante de la negociación colectiva del que no se tenía constancia estadística hasta su

191. Cabe recordar, asimismo, que el II AENC, firmado el 25 de enero, incluyó entre sus novedades un capítulo sobre inaplicación negociada en la empresa de determinadas condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales.

CUADRO II-60. NÚMERO DE INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS
(Marzo 2012-abril 2014)

		Inaplicaciones	Trabajadores
2012	Marzo	17	544
	Abril	23	519
	Mayo	66	2.152
	Junio	67	2.088
	Julio	94	5.604
	Agosto	45	1.297
	Septiembre	85	2.044
	Octubre	86	3.368
	Noviembre	137	4.789
	Diciembre	128	6.947
Total		748	29.352
2013	Enero	186	7.415
	Febrero	243	11.994
	Marzo	226	8.564
	Abril	256	44.319
	Mayo	248	8.557
	Junio	231	7.694
	Julio	198	22.241
	Agosto	104	3.804
	Septiembre	156	15.395
	Octubre	240	10.940
	Noviembre	261	10.111
	Diciembre	163	8.516
Total		2.512	159.550
2014	Enero	262	12937
	Febrero	272	14592
	Marzo	272	6.095
	Abril	182	4.250
Total		988	37.874

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

primera publicación en 2013. Su análisis, además, se ha enriquecido recientemente al ofrecer su desagregación no ya solo por sectores y tamaño de empresa, como se presentó inicialmente y que permitía realizar análisis de alcance limitado, sino también distinguiendo por condiciones de trabajo inaplicadas, procedimiento de inaplicación y ámbito funcional del convenio, algo que el CES valora positivamente.

Atendiendo a los sectores de actividad, las inaplicaciones más numerosas se realizaron en el sector servicios (1.957) afectando a 129.512 trabajadores (81 por 100 del total de trabajadores afectados por inaplicaciones). Las segundas en importancia numérica fueron en la industria seguidas, aunque a distancia, por las del sector de la construcción y el agrario (cuadro II-61).

CUADRO II-61. EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR INAPLICACIÓN DE CONVENIOS
(Por sectores y tamaño de empresa)

	2013 (depositadas hasta diciembre)			2014 (depositadas hasta abril)		
	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores
Total	2.512	2.179	159.550	988	904	37.874
	Sectores			Sectores		
Agrario	54	44	7.343	8	8	658
Industria	393	339	21.378	137	134	4.461
Construcción	108	97	1.317	53	50	808
Servicios	1.957	1.699	129.512	790	712	31.947
	Tamaño empresa			Tamaño empresa		
1-49 trabajadores	1.965	1.770	21.328	816	761	8.800
50-249 trabajadores	313	259	25.699	124	101	8.571
250 o más trabajadores	189	108	109.312	33	27	20.212
No consta	45	42	3.211	15	15	291

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Las empresas que recurren con mayor frecuencia a las inaplicaciones (81 por 100) son las de menor tamaño (menos de 40 trabajadores), aunque atendiendo al número de trabajadores afectados, casi el 70 por 100, pertenecen a empresas de más de 250 trabajadores (cuadro II-61).

Respecto a las condiciones de trabajo inaplicadas, destaca el hecho de que en la gran mayoría de las inaplicaciones presentadas (más del 94 por 100) se refieren a la cuantía salarial pactada en convenio. Algunas de ellas incorporan algún aspecto laboral adicional (horario, distribución del tiempo o mejoras en la acción protectora de la seguridad social, entre otras), si bien en su mayoría (66,6 por 100) se han centrado exclusivamente en la inaplicación de la cuantía salarial y, en menor medida (10,4 por 100) junto a la cuantía, han inaplicado el sistema de remuneración (cuadro II-62).

Atendiendo al ámbito funcional del convenio inaplicado, se constata el predominio de las inaplicaciones provenientes de los convenios de ámbito superior a la empresa (94 por 100) y, respecto al procedimiento de inaplicación, las resueltas mediante acuerdo en periodo de consultas (90,1 por 100), seguidas, aunque muy de lejos, por las resueltas mediante acuerdo de la comisión paritaria del convenio (4,9 por 100), acuerdo de mediación en órgano bipartito (3 por 100) y por decisión en el seno de un órgano tripartito (1,4 por 100) (cuadro II-62).

De todo lo anterior, podría concluirse que el perfil de la empresa que en mayor medida recurre a las inaplicaciones es la que cuenta con un tamaño de plantilla reducido, perteneciente al sector servicios, que se descuelga de los convenios de ámbito sectorial en lo que a cuantía salarial se refiere y mediante acuerdo en periodo de consultas.

CUADRO II-62. INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS

(Por condiciones de trabajo inaplicadas, procedimiento de inaplicación y ámbito funcional del convenio)

	2013 (depositadas hasta diciembre)			2014 (depositadas hasta abril)		
	Inaplica- ciones de convenios	Inapli- caciones (%)	Trabaja- dores	Inaplica- ciones de convenios	Inapli- caciones (%)	Trabaja- dores
Total	2.512	100,0	159.550	988	100	37.874
Condiciones de trabajo inaplicadas						
Cuantía salarial	1.672	66,6	67.029	622	63,0	20.539
Cuantía salarial y sistema de remuneración	260	10,4	13.660	139	14,1	2.618
Cuantía salarial y jornada de trabajo	87	3,5	7.445	53	5,4	1.497
Sistema de remuneración	77	3,1	1.858	42	4,3	2.254
Cuantía salarial, sistema de remuneración y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social	56	2,2	8.039	25	2,5	6.618
Cuantía salarial, jornada de trabajo y horario y distribución del tiempo de trabajo	56	2,2	1.691	22	2,2	325
Cuantía salarial, jornada de trabajo, horario y distribución del tiempo de trabajo y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social	43	1,7	2.672	10	1,0	270
Resto de casos	261	10,4	57.156	75	7,6	3.753
Procedimiento de inaplicación						
Acuerdo en periodo de consultas	2.264	90,1	125.454	902	91,3	35.798
Acuerdo de la comisión paritaria del convenio	124	4,9	6.894	51	5,2	1.354
Acuerdo de mediación en órgano bipartito	76	3,0	13.703	22	2,2	478
Laudo en órgano bipartito	13	0,5	263	6	0,6	121
Decisión en el seno de un órgano tripartito	35	1,4	13.236	7	0,7	123
Ámbito funcional del convenio inaplicado						
Convenio de empresa	128	5,1	40.035	35	3,5	4.238
Convenio/s de ámbito superior a la empresa	2.358	93,9	117.552	953	96,5	33.636

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.**Actuaciones decisorias de órganos consultivos en materia de inaplicación**

En materia de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos regulados en el Estatuto de los Trabajadores, la reforma laboral de 2012, entre otros aspectos, atribuyó funciones decisorias a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) y a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas para la solución de las discrepancias existentes cuando la empresa y los representantes de los trabajadores no lleguen a un acuerdo en el periodo de consultas y no sean aplicables, o no se solucione a través de ellos el correspondiente conflicto, los procedimientos de composición que se prevén en el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores.

El Reglamento de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos¹⁹², en aplicación de esas nuevas funciones decisorias atribuidas a este órgano, recoge entre sus cometidos la solución de discrepancias surgidas por dicha falta de acuerdo en los procedimientos de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo de aplicación en los mencionados supuestos, en su ámbito de actuación.

En desarrollo de esas nuevas funciones, la CCNCC tramitó en 2013 un total de 30 solicitudes de inaplicación de condiciones de trabajo, adoptándose al respecto 17 decisiones por parte de la propia Comisión, resolviéndose ocho de ellas mediante laudos arbitrales dictados por los árbitros externos designados al efecto mediante el procedimiento regulado en el Reglamento de la Comisión, y terminando las cinco restantes con el archivo de la solicitud¹⁹³. Descontando tres expedientes que correspondían a solicitudes de inaplicación presentadas en 2012, las 27 presentadas en 2013 supusieron un incremento muy significativo respecto de las 15 correspondientes a 2012, en línea con la mencionada evolución al alza que siguieron las inaplicaciones de convenios.

Respecto del sentido de las decisiones de la Comisión Consultiva, en nueve ocasiones decidió por unanimidad la inadmisión de la solicitud de inaplicación, por diversas causas tales como no haberse agotado los procedimientos de solución de discrepancias previstos en los acuerdos interprofesionales, que es requisito previo ineludible, por no correspondencia del ámbito de afectación del conflicto con el ámbito territorial de actuación de la Comisión, por exceder los límites temporales para plantear la solicitud, o por plantearse cuestiones distintas de una solicitud de inaplicación de convenio, entre otras. En otros siete expedientes decidió por mayoría, con la oposición de los representantes sindicales, declarar la procedencia de la inaplicación de las condiciones salariales del convenio colectivo, bien del incremento salarial previsto, bien de determinados complementos, o bien una reducción de conceptos retributivos combinada con inaplicación de algún complemento; en un caso a la decisión de reducción salarial se unió la ampliación de la jornada efectiva anual¹⁹⁴. A las decisiones a favor de la inaplicación de la Comisión habría que unir los ocho laudos dictados por los árbitros designados al efecto que autorizaron la inaplicación de condiciones de trabajo. De ellos, siete autorizaron la inaplicación de condiciones salariales, bien de los incrementos, bien mediante la reducción de los conceptos retributivos recogidos en el convenio colectivo, bien la inaplicación de determinados complementos salariales, o una combinación de ellos, y uno autorizó la inaplicación del régimen de vacaciones¹⁹⁵.

192. Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre.

193. Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, *Memoria de actividades 2013*.

194. En una ocasión la Comisión no llegó a alcanzar un acuerdo de mayoría necesario para adoptar una decisión, por lo que no se pronunció sobre la solicitud.

195. Una solicitud tramitada mediante un procedimiento de arbitraje resultó finalmente archivada por acuerdo entre las partes.

Por último, según la información que ofrece el MEYSS relativa a aquellas comunidades autónomas en las que hay constituidos órganos con funciones decisorias sobre inaplicación de convenios colectivos¹⁹⁶, equivalentes a la CCNCC, cabe hacer referencia a cuatro laudos emitidos por árbitros designados por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, de los que tres dictaminaron la no procedencia de la inaplicación, frente a uno que estimó la solicitud para inaplicar el régimen de descanso semanal y de vacaciones; a tres laudos emitidos por árbitros designados por la Comisión Consultiva Regional de Convenios Colectivos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que estimaron en todos los casos parcialmente la solicitud de inaplicación de condiciones salariales de los respectivos convenios; a un laudo emitido por el árbitro designado por la Comisión Ejecutiva de Convenios Colectivos del Consejo de Relaciones Laborales de Cataluña, que desestimó la solicitud de inaplicación de condiciones retributivas del convenio; y a una decisión de la Comisión Arbitral del Consejo Autonómico de Relaciones Laborales de la Región de Murcia, que estimó parcialmente la solicitud de inaplicación de las condiciones salariales del convenio.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

2.4.1. Huelgas: principales características

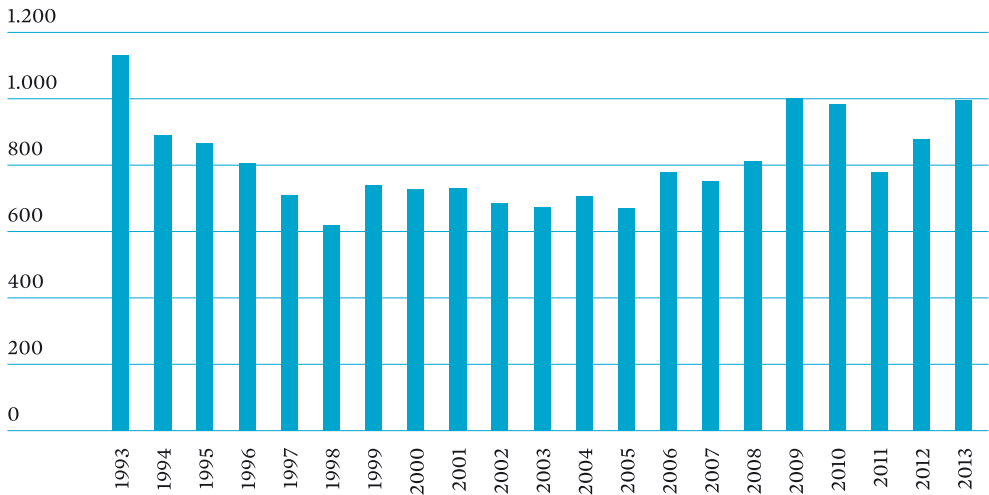
La conflictividad por huelgas registró un nuevo aumento en 2013, que se sumó al habido en 2012, y que las situó en cifras de nuevo similares a las de los años iniciales de la crisis, 2009 y 2010 (gráfico II-17). Las 994 huelgas realizadas en 2013 supusieron un incremento del 13,2 por 100 respecto a 2012, que, a su vez, ya había registrado una cantidad casi un 13 por 100 mayor que en 2011.

Aumentó de nuevo la conflictividad por huelgas

La dimensión laboral de las huelgas de 2013 arroja también aumentos en los principales indicadores de participación (cuadro II-63). Así, el número de participantes, 448.024, la mayor cifra desde 2009, supuso un incremento del 33,8 por 100 sobre 2012, que ya había registrado un ascenso aún mayor sobre el año anterior, aunque cabe recordar que la Estadística no recoge los datos relativos a las dos huelgas generales de 2012. También la participación relativa, que pone en relación los participantes efectivos con los convocados, y que llegó al 27,4 por 100, fue mayor que la registrada en 2012 (23,7 por 100) y que en los dos años anteriores. El número medio de trabajadores participantes por conflicto, 451, fue asimismo más elevado que en 2012 (369), y de nuevo que en los dos años anteriores (286 en 2011 y 346 en 2010). Por último, la proporción de centros que resultaron implicados sobre el total de los convocados fue de nuevo muy alta, el 92 por 100, e idéntica a la de 2012.

196. <https://www.empleo.gob.es>.

GRÁFICO II-17. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

CUADRO II-63. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2004	707	555.832	4.472.191	74.615	1.607.051	67.435	1.346.916
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	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650

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 2 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*.

No sucedió lo mismo, sin embargo, con la repercusión económica de las huelgas realizadas, medida por el volumen de jornadas no trabajadas, que descendieron un 14,8 por 100 sobre las jornadas perdidas en 2012, reflejando una menor duración media de las huelgas. No obstante, la cifra de casi 1,1 millones, una media de 1.105 por conflicto, supuso de nuevo un impacto económico notable.

Disminuyó la repercusión económica en las huelgas de empresa y aumentó en las de sector

CUADRO II-64. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DIVERSOS ÁMBITOS, 2013

	Huelgas		Trabajadores participantes		Jornadas no trabajadas	
	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior
Huelgas desarrolladas	994	117	448.024	124.403	1.098.480	-191.358
Ámbito sectorial						
Empresa	944	90	184.391	18.428	593.183	-233.125
Sector	48	27	247.683	150.245	489.347	86.037
General	2	0	15.950	-44.270	15.950	-44.270
Ámbito institucional						
Sector privado	880	142	268.573	162.828	807.015	-22.637
Sector público	103	-17	54.408	-78.910	120.919	-230.416
Sector privado y público conjuntamente	11	-8	125.043	40.485	170.546	61.695
Ámbito territorial						
Municipal	490	45	79.500	-36.796	368.336	-94.065
Comarcal	32	-12	6.362	-43.551	8.633	-51.582
Provincial	399	69	162.830	62.499	410.986	-271.393
Autonómico	22	-2	23.325	3.765	56.684	20.206
Nacional	51	17	176.007	138.486	253.841	205.476

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

Atendiendo al ámbito funcional en el que se llevaron a cabo las huelgas (cuadro II-64), 944, el 95 por 100, fueron conflictos de empresa, con un aumento de 90 en relación a 2012. En ellas, no obstante, participaron 184.391 trabajadores, el 41 por 100 del total, con un aumento de 18.428 efectivos. La repercusión económica de las huelgas en este ámbito supuso 593.183 jornadas no trabajadas, registrándose un fuerte descenso de las mismas que explica la disminución en el conjunto de las jornadas no trabajadas en 2013. Por su parte, las huelgas sectoriales llegaron a 48, con un aumento de 27, un 128 por 100 más, en relación a las realizadas en 2012. Fue en las de este ámbito donde se produjo el mayor aumento de trabajadores participantes, un 154 por 100 más que en 2012, y en las que se registró un aumento de las jornadas no trabajadas, un 21,3 por 100.

Por sector institucional, 880 de las huelgas realizadas en 2013, el 88,5 por 100 del total, se produjeron en el sector privado de la economía, con 142 conflictos más que en 2012 en este ámbito (cuadro II-64). En el sector público, por su parte, se realizaron 103 huelgas, el 10 por 100 del total, reduciéndose por el contrario en 17 el número de conflictos en ese ámbito con respecto a 2012. Por

Aumentaron las huelgas en el sector privado y se redujeron en el público

último, hubo 11 huelgas que afectaron al sector privado y al público conjuntamente, 8 menos que en 2012.

Por su dimensión territorial, la mayor parte de las huelgas se realizaron en ámbitos circunscritos a un municipio, casi la mitad, o a una provincia, el 40 por 100. De otra parte, 51 conflictos, el 5 por 100 del total, fueron de ámbito nacional, mientras que 22, el 2 por 100, se desarrollaron en el ámbito de una comunidad autónoma (cuadro II-64). Por su dimensión laboral, sin embargo, las huelgas con un mayor número de participantes fueron las de ámbito nacional, en las que el número de estos aumentó muy considerablemente respecto a 2012¹⁹⁷, seguidas de las de ámbito provincial. Atendiendo a la repercusión económica, sin embargo, fueron estas últimas las que concentraron el mayor número de jornadas no trabajadas, junto con las de ámbito municipal, a pesar del descenso sufrido en las mismas. Por su parte, aumentó también muy considerablemente el número de jornadas no trabajadas correspondientes a las huelgas de ámbito territorial nacional.

Por grandes sectores, los servicios concentraron la mitad del total de huelgas de 2013 (51,3 por 100), seguidos por la industria, en la que se registró un 43,8 por 100 de los conflictos, y, a mucha mayor distancia, del sector de la construcción con un 4 por 100. En las 510 huelgas realizadas en el sector de los servicios, 41 más que en 2012, participaron 327.035 trabajadores, un 77 por 100 más, y en las mismas se perdieron 713.116 jornadas de trabajo, aumentando un 34 por 100. Por su parte, en las 436 huelgas llevadas a cabo en la industria, que registró el mayor incremento con 73 conflictos más, participaron 95.777 trabajadores, una cuarta parte más que en 2012. Sin embargo, en este sector se dio una acusada caída en el número de jornadas no trabajadas, -386.572, un 56,5 por 100 menos, lo que apunta a conflictos de menor duración.

La repercusión económica de las huelgas en 2013 muestra un perfil de concentración en una serie de actividades. Cinco divisiones de actividad de la CNAE: industria manufacturera, transporte y almacenamiento, actividades administrativas, construcción y educación, supusieron 882.589 jornadas no trabajadas, el 80,3 por 100 del total; de ellas, la manufactura, el transporte y la educación concentraron 732.661 jornadas no trabajadas, las dos terceras partes (el 66,7 por 100) del total. Un ámbito, el de la educación, con “solo” 15 conflictos, movilizó al mayor número de participantes, 134.525 (el 30 por 100 del total), y repercutió en 181.464 jornadas no trabajadas, reflejando los efectos del intenso conflicto desarrollado en el año contra las políticas educativas del Gobierno.

Repercusión por actividades y territorios

197. Ha de tenerse en cuenta que la estadística de huelgas no recoge para 2012 los datos relativos a las 2 huelgas generales de ámbito nacional, convocadas por las centrales sindicales el 29 de marzo y el 14 de noviembre respectivamente, contra la reforma laboral y las políticas económicas y sociales del Gobierno. Ello porque la estadística no ha recibido los datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio.

Por ámbitos territoriales, cinco comunidades autónomas concentraron 820 huelgas, el 82,5 por 100 del total, y sumaron 834.640 jornadas no trabajadas, el 76 por 100 de todas: Cataluña (350.767), Madrid (228.583), País Vasco (139.472), este último con el mayor número de conflictos (318), Galicia (67.065) y Navarra (48.753).

Más huelgas motivadas por la negociación de los convenios colectivos y por regulación de empleo, menos por impago de salarios

El análisis de los motivos que han impulsado la convocatoria de huelgas completa y perfila en muy buena medida el panorama de esta conflictividad en el año transcurrido, ya que permite conectar sus cifras con los principales elementos del contexto que ha marcado las relaciones laborales en el periodo.

Destaca, así, dentro de los conflictos desencadenados por motivos estrictamente laborales, el aumento registrado en las huelgas relacionadas con la negociación colectiva, que contrasta con la disminución en términos absolutos que se venía dando en este motivo en los últimos años. La negociación colectiva fue responsable, así, de 204 huelgas, 63 más (44,7 por 100) que en 2012. Dentro de ellas, además, es significativo el aumento en 14, desde las 49 del año anterior (un 28,6 por 100 más), de las realizadas como instrumento de presión ante la negativa a negociar un convenio, pero aún lo es más el registrado en la categoría de huelgas motivadas por la presión durante la negociación del convenio, con 46 conflictos más (un 59 por 100) que en el año anterior, que registró 78 por este motivo. Las 124 huelgas desarrolladas por este motivo supusieron 301.750 jornadas no trabajadas, una cifra que casi cuadruplicó a la registrada en 2012 por la misma causa, y que explicó el 89 por 100 del total de las pérdidas por huelgas vinculadas al proceso de negociación colectiva, así como el 37 por 100 del total correspondiente a huelgas originadas en motivos estrictamente laborales. El conjunto de estos motivos, pero sobre todo el segundo, apuntan a las tensiones habidas en una parte de la negociación colectiva de 2013.

La negociación de los convenios colectivos registró un aumento casi idéntico, en términos absolutos, al que se dio en el conjunto de todos los demás motivos dentro de los de naturaleza estrictamente laboral, y que aglutinan causas tan decisivas como, entre otras, la regulación de empleo, los accidentes de trabajo, el incumplimiento de acuerdos o normas, o el impago de salarios. El conjunto de estos, con 748 conflictos, aumentó en 64, un 9,3 por 100 más, destacando los conflictos derivados de las regulaciones de empleo, 164, que aumentaron en 37, un 29 por 100 más, así como los 95 basados en el incumplimiento de acuerdos o normas, con 20 conflictos más, los 99 originados en despidos y sanciones disciplinarias, con 18 más, y no es desdeñable el aumento en 7 conflictos de las causas aglutinadas como reconversión industrial. Esa evolución del número de conflictos según su motivación tuvo reflejo también en la repercusión económica de los mismos. Así, las huelgas originadas en regulaciones de empleo supusieron 185.659 jornadas no trabajadas, el 38,7 por 100 del total correspondiente a motivos no derivados del

CUADRO II-65. MOTIVACIÓN DE LAS HUELGAS
(Número de conflictos)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	751	810	1.001	984	777	878	994
Motivos estrictamente laborales	717	786	956	954	761	825	952
Derivados de negociación colectiva	242	253	239	196	167	141	204
Presión por negativa a negociar convenio	50	72	77	42	43	49	63
Presión por negativa a revisar convenio	20	22	9	8	12	7	11
Presión durante negociación del convenio	162	155	137	130	103	78	124
Interpretación cláusulas convenio vigente	10	4	16	16	9	7	6
No derivados de negociación colectiva	475	533	717	758	594	684	748
Reconversión industrial	7	6	5	5	1	3	10
Regulación de empleo (excepto reconversión industrial)	27	71	176	119	69	127	164
Organización y sistemas de trabajo	65	58	70	69	63	54	67
Accidente laboral seguridad e higiene	14	4	7	12	6	7	10
Sanciones, despidos, otras mm. disciplinarias	45	53	87	77	83	81	99
Incumplimiento de acuerdos o normas	84	72	94	94	67	75	95
Impago de salarios	33	85	189	264	222	252	222
Mejoras independientes del convenio	49	54	22	22	30	10	12
Mejoras de colectivos sin convenio	11	19	4	6	1	—	—
Otras causas laborales	140	111	63	90	52	75	69
Motivos no estrictamente laborales	34	24	45	30	16	53	42
Conflictos relacionados con causa sindical	2	0	0	0	0	—	3
De solidaridad	5	2	10	0	1	4	3
Por medidas de política económico-social	20	21	27	26	13	49	35
Otras causas no laborales	7	1	8	4	2	—	1

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales*.

proceso de negociación colectiva, y el 22,7 por 100 de todas las basadas en motivos estrictamente laborales; por su parte, las basadas en el incumplimiento de acuerdos o normas ascendieron a 60.781.

En sentido contrario, destaca la disminución en 30, casi un 12 por 100 menos, de las huelgas motivadas por el impago de salarios, causa que ha venido experimentando importantes aumentos casi todos los años dentro del periodo de crisis, y que sigue siendo, con todo, el principal motivo de las huelgas. Su impacto económico supuso 102.582 jornadas no trabajadas, solo por detrás de las correspondientes a los conflictos por regulaciones de empleo.

2.4.2. Solución autónoma de los conflictos

El nuevo Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (V ASAC) incorporó numerosas e importantes novedades de las que se dio cuenta en anteriores Memorias¹⁹⁸.

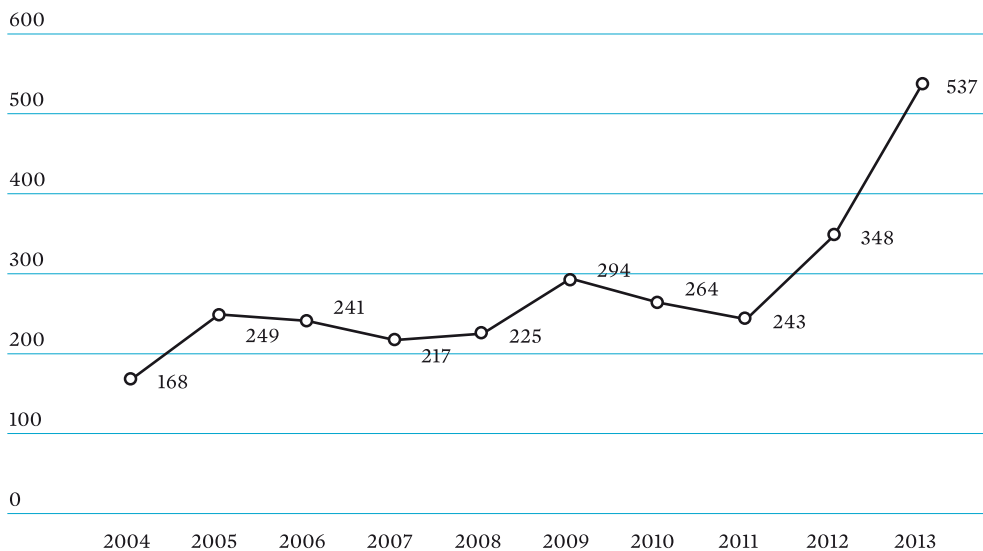
198. Memoria CES 2011 y 2012, capítulo II-2.4.2.

Entre ellas, y especialmente destacables, dos: la práctica generalización de su aplicación a todos los sectores y empresas en relación con los conflictos que entran dentro de su ámbito, y la ampliación de la tipología de conflictos colectivos que las partes pueden someter a los procedimientos que gestiona el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA). El primer año completo de aplicación del nuevo Acuerdo ha tenido lugar en 2013, lo que da pie para hacer un balance más aproximado de sus resultados en relación con los objetivos de lograr una mayor polivalencia de los medios de solución y de que esta sea más ágil y más eficaz en la actual coyuntura.

Los datos de gestión del SIMA muestran un importante aumento de los conflictos de que ha conocido, el mayor de toda la serie desde que iniciara su actividad, llevando también al volumen más elevado de conflictividad gestionada, con 537 procedimientos, un 54 por 100 más que en 2012 (gráfico II-18). Este incremento hay que ponerlo en contexto, desde luego, con los factores institucionales específicos del sistema de solución autónoma de conflictos antes mencionados, pero también guarda relación con un año de repunte de la conflictividad laboral, como se ha puesto de manifiesto en el anterior análisis de la conflictividad por huelgas, y como también se verá al analizar la conflictividad gestionada por los órganos y procedimientos de solución autónoma de conflictos de ámbito autonómico.

Importante aumento de los conflictos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA



Fuente: SIMA.

La gran mayoría, el 91 por 100, fueron conflictos de empresa; los 491 conflictos de ese ámbito, 178 más que en 2012, implicaron sin embargo a la cuarta parte, algo más de 1 millón, del total de los trabajadores afectados. Por su parte, los 46 conflictos de sector, 11 más que el año anterior, afectaron a las tres cuartas partes de los trabajadores, más de 3 millones (cuadro II-66). El conjunto de los trabajadores afectados por la conflictividad gestionada a través del SIMA en 2013, 4,1 millones, quedó por debajo de los casi 6 millones de trabajadores afectados en 2011, y por supuesto a bastante distancia de los 26,6 millones contabilizados en 2012, dato que incluye las dos mediaciones preceptivas previas a la convocatoria de las huelgas generales de 29 de marzo y de 14 de noviembre de ese año.

Los datos de actividad del SIMA no solo ponen de relieve una importante elevación de la misma en número de conflictos gestionados, que prácticamente ha colmado el espacio de resolución de la conflictividad que es inherente a su ámbito de aplicación¹⁹⁹, también indica tendencias significativas acerca de la composición de dicha conflictividad en relación con determinados aspectos de contexto de las relaciones laborales en el año, como se observa al analizar el tipo de conflictos presentados y las materias objeto de los mismos.

En el primero de esos aspectos sigue apareciendo un predominio de los conflictos de interpretación y aplicación de normas estatales, convenios colectivos y decisiones o prácticas de empresa (cuadro II-66). Estos conflictos alcanzaron los 378 en 2013 y afectaron a casi 2,8 millones de trabajadores, el 68 por 100 del total. La cifra de conflictos de interpretación y aplicación fue un 47 por 100 más elevada que el año anterior y un 113 por 100 más que en 2011, si bien supuso el 70 por 100 de todos los conflictos tramitados, 4 y 3 puntos menos que en 2012 y 2011, respectivamente. El segundo tipo más numeroso fue, de nuevo, el de intento de solución previo a la convocatoria de huelga, que se planteó en 2013 en 100 ocasiones ante el SIMA, afectando a 731.490 trabajadores; la cifra de estos conflictos, con una proporción alta de los motivados por despidos colectivos y por modificación sustancial de condiciones de trabajo, fue un 49 por 100 mayor que en 2012 y un 100 por 100 más que en 2011, situándose en consonancia con el nuevo repunte de la conflictividad por huelgas a que se ha hecho referencia, si bien representó un porcentaje similar al de los años anteriores en la conflictividad total.

Uno de los mayores crecimientos relativos con respecto al año anterior lo registraron los conflictos derivados de discrepancias en los periodos de consultas previstos en

199. Los conflictos colectivos que exceden el ámbito territorial de una comunidad autónoma podían presentarse en mediación, antes del ASAC V, ante el SIMA por los sectores y empresas adheridos al ASEC o ante la DG de Empleo del MEYSS si se trataba de empresas o sectores no adheridos. La progresiva incorporación de sectores y empresas al ASEC determinó que se canalizaran a través del SIMA alrededor de las dos terceras partes de los conflictos colectivos de ese ámbito entre 2009 y 2011. En 2012 esa proporción subió al 78 por 100 y en 2013 ha alcanzado ya el 90 por 100. La conciliación ante la DG de Empleo se mantiene en los supuestos de exclusión expresa del ASAC.

CUADRO II-66. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	2011		2012		2013		2011		2012		2013	
					Conflictos						Trabajadores	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito												
Empresa	209	86	313	90	491	91	357.561	6	693.638	3	1.043.896	25
Sector	34	14	35	10	46	9	5.620.012	94	25.947.755	97	3.085.590	75
Tipo de conflicto												
Interpretación/aplicación	177	73	257	74	378	70,39	3.888.950	65	2.289.096	9	2.788.927	68
Huelga	50	20	67	19	100	18,62	256.038	4	24.285.194	91	731.490	18
Bloqueo negociación	14	6	6	2	18	3,35	1.823.969	31	41.477	0	414.867	10
Servicios seguridad y mantenimiento	2	1	—	—	1	0,19	8.616	0	—	—	6.844	0
Periodo de consultas	0	0	14	4	24	4,47	0	0	13.901	0	33.198	1
Controv. C. Paritaria	0	0	—	—	1	0,19	0	0	—	—	—	0
Impugnación convenio colectivo	—	—	2	1	5	0,92	—	—	3.000	0	143.335	3
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	—	—	1	0	—	—	—	—	180	0	—	—
Inaplicación del CC (descuelgue)	—	—	2	1	9	1,68	—	—	8.545	0	7.921	0
Discrepancias periodo consulta 44,9	—	—	—	—	1	0,19	—	—	—	—	2.904	0
Procedimiento												
Mediación	236	97	347	100	531	99	4.388.690	73	26.641.348	100	4.123.666	100
Arbitraje	7	3	1	0	6	1	1.588.883	27	45	0	5.820	0
Resultados												
Acuerdos	69	28	87	25	127	24	243.195	4	564.261	2	603.837	15
Laudos arbitrales	7	3	—	—	5	1	1.588.883	27	—	—	2.916	0
Sin acuerdo	149	62	215	62	332	62	4.058.777	68	1.913.512	7	3.163.573	77
Otros	18	7	46	13	73	13	86.718	1	24.163.620	91	359.160	9

Fuente: SIMA.

determinados procedimientos. Este tipo de conflictos, de incidencia prácticamente nula en las estadísticas del SIMA en años anteriores a 2012, fueron 24 en 2013, un 71 por 100 más. Crecimiento relativo más visible si se tienen en cuenta los conflictos derivados de desacuerdos en los periodos de consultas de los procedimientos de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo, que en 2013 fueron 9 frente a solo 2 en 2012²⁰⁰. El conjunto de estos conflictos, aunque afectó a un número relativamente reducido de trabajadores, refleja la entidad que han tenido en el año las decisiones empresariales de regulación colectiva de empleo y de descuelgue, y de los procesos de negociación en torno a los mismos.

Los conflictos por bloqueo de la negociación del convenio colectivo fueron el cuarto tipo más numeroso y el de mayor crecimiento relativo en 2013. Los 18 conflictos agrupados en esta categoría, que afectaron a 414.867 trabajadores, remiten a la incidencia que han presentado las causas derivadas de la negociación de los convenios en el conjunto de la conflictividad laboral de 2013, como se mencionó al exponer la motivación de las huelgas y como también indica la cifra de conflictos previos a la convocatoria de huelgas, tramitados por el SIMA, que estuvieron motivados por discrepancias en la negociación, 23 conflictos de los citados 100 en esa categoría²⁰¹. Cabe citar, por último, los 5 conflictos por impugnación de convenios colectivos, que afectaron a 143.335 trabajadores, y la casi nula incidencia de otros tipos como las controversias en las comisiones paritarias o la fijación de servicios de seguridad y mantenimiento en huelgas.

Las materias objeto de los conflictos tramitados señalan el predominio, en número de controversias, de las discrepancias en materia salarial, que motivaron 233 conflictos, el 43,4 por 100 del total, y comprendieron al 22 por 100 de los trabajadores afectados totales, consistiendo mayoritariamente en controversias derivadas de la fijación de los incrementos salariales pactados, de las revisiones salariales de los convenios, o de la inaplicación de los convenios colectivos, y reflejando la entidad de estas cuestiones un año más en el desarrollo de la negociación colectiva²⁰²; fueron seguidas de las controversias motivadas por decisiones empresariales de reestructuración, que totalizaron

200. Cabe recordar que en ellos es obligatorio el recurso, entre otros mecanismos, a los procedimientos de solución autónoma de los conflictos laborales previstos en los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico.

201. Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2013*.

202. La estadística del SIMA incluye en esta clasificación los conflictos que versan sobre las distintas interpretaciones de la cláusula de revisión salarial de un convenio o la no aplicación del incremento salarial convenido por parte de la empresa. Incluye, además, cualquier inaplicación de los conceptos salariales de un convenio que no supongan un “descuelgue” de los regulados en el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores. Véase Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2013*. Dicha Memoria precisa, además, que en 2013 la materia salarial se ha visto afectada por numerosas reclamaciones producidas en las distintas empresas pertenecientes al sector de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, debidas a la supresión de la paga extra de Navidad (Real Decreto-ley 20/2012), y al sector de empresas de seguridad por discrepancias en la aplicación del incremento salarial recogido en el convenio sectorial.

114 conflictos, el 21,2 por 100, fundamentalmente por despidos colectivos, por modificación sustancial de condiciones de trabajo y por descuelgues; y, en tercer lugar, las planteadas en torno al ámbito y la concurrencia de convenios y la impugnación de acuerdos, con 50 conflictos, el 9,3 por 100 del total, que comprendieron al 29 por 100 del total de trabajadores afectados. La estadística del SIMA incluye en esta rúbrica material los conflictos que han tenido lugar en torno a la aplicación o no aplicación de determinados convenios a raíz del límite a la ultraactividad establecido en el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores y en la disposición transitoria 4.^a de la Ley 3/2012. Los conflictos relacionados con la pérdida de vigencia ultraactiva de los convenios colectivos dieron lugar en 2013 a 60 procedimientos presentados ante el SIMA, el 11 por 100 del total, que se plantearon bajo diferentes tipos conflictivos como huelga, bloqueo de negociación, o interpretación y aplicación de convenio colectivo, y que se encuadraron en diversas materias, como salario, o impugnación de acuerdos, ámbito y concurrencia de convenios. Dichos conflictos se produjeron, fundamentalmente, bien por bloqueo en la negociación del nuevo convenio colectivo, o bien como consecuencia de los efectos derivados de la pérdida de vigencia ultraactiva del convenio²⁰³.

A mayor distancia, aparecen otras materias como el tiempo de trabajo, la huelga por discrepancias en la negociación, la constitución de mesas negociadoras de convenios o acuerdos, los derechos sindicales, la contratación o la clasificación profesional.

Considerando la efectividad de los procedimientos previstos en el V ASAC para la solución de los conflictos planteados, se produjeron 127 acuerdos en mediación, un 46 por 100 más que en 2012, que afectaron a 603.837 trabajadores; por el contrario, terminaron sin acuerdo 332 conflictos, un 54,4 por 100 más, que afectaron a casi 3,2 millones de trabajadores. El incremento de los acuerdos en mediación, un dato sin duda positivo por el número de trabajadores y de empresas que vieron resolverse sus conflictos por este cauce, no oculta, sin embargo, que, en términos de eficacia relativa, el porcentaje de acuerdos en mediación unido al que representan los 5 laudos arbitrales recaídos alcanzó a una cuarta parte (el 28 por 100 si se consideran únicamente las mediaciones efectivamente celebradas) del total de los conflictos presentados, proporción igual a la del año anterior. Por su parte, la efectividad de los procedimientos de solución de los conflictos previos a la convocatoria de una huelga fue del 13 por 100, inferior al porcentaje de efectividad total y al alcanzado en 2012 (27 por 100), pero superior al correspondiente a 2011 (8 por 100).

E incremento del número de conflictos tramitados por los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico

Los órganos y procedimientos de resolución autónoma de conflictos de ámbito autonómico también han experimentado en 2013 un notable aumento del volumen de controversias presentadas. Los 6.842 conflictos planteados ante los mismos, en su inmensa mayoría a través de procedimientos de conciliación y mediación, afectaron a

203. Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2013*.

CUADRO II-67. SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES, 2013

(Conflictos colectivos, comunidades autónomas)

Comunidad autónoma (org. gestor)	Núm. con- flictos	Conci- liación Media- ción	Arbi- traje	Traba- jadores afec- tados (en miles)	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						Núm.	%		
Andalucía (SERCLA)	1.123	1.120	3	791,2	119.273	450	48,1	486	184
Aragón (SAMA)	164	164	0	90,3	10.920	67	46,9	76	21
Asturias (SASEC)	211	211	0	75,2	2.571	47	27,6	123	41
Baleares (TAMIB)	114	114	0	n.d.	n.d.	21	23,6	68	25
Canarias (TLC)	305	305	0	71,5	n.d.	22	9,1	221	62
Cantabria (ORECLA)	167	164	3	68,6	7.443	51	34,0	99	14
Castilla y León (SERLA)	405	398	7	162,3	4.969	145	44,7	168	92
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)**	265	265	0	151,8	7.942	90	44,8	117	58
Cataluña (TLC)	1.076	1.059	17	775,4	14.246	393	42,3	537	129
Extremadura (SERMAE)	82	81	1	40,8	3.213	32	44,4	40	9
Galicia (CRL-AGA)	94	81	13	64,9	12.584	35	74,5	12	34
Madrid (Inst. Laboral)	807	807	0	712,0	22.149	202	33,5	401	204
Murcia (ORCL)	160	160	0	104,4	10.675	63	43,4	82	15
Navarra (TLN)	45	45	0	n.d.	n.d.	6	14,0	37	2
País Vasco (PRECO)	1.266	1.256	10	417,8	n.d.	122	11,6	928	206
La Rioja (TLR)	27	27	0	n.d.	n.d.	5	21,7	18	4
C. Valenciana (TAL)	531	526	5	270,3	10.503	134	33,6	265	127
Total	6.842	6.783	59	3.796	226.488	1.885	33,8	3.678	1.227

* 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.

alrededor de 3,8 millones de trabajadores (cuadro II-67), y supusieron un aumento de casi una tercera parte más que los habidos en 2012, a partir del aumento de los conflictos presentados observable en la mayoría de los órganos autonómicos.

En el mencionado aumento de los conflictos ante órganos autonómicos influyó, entre otros factores, la incidencia de determinados conflictos específicos, en particular el derivado de la fecha límite para la vigencia ultraactiva de los convenios colectivos denunciados antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012²⁰⁴. Esta circunstancia determinó la presentación, en algún órgano de solución, de un amplio número de conflictos colectivos ante la comunicación por las empresas del fin de la vigencia del convenio colectivo que les era de aplicación. Así, en el marco del PRECO del País Vasco se multiplicó por tres el volumen de conflictos presentados en 2013 sobre el año anterior, en su mayor parte como consecuencia de los conflictos por el fin de la ultraactividad de los convenios; estos pudieron aportar hasta 507 conflictos más, el 31 por

204. Asimismo, aunque en menor medida, pudieron influir las modificaciones llevadas a cabo en algunos acuerdos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos para adecuarlos a los cambios normativos en el marco de actuación de estos órganos de solución autónoma.

100 de todo el aumento de la conflictividad presentada en 2013 en el conjunto de los órganos autonómicos²⁰⁵.

Precisamente, las materias mayoritariamente objeto de los conflictos presentados en 2013 en estos órganos confirman algunos de los principales elementos del contexto en el que se han desenvuelto las relaciones laborales en el año, fundamentalmente las tensiones importantes habidas en una parte de la negociación colectiva y la difícil situación por la que han seguido atravesando numerosas empresas y trabajadores. Considerando los órganos autonómicos que gestionan un mayor volumen de conflictividad colectiva, seis de ellos agrupan las tres cuartas partes del total de conflictos colectivos presentados: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Madrid, País Vasco y la Comunidad Valenciana. En ellos, las materias objeto de conflicto más frecuentes fueron las relacionadas con la aplicación e interpretación de los convenios colectivos y de pactos o acuerdos, así como el régimen de la negociación colectiva y los procesos de negociación de los convenios; las reclamaciones salariales, en su mayor parte por impago de salarios; las reclamaciones en materia de tiempo de trabajo; y apareció como bastante frecuente también la impugnación de decisiones de modificación sustancial de condiciones de trabajo.

Por su parte, la efectividad del conjunto de dichos órganos en la resolución de la conflictividad tramitada a través de ellos descendió con respecto a 2012, manteniéndose, no obstante en un nivel significativo (cuadro II-67). De esta forma, en 2013 finalizaron con acuerdo 1.885 procedimientos de conciliación y mediación, un 33,8 por 100 del total de las efectivamente celebradas (27,8 por 100 si se consideran todas las presentadas), un nivel 6,3 puntos inferior al cosechado en 2012, que alcanzó el 40,1 por 100. La incidencia de conflictos específicos como a los que se ha hecho referencia pueden 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 otra parte, la cifra global de efectividad no puede ocultar que se registraron importantes diferencias entre los distintos órganos en relación a este aspecto.

Y, tampoco, que dicha efectividad fue mayor, en algunos casos, en relación con un tipo de conflictos especialmente importantes como son los previos a la convocatoria de una huelga. Estos conflictos revistieron una entidad indudable, entre otros, en Andalucía, con 349 mediaciones previas a la convocatoria de huelga, Madrid, con 174 conflictos, la Comunidad Valenciana, con 164, y Cataluña, con 83. En el caso de Andalucía, los procedimientos de solución previos a la huelga finalizaron con acuerdo en un

205. Otro tipo de conflicto ante el PRECO vasco, el motivado por la reclamación del abono de parte de la paga extra de Navidad de 2012 del personal laboral del sector público, pudo haber aportado un aumento de hasta otros 272 conflictos, otro 16,6 por 100 del incremento total de la conflictividad en estos órganos en 2013.

64 por 100 de los casos, evitándose 178 huelgas y desconvocando 1,4 millones de horas, en la Comunidad Valenciana se alcanzó un acuerdo en 62 de los 164 conflictos previos a la convocatoria de huelga (el 38 por 100), y en Cataluña se desconvocaron 22 huelgas (el 27 por 100), que sumaron 458.992 horas desconvocadas, sin incluir las correspondientes a huelgas indefinidas.

Por último, además de los conflictos de naturaleza colectiva que se han analizado, algunos de los órganos de ámbito autonómico tienen también competencias asumidas en la composición de conflictos individuales. Ante dichos órganos, en su conjunto, en 2013 se presentaron 30.923 solicitudes de conciliación-mediación de carácter individual, una cifra superior en 869 conflictos (un 3 por 100 más) a la de 2012, que, a su vez, había registrado un incremento del 9 por 100 con respecto al año anterior²⁰⁶.

Un significativo aumento se produjo también en el volumen de las conciliaciones individuales intentadas ante las unidades dependientes de la Administración laboral. Los 529.067 actos de este tipo presentados en 2013 ante los órganos administrativos de MAC supusieron un aumento de 25.529, un 5 por 100 más, sobre las cifras de 2012, continuando con la senda de aumento que se dibujó en ese año y en 2011, y dejándolas en un nivel cercano al de 2009 a comienzos de la crisis (cuadro II-68). Un aumento que fue mayor aún en las terminadas con avenencia. Estas, que llegaron a 127.013, con 32.572 (un 34,5 por 100) por encima de la cifra de 2012, volvieron pues a incrementarse de manera muy significativa tras el fuerte aumento que tuvo lugar en ese año, a diferencia de las terminadas sin avenencia y de las agrupadas como “otras” (las no celebradas efectivamente), que disminuyeron en ambos casos.

Conciliaciones y meditaciones administrativas: nuevo aumento de las conciliaciones individuales

Al contrario de lo ocurrido con las conciliaciones individuales, las de tipo colectivo disminuyeron por segundo año desde el inicio de la crisis, lo que puede guardar relación con el trasvase de parte de esta conflictividad hacia los órganos de solución autónoma de conflictos de ámbito estatal y autonómico. Significativo resulta, asimismo, el descenso registrado tanto en las terminadas con avenencia, que redujo el grado de efectividad de estas vías, como en las sin avenencia, y paralelamente el aumento en las intentadas sin efecto y otras, todo lo cual apunta a que, probablemente por la naturaleza de los conflictos planteados, los intentos de composición en sede administrativa se utilizaron más como meros trámites previos a la vía judicial, circunstancias que también se reflejarían en el llamativo aumento de las mediaciones.

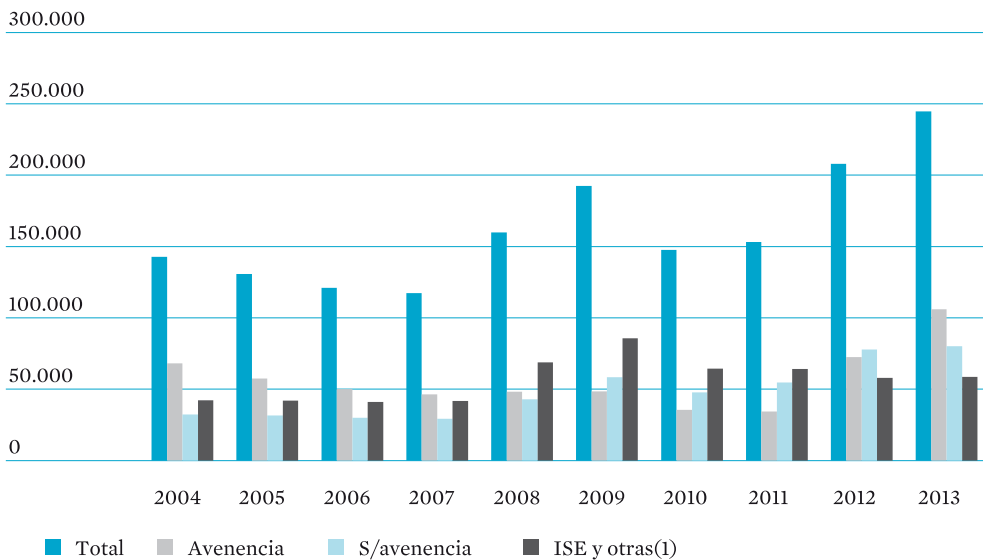
206. El 98 por 100 de los conflictos individuales presentados en 2013 se concentró en cinco de estos órganos, los pertenecientes a Aragón (8.657), Baleares (11.503), Cantabria (5.644), Navarra (3.542) y La Rioja (959).

CUADRO II-68. CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, EVOLUCIÓN Y RESULTADOS

Años	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	
2004	355.802	87.132	98.657	170.013	796	63	502	231	96
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

2013: datos provisionales. *Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

GRÁFICO II-19. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO



(1) Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación*.

Debido a las conciliaciones por despido

Volviendo a las conciliaciones individuales, el significativo aumento de estas en 2013 que se ha mencionado se debió a la materia de despido, habiendo descendido las motivadas por reclamaciones de cantidad y por sanciones y otras causas, lo que está en consonancia con el aumento

que también se produjo en los asuntos judiciales sociales también en materia de despido, como se verá más adelante. Las conciliaciones individuales por despidos registraron un incremento de 37.100 (un 17,8 por 100 más) sobre 2012, que vino a sumarse al aumento aún mayor que se observó en 2012, y que las situó en un nivel muy por encima del correspondiente a 2009, y desde luego del que se dio en los años previos a la crisis, en los que estas venían descendiendo (gráfico II-19).

De ellas, es llamativo el aumento que reflejan las finalizadas con avenencia, bastante mayor que el correspondiente a las otras categorías, circunstancia que también se produjo en 2012 respecto al año anterior.

La continuidad y la intensidad de la senda de crecimiento observable en los últimos años en las conciliaciones individuales por despido, junto con la mencionada evolución de los resultados de las mismas, llevan a pensar que, entre otros factores, pueden estar teniendo un cierto efecto en ese comportamiento las recientes modificaciones legales en materia de despido.

2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social

En 2013 se ha registrado el mayor volumen de asuntos judiciales resueltos de los últimos años, continuando así el ascenso iniciado en 2012 que rompía la disminución de la litigiosidad laboral que se venía observando, especialmente, desde 2010. En datos globales, los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 354.272 asuntos, 1.280 más que en 2012, lo que significa un 0,4 por 100 más que el año anterior (cuadro II-69).

Al igual que en 2012, los conflictos individuales²⁰⁷ aumentaron, aunque en menor medida que en el año anterior, un 0,4 por 100. Dentro del volumen de conflictos individuales resueltos, el número de asuntos judiciales por despido se incrementó en 10.545 casos (un 9,7 por 100 más que el año anterior). Del volumen total de los conflictos individuales resueltos en 2013, una cantidad más cercana a la mitad (119.115) estuvieron motivados por despidos, ya que en su mayoría fueron otras reclamaciones derivadas del contrato de trabajo bien de cantidad o de otra índole²⁰⁸.

Los conflictos de naturaleza colectiva aumentaron en 194 asuntos (un 7,1 por 100 más que en 2012). Cabe recordar que están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses generales de un grupo genérico de trabajadores o a un colectivo genérico susceptible de determinación individual y que versen sobre la aplicación e interpretación de una norma estatal, convenio colectivo,

207. Procesos que pueden afectar de manera individual a un trabajador, o en forma plural a un grupo de ellos, pero cada uno afectado singularmente.

208. En las reclamaciones derivadas del contrato de trabajo de otra índole se recogen cuestiones tales como vacaciones, disponibilidad de horario, lactancia, etc.

CUADRO II-69. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2002-2013

(Por tipo de asunto)

Años	Total	Conflictos colectivos	Conflictos individuales		Seguridad Social
			Totales	Despidos	
2002	282.475	1.567	199.001	61.071	81.907
2003	290.962	1.601	211.830	64.264	77.531
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

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

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 colectivos²⁰⁹.

Finalmente, cabe señalar que los litigios en materia de Seguridad Social experimentaron un ligero descenso (de seis 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.

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 2013 fue de 1.247.092, lo que representa un volumen de actividad muy similar al año anterior, con un ligero incremento de un 0,2 por 100. Más de la mitad fueron actuaciones de la Inspección en materia de Seguridad Social, 676.155, lo que supone un 74 por 100 más que el año anterior.

En materia de relaciones laborales, se registraron 137.154 actuaciones, lo que representa un ligero incremento, de un 0,7 por 100, con respecto al año anterior. Cabe recordar que dentro de este apartado se incluyen las actuaciones en materia de despidos colectivos, suspensiones y reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En 2013, la actuación de la ITSS en materia de

209. Artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

reestructuración de empresas²¹⁰ representó un 22,30 por 100 sobre el total de actuaciones en materia de relaciones laborales. En total fueron 30.596 actuaciones (el 87,67 por 100 referidas a suspensiones o reducciones de jornada), frente a las 35.262 de 2012, lo que supone una disminución de un 13,3 por 100 con respecto a 2012.

En cuanto a las actuaciones en materia de contratación, en relación con el Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social aprobado en 2012, se llevaron a cabo en 2013, 39.385 transformaciones de contratos temporales en indefinidos como consecuencia de las actuaciones de la ITSS. En 2012 se transformaron 35.570, de modo que se ha producido un incremento de un 10,72 por 100 en los contratos transformados.

En materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, se realizaron 340.120 actuaciones, lo que comparado con las 379.395 de 2012 significa un descenso de un 10,35 por 100. Reducción que puede relacionarse con el descenso del número de empresas inscritas en la Seguridad Social y la bajada en los datos de afiliación.

Las principales infracciones detectadas fueron las relativas a deficiencias en máquinas y equipos de trabajo, comunicaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, servicios de prevención ajenos, falta de formación e información a los trabajadores en la materia, condiciones de seguridad de los lugares de trabajo y evaluación de riesgos.

Con relación al resto de actuaciones, se llevaron a cabo 19.569 en materia de empleo, un 7,7 por 100 más que en 2012; 46.834 en materia de extranjería, un 14,7 por 100 menos; 4.313 obstrucciones (4,2 por 100 menos que en 2012) y 22.947 informes (5,7 por 100 más que el año anterior) (cuadro II-70).

CUADRO II-70. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2012-2013

Área	Actuaciones realizadas		Infracciones en acta		Importe sanciones (euros)		Trabajadores afectados por infracciones	
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
Relaciones laborales	137.154	136.177	5.776	5.692	19.737.895,21	20.781.169,60	146.352	138.553
Seguridad y salud laboral	340.120	379.395	14.103	15.983	40.034.054,64	46.595.014,76	75.943	84.266
Empleo	19.569	18.175	3.406	1.631	6.243.527,01	1.234.057,00	16.926	7.812
Extranjería	46.834	54.899	4.809	5.386	39.712.189,61	49.632.660,17	4.809	5.386
Seguridad Social	676.155	629.665	57.501	55.460	201.012.024,11	166.580.888,43	105.229	105.151
Obstrucción	4.313	4.506	4.339	4.445	15.028.393,91	15.277.989,54	18.481	15.033
Informes	22.947	21.718						
Total	1.247.092	1.244.535	89.934	88.597	321.768.084,49	300.101.779,50	367.740	356.201

Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

210. Dicha actuación consiste en el informe preceptivo previsto en los artículos 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores. Al tratarse de una actuación rogada, su volumen puede verse influido por las circunstancias socioeconómicas de las empresas y la decisión de estas de ajustar el volumen de empleo.

A lo largo de 2013, se detectaron 89.934 infracciones (un 1,5 por 100 más que en 2012) y fueron 367.740 trabajadores afectados por las mismas, lo que representa un 3,2 por 100 más que el año anterior. Con relación al importe de las sanciones, se alcanzó en 2013 la cifra de 321,8 millones de euros, lo que supone una cantidad un 7,2 por 100 superior a la correspondiente en 2012.

Por lo que respecta a las principales novedades normativas introducidas en 2013 en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cabe recordar que el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, modificó la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social (LISOS) para mantener la proporcionalidad del sistema vigente de infracciones y sanciones con la obligación del empresario de efectuar una comunicación inicial al Servicio Público de Empleo Estatal de las medidas de despido colectivo adoptadas conforme al artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, así como las medidas de suspensión de contratos o de reducción de jornada adoptadas de acuerdo con el artículo 47. Asimismo, se adapta el régimen de infracciones y sanciones a la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma para percibir y conservar el derecho a la prestación.

De igual modo, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores y su internacionalización, modificó la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con relación al libro de visitas electrónico que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pondrá a disposición de las empresas²¹¹.

Con el objeto de intensificar los mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos organismos y poderes públicos en la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se creó a principios de 2014 la Unidad Especial de Colaboración y Apoyo a los Juzgados y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado mediante la Orden ESS/78/2014, de 20 de enero. Asimismo, la Resolución de 4 de noviembre de 2013 publicó el anexo del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Por otro lado, en el mes de agosto de 2013 se puso en marcha un nuevo sistema de denuncias anónimas por vía telemática en el ámbito de la lucha contra el fraude, para poner en conocimiento de la Inspección de Trabajo posibles incumplimientos de la normativa laboral, de Seguridad Social o de prevención de riesgos laborales.

211. Se modifica el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que queda redactado de la siguiente forma: la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pondrá a disposición de las empresas, de oficio y sin necesidad de solicitud de alta, un libro de visitas electrónico por cada uno de sus centros de trabajo, en el que los funcionarios actuantes, con ocasión de cada visita a los centros de trabajo o comprobación por comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas que realicen, extenderán diligencia sobre tal actuación”.

Finalmente, cabe recordar que durante el año 2013 se ha ampliado la plantilla de inspectores de trabajo y seguridad social y se prevé una nueva ampliación para 2014, así como la creación de una oficina nacional de lucha contra el fraude laboral para continuar con las actuaciones del Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, ante los resultados provisionales obtenidos entre 2012 y 2013. Según estos datos, se detectaron 161.381 empleos irregulares durante los dos años de vigencia del Plan, se anularon 2.078 empresas ficticias (730 en 2012 y 1.348 en 2013) y se detectaron un total de 78.056 contratos falsos.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La crisis, que ha generado un fuerte descenso en la actividad económica de varios Estados miembros de la Unión Europea, se ha traducido también en grandes pérdidas de empleo y en la adopción de reformas normativas que han afectado a las condiciones laborales, tal y como han puesto de manifiesto los distintos estudios realizados que han analizado los efectos de la crisis. Entre ellos, cabe destacar el Informe sobre el impacto de la crisis en las condiciones laborales en Europa presentado en 2013 por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Fundación de Dublín)²¹².

En dicho informe se señala que en la mayoría de los países europeos el volumen de accidentes laborales ha disminuido, especialmente entre 2008 y 2009, con la excepción de Irlanda y Portugal, aunque ha vuelto a incrementarse entre 2009 y 2010. Este comportamiento obedece a factores tales como la disminución de la actividad laboral, así como al hecho de que son los trabajadores más experimentados los que conservan su ocupación, mientras que la contratación de nuevos empleados, con mayor riesgo de sufrir accidentes por distintos motivos, ha disminuido.

Los datos relativos a las enfermedades profesionales son más heterogéneos y difieren de unos países a otros²¹³. Entre los factores que desarrolla el informe con relación a la seguridad y salud en el trabajo, además de los accidentes laborales, las enfermedades profesionales y el grado de satisfacción y motivación laboral, se analiza otro de los aspectos del ámbito laboral que genera mayor preocupación, como es el absentismo laboral²¹⁴. Así, se refleja que la mayoría de los países ha experimentado un descenso del absentismo laboral, lo que se explica en algunos casos por la introducción de condiciones más estrictas para la percepción de las prestaciones por enfermedad

212. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013. *Impact of the crisis on working conditions in Europe*.

213. El Instituto griego Depression Helpline of the University Mental Health Research Institute (EPISI) ha observado un aumento de las enfermedades mentales como la ansiedad o la depresión debidas principalmente a la falta de perspectivas laborales, la inseguridad profesional o desempleo en los países más afectados por la crisis. Asimismo, se alerta en este informe sobre la relación entre las tasas de suicidio y los problemas económicos, siendo las más elevadas las de países como Grecia y Chipre.

214. Trends in Absenteeism (sick leave) European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013. *Impact of the crisis on working conditions in Europe*.

(como se ha observado en el caso de Estonia, Italia, Lituania, Noruega y Portugal). Por otro lado, el estudio subraya también que la inseguridad laboral actúa disminuyendo los casos de absentismo, al tiempo que influye en el aumento del presentismo, en un contexto de elevado desempleo.

Por otro lado, el informe revela que la intensidad de trabajo ha aumentado, especialmente en países como Irlanda, España o el Reino Unido. Los niveles notificados de estrés en el trabajo han aumentado en la mayor parte de los países que disponen de estos indicadores, lo que podría explicarse, entre otros motivos, por la mayor precariedad laboral, la intensificación del trabajo en determinados contextos y países y por la menor movilidad del trabajo temporal y el aumento del trabajo a tiempo parcial no voluntario.

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

A finales de diciembre de 2011 el Comité Consultivo de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo solicitó a la Comisión Europea que pusiera en marcha

El futuro de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo

los trabajos para la elaboración de una nueva Estrategia Europea que sustituyera a la establecida para el periodo 2007-2012. Tras reiteradas peticiones y debates, la Comisión Europea acordó celebrar una consulta pública en 2013 con el fin de recabar las percepciones y aportaciones del público a raíz de los resultados de la evaluación de la Estrategia, cuyo informe se publicó en marzo de 2013.

La principal conclusión de dicho informe de evaluación presentado por la Comisión Europea señala, como principal mérito de la Estrategia, aportar una base política y un marco de coordinación en materia de seguridad y salud laboral, así como una dirección común para todos los actores implicados. Sin embargo, lejos de triunfalismos, se destaca la necesidad de mejorar la integración y la coordinación entre la seguridad y salud laboral y otras políticas, así como entre los distintos actores implicados a nivel europeo. En particular, respecto a la coordinación con las políticas medioambientales, especialmente con relación a los productos químicos cuyas medidas de seguridad siguen considerándose deficientes.

Del mismo modo, la articulación entre la implantación de la Estrategia y el diálogo social en Europa ha sido limitada y los interlocutores sociales europeos han considerado igualmente limitada su implicación en la misma²¹⁵.

Las recomendaciones finales de la evaluación de la Estrategia concluyen que es necesario elaborar una nueva estrategia, en la que debería prestarse especial atención a los trastornos musculoesqueléticos, el estrés en el trabajo, el cáncer laboral y los retos relacionados con la implantación de un marco legal especialmente enfocado a las pequeñas y medianas empresas (recuadro II-17).

215. Sobre las posturas de BUSINESSEUROPE y la CES con relación al futuro de la Estrategia, véase Memoria CES 2012, capítulo II, apartado 2.6.1.

RECUADRO II-17. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

1. La Comisión debería desarrollar una nueva estrategia de futuro para explotar mejor el potencial de creación de valor añadido europeo.
2. La Comisión debería —mientras la nueva estrategia es desarrollada— continuar la implementación de las iniciativas de la estrategia actual.
3. La Comisión debería ampliar los fundamentos de una nueva estrategia que se centre más en la contribución a la Estrategia Europa 2020.
4. La nueva estrategia debería basarse en un marco claro y coherente de fines, objetivos y acciones generales y debería proporcionar un marco para la acción coordinada.
5. Los objetivos clave deberían poner más énfasis en los aspectos referentes a la seguridad y salud en el trabajo en comparación con la estrategia actual.
6. Existe una necesidad de un claro enfoque estratégico centrado en los trastornos musculoesqueléticos, el estrés y las muertes por cáncer en el trabajo en una nueva estrategia.
7. La nueva estrategia debería centrarse explícitamente en hacer frente a los desafíos relacionados con la aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo con una visión particular centrada en las pymes y las microempresas.
8. La Comisión debería considerar la inclusión de objetivos en relación con los riesgos nuevos y emergentes en la nueva estrategia, adoptando un papel activo en la promoción y coordinación de la investigación en lugar de una función de supervisión pasiva.
9. Una nueva estrategia debería mantener el enfoque en el desarrollo y la implementación de instrumentos y sistemas de seguimiento de los progresos.

Fuente: DG Employment, Social Affairs and Inclusion, *Evaluation of the European strategy on Safety and Health at Work 2007-2012*.

Evaluación de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo

Con relación al marco legal empresarial, la Comisión Europea hizo pública a finales de 2013 una comunicación²¹⁶ en la que se analizaban los intentos por hacer que la normativa europea no impusiera trabas innecesarias a las empresas. Entre otros aspectos se trataba de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, respecto a la cual se pretendía que todo el acervo en materia de seguridad y salud laboral (Directiva 89/391/CEE y sus 23 directivas relacionadas) se sometiera a una evaluación completa que incluyese

216. COM (2013) 685 final, *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*.

consultas específicas a los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales). Las conclusiones de esta evaluación *ex-post* estarán disponibles antes de finales de 2015. Para ello, los Estados miembros participarán en esta evaluación con sus informes de ejecución a fecha diciembre de 2013.

En esta materia, cabe señalar que se encuentran paralizados, o se han ralentizado, los trabajos en torno a determinadas iniciativas, como las Directivas de trastornos musculoesqueléticos y cancerígenos, y también está paralizado el acuerdo sobre seguridad y salud en peluquerías alcanzado en el marco de diálogo social europeo.

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo ha publicado en 2013 un informe²¹⁷ sobre las prioridades de investigación en este campo en los próximos años, en coherencia con la Estrategia Europa 2020 y las prioridades y objetivos del Programa Horizonte 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. La promoción de la salud laboral forma parte del crecimiento inclusivo e inteligente de los objetivos de Europa 2020, así como promover la salud y la prolongación de la vida activa.

El informe establece cuatro áreas prioritarias de investigación: el cambio demográfico, la globalización y el cambiante mundo del trabajo, las nuevas tecnologías, y la creciente exposición a agentes químicos y biológicos, con especial referencia a las nanopartículas. Y señala la necesidad de reforzar la comunicación sobre los riesgos así como de fortalecer las relaciones entre la investigación en materia de seguridad y salud laboral y otras disciplinas con el fin de dotar de transversalidad a la salud laboral, en línea también con la interrelación que pretende promover la Comisión en la nueva Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Respecto a la normativa europea sobre seguridad y salud laboral aprobada durante este año, cabe destacar la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos)²¹⁸. Esta nueva Directiva deroga la Directiva 2004/40/CE cuyo plazo de transposición ya se había pospuesto hasta el 31 de octubre de 2013 y ahora se alarga hasta el 1 de julio de 2016. Hasta la fecha, en España no existía ninguna regulación específica sobre la protección de los trabajadores expuestos a campos electromagnéticos.

Prioridades europeas en la investigación

Principales novedades normativas europeas en 2013

217. European Agency for Safety and Health at Work, *Priorities for occupational safety and health research in Europe: 2013-2020*

218. Vigésima Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE.

La Comisión Europea ha considerado necesario derogar la Directiva de 2004 con el fin de introducir medidas más adecuadas y proporcionadas que protejan a los trabajadores de los riesgos ligados a los campos electromagnéticos. Dicha Directiva no abordaba los efectos a largo plazo, entre ellos los posibles efectos cancerígenos derivados de la exposición a campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos variables en el tiempo, en relación con los cuales no existen datos científicos concluyentes que establezcan un nexo causal.

La nueva Directiva tiene como finalidad abordar todos los efectos biofísicos directos conocidos y los efectos indirectos provocados por los campos electromagnéticos, no solo para garantizar la salud y la seguridad de cada trabajador por separado, sino también para crear una base mínima de protección para todos los trabajadores de la Unión.

Al finalizar la vigencia de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) se realizó un balance final que fue aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) en su sesión plenaria celebrada el día 9 de mayo de 2013. En dicho balance se resaltaba la consecución de los dos objetivos generales planteados: la reducción de la siniestralidad y la mejora de la gestión preventiva, en aspectos tales como, la formación de empresarios y trabajadores, la incorporación de modalidades de organización preventiva en las empresas y la integración de la prevención.

Principales iniciativas en el ámbito nacional

La Comisión Permanente, en su reunión del día 13 de marzo de 2013, acordó por delegación del Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020 y evaluación del cumplimiento de la misma. El Grupo fue constituido en mayo de 2013, y durante este año ha trabajado en la elaboración de una propuesta de Estrategia en base al diagnóstico de la situación de la prevención de riesgos laborales en el ámbito del Estado.

Por otra parte, y en relación a las recomendaciones europeas tendentes a eliminar trabas innecesarias a las empresas, incluyendo la normativa de seguridad y salud en el trabajo, es necesario hacer referencia al “Informe CORA” sobre la reforma de las Administraciones públicas, presentado el 19 de junio de 2013 y aprobado en el Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013. En dicho informe, además de hacerse referencia a la reducción de cargas administrativas, se señala la necesidad de abordar cuanto antes el proceso de revisión y simplificación normativa, incluyéndose en dicho proceso la Ley de Prevención de riesgos laborales.

Hay que recordar que una de las principales novedades introducidas en 2013 la llevó a cabo la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores y su internacionalización. En su artículo 39, bajo el epígrafe “Prevención de riesgos laborales en las pymes”, se modifica el artículo 30.5 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (LPRL), en el sentido de que el empresario que ocupe

hasta 25 trabajadores (anteriormente 10), y siempre que la empresa disponga de un único centro de trabajo, podrá asumir personalmente las funciones señaladas en el apartado 1 (cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales), siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades, con el alcance que se determine en las disposiciones a que se refiere el artículo 6.1.e) de la LPRL. Sobre este extremo, en particular, se pronunció el CES en su dictamen aprobado el 10 de junio de 2013²¹⁹, señalando que la ubicación de esta modificación en el apartado relativo a las cargas administrativas no parece el lugar más apropiado, ya que la seguridad y salud de los trabajadores en ningún caso puede tratarse como una carga administrativa, así como tampoco considera que una norma sobre el apoyo a los emprendedores sea el marco legal apropiado para introducir nuevas modificaciones en materia de prevención de riesgos laborales.

Asimismo, la Ley añade una disposición adicional decimoséptima a la LPRL bajo el enunciado “Asesoramiento técnico a las empresas de hasta veinticinco trabajadores”, en la que se establece que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las comunidades autónomas y los agentes sociales, prestará un asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de hasta veinticinco trabajadores. Esta actuación consistirá en el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada²²⁰.

En el ámbito sectorial, cabe mencionar el Real Decreto 128/2013, de 22 de febrero, sobre ordenación del tiempo de trabajo para los trabajadores autónomos que realizan actividades móviles de transporte por carretera. En 2010, la Comisión Europea había establecido que la Directiva europea sobre tiempo de trabajo del transporte por carretera debía ser de aplicación, no solo a los asalariados del transporte, sino también a los autónomos. Lo contrario suponía dejar fuera de su ámbito de aplicación a un elevado porcentaje de los agentes que intervienen en el mercado de transporte, lo que vulneraría los propios objetivos que la Directiva pretendía conseguir, como la mejora de la seguridad vial, la aproximación de las condiciones de competencia y la mejora de la protección de la seguridad y salud de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

La transposición que el Gobierno español realizó en 2007 de la citada Directiva estaba incompleta, ya que solo afectaba a los trabajadores asalariados, por ello, la publicación

219. Dictamen CES 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

220. En la actualidad existe ya un programa denominado Prevención 10, creado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con la colaboración de todas las comunidades autónomas que consiste en un servicio gratuito de asesoramiento público a las empresas de hasta diez trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales.

del nuevo Real Decreto supone un paso más en la equiparación de las reglas que han de observar todos los conductores de transporte por carretera, sean asalariados o autónomos, tanto en materia de tiempos de conducción y descanso, como en general, de la regulación del tiempo de trabajo.

El grupo de trabajo sobre Trabajadores Autónomos de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) solicitó al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), a finales de 2009, la incorporación de un análisis de siniestralidad específico de los trabajadores autónomos, dentro de los informes anuales que se elaboran por parte del Departamento de Investigación e Información del INSHT sobre accidentes de trabajo. Motivo por el cual, a finales de 2013 se presentó un informe con el análisis de las condiciones de trabajo y siniestralidad de los trabajadores autónomos. Según las conclusiones de este informe, el 25,2 por 100 de los autónomos consideran estar muy bien informados sobre los riesgos de seguridad y salud relacionados con su trabajo. Aunque a nivel global este porcentaje es inferior al estimado en los asalariados (26,3 por 100), este desequilibrio solo se reproduce en el sector de servicios. Ya que según lo expresado por los encuestados, en los otros tres sectores (agrario, industria y construcción) el porcentaje de trabajadores que consideran estar muy bien informados es estadísticamente similar en ambos colectivos.

Siniestralidad entre los autónomos

Con relación a la percepción del riesgo, autónomos y asalariados presentan sutiles diferencias. A nivel global, y sin considerar el comportamiento por sectores de actividad, autónomos y asalariados mostraron prevalencias referidas similares para riesgos asociados a consecuencias potencialmente graves como son: las caídas de altura, los desplomes, los atrapamientos y las proyecciones. Sin embargo, otros riesgos, tales como: golpes, sobreesfuerzos o cortes, muestran una mayor preponderancia entre asalariados. En el otro extremo se situarían los riesgos de atracos y los referidos a accidentes de tráfico, que emergen de forma especialmente dominante entre los autónomos.

No obstante, a pesar de las diferencias anteriormente esbozadas, y en términos de siniestralidad laboral, autónomos y asalariados se comportaron de forma similar. A la pregunta sobre si en los dos últimos años los encuestados habían sufrido algún accidente en su trabajo que requiriera asistencia médica, el 7,2 por 100 de los autónomos y el 7,7 por 100 de los asalariados respondieron afirmativamente.

Finalmente, se señala en el informe que los índices de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo entre los trabajadores autónomos, a nivel global, no han experimentado variaciones importantes en el periodo 2009-2012. En concreto, durante estos años el índice de incidencia disminuyó un 7,7 por 100. Sin embargo, al analizar el índice de incidencia secciones de actividad de estudio, destacan algunas variaciones. En concreto son notables los incrementos de siniestralidad observados en actividades como el suministro de agua, actividades de saneamiento,

gestión de residuos y descontaminación, así como en actividades sanitarias y de servicios sociales.

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

En 2013 el número total de accidentes de trabajo registrados, 1.148.079 según los datos provisionales de avance, disminuyó con respecto al año anterior un 1,7 por 100, aunque este descenso dista de la cifra registrada en el periodo anterior (en 2012 disminuyó un 14,7 por 100 respecto a 2011). A ello hay que añadir el descenso de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta, de un 3,5 por 100 con respecto a 2012.

El número total de accidentes de trabajo que causaron baja en 2013 fue de 459.535, lo que significa 11.688 accidentes menos que el año anterior y representa un descenso del 2,5 por 100. Esta variación fue mucho menor que la registrada en 2012 (donde la disminución de la siniestralidad respecto a 2011 fue del 20,5 por 100).

De la cifra total de accidentes de trabajo, 397.051 ocurrieron durante la jornada laboral y 62.484 fueron accidentes *in itinere*, lo que representa un descenso del 2,8 por 100 en los accidentes en jornada y del 0,3 por 100 en los *in itinere*.

Al igual que el año anterior, también se registró un descenso, aunque menos pronunciado, en el número de accidentes que no causaron baja de un 1,1 por 100 (cuadro II-71).

En atención a la gravedad, se registraron 540 accidentes mortales totales, 24 menos que en 2012, de los cuales 432 se produjeron en jornada de trabajo y 108 fueron

CUADRO II-71. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2012-2013

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2012	2013	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes (1)	1.167.369	1.148.079	-19.290	-1,7
Accidentes con baja	471.223	459.535	-11.688	-2,5
En jornada de trabajo	408.537	397.051	-11.486	-2,8
Leves	404.347	393.327	-11.020	-2,7
Graves	3.738	3.292	-446	-11,9
Mortales	452	432	-20	-4,4
In itinere	62.686	62.484	-202	-0,3
Leves	61.550	61.506	-44	-0,1
Graves	1.024	870	-154	-15,0
Mortales	112	108	-4	-3,6
Accidentes sin baja	696.146	688.544	-7.602	-1,1
Enfermedades profesionales (2)	15.711	16.901	1.190	7,6
Con baja	7.552	7.633	1.367	1,1
Sin baja	8.159	9.268	1.043	13,6

Nota: los datos de 2012 son consolidados y los de 2013 provisionales. Fuente: (1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo, datos de enero a diciembre de 2013*. (2) *Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Partes comunicados de enfermedades profesionales* (CEPROSS).

in itinere. En ambos casos se constatan disminuciones con respecto al año anterior, un 4,4 por 100 menos en el caso de los siniestros en jornada de trabajo y un 3,6 por 100 en los decesos producidos en los accidentes *in itinere*.

Asimismo, se produjo un descenso en los accidentes graves en jornada de trabajo, un 11,9 por 100 menos que en 2012, y en los leves, un 2,7 por 100 menos.

Esta reducción de la siniestralidad por gravedad con respecto al año anterior también se observó, aunque ligeramente, en los accidentes *in itinere* que descendieron un 0,3 por 100. Destaca especialmente el descenso de los accidentes *in itinere* graves, un 15 por 100 menos que el año anterior, y solamente un 0,1 por 100 menos en el caso de los leves con relación a 2012.

Según la forma o contacto que ocasionó el accidente, la más frecuente fue el sobreesfuerzo físico, trauma psíquico, exposición a radiaciones, ruido, luz o presión, que representó el 39 por 100 de los accidentes, seguido de choques contra objeto inmóvil que registraron el 25 por 100 de los accidentes y choque contra objeto en movimiento que ocasionaron el 13 por 100 de los accidentes.

En cuanto a los accidentes mortales, la forma más frecuente fueron las patologías no traumáticas como los infartos, los derrames cerebrales y otras que registraron un 46,7 por 100 de los accidentes mortales, seguido de los accidentes de tráfico con un 18,8 por 100, atrapamientos, amputaciones y aplastamientos con un 9,7 por 100 y choque contra un objeto inmóvil con un 8,8 por 100.

Rompiendo con la evolución descendente en el índice de incidencia que venía registrándose en los años anteriores y que en 2012 alcanzó a 2.795 accidentes por cada 100.000 trabajadores²²¹, según datos no consolidados, en 2013 de los 397.051 accidentes con baja en jornada laboral registrados, en términos de índice de incidencia se produjeron 2.869 accidentes por cada 100.000 trabajadores, lo que significa un aumento en el índice de incidencia de un 2,6 por 100.

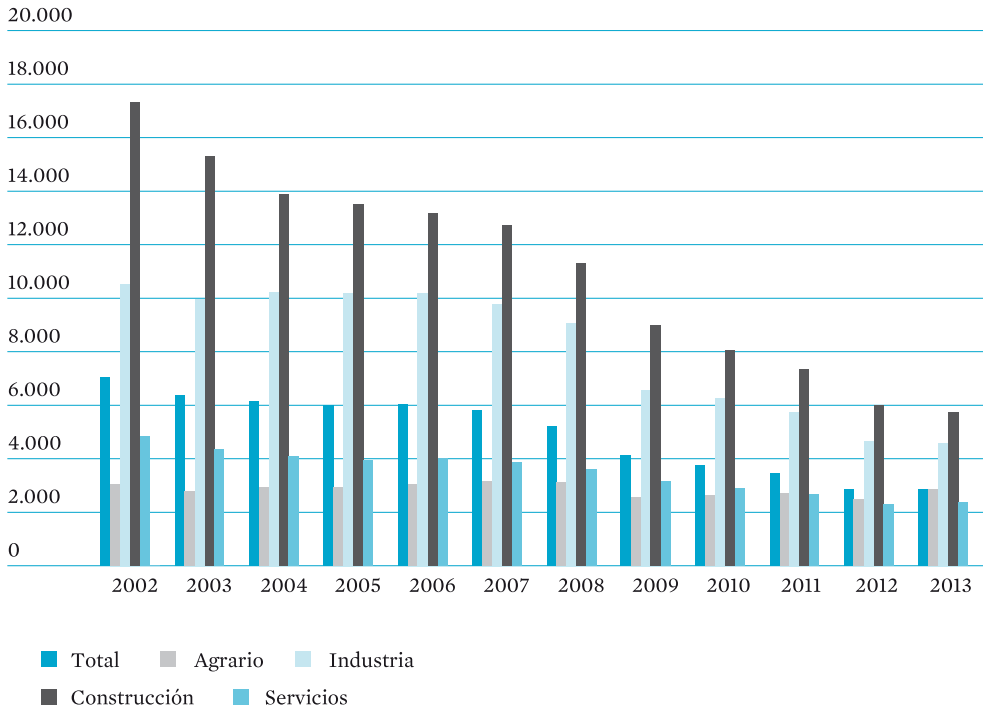
Aumento del índice de incidencia

Si observamos la evolución de los índices de incidencia por sectores junto con el índice de incidencia total, cuyo descenso comienza en 2006, dicha evolución se interrumpe en 2013, motivado por el incremento del índice en el sector servicios, que aglutina unas tres cuartas partes del total de los trabajadores considerados en la medición del índice de incidencia, y el incremento en el sector agrario. No obstante, continuó la tendencia a la baja en los sectores con mayores índices de siniestralidad, como la construcción y la industria (gráfico II-20).

Los datos registrados en 2013 muestran que se situaron por encima del índice de incidencia medio la construcción, con un índice de 5.740,2 accidentes por cada 100.000 trabajadores, índice que desciende respecto al año anterior un 4,4 por 100, y la industria con 4.589,1, cifra que también desciende un 1,7 por 100 respecto a 2012.

221. Índice de incidencia: número de accidentes de trabajo por cada 100.000 trabajadores afiliados con las contingencias profesionales cubiertas.

GRÁFICO II-20. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2002-2013



Fuente: INSHT, *Informe de evolución de siniestralidad laboral, con los datos provisionales de enero-diciembre 2013.*

Por debajo de la media se sitúan el sector agrario, con un índice de incidencia de 2.845,6, aunque este sector experimentó el mayor aumento con respecto al año anterior, de un 15 por 100, y el sector servicios, cuyo índice fue de 2.374 y también aumentó con respecto a 2012 en un 5,9 por 100 (cuadro II-72).

Por sector y gravedad, el sector agrario debe su aumento a un incremento del índice de incidencia de accidentes de trabajo leves (15,1 por 100) y de graves (13,9 por 100), aunque es preciso destacar el descenso del índice de incidencia de los accidentes mortales (-12,6 por 100).

En el sector servicios, el aumento se produce por el incremento en el índice de incidencia de los accidentes mortales (13,0 por 100) y leves (6,0 por 100), mientras que el índice de incidencia de los accidentes graves disminuyó (-4,2 por 100).

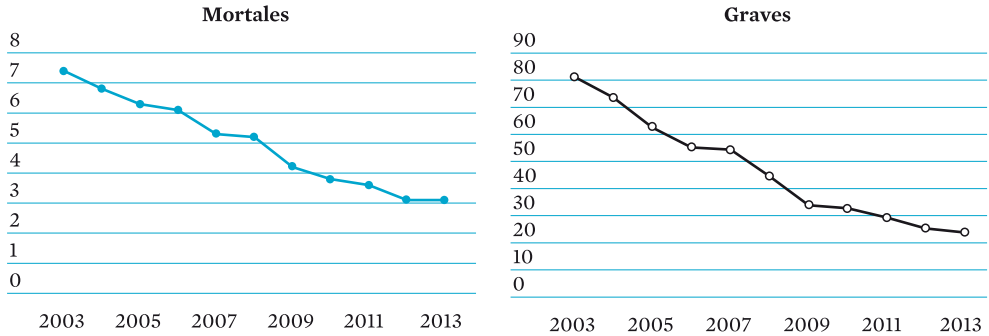
En el sector de la construcción, el índice de incidencia total disminuyó con respecto a 2012, principalmente por el acusado descenso en el índice de incidencia de los accidentes graves (-20,1 por 100) y en el de los leves (-4,2 por 100). Sin embargo, el índice de incidencia de los accidentes mortales aumentó un 7,0 por 100.

CUADRO II-72. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2013
(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total			Leves			Graves			Mortales		
	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia
Agrario	28.030	15,0	27.514	15,0	467	13,0	49	-12,6	985			
Industria	83.594	-1,7	82.777	-1,7	729	-0,4	88	-12,3	1.821.588			
Construcción	40.015	-4,4	39.489	-4,2	461	-20,1	65	7,0	697.106			
Servicios	245.412	5,9	243.547	6,0	1.635	-4,2	230	13,0	10.335.819			
Total	397.051	2,6	393.327	2,7	3.292	-5,9	432	0,8	13.839.550			

Fuente: INSHST, Informe de evolución de siniestralidad laboral, con los datos provisionales de enero-diciembre 2013.

GRÁFICO II-21. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES Y GRAVES, 2003-2013



Fuente: INSHT, *Informe de evolución de siniestralidad laboral, con los datos provisionales de enero-diciembre 2013*.

En el sector de la industria, donde también disminuyó el índice de incidencia total respecto al año anterior, este descenso se debió a una caída en el índice de incidencia de los accidentes mortales (-12,3 por 100), en los leves (-1,7 por 100) y en los graves (-0,4 por 100).

En atención a los índices de incidencia por gravedad, en 2013 se registró un índice de incidencia de 3,115 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores con las contingencias profesionales cubiertas, lo que comparado con el índice correspondiente de 2012 que fue de 3,09, supuso un ligero aumento de un 0,8 por 100 con respecto al año anterior.

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo graves se situó en 2013 en 23,8 mientras que en 2012 fue del 25,3, lo que supone un descenso del 5,9 por 100 respecto al año anterior (gráfico II-21).

Por su parte, el índice de incidencia de los accidentes de trabajo leves que fue de 2.842 accidentes por cada 100.000 trabajadores, comparado con la cifra del año anterior, 2.767, supone un aumento de 2,7 por 100.

Por comunidades autónomas, la cifra más alta en el índice de incidencia correspondió a Baleares (4.025) y la más baja a la Comunidad de Madrid (2.534). La comunidad cuyo índice experimentó un mayor aumento fue Andalucía (un 7,2 por 100 más) y las únicas comunidades que registraron un descenso en este índice fueron Extremadura (-1,9 por 100) y Madrid (-1,1 por 100).

Respecto a las enfermedades profesionales, se ha observado un aumento global en el volumen de partes comunicados en 2013, de un 7,6 por 100 respecto al año anterior, alcanzando un total de 7.633 partes comunicados con baja y 9.268 los partes sin baja comunicados (cuadro II-71). A diferencia del año anterior, se registró un aumento en los expedientes que causaron baja de un 1,1 por 100, aumento que también se produjo, aunque superior, en las enfermedades sin baja, de un 13,6 por 100 respecto a 2012.

Teniendo en cuenta la variable de sexo, los partes con baja comunicados por los varones (3.716) disminuyeron con respecto a 2012 un 4,28 por 100. En el caso de las mujeres (3.917) experimentaron un aumento del 6,77 por 100. Respecto a los partes sin baja, estos aumentan en ambos casos, aunque los correspondientes a las mujeres (3.968) aumentaron un 21,3 por 100, respecto al año anterior, frente a un incremento en el caso de los varones (5.300) de un 8,43 por 100.

La duración media de los partes cerrados como enfermedad profesional con baja en 2013 fue de 58,98 días, lo que significa una disminución de un 9,51 por 100 respecto a la duración del año anterior. Por sexos, la duración media en el caso de los varones (59,43 días) es superior a la de las mujeres (58,53 días).

El mayor número de partes cerrados con baja correspondió, de nuevo, a las enfermedades causadas por agentes físicos (5.870), especialmente las enfermedades provocadas por posturas forzadas y movimientos repetitivos en el trabajo: enfermedades por fatiga e inflamación de las vainas tendinosas, de tejidos peritendinosos e inserciones musculares y tendinosas, seguidas de las parálisis de los nervios debido a la presión.

En cuanto a las patologías no traumáticas recogidas en el fichero PANOTRATSS, en 2013, el número total de partes comunicados fue de 7.802 (frente a los 8.606 de 2012) de los cuales los expedientes que causaron baja fueron 3.736, lo que supone casi un 4 por 100 más que el año anterior. Respecto de los partes sin baja, se comunicaron 4.066, un 18,9 por 100 menos que en 2012.

ANEXO AL CAPÍTULO II
LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR ESTATALES

1. Convenio colectivo estatal de grandes almacenes.
2. Convenio colectivo para la industria azucarera para el periodo 2013-2014.
3. I Convenio colectivo sectorial estatal para el sector de industrias de aguas de bebida envasada.
4. Convenio colectivo estatal del sector de las industrias lácteas y sus derivados.
5. Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito.
6. Convenio colectivo del sector de la mediación de seguros privados.
7. V Convenio colectivo de ámbito estatal para despachos de técnicos tributarios y asesores fiscales.
8. Convenio colectivo estatal de pastas, papel y cartón.
9. Convenio colectivo estatal para las industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho.
10. XVII Convenio colectivo general de la industria química.
11. Convenio colectivo estatal de estaciones de servicio 2010-2015.
12. Convenio colectivo del sector de saneamiento público, limpieza viaria, riegos, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado.
13. Convenio colectivo de recuperación y reciclado de residuos y materias primas secundarias.
14. Convenio colectivo estatal de jardinería.
15. Convenio colectivo para el sector de agencias de viajes.
16. Convenio colectivo nacional de prensa no diaria.
17. Convenio colectivo general de trabajo de la industria textil y de la confección.

2. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR AUTONÓMICOS

1. Convenio colectivo del sector de industria, servicios e instalaciones del metal de la Comunidad de Madrid.
2. Convenio colectivo del sector para la industria del metal del Principado de Asturias.
3. Convenio colectivo para las industrias de fabricación, venta y distribución de pan de Cantabria.
4. Convenio colectivo del sector de comercio de alimentación de Madrid.
5. Convenio colectivo del sector del vidrio, loza, cerámica y similares de Cataluña.
6. Convenio colectivo del sector del comercio del metal de Navarra.

7. Convenio colectivo del sector de técnicos superiores de educación infantil apoyo al aula de tres años en los colegios públicos de Aragón.
8. Convenio colectivo del sector de construcción y obras públicas de la autonomía de Madrid.
9. Convenio colectivo para las empresas consignatarias de buques y contratistas de carga y descarga de Cantabria.
10. Convenio colectivo para las empresas de transportes de mercancías por carretera de Murcia.
11. Convenio colectivo de trabajo agrícola, forestal y pecuario Región de Murcia.
12. Convenio colectivo de trabajo del sector agropecuario de Cataluña.
13. Convenio colectivo del sector de transporte de viajeros por carretera de los servicios de transporte regular permanente de uso general urbano o interurbanos de la Comunidad de Madrid con vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas.
14. Convenio colectivo del sector de almacenistas y embotelladores de vinos de Asturias.

3. CONVENIOS COLECTIVOS DE SECTOR PROVINCIALES

1. Convenio colectivo sectorial de Álava para la industria y el comercio del vino.
2. Convenio colectivo provincial para el sector del comercio de materiales para la construcción y saneamiento de Orense.
3. Convenio colectivo de sector de comercio en general para la provincia de Ciudad Real.
4. Convenio colectivo del sector del comercio del metal de Tarragona.
5. Convenio colectivo del sector de comercio en general de la provincia de Huesca.
6. Convenio colectivo del sector almacenistas y detallistas de alimentación de Sevilla.
7. Convenio colectivo de las industrias de panaderías de la provincia de Cáceres.
8. Convenio colectivo provincial para los fabricantes de galletas de Tarragona.
9. Convenio colectivo para las industrias del aceite y sus derivados de la provincia de Barcelona.
10. Convenio colectivo del sector de confitería, pastelería, bollería, repostería, churrería, fábrica de chocolate y turrones de Sevilla.
11. Convenio colectivo de cuchillería y afines de la provincia de Albacete.
12. Convenio colectivo para la industria siderometalúrgica de la provincia de Valladolid.
13. Convenio colectivo del sector de clínicas y consultas de odontología y estomatología de la provincia de Valladolid.
14. Convenio colectivo provincial de trabajo para la actividad de hostelería de Ávila.
15. Convenio colectivo provincial de hostelería de Toledo.

16. Convenio colectivo del sector de la hostelería de Zaragoza.
17. Convenio colectivo del sector limpieza de edificios y locales de Vizcaya.
18. Convenio colectivo provincial de trabajo para estudios técnicos y oficinas de arquitectura y oficinas y despachos en general de Almería.
19. Convenio colectivo para las empresas de transportes por carretera y actividades auxiliares y complementarias del transporte de Vizcaya.
20. Convenio colectivo de trabajo para agencias marítimas de la provincia de Pontevedra.
21. Convenio colectivo de buques (empresas consignatarias de buques, empresas esbitoradoras, transitarias y agencias de aduana) de Sevilla.
22. Convenio colectivo de trabajo del sector portuario de la provincia de Barcelona.
23. Convenio colectivo del sector de garajes, aparcamientos y estaciones de lavado y engrase de Alicante.
24. Convenio colectivo para las industrias de tintorería, lavanderías de uso doméstico, limpieza y planchado de ropas de Sevilla y provincia.
25. Convenio colectivo provincial para la actividad de oficinas y despachos de Ávila.
26. Convenio colectivo del campo para la provincia de Cádiz.
27. Convenio colectivo del sector agropecuario de la provincia de Burgos.

4. CONVENIOS COLECTIVOS DE EMPRESA/GRUPO DE EMPRESA

1. XV Convenio colectivo de Europcar IB, S.A.
2. Convenio colectivo de Oca Inspección Técnica de Vehículos, S.A.
3. Convenio colectivo de Euroscá, S.A.
4. Convenio colectivo de Ezpeleta Plastival, S.A.
5. Acuerdo marco de Gerdau Aceros Especiales Europa, S.L. —centros de trabajo de Reinosa, Vitoria, Basauri y oficinas generales-, Gerdau Investigación y Desarrollo Europa, SA y Forjanor, S.L.
6. V Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España.
7. Convenio colectivo de Claved, S.A.
8. Convenio colectivo de Masquepet, S.R.L.
9. Convenio colectivo de La Veneciana, S.A.
10. Convenio colectivo de Koodza, S.L.
11. IV Convenio colectivo de Agfa Healthcare Spain S.A.U.
12. Convenio colectivo de Agfa Graphics NV sucursal en España.
13. VI Convenio colectivo de Decathlon España, S.A.
14. Convenio colectivo de Quick Meals Ibérica, S.L.
15. Convenio colectivo de Martínez Lorienté, S.A.
16. Convenio colectivo de Verdifresh, S.L.U.
17. V Convenio colectivo de Compañía La Casera, S.A.

18. Convenio colectivo del Grupo Importaco Frutos Secos.
19. XI Convenio colectivo de Aceites del Sur-Coosur, S.A.
20. Convenio colectivo de Coviran, S.C.A.
21. Convenio colectivo de Cimodin, S.L.
22. Convenio colectivo de Mahou, S.A.
23. Convenio colectivo de Cargotec Iberia, S.A.
24. Convenio colectivo de Babé y Cía, S.L.
25. VI Convenio colectivo de Vodafone España, S.A.U.
26. Convenio colectivo de Uniprex, S.A.U.
27. VI Convenio colectivo de Telefónica Móviles España, S.A.U.
28. III Convenio colectivo de Axión Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A.U.
29. Convenio colectivo de Caja Laboral Bancaseguros, S.L.U.
30. III Convenio colectivo de Iberdrola Inmobiliaria, S.A.U.
31. Convenio colectivo del Grupo de empresas Axa.
32. Saint Gobain Pam España, SA (sistemas de canalización agua y riego).
33. IV Convenio colectivo de Iberdrola Ingeniería y construcción, S.A.U.
34. Convenio colectivo de Fissa servicios Auxiliares, S.L.
35. II Convenio colectivo de Clece, SA (servicios auxiliares).
36. Convenio colectivo de Alliance Outsourcing, S.L.
37. Convenio colectivo de la empresa Initial Facilities Services, S.A.
38. Convenio colectivo de Expertus servicios Hoteleros, S.L.
39. Convenio colectivo de la empresa Corbalán Matallana, S.L.
40. Convenio colectivo de la empresa Hispanomoción S.A. de la provincia de Córdoba.
41. Convenio colectivo de la empresa Cobega Embotellador, S.L.U. (centros de trabajo de Zaragoza y Huesca).
42. Convenio colectivo de la empresa Cafés la Brasileña S.A.
43. Convenio colectivo de la empresa Mercasantander, S.A.
44. Convenio colectivo de la empresa Kraft Foods, S.L. (centro de trabajo de Valladolid).
45. Convenio colectivo de la empresa Kellogg Manufacturing España, S.L. (centro de trabajo de Valls).
46. Convenio colectivo de la empresa Lacasa, S.A.U. de la provincia de Zaragoza.
47. Convenio colectivo de la empresa Cargill, S.L.U. de la provincia de Barcelona.
48. Convenio colectivo de la empresa El Caserío, S.A. (centro de trabajo de Tafalla).
49. Convenio colectivo de la empresa Chocolates Valor, S.A. (centro de trabajo de Villajoyosa).
50. Convenio colectivo de la entidad industrias del Recambio Distribución, S.L.
51. Convenio colectivo de la empresa Systems And Manufacturing Spain, S.A.U. de la provincia de Ciudad Real.
52. Convenio colectivo de la empresa industria Auxiliar Alavesa, S.A.

53. Convenio colectivo de la empresa Asientos de Castilla León, S.A.
54. Convenio colectivo de la empresa Izar Cutting Tools, S.A.L.
55. Convenio colectivo de la empresa Sociedad Española de Revestimiento de Tubo, S.L.U.
56. Convenio colectivo de la empresa Galvanizaciones Aragonesas, S.A.
57. Convenio colectivo de la empresa Mecalux, S.A. (Palencia).
58. Convenio colectivo de la empresa Herramientas Bilbainas Lumi S.A.
59. Convenio colectivo de la empresa Lagun Machinery, S.L.U.
60. Convenio colectivo de la empresa Antec, S.A.
61. Convenio colectivo de la empresa AAF, S.A.
62. Convenio colectivo de la empresa Asturiana de Zinc, S.A. (centro de trabajo de Hinojedo).
63. Convenio colectivo de la empresa Mirat Fertilizantes, S.L.U. en la provincia de Salamanca.
64. Convenio colectivo de la empresa Arkema Química, S.A.
65. Convenio colectivo de la empresa Euronit, Fachadas y Cubiertas, S.L.
66. Convenio colectivo de la empresa Abrasivos Manhattan, S.A. (centro de trabajo de Vitoria).
67. Convenio colectivo de la empresa José Manuel Pascual Pascual, S.A.
68. Convenio colectivo de la entidad Gestión Social San Adrián, S.A.
69. Convenio colectivo de la Empresa clínicas del Sur, S.L.U. (Hospital Tamaragua).
70. Convenio colectivo de la empresa Comarca Campo de Borja.
71. Convenio colectivo para el personal laboral de la Diputación provincial de Sevilla.
72. Convenio colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
73. Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Gijón y de las Fundaciones y Patronato dependientes del mismo.
74. Convenio colectivo de la empresa Centro Superior de Idiomas de la Universidad de Alicante, S.A.U.
75. Convenio colectivo de la empresa Escuelas Internacionales para la Educación y el Desarrollo Eide, S.L.
76. Convenio colectivo Comida Sana Mediterránea, S.L.
77. Convenio colectivo de la empresa Majestic Hotel Spa, S.L.
78. Convenio colectivo de la empresa Sporting Club Casino de La Coruña.
79. Convenio colectivo de la empresa Ute Montajes Córdoba.
80. Convenio colectivo de la empresa Construcciones y Reparaciones Galaico Asturianas, S.A. (centro de trabajo de San Cibrao).
81. Convenio colectivo de la empresa Teka industrial, S.A. (Centro de Alcalá de Henares).
82. Convenio colectivo de la entidad Truck and Wheel Logistics, S.L. de Arazuri.

83. Convenio colectivo de la empresa DHL Express Madrid Spain, S.L.
84. Convenio colectivo de la empresa Unión general Preventiva SAP, S.L.
85. Convenio colectivo de la Fundación FUNDECYT (Parque Científico y Tecnológico de Extremadura).
86. Convenio colectivo de las empresas Comasa y agrícola Conagralsa S.L. de la provincia de Cádiz.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Introducción: cambios sociodemográficos, calidad de vida y protección social

A la altura de 2013, la incidencia de la crisis se hace cada vez más evidente en todas las esferas de la realidad social, política y económica de nuestro país, al tiempo que se constatan cambios sociodemográficos relevantes para el futuro. El fin de la recesión económica no impidió el empeoramiento de la situación social en España que, pese al cambio experimentado en el contexto económico por la suavización de la senda de consolidación fiscal y la moderación de los precios, continuó marcada por el descenso de la renta disponible y la riqueza de las familias, que siguen acusando los costes sociales de la crisis, en especial, de la persistencia del desempleo. El sistema de protección social, que continuó proporcionando rentas monetarias a más de doce millones de perceptores¹, se encuentra sometido a presión por la caída de los ingresos precisamente en el marco de un aumento importante de las demandas sociales. Además, en un contexto de aumento de la desigualdad, su alcance protector se está viendo reducido por efecto del paro de larga duración —al extinguirse el derecho a protección por desempleo— y el descenso de las prestaciones en especie que brinda el sistema, como consecuencia de las medidas de ajuste llevadas a cabo en dimensiones básicas del Estado de Bienestar.

Esta situación, que ya se prolonga desde hace siete años, está dando lugar a importantes cambios en la sociedad española, que se suman a las profundas transformaciones sociodemográficas que esta viene experimentando en las últimas décadas. La crisis económica ha afectado a la dinámica demográfica, produciendo una población cada vez más menguada y envejecida; un hecho que repercute en prácticamente todas las dimensiones de la protección social y la calidad de vida que se abordan en este capítulo. Por tanto, en el escenario de la recuperación seguirá planeando el desafío de gestionar adecuadamente las consecuencias del cambio demográfico para el Estado de Bienestar y los dilemas que se plantean en torno a su alcance, suficiencia y sostenibilidad².

1. Considerando a los perceptores de pensiones contributivas y no contributivas del sistema de Seguridad Social; perceptores de prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales) y renta activa de inserción.
2. Sobre ambas cuestiones versaron las comparecencias en la Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria de Rafael Doménech Vilariño y Juan Antonio Fernández Cordón.

El envejecimiento de la población agudizado por el efecto de la crisis

El envejecimiento de la sociedad española es un proceso demográfico ya asentado y al que se le viene prestando atención al menos desde comienzos de la década de los noventa. De hecho, ya desde 1999 la población mayor de 64 años supera a la menor de 16 años y desde entonces no solo no se ha invertido la situación, sino que el proceso de envejecimiento se agudizó a partir de 2008 como consecuencia de la crisis económica, alcanzando en 2013 niveles desconocidos hasta la fecha, tanto por lo que hace a la evolución del índice de envejecimiento como a la tasa de dependencia demográfica (cuadro III-1).

Lo más preocupante desde el punto de vista de la carga de dependencia efectiva que afronta el sistema de protección social es la baja tasa de empleo, es decir, la proporción de personas con empleo sobre el total de población en edad de trabajar, debido en estos momentos a la magnitud del desempleo y a las todavía comparativamente bajas tasas de actividad de las mujeres y de los trabajadores de más edad en el mercado laboral español. La recuperación del empleo y atraer hacia el mercado laboral al mayor volumen de población posible resulta imprescindible para la mejora de la situación social y la salud del sistema de protección social a medio y largo plazo.

Además, hay que tener en cuenta que el envejecimiento demográfico que ha sufrido España en estos últimos años de crisis económica ha afectado especialmente a la población potencialmente activa, pues junto a su reducción en los últimos años ha madurado considerablemente (gráfico III-1), situándose en 40,4 años la edad media de la población en edad de trabajar a comienzos de 2013.

Atendiendo a la última proyección de población a corto plazo publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)³, a 1 de enero de 2023 la población residente en España será un 5,6 por 100 menor que en 2013 y tendrá una estructura más envejecida (gráfico III-1): el tramo de edad de 20 a 49 años se reducirá en un 22,7 por 100; la población menor de diecinueve lo hará en un 20,4 por 100; y casi todos los grupos de edad a partir de los 50 años experimentarán un crecimiento de efectivos, de manera que la población mayor de 65 años será un 17,6 por 100 más elevada. No hay que olvidar el grado de incertidumbre que albergan las proyecciones de población, que no deben ser tomadas como previsiones sino como simulaciones de lo que ocurriría en el futuro en caso de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos observados en los últimos años. Ahora bien, tampoco se debe perder de vista que en diez años empezarán a abandonar la población potencialmente activa las abultadas generaciones del *baby boom*. En todo caso, ante el descenso de población en edad de trabajar y de cara a las perspectivas económicas, la evolución de la inmigración y la adaptación de las políticas migratorias al nuevo contexto será clave en un futuro no muy lejano.

3. Proyección de Población a Corto Plazo 2013-2013, publicada por el INE en noviembre de 2013.

CUADRO III-1. PRINCIPALES INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS

Años	(1) Población residente en España a 1 de enero		(2) Indicador Coyuntural de Fecundidad (hijos por mujer)		(3) Esperanza de vida al nacimiento (años)		(4) Saldo vegetativo por mil habitantes	(5) Saldo migratorio por mil habitantes	(6) Crecimiento demográfico por mil habitantes	(7) Índice de envejecimiento a 1 de enero (%)	(8) Tasa de dependencia a 1 de enero (%)			
	Total	Españoles	Extranjeros	Total	Españolas	Extranjeras						Hombres	Mujeres	
2002	41.035,271	39.297,299	1.737,972	1,25	1,21	1,86	79,77	76,38	83,14	1,25	—	109,03	48,40	
2003	41.827,836	39.465,808	2.362,028	1,30	1,25	1,77	79,71	76,42	82,99	1,38	—	109,16	48,13	
2004	42.547,454	39.646,666	2.900,788	1,32	1,27	1,75	80,29	76,98	83,58	1,95	—	108,15	47,77	
2005	43.296,335	39.866,131	3.430,204	1,33	1,28	1,66	80,28	77,02	83,54	1,83	—	106,93	47,16	
2006	44.009,969	40.079,053	3.930,916	1,36	1,31	1,69	80,95	77,71	84,16	2,52	—	107,39	47,36	
2007	44.784,659	40.335,225	4.449,434	1,38	1,31	1,72	80,97	77,79	84,14	2,39	—	106,34	47,26	
2008	45.668,938	40.582,643	5.086,295	1,44	1,36	1,83	81,30	78,23	84,34	2,92	6,76	9,68	105,25	47,17
2009	46.239,271	40.852,612	5.386,659	1,38	1,31	1,68	81,67	78,63	84,66	2,38	0,28	2,66	105,26	47,70
2010	46.486,621	41.084,042	5.402,579	1,37	1,30	1,68	82,09	79,06	85,05	2,26	-0,92	1,34	106,12	48,44
2011	46.667,175	41.354,734	5.312,441	1,34	1,29	1,58	82,27	79,32	85,16	1,81	-0,81	1,00	107,35	49,35
2012	46.818,216	41.582,186	5.236,030	1,32	1,27	1,56	82,29	79,38	85,13	1,12	-3,05	-1,93	108,34	50,12
2013	46.727,890	41.655,210	5.072,680	—	—	—	—	—	—	—	—	—	109,53	51,00

(1) Fuente: INE, *Estimaciones Intercensales de Población (01/01/2002 - 01/01/2012)* y *Cifras de Población (01/01/2013)*.

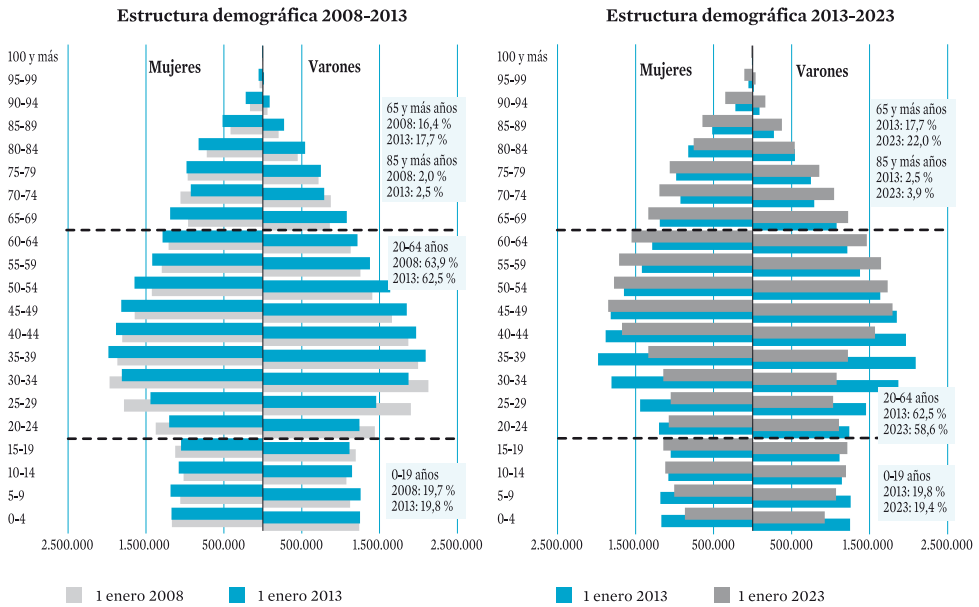
(2) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: número medio de hijos que tendría una mujer residente en España a lo largo de su vida fértil en caso de mantener la misma intensidad fecunda por edad que la observada en el año t.

(3) (4) (5) (6) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*.

(7) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero del año t.

(8) Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*. Definición: cociente entre la población residente en España a 1 de enero del año t menor de 16 años y mayor de 64 entre la población de 16 a 64 años, expresado en tanto por cien.

GRÁFICO III-1. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA



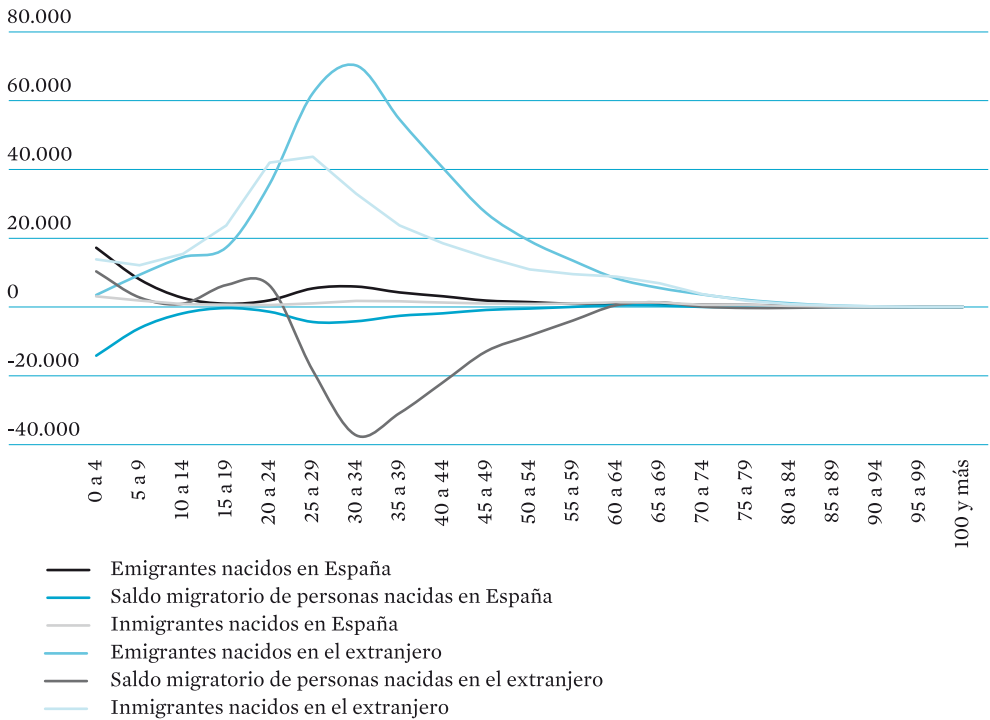
Fuente: INE, *Estimaciones Intercensales de Población (2008)*, *Cifras de Población (2013)* y *Proyección de Población a Corto Plazo 2013-2023 (2023)*.

Crisis e inversión de los flujos migratorios

Cabe recordar que con la crisis económica también se inició un cambio de tendencia de los flujos migratorios. Tras años de *boom* inmigratorio, en 2008 se empezaron a ralentizar las entradas y a intensificar las salidas (gráfico III-3), de tal forma que desde 2010 nuestro país lleva registrando un saldo migratorio negativo (cuadro III-1). Por un lado, la crisis puso freno a la llegada de inmigrantes, algo predecible teniendo en cuenta que se trataba fundamentalmente de personas de nacionalidad extranjera que venían a nuestro país atraídos por las oportunidades laborales. Por otro lado, impulsó la salida de emigrantes, en su mayoría extranjeros que retornan a sus países de origen o emprenden un nuevo ciclo emigratorio; aunque las salidas de españoles, entre los que se encuentran inmigrantes ya nacionalizados, son cada vez más elevadas.

Para entender el impacto negativo de esta dinámica migratoria en la estructura por edad de la población también es necesario saber que quienes protagonizan las salidas son las edades centrales más jóvenes, las más afectadas por el paro y la precariedad laboral de nuestro país (gráfico III-2). Se trata de personas en edad fértil y de trabajar que, al menos en los próximos años, no formarán parte de nuestra población activa ni contribuirán al crecimiento vegetativo en nuestro país. Es importante destacar que entre las personas que emigran hay un porcentaje elevado de menores y de personas adultas, lo cual hace pensar que la emigración no está protagonizada solo por

GRÁFICO III-2. FLUJOS MIGRATORIOS POR EDAD, 2012



Fuente: INE, *Estadística de Migraciones*.

jóvenes sin cargas familiares sino también por familias con hijos a su cargo, menores que tal vez nunca pasen a formar parte de la población activa y fértil de nuestro país.

La inversión de los flujos migratorios ha cerrado un ciclo caracterizado por el impacto predominante de las inmigraciones sobre la estructura por edad de la población⁴; pero no se puede olvidar que dicho efecto todavía se observa en la estructura demográfica actual. Y es que la población extranjera, a pesar de haber disminuido, todavía alcanza al 10,9 por 100 de la población residente en nuestro país a 1 de enero de 2013, una cuestión que no se puede perder de vista desde la perspectiva de las políticas sociales.

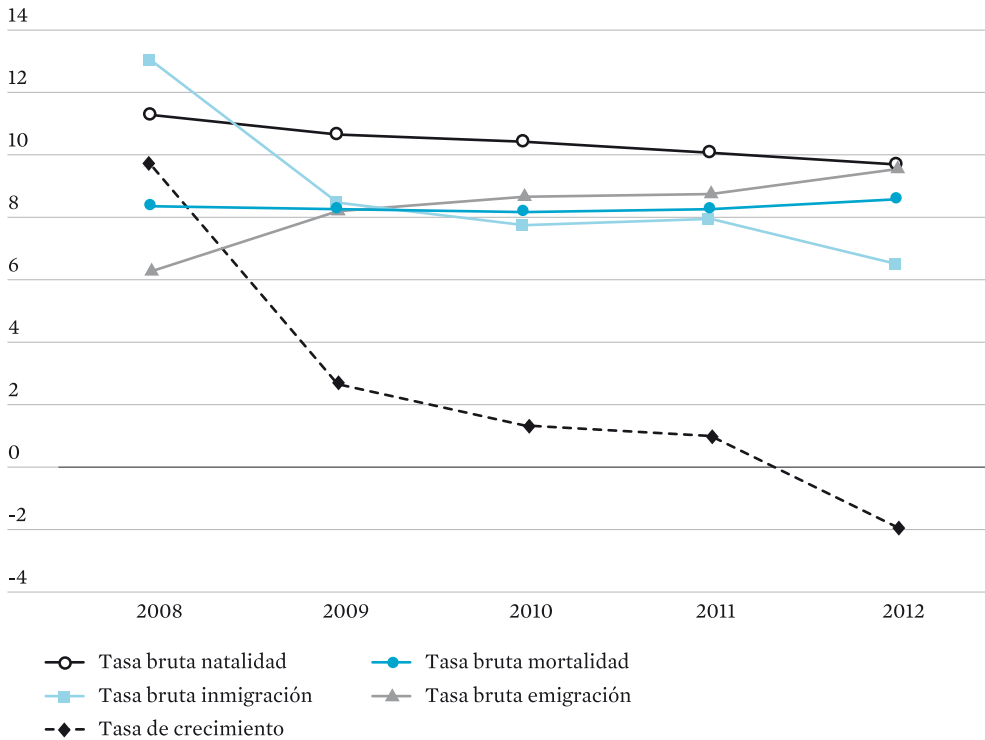
Con la crisis también se han producido cambios en el movimiento natural de la población, especialmente en uno de sus componentes principales: los nacimientos. En 2008, la tasa de natalidad, que se venía recuperando modestamente desde finales de siglo gracias en gran medida al boom inmigratorio, empezó a disminuir hasta la actualidad, debido principalmente

Cae nuevamente la natalidad, mengua y envejece la población

4. Recuérdese que la población extranjera presenta tasas de fecundidad más elevadas que la población autóctona y una estructura por edad más joven.

GRÁFICO III-3. DINÁMICA DEMOGRÁFICA, 2008-2012

(Tasas por mil habitantes)

Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*.

al menor número de población en edad de procrear y a una caída de la fecundidad. Entre 2008 y 2012 el indicador coyuntural de fecundidad había descendido hasta los 1,32 hijos por mujer, situando a España como el tercer país con más baja fecundidad de Europa después de Portugal y Polonia. Una natalidad tan baja no deja de representar un síntoma de disfuncionalidad social que denota la ausencia de un debate en profundidad dirigido a superar los condicionantes económicos e institucionales que se encuentran en el origen de este problema económico y social de primer orden, que la realidad comparada demuestra que se puede afrontar y paliar mediante políticas de empleo, de protección social, de vivienda y de igualdad de oportunidades favorables a la reproducción social.

Como resultado de una mortalidad tímidamente en alza y una natalidad en claro descenso, el crecimiento natural o vegetativo de la población ha seguido hasta la actualidad una tendencia decreciente. Combinado con la evolución descrita del saldo migratorio, en 2012 el crecimiento poblacional ya presentaba un signo negativo (gráfico III-3).

La anticipación al escenario que dibujan la dinámica y las proyecciones demográficas viene impulsando importantes reformas en el ámbito de la protección social desde

hace varias décadas para garantizar su sostenibilidad, especialmente en lo que afecta a los principales parámetros del sistema de pensiones, que han sido nuevamente revisados en 2013, como se verá en el apartado 5. No obstante, no hay que olvidar que el envejecimiento poblacional tiene implicaciones en prácticamente todas las esferas de la realidad socioeconómica y afecta a la calidad de vida de la población en su conjunto. Además de los aspectos propiamente vinculados al sistema de pensiones, el cambio en la estructura por edad de la población implica un desafío importante para el sistema sanitario, los servicios sociales y la atención a la dependencia en un escenario presupuestario restrictivo al menos durante los próximos años⁵. No menos relevantes son las implicaciones en otras esferas de la vida social y económica que no siempre son suficientemente consideradas, a pesar de su estrecha conexión con el sendero de la recuperación económica, como el cambio en los patrones de ocio y consumo, las necesidades residenciales, la demanda de infraestructuras y servicios públicos o la propia aportación social y familiar que están desempeñando las personas mayores.

Unido a lo anterior, no hay que perder de vista que el proceso de envejecimiento de la población no solo ha acarreado un aumento de la carga de gasto en protección social, sino que las ganancias en salud y las muertes y discapacidades evitadas en las últimas décadas, fundamentalmente por los avances en medicina, la mejora de la educación y los hábitos de vida, también han contribuido a aumentar la capacidad de producción de las personas durante más tiempo y, con ello, las posibilidades de financiación del sistema de protección social. De ahí que sea necesario continuar avanzando en el fomento de las políticas de envejecimiento activo y saludable, como se verá a lo largo de este capítulo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la transformación en la composición y tipología de los hogares españoles y la aparición creciente de nuevas formas de familia y convivencia que responde a un cambio de valores y actitudes, pero también a condicionantes estructurales, algunos de ellos derivados de la crisis. Así, los resultados del Censo 2011, publicados como definitivos el 12 de diciembre de 2013, constatan que el tamaño medio de los hogares españoles ha seguido reduciéndose en los últimos diez años y que los hogares unipersonales, las familias monoparentales, las parejas sin hijos, las familias reconstruidas, las uniones de hecho y las parejas de personas del mismo sexo han ido en aumento (recuadro III-1).

*Una realidad familiar
que continúa
transformándose*

Este cambio en los perfiles de la realidad social sirve para poner de relieve que, además de las políticas de protección social vinculadas a la vejez, persisten importantes

5. Véase en esta Memoria capítulo I, apartado 3.10.3 sobre la estrategia fiscal a medio plazo, respecto a las previsiones del Plan de Estabilidad 2013-2017, presentadas por el Gobierno a Bruselas.

RECUADRO III-1. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN Y TIPOLOGÍA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES

- El número medio de miembros por hogar se sitúa en 2011 en 2,58, un 10 por 100 menos que en 2001.
- Los hogares unipersonales mantienen la tendencia creciente de las cuatro últimas décadas, representando en 2011 el 23,2 por 100 del total de hogares. Eso sí, su población solo representa el 9 por 100 del total.
- El estado civil más frecuente de estas personas que viven solas varía en función del sexo, siendo el de soltero el más presente entre los varones y el de viudo entre las mujeres.
- Los hogares unipersonales de personas de 65 años o más, que mayoritariamente son ocupados por mujeres (pues estas tienen una esperanza de vida mayor que la de los varones), han aumentado un 25,8 por 100 respecto a 2001, representando en 2011 el 9,5 por 100 del total de hogares.
- Los hogares unipersonales de personas menores de 65 años han crecido un 63,7 por 100, de manera que en 2011 representan el 13,7 por 100 del total de hogares.
- Los hogares formados por una madre con hijos (familias monoparentales) han aumentado un 44,8 por 100 en diez años, alcanzando el 7,5 por 100 del total de hogares. De estos, el 43 por 100 corresponden a mujeres viudas, el 31,9 por 100 a separadas o divorciadas, el 13,8 por 100 a casadas y el 11,3 por 100 a solteras.
- Los hogares formados por una pareja sin hijos han aumentado un 55,4 por 100 y representan el 24,4 por 100 del total de hogares; los que están ocupados por una pareja con 1 hijo han aumentado un 34,8 por 100 y suponen un 16,3 por 100 del total de hogares; los integrados por una pareja con dos hijos han crecido un 11,6 por 100 y representan el 15,5 por 100 del total de hogares; los formados por una pareja con tres o más hijos han disminuido un 32,8 por 100 y solo representan el 3,2 por 100 del total de hogares.
- Las parejas con algún hijo que no es común a ambos (familias reconstruidas) han aumentado en diez años un 110,8 por 100 y ya representan al 7 por 100 de las parejas con hijos.
- Las parejas de derecho siguen siendo más numerosas que las de hecho (85,5 por 100 frente a 14,5 por 100), pero están últimas han aumentado mucho en los últimos diez años (concretamente un 195,8 por 100). Las parejas de hecho en las que ambos son solteros han crecido un 249,5 por 100 y las de otro tipo un 136,4 por 100.
- Las parejas del mismo sexo son muy minoritarias, pues del total de parejas solo representan el 0,5 por 100, pero se han multiplicado por cinco en los últimos diez años.
- Las personas entre 24 y 34 años viven mayoritariamente con su pareja (20 por 100 sin hijos y 22 por 100 con hijos) o con sus padres/suegros (36,4 por 100). Únicamente el 8,7 por 100 de estos jóvenes vive solo.

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2011*.

necesidades de adecuación de otros ámbitos de las políticas sociales que afectan a las condiciones de vida de los ciudadanos en otras etapas de su ciclo vital. Así, problemas que emergen en las páginas de este capítulo, como las dificultades de los jóvenes para acceder a una vivienda y formar un hogar propio; el agotamiento de la protección por desempleo en supuestos de paro de larga duración o el elevado riesgo de pobreza infantil en España pueden llevar a cuestionar en estos momentos el alcance y el enfoque de las políticas sociales a la hora de atenuar las consecuencias del desempleo y el descenso de los ingresos de las familias. En un escenario de restricciones presupuestarias, ello plantea importantes dilemas de elección pública.

De hecho, es la magnitud y la persistencia del desempleo —y no solo el juvenil⁶— el principal determinante del balance sobre la calidad de vida y la protección social en España en 2013. En efecto, el paro continuó siendo el problema social que en mayor medida se proyectaba en todas las dimensiones determinantes de las condiciones de vida de las familias, así como en las principales áreas del sistema de protección social. El 77 por 100 de los españoles consideraba a finales de 2013 que el desempleo era el principal problema que existe en España y casi la mitad de la población (47,7 por 100) declaraba que era el problema que más le afectaba personalmente⁷. Y resulta preocupante, por la sensación de desconfianza en las instituciones que denota, que los siguientes problemas más mencionados sean “la corrupción y el fraude” (37,6 por 100) y “los políticos/en general, los partidos y la política”. Ese desapego ante la labor de los gestores públicos, contrasta con el significado central para su bienestar que conceden los ciudadanos a los servicios públicos, como pone de relieve un reciente estudio de la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL)⁸ que aborda el periodo 1994-2012. Los servicios públicos representan un verdadero vector de cohesión social y legitimación de la acción pública, que se encuentra en los últimos años encarando una reforma tras otra, en una encrucijada de aumento de la demanda y disminución de los recursos que hace emerger la preocupación sobre su devenir.

El paro, principal problema para los españoles

En la órbita de las iniciativas abordadas en los últimos años para complementar el análisis puramente economicista con indicadores que reflejen mejor la situación social, recientemente Eurostat ha realizado por vez primera un Informe sobre la calidad de vida en la Unión Europea, basado en una batería de indicadores alrededor de 8 dimensiones⁹, más uno que sintetizaría la satisfacción con la vida (cuadro III-2).

6. El CES está abordando la elaboración de un informe por iniciativa propia sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.
7. CIS, Estudio núm. 2008. Barómetro de diciembre 2013 (multirespuesta).
8. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos, *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración pública*, Observatorio de la calidad de los servicios públicos, 2013.
9. Eurostat, *GDP and beyond. Measuring quality of life in the EU*, Newsrelease 45/2014.

CUADRO III-2. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA, 2012

Países	Condiciones de vida			Actividad productiva		Salud	Educación	Incapaz de afrontar gastos extras	Seguridad económica y física	Gobernanza y derechos básicos	Medio ambiente	Experiencia vital general					
	PIB per cápita (en PPS)	Mediana de ingresos (en PPS)	Desigualdad de ingresos (1)	Paro de larga duración	Esperanza de vida								Abandono escolar temprano	Tasa de homi- cidios (media 2010-2012)	Brecha salarial de género	Exposición a parti- culas PM10 (2011)	Satis- facción vital (2011)
UE-28	25.500	—	—	9,1	80,9	9,7	—	—	1,2	14,4	18	7,4					
Bélgica	30.700	18.058	3,9	3,4	80,5	12,0	25,4	1,7	10,0	27	5,5	7,4					
Bulgaria	12.000	5.793	6,1	6,8	74,4	12,5	68,6	1,9	14,7	58	6,4	7,2					
R. Checa	20.700	10.182	3,5	3,0	78,1	5,5	42,4	0,9	22,0	29	8,4	7,2					
Dinamarca	32.100	18.660	4,5	2,1	80,2	9,1	28,2	1,1	14,9	—	23	6,3					
Alemania	31.500	18.996	4,3	2,5	81,0	10,6	33,4	0,8	22,4	13	18	7,4					
Estonia	18.200	7.686	5,4	5,5	76,7	10,5	44,7	5,7	30,0	13	18	6,2					
Irlanda	32.900	—	—	9,1	80,9	9,7	—	—	1,2	14,4	18	7,4					
Grecia	19.200	9.949	6,6	14,4	80,7	11,4	40,5	1,6	—	—	—	6,2					
España	24.400	12.319	7,2	11,1	82,5	24,9	42,1	0,8	17,8	23	23	7,5					
Francia	27.700	18.696	4,5	4,1	82,1	11,6	33,0	0,9	14,8	25	—	6,8					
Croacia	15.700	7.375	5,4	10,3	77,3	4,2	67,3	1,4	18,0	—	32	6,9					
Italia	25.600	15.597	5,5	5,7	82,4	17,6	42,5	1,0	6,7	32	36	7,2					
Chipre	23.600	19.048	4,7	3,6	81,1	11,4	50,5	1,3	16,2	36	23	6,2					
Letonia	16.400	6.005	6,5	7,8	74,1	10,6	73,6	4,6	13,8	23	23	6,7					
Lituania	18.300	6.595	5,3	6,6	74,1	6,5	60,4	6,7	12,6	23	18	7,8					
Luxemburgo	67.100	26.660	4,1	1,6	81,5	8,1	24,8	1,0	8,6	18	33	5,8					
Hungría	17.000	7.386	4,0	4,9	75,3	11,5	74,3	1,3	20,1	33	—	7,2					
Malta	21.900	14.628	3,9	3,0	80,9	22,6	25,0	1,3	6,1	—	25	7,7					
Holanda	32.600	19.007	3,6	1,8	81,2	8,8	22,0	0,9	16,9	25	27	7,7					
Austria	33.100	20.499	4,2	1,1	81,1	7,6	22,2	0,8	23,4	27	—	7,7					

CUADRO III-2. INDICADORES DE CALIDAD DE VIDA, 2012 (continuación)

Países	Condiciones de vida			Actividad productiva		Salud	Educación	Seguridad económica y física		Gobernanza y derechos básicos	Medio ambiente	Experiencia vital general
	PIB per cápita (en PPS)	Mediana de ingresos (en PPS)	Desigualdad de ingresos (1)	Paro de larga duración	Esperanza de vida			Abandono escolar temprano	Incapaz de afrontar gastos extras			
						Salud	Educación			Incapaz de afrontar gastos extras	Tasa de homicidios (media 2010-2012)	Brecha salarial de género
Polonia	17100	8.529	4,9	4,1	76,9	5,7	54,1	1,1	6,4	39	7,1	
Portugal	19400	9.561	5,8	7,7	80,6	20,8	35,9	1,1	15,7	27	6,8	
Rumanía	12.800	3.509	6,3	3,2	74,5	17,4	53,1	1,8	9,7	39	6,7	
Eslovenia	21.400	14.125	3,4	4,3	80,3	4,4	45,7	0,7	2,5	31	7,0	
Eslovaquia	19400	9.574	3,7	9,4	76,3	5,3	36,1	1,6	21,5	34	6,4	
Finlandia	29400	18.202	3,7	1,6	80,7	8,9	27,9	2,0	19,4	12	8,1	
Suecia	32.200	19.696	3,7	1,5	81,8	7,5	17,6	0,9	15,9	17	8,0	
R. Unido	26.800	17.636	5,4	2,7	81,0	13,6	42,9	1,1	19,1	21	7,3	

(1) Diferencia de ingresos entre los dos quintiles superiores e inferiores (S80/S20).

— Datos no disponibles.

Fuentes: Eurostat (Quality of life indicators) y Eurofound. Marzo de 2014.

España se sitúa ya como el país con mayor nivel de desigualdad de ingresos, el mayor volumen de abandono escolar temprano (un claro predictor de riesgo de desempleo y exclusión social), así como el segundo con mayor paro de larga duración después de Grecia. Se trata de datos que alertan sobre la gravedad de la situación actual y comprometen la viabilidad de una recuperación sostenible a largo plazo. Ensombrecen, además, otros indicadores en los que España destaca positivamente en el mismo informe, como la favorable esperanza de vida (con las especificidades que se abordarán en el apartado de Sanidad), la seguridad física o una elevada satisfacción con la vida.

En el conjunto de los servicios públicos, la sanidad, la educación y las pensiones se revelan como áreas especialmente sensibles que, desde hace más de una década, concitan una sólida unanimidad frente a la disminución del gasto. Y a partir de 2012, en el contexto de intensificación de las reformas estructurales que afectan precisamente a dimensiones neurálgicas del Estado de Bienestar, emerge la preocupación por la calidad de los servicios, al tiempo que entra en vías de agotamiento la comprensión que parecía detectarse en los primeros años de la crisis hacia las medidas de ajuste del gasto público, con tal que no afectaran a los pilares del Estado de Bienestar (pensiones, desempleo, educación y sanidad).

Preocupación por la calidad y el futuro de los servicios públicos

En las páginas que siguen se abordará la situación en 2013 de las principales dimensiones de la protección social y la calidad de vida que conforman el Estado de Bienestar en España, a partir de los indicadores de acceso y funcionamiento que en cada caso le son propios. Como aproximación general a las actitudes respecto al conjunto de los servicios públicos, valga señalar que, según el citado estudio, la mayoría de los ciudadanos opina que los servicios funcionan “mejor o igual” que hace cinco años, si bien ha aumentado nada menos que en veinte puntos la proporción de los que creen que “funcionan peor o mucho peor”. Esta percepción negativa creciente de los servicios públicos en su conjunto, así como de algunos servicios sectoriales, no se acaba de confirmar cuando se entra en el detalle de la consideración de las dimensiones que los caracterizan (trato, profesionalidad, tiempo de dedicación, etc.), resultando que la mayoría ha mejorado o se mantiene igual, a salvo del tiempo de espera, que es la característica que sigue siendo peor evaluada. Lo que puede ser un empeoramiento real de los servicios —que, en su caso, se constatará en el análisis que se realiza en los siguientes apartados de este capítulo— confluye también, por tanto, con una creciente preocupación por el riesgo de su deterioro futuro en un contexto de importantes reformas con efectos de largo recorrido, que se describen en cada uno de los apartados de este capítulo. La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debería contribuir a dar satisfacción a una demanda creciente de los ciudadanos según el referido estudio: un reforzamiento de la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas.

Unido a lo anterior, algunas iniciativas legislativas del año revisten una singular importancia. Así, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local aborda relevantes cambios que afectan a la clarificación de las competencias municipales, en especial al régimen de las competencias propias y delegadas; a la estructura y redimensionamiento del sector público local; los regímenes de dedicación y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales; el régimen jurídico del personal al servicio del sector público local, así como al control financiero y presupuestario e impulso de la actividad económica. La Ley tiene repercusiones en diversos ámbitos abordados en este capítulo, dado que los servicios municipales desarrollan una importante labor en diversas áreas de las políticas sociales, sobre cuya viabilidad futura se suscitan ahora numerosos interrogantes.

1. La educación en España

1.1. PRINCIPALES REFORMAS Y MAGNITUDES DEL SISTEMA

En el año 2013 se aprobó la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE), la séptima reforma educativa del periodo post-constitucional. Los principales objetivos que persigue esta reforma, según su Exposición de Motivos, consisten en reducir la tasa de abandono escolar temprano, mejorar los resultados educativos, aumentar la empleabilidad y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Para ello, establece 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.

A pesar del ineludible impacto económico y social de la reforma, el CES no ha tenido ocasión de dictaminar sobre la misma, si bien ya en anteriores pronunciamientos este organismo¹⁰ ha remarcado que la ordenación de nuestras enseñanzas debe ser un proyecto compartido, es decir, una cuestión de Estado basada en un amplio consenso social y político. Sin embargo, tampoco en esta ocasión ha sido posible obtener el compromiso de toda la comunidad educativa y de los grupos políticos¹¹ en torno al contenido de esta norma, que ha generado un intenso debate público y social, arreciado por los efectos de las medidas de racionalización del gasto educativo aprobadas en 2012, que se hicieron efectivas en el curso 2013-2014.

Antes de abordar la situación y los cambios que proyecta la LOMCE en las diferentes etapas educativas, valga recordar algunos contenidos generales que afectan al

10. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

11. Cinco comunidades autónomas y el PSOE han planteado recursos de inconstitucionalidad ante el TC.

sistema educativo en su conjunto. Además, también se hará referencia a los cambios establecidos en el sistema de becas y ayudas al estudio que ha tenido lugar este año.

La LOMCE además de definir el currículo de las enseñanzas y determinar los elementos que lo integran, añade un nuevo artículo a la Ley de Ordenación de la educación¹² (LOE), según el cual en educación primaria, educación secundaria obligatoria, y en bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques: asignaturas troncales, asignaturas específicas y asignaturas de libre configuración autonómica. A partir de este esquema, la Ley establece los criterios de distribución de las competencias entre el Gobierno, el Ministerio, las comunidades autónomas y los centros docentes en la determinación de sus funciones (recuadro III-2).

La nueva distribución de asignaturas y reparto competencial

RECUADRO III-2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNATURAS

Gobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales. 2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas. 3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de educación primaria.
Ministerio de Educación en relación con las evaluaciones finales de ESO y de bachillerato	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas. 2.º Determinar las características de las pruebas. 3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.
Administraciones educativas	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales. 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.

12. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

RECUADRO III-2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNATURAS (continuación)

Administraciones educativas	<ol style="list-style-type: none"> 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales. 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica. 6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.
Centros docentes	<ol style="list-style-type: none"> 1.º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa. 2.º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios. 3.º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

Fuente: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa.

Además, entre otras cuestiones, se establecen medidas para intensificar el uso de las TIC, mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras o se determina el currículo de la enseñanza de religión.

Se introducen asimismo algunos cambios en los criterios de prioridad para la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, entre los que cabe destacar: que “aquellos centros que tengan reconocida una especialización curricular o que participen en una acción destinada a fomentar la calidad de los centros docentes, podrán reservar al criterio de rendimiento académico del alumno hasta un 20 por 100 de la puntuación asignada a las solicitudes de admisión a enseñanzas postobligatorias”; que “no constituye discriminación la admisión de alumnos o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos”; o que para garantizar el equilibrio en la admisión de alumnos, se podrá incrementar hasta un 10 por 100 el número máximo de alumnos por aula para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

Cambios en los criterios de prioridad para la admisión de alumnos

*Mayor autonomía y
rendición de cuentas de
los centros educativos*

Por otro lado, algunos estudios internacionales¹³ muestran que la autonomía de los centros es un factor importante a la hora de mejorar los resultados educativos y un déficit de nuestro sistema educativo. Por ello, la nueva normativa establece que los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de las actuaciones realizadas y de los recursos utilizados en desarrollo de su autonomía¹⁴. En este sentido, se publicarán los resultados obtenidos en relación con los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto en que radiquen, y se podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcancen los niveles adecuados.

Además, la asignación de mayores dotaciones de recursos públicos a centros públicos y privados concertados en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan, que ya existía con la LOE, queda ahora condicionada a la rendición de cuentas y a la justificación de la adecuada utilización de dichos recursos. Finalmente, la obtención de recursos complementarios ahora requerirá la previa aprobación del director, en lugar de la del Consejo Escolar, que establecía la LOE.

A partir de ahora, los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual. En ella, se deben recoger los deberes de los alumnos y las medidas correctoras en caso de incumplimiento. Las medidas correctoras por faltas leves serán inmediatamente ejecutivas y las faltas muy graves llevarán asociada la expulsión, temporal o definitiva, del centro. Los hechos constatados por profesores y miembros del equipo directivo, que ahora son autoridad pública, tendrán valor probatorio y disfrutarán de presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que los alumnos puedan aportar.

Se suprimen las competencias de carácter ejecutivo atribuidas al Consejo Escolar.

*Cambios en el
funcionamiento de los
centros docentes*

Así, se sustituye la competencia de “aprobar y evaluar” los proyectos y normas educativas y la programación general anual del centro por la de “evaluar” tales cuestiones y las de “decidir” sobre la admisión de alumnos y “fijar” directrices para la colaboración con otros agentes por la de “informar” en tales asuntos.

Además, la reforma contribuye a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros y se potencia la función directiva (recuadro III-3).

13. OCDE, *Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje 2007-08*. Véase Memoria CES 2009.

14. En relación con los centros concertados, se estará a la normativa reguladora del concierto correspondiente.

RECUADRO III-3. NOVEDADES EN LA FIGURA DEL DIRECTOR EN LOS CENTROS PÚBLICOS

Nuevas competencias	<p>Aprobar la programación general anual del centro.</p> <p>Decidir sobre la admisión de alumnos.</p> <p>Aprobar la obtención de recursos complementarios.</p> <p>Fijar las directrices para la colaboración con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.</p>
Selección del director	<p>Se suprime la previsión de que el proceso de selección debe permitir seleccionar a los candidatos más idóneos profesionalmente y que obtengan el mayor apoyo de la comunidad educativa.</p>
Requisitos para ser candidato	<p>Se sustituye la exigencia de “contar con una antigüedad en el centro al que se opta de al menos un curso completo al publicarse la convocatoria”, por la de “estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva”.</p>
Procedimiento de selección	<p>Se producen cambios en la composición de la Comisión de selección. Ahora la presencia de los representantes del centro debe guardar una proporción mayor del 30 y menor del 50 por 100, y de ellos al menos el 50 por 100 lo serán del claustro de profesores de dicho centro. En la LOE al menos dos tercios de los miembros de la Comisión son representantes del centro, de los cuales un tercio es profesorado elegido por el centro.</p> <p>Se suprimen las previsiones de que la selección del director será decidida democráticamente por la Comisión y de que en dicha selección tendrán preferencia las candidaturas de profesores del centro.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa.

La reforma establece que los criterios de las evaluaciones individualizadas de las diferentes etapas educativas serán comunes en todo el territorio español, se diseñarán de manera estandarizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y que los resultados de las evaluaciones

Evaluaciones del sistema al final de cada etapa educativa

realizadas “serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa”. Se suprime la prohibición de que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos, o para establecer clasificaciones de los centros.

Se regula la utilización de la lengua castellana y las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas, de forma que aunque se reconoce la posibilidad de que se puedan impartir todas las asignaturas no lingüísticas exclusivamente en la lengua cooficial, se garantiza una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular.

Finalmente, la preocupación manifestada por el calendario inicial de implantación de la LOMCE, hizo que este tuviera que ser modificado posteriormente (recuadro III-4). El próximo curso deben implantarse los cambios previstos para educación primaria y formación profesional básica, por lo que recientemente han sido

Utilización de las lenguas cooficiales

RECUADRO III-4. CALENDARIO DE APLICACIÓN Y RESUMEN ANUALIZADO DE LOS COSTES DIRECTOS ASOCIADOS A LA IMPLANTACIÓN DE LA LOMCE

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018		2014	2015	2016
Educación primaria	1º, 3º y 5º	2º, 4º y 6º			Implantación formación prof. básica	–	17.630.200,0	52.589.600,0
Formación profesional	1º	2º			Evaluación 2º/3º e. primaria	–	1.451.930,8	1.451.930,8
Educación secundaria obligatoria		1º y 3º	2º y 4º		Evaluación final 4º ESO	–	–	2.309.663,2
Bachillerato		1º	2º		Prueba admisión a F.P. G. medio para titulados FP básica	–	–	103.720,0
Evaluaciones	3º de ed. primaria	6º de ed. primaria	Final de ESO (sin efectos académicos)	Final de ESO (con efectos académicos)	Prueba de admisión a F.P. grado superior	–	750.000,0	750.000,0
			Final de bachillerato		Expedición de certificados y títulos	–	–	1.074.777,0
Acceso y admisión al grado universitario	Acceso con título extrajeros o diferentes del título de bachiller			Acceso con título de bachiller expedido en España (supresión de la prueba de acceso a la universidad)	Nuevo diseño curricular bachillerato	–	-22.308.040,7	-44.616.081,4
					Total	–	-3.802.989,2	11.310.451,0

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Memoria del análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la LOMCE.*

regulados los currículos básicos de ambas etapas¹⁵. Los costes de la implantación de la reforma educativa han sido estimados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para distintos momentos de la aplicación de la reforma y distintos escenarios (recuadro III-4)¹⁶.

Desde el curso 2013-2014 cambia el sistema de becas y ayudas al estudio¹⁷. A partir de ese curso, el cálculo del importe de las becas se hace en función de una parte fija y de otra variable. La parte fija, de un máximo de 1.500 euros para los alumnos de menos recursos (y otros 1.500 si se vive fuera del domicilio familiar), se designa en función de la renta del estudiante y de su residencia durante el curso. El Gobierno comienza distribuyendo esta parte, y una vez calculada y distribuida la parte fija, con el resto del presupuesto, se determina la parte variable. Esta parte se calcula en base a una fórmula que tiene en cuenta el número de perceptores, la nota media del alumno y del conjunto de los becados de su rama de conocimiento, el nivel de renta del estudiante y el importe del crédito fijado por la Administración a distribuir.

Cambia el sistema de becas en el año 2013-14

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

Requisitos académicos

Se eleva la nota mínima para ser becado.

Un alumno que accede a bachillerato necesitará una nota media de 6 en secundaria (hasta ahora era un 5,5). Si accede a formación profesional se le exigirá un 5,5 (hasta ahora era un 5). En las etapas no universitarias, los alumnos repetidores no podrán acceder a beca.

Para acceder a la universidad se pedirá un 5,5 (hasta ahora era un 5), si bien solo para la exención del pago de la matrícula universitaria. Para el resto de becas del MEC para la universidad se requiere una nota media de 6,5.

15. Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria.
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.
16. Véase, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Memoria del análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la LOMCE*.
17. 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.

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO (*continuación*)

Típos

Ahora solo existen cinco tipos de becas. Cuatro de ellas forman parte de la parte fija: beca general ligada a la renta, beca de residencia, beca de matrícula para los primeros créditos matriculados, y beca básica. En la parte variable se subsumen las anteriores ayudas de material escolar, transporte si se vive lejos del centro educativo o el suplemento por estudiar en grandes ciudades.

Requisitos de renta

Los nuevos umbrales de renta se simplifican y pasan de 4 a 3. Los umbrales máximos y mínimos se mantienen, pero se eliminan los de en medio.

Estar por debajo del umbral 1 da opción a beca general, residencia, la parte variable y matrícula. Estar por debajo del umbral 2 quita la opción a beca general pero mantiene las demás, y añade 200 euros para los niveles de formación profesional y bachillerato. Estar por debajo del umbral 3 da opción a matrícula y los 200 € de beca básica en formación profesional y bachillerato.

Cuantía de las becas

El importe de las becas del MEC no es el mismo para la parte fija que para la variable, y también depende de si la ayuda es para la enseñanza escolar o para la universidad.

Parte fija de la beca. Esta ayuda contempla, para la enseñanza no universitaria, 1.500 euros de beca básica, 1.500 euros para su residencia y una beca básica de 200 euros. En el caso de la enseñanza universitaria incluye 1.500 euros para la renta y 1.500 para la residencia. También cubre su matrícula, pero solo los créditos en los que se matricule por primera vez.

Parte variable de la beca. La cuantía mínima es de 60 euros, cuantía que puede crecer en función de distintos criterios: el dinero con el que se dote a esta beca cada año, el número de beneficiarios, la nota media del estudiante, etc.

Los requisitos académicos para mantener una beca universitaria se endurecen

Las condiciones para obtener la ayuda fija y la ayuda variable serán diferentes y dependen de la rama de estudios en la que se esté inscrito.

- *2.º curso y posteriores de Enseñanzas Técnicas:* para el pago de tasas se deberán superar el 65 por 100 de los créditos matriculados. Para la parte variable hay que aprobar el 85 por 100 de los créditos o el 65 por 100 si la nota media es de 6 puntos o más.
- *2.º y posteriores cursos de Ciencias:* para el pago de tasas (parte fija) se deberán superar el 65 por 100 de los créditos. Para acceder a la parte variable de la beca hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o el 80 por 100 si la nota media es de 6 o más puntos.

RECUADRO III-5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO (*continuación*)

- *2.º curso y posteriores de Ciencias de la Salud:* para conseguir la parte fija de la beca (pago de la matrícula) hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o el 80 por 100 si la nota media total es de 6,5 puntos o más.
- *2.º curso y posteriores de Ciencias Sociales y Jurídicas, Artes y Humanidades:* para acceder a la renovación de la parte fija de la beca hay que superar el 90 por 100 de los créditos matriculados. Para obtener la ayuda correspondiente a la parte variable hay que aprobar el 100 por 100 de los créditos o 90 por 100 si la nota media es de 6,5 o más.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 609/2013.

A partir del año 2009, los presupuestos en educación en España iniciaron una evolución descendente. El gasto público en educación en 2013 fue de 45.915,6 millones de euros¹⁸, cifra que en relación al año 2012 supuso una reducción del 0,14 por 100. El descenso acumulado desde 2009 es del 10,8 por 100, lo que en términos del PIB, supuso pasar del 5,02 al 4,55 por 100. Por otro lado, la desagregación por niveles educativos en 2011 no muestra variaciones respecto al año precedente. Las principales partidas de gasto vienen dadas por educación infantil y primaria (32,9 por 100), seguidas de la ESO, bachillerato y formación profesional (30,2 por 100), correspondiendo a la enseñanza universitaria el 20,2 por 100 del gasto.

Impacto de la crisis en la reducción de los presupuestos educativos

En el entorno económico actual, muchos países europeos tienen dificultades para proporcionar los recursos necesarios para apoyar la creciente demanda de educación a través de fondos públicos. Según los últimos datos comparados disponibles¹⁹ de Eurostat (2011), el gasto público educativo español en proporción al PIB, a pesar de haber disminuido (del 4,97 al 4,82 por 100 del PIB) era superior al de algunos países europeos (República Checa, Rumanía) e inferior al de países como Irlanda (6,15 por 100 del PIB), Finlandia (6,76 por 100 del PIB) o Países Bajos (5,93 por 100 del PIB). Sin embargo, el gasto anual por estudiante en instituciones públicas en todos los niveles educativos en España (7.452 euros) era similar al de Alemania (7.443 euros) y ligeramente inferior al de Finlandia (7.831 euros). A medida que aumenta el nivel de educación, se

18. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Datos y Cifras. Curso escolar 2013/2014. Excluidos capítulos financieros.

19. No existen datos actualizados para muchos países y para otros como Italia o Portugal las definiciones son diferentes.

incrementa el gasto público anual por alumno, tanto en España como en el promedio de la OCDE y de la UE-21. En educación primaria este gasto por alumno en España ascendía 6.079,9 euros, en educación secundaria, de 8.122,9 euros, y en educación terciaria a 10.088 euros. Finalmente, el gasto total anual (público y privado) por alumno²⁰ (6.688,6 euros) era inferior al de países con buenos resultados educativos, como Finlandia (7.716 euros) o Austria (9.467,7).

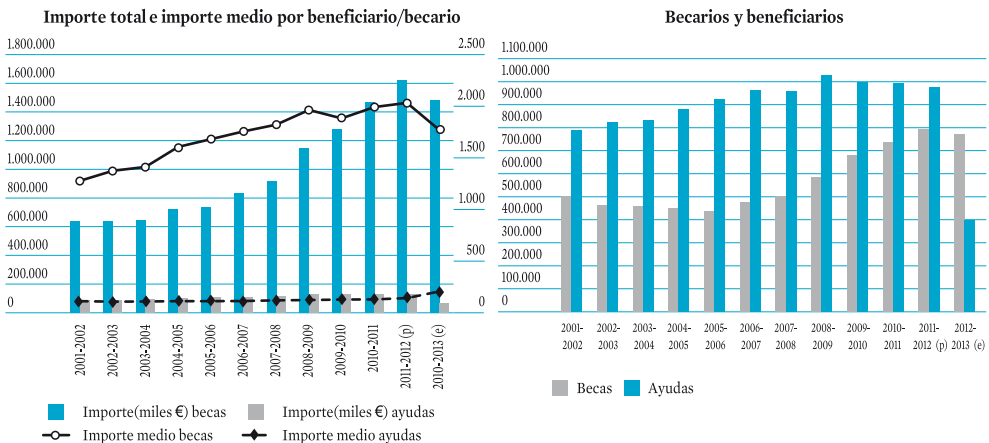
Reducción en el número de beneficiarios y descenso en el importe medio de las becas

La evolución de las becas y ayudas muestra una disminución en el número de becarios y, sobre todo de perceptores de ayudas, y un descenso tanto en el importe total, como en el importe medio de las mismas (gráfico III-4), alcanzando en 2011 el 3,9 por 100 del gasto público en educación.

1.2. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

En el curso 2013-2014 la evolución del alumnado siguió reflejando los efectos de la crisis. Continuó aumentando el alumnado, debido sobre todo al incremento del matriculado en las enseñanzas de carácter profesional. Sin embargo, la presencia de alumnado de origen extranjero ha comenzado a descender, en coherencia con la intensificación de los flujos migratorios de retorno²¹. Además se mantiene la mayor concentración del alumnado en la educación pública, aunque se reduce el profesorado, y la financiación pública para la educación no universitaria.

GRÁFICO III-4. BENEFICIARIOS E IMPORTE DE LAS BECAS Y AYUDAS MINISTERIALES, 2001-2012



(p) Cifras provisionales. (e) Cifras estimadas. (1) Incluye ayudas concedidas para la adquisición de libros de texto y material didáctico y las de exención de precios académicos a familias numerosas de tres hijos. A partir del curso 2006-07 está incluida la aportación del Ministerio a los convenios con CCAA para programas de ayudas y de gratuidad de libros. Fuente: Oficina de Estadística y S. G. de Becas, Ayudas y Movilidad de Estudiantes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

20. Gasto anual por alumno en equivalente a tiempo completo, en paridad de poder adquisitivo.
 21. Véase introducción de este capítulo.

El curso escolar 2013-2014 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.087.347), lo que significa 80.971 alumnos más (1 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (1,7 por 100), es más acusado en el alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (5,2 por 100).

Aumento del censo escolar y de la concentración del alumnado en la educación pública

Posiblemente por efecto de la crisis, desde el inicio de la misma está aumentando la proporción de alumnado matriculado en centros públicos, que pasa del 67,3 por 100 en el año 2007-08 al 68,3 por 100 en 2012-13. Esto significa casi 600.000 alumnos más (596.901), mientras que el incremento del total del alumnado fue para el mismo periodo de aproximadamente 765.000 alumnos. Es decir, el total del alumnado que asiste a centros públicos ha crecido más (12,3 por 100) que el censo escolar (10,5 por 100), mientras que el crecimiento del alumnado que asiste a centros concertados y privados ha crecido menos (7,4 y 5,8 por 100 respectivamente). Además, la evolución y distribución del alumnado matriculado en centros públicos no es homogéneo por nivel educativo (gráfico III-5).

Por otro lado, la presencia de alumnado extranjero ha disminuido respecto al curso anterior un 3,3 por 100, situándose en el curso 2012-13 en 755.156 alumnos. Según los últimos datos disponibles, su presencia en el curso 2011-2012 sigue siendo más alta durante la educación obligatoria (9,7 en primaria y 12 por 100 en ESO), que en la educación infantil (7,5 por 100) y en educación postobligatoria [6,8 en el bachillerato y 6,1 en los ciclos formativos de grado superior (CFGs)] excepto en los ciclos formativos de grado medio (CFGM) cuya presencia alcanza el 9,7 por 100. 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.

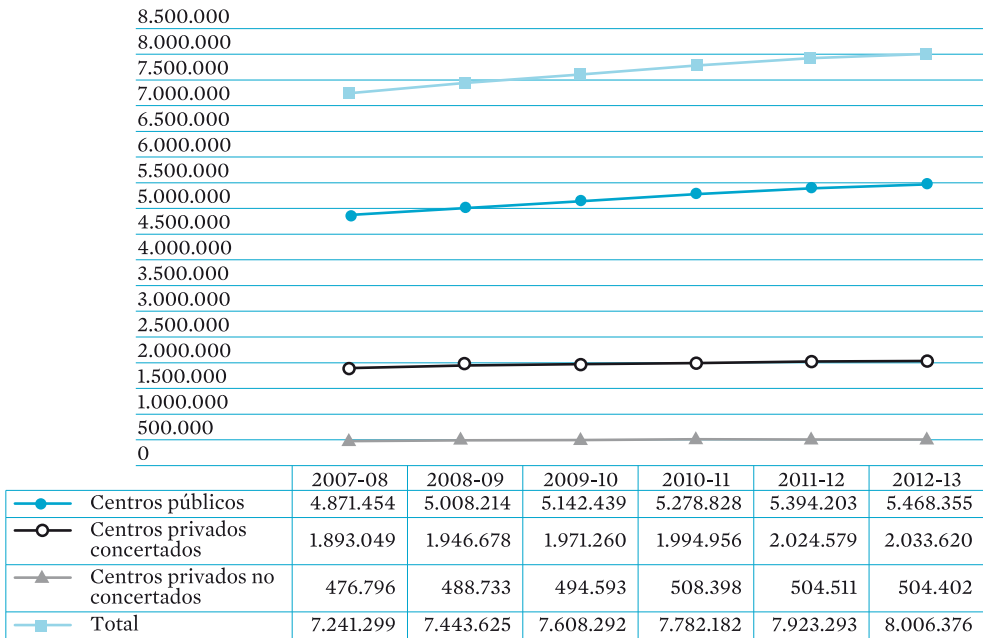
La mayor concentración en la red pública del alumnado extranjero se produce en todos los niveles educativos, aunque las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en educación infantil, primaria y ESO²², mientras que en las enseñanzas de formación profesional y programas de cualificación profesional inicial (PCPI) era más tendente al equilibrio. Finalmente, en el curso 2011-2012, un 82,5 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).

A pesar de esta evolución positiva del alumnado que asiste a centros de titularidad pública, se produce un descenso del profesorado de estos centros de un 4,1 por 100 (19.523) en el curso 2012-13 respecto al curso precedente, y de 3,4 por 100 desde el curso 2009-10,

22. En estos niveles, la proporción de alumnos extranjeros matriculados en centros públicos por cada 100 alumnos matriculados era en el curso 2011-12 de 9,6 por 100; 12,1 por 100 y 14,4 por 100, mientras que su participación en la educación privada era respectivamente de 4,1 por 100; 4,8 por 100 y 7,5 por 100.

GRÁFICO III-5

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO NO UNIVERSITARIO POR TITULARIDAD DEL CENTRO AL QUE ASISTEN, 2007-2012



EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PÚBLICOS POR ENSEÑANZA, 2007-2012

Nivel educativo	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Total	67,3	67,3	67,6	67,8	68,1	68,3
E. infantil - 1.º ciclo	43,8	47,5	49,6	50,4	51,7	52,6
E. infantil - 2.º ciclo	68,1	68,1	68,3	68,6	69,0	68,9
E. primaria	67,2	67,2	67,3	67,4	67,5	67,6
ESO	66,1	65,9	65,8	65,7	65,8	66,0
Bachillerato (1)	73,8	73,8	74,6	75,6	76,1	76,4
FP - CFGM (1)	74,3	75,0	75,9	76,2	76,3	77,1
FP - CFGS (1)	78,3	78,8	79,0	78,7	78,6	79,1

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. (1) Considerados los regímenes presencial y a distancia.

mientras que en los centros privados se produce un ligero aumento respecto al curso anterior (0,5 por 100), que desde el inicio de la crisis es del 0,8 por 100.

Continúa el descenso de la financiación pública

La política de consolidación fiscal que viene aplicándose en España desde el año 2009, ha tenido importantes efectos en la financiación pública para la educación no universitaria. Así, según datos del Ministerio²³, a partir del

23. Ministerio de Educación, Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2012 (excluidos capítulos financieros).

año 2009, el gasto público en instituciones de educación no universitaria inició una evolución descendente, situándose en 2012 en 31.817.243 miles de euros, lo que supone un descenso del 8,8 por 100 con relación al año 2011, y del 15,8 por 100 respecto a 2009. En relación al PIB, entre 2009 y 2012, el gasto bajó del 3,5 al 3,09 por 100.

En el curso 2011-12, las dos terceras partes de las becas y ayudas (76 por 100) correspondieron a educación infantil y obligatoria, pero el incremento de las mismas fue superior en las enseñanzas postobligatorias (5,4 frente al 2,8 por 100). La educación infantil sufrió un importante descenso en las becas y ayudas concedidas, y dentro de la educación obligatoria, destaca el aumento de estas en la ESO y educación especial (9,7 por 100), mientras que en la postobligatoria aumentaron en todos los niveles, y especialmente entre los que cursaban CFGS.

Se incrementan las becas y ayudas pero se reduce el importe medio de las mismas

Respecto al importe, el 43 por 100 corresponde a la educación infantil y enseñanzas obligatorias, los importes destinados a la educación infantil han descendido también, mientras que la ESO y a la educación especial han aumentado más (10,4 y 8,4 por 100 respectivamente) que en el conjunto de estas enseñanzas obligatorias (2,1 por 100). Sin embargo, el importe destinado a las enseñanzas postobligatorias ha crecido el doble (5,3 por 100) que en las obligatorias, especialmente en los CFGS.

Finalmente, cabe destacar que según el Informe del Defensor del Pueblo²⁴ el objetivo de gratuidad de los libros de texto ha sufrido un importante retroceso en el

CUADRO III-3. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN INFANTIL Y EN LAS ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS Y POSTOBLIGATORIAS

Tipo de enseñanza	Número de becarios				Importe (miles de euros)				Importe medio	
	2010-11		2011-12		2010-11		2011-2012		2010-11	2011-12
Enseñanzas obligatorias	1.913.091	100,0	1.967.823	100,0	422.989	100,0	432.061	100,0	221	220
E. infantil	337.745	17,7	304.828	15,5	116.132	27,5	114.060	26,4	344	374
E. primaria	1.089.403	56,9	1.124.843	57,2	229.824	54,3	232.082	53,7	211	206
ESO	477.447	25,0	528.737	26,9	73.418	17,4	81.971	19,0	154	155
E. especial	8.496	0,4	9.415	0,5	3.616	0,9	3.948	0,9	426	419
Enseñanzas postobligatorias	654.857	100,0	692.140	100,0	536.522	100,0	566.457	100,0	819	818
Bachillerato	293.488	44,8	303.358	43,8	238.636	44,5	241.835	44,5	813	797
C. F. grado medio	150.352	23,0	160.259	23,2	121.187	22,6	129.188	22,6	806	806
C. F. grado superior	133.668	20,4	146.099	21,1	130.275	24,3	147.527	24,3	975	1.010
PCPI	34.494	5,3	35.798	5,2	14.393	2,7	14.393	2,7	417	402
Otras enseñanzas	40.646	6,2	45.224	6,5	29.337	5,5	31.637	5,5	722	700
Sin especificar	2.209	0,3	1.402	0,2	2.637	0,5	1.877	0,5	1.194	1.339

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Curso 2009-2010-11 y 2011-2012*.

24. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, octubre de 2013.

Gratuidad de los libros de texto en las enseñanzas obligatorias

periodo 2008-2013, tanto en el importe de los fondos globales destinados a este fin, como en el porcentaje de beneficiarios del mismo respecto de la población escolar total. Además, la información recogida por este organismo evidencia que existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas en cuanto al grado de consecución del objetivo de plena gratuidad, y no existen criterios comunes sobre las obligaciones públicas y sobre los mecanismos idóneos para alcanzarlo. Por ello, recomienda, entre otras medidas, mantener los programas y sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, promover líneas de actuación coordinadas, y la conveniencia de establecer procedimientos para facilitar la reutilización y sistemas de préstamo de los libros de texto.

1.2.1. Panorama de la enseñanza obligatoria

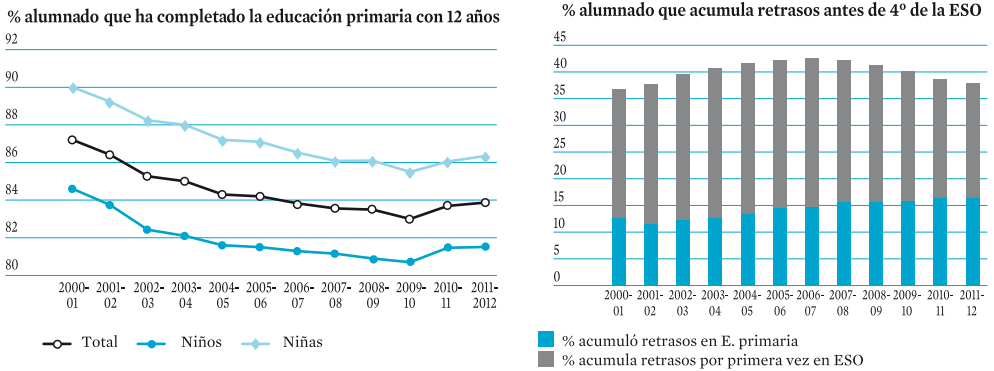
La LOMCE ha introducido una serie de cambios en la ordenación, configuración de las asignaturas y evaluación en educación primaria. Así, desaparece la distribución en tres ciclos existente actualmente, y la etapa se organiza en seis cursos académicos. Además entre los objetivos de esta etapa se incluye el fomento del “espíritu emprendedor”.

Los centros han de realizar una evaluación individualizada a todos los alumnos al final del 3.º curso, y una evaluación final de la educación primaria. La evaluación en el tercer curso tiene la finalidad de comprobar el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en las competencias lingüística y matemática, y si esta es desfavorable el equipo docente debe tomar medidas ordinarias o extraordinarias, como la repetición²⁵. La evaluación individualizada al final del sexto curso comprobará el grado de adquisición en las competencias lingüística, matemática, de ciencia y tecnología; así como el logro de los objetivos de la etapa. El resultado de la prueba tiene carácter orientativo e informador, aunque se podrán establecer planes de mejora en aquellos centros cuyos resultados sean inferiores a los valores establecidos.

Durante la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO, como las repeticiones de cursos y el bajo rendimiento educativo en las competencias básicas. A este respecto, hay que señalar que desde el curso 2009-2010 aumenta ligeramente el porcentaje de alumnao que ha completado este nivel a la edad correspondiente (12 años), invirtiéndose la tendencia descendente iniciada en el curso 2000-2001, aunque el 16,5 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años se empiezan a producir en primaria (gráfico III-6).

25. En España, el coste anual por alumno repetidor se estima en más de 20.000 euros – la repetición de curso supone casi el 8 por 100 del gasto total en educación primaria y secundaria, el tercer coste más alto de los observados, tras los Países Bajos y Bélgica.

GRÁFICO III-6. ALUMNADO QUE HA COMPLETADO LA EDUCACIÓN PRIMARIA A LA EDAD CORRESPONDIENTE Y SITUACIÓN DEL ALUMNADO DE 15 AÑOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Finalmente, cabe recordar que los resultados de los estudios internacionales Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) y Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) de 2011, sobre los rendimientos en lengua, matemáticas y ciencias, realizados a los alumnos de 4.º curso de primaria (9-10 años), muestran que los rendimientos medios en España se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea.

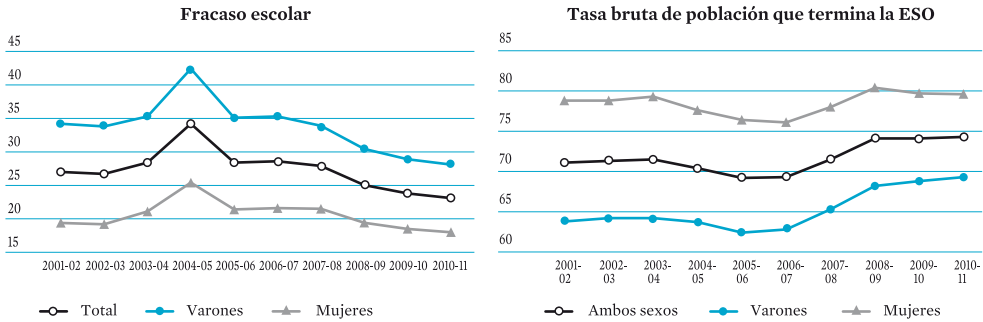
La estrategia Educación y Formación 2020 propuso, para valorar el rendimiento educativo en esta etapa, comprobar los resultados de los alumnos en la adquisición de las competencias básicas (PISA), pues en el ámbito de la Unión Europea no existe un indicador homogéneo de certificar la consecución de los objetivos de la primera etapa de educación secundaria. En España, además del fracaso escolar, es decir, la proporción de alumnado que sale de la ESO sin el título de graduado, también se viene usando la tasa bruta de titulación en la ESO para valorar el “éxito” escolar en esta etapa.

Principales problemas en la ESO: fracaso escolar y bajos niveles de competencia

En España, el fracaso escolar y la alta proporción de jóvenes de 15 años que no alcanzan un nivel mínimo en las competencias básicas para el aprendizaje, reflejan serios y relevantes problemas de calidad del sistema educativo, con hondas repercusiones en la empleabilidad de los jóvenes. En los últimos años se observa una disminución de fracaso escolar en España (del 28 por 100 en el curso 2007-08 al 23,1 por 100 en 2010-11), aunque este todavía es muy elevado. Como consecuencia del descenso del fracaso escolar, se produce un aumento en la tasa bruta de alumnado titulado en educación secundaria obligatoria, entre 2007 y 2011 (gráfico III-7).

Esta mejora se produce en todas las comunidades autónomas, aunque existen diferencias notables entre ellas. La tasa bruta aumenta por encima de la media en cinco comunidades autónomas (Andalucía, Baleares, Extremadura, Comunidad de Madrid y

GRÁFICO III-7. EVOLUCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR Y DE LA TASA BRUTA DE LA POBLACIÓN QUE TERMINA LA ESO



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Murcia); en las otras doce comunidades este porcentaje aumenta por debajo de la media. Por otra parte, en 2011, las comunidades de Navarra, Cantabria, País Vasco y Asturias superan el 80 por 100 de titulados.

PISA: estabilidad en unos rendimientos mediocres y equidad en riesgo

El rendimiento educativo de España en matemáticas, lectura y ciencias permanece por debajo de la media de la OCDE, y no ha mejorado en los últimos años. El rendimiento en matemáticas se ha mantenido estable entre 2003 y 2012, en lectura no ha cambiado desde el año 2000 y en ciencias desde 2006.

Además, solo el 8 por 100 de los alumnos españoles obtiene un rendimiento excelente en matemáticas, proporción que está por debajo de la media de la OCDE (13 por 100), y que no ha variado desde 2003 (7,9 por 100). Tampoco los alumnos españoles que han obtenido un nivel bajo en matemáticas (24 por 100) ha variado desde el 2003 (23 por 100), aunque en este caso esta proporción es similar a la de la OCDE (23 por 100).

Por otro lado, la equidad en los resultados parece que ha empeorado. Según el informe de España de la OCDE²⁶; se ha incrementado la proporción de la variación en el rendimiento del alumnado en matemáticas que se explica por el estatus socioeconómico. Además, las diferencias de rendimiento entre los alumnos más favorecidos y los menos favorecidos que asisten al mismo centro educativo han aumentado de 18 a 27 puntos entre 2003 y 2012, frente a una diferencia media de 19 puntos en la OCDE en 2012. Finalmente, el porcentaje de alumnos desfavorecidos que obtuvo un buen rendimiento disminuyó. Es decir, la proporción de alumnado que vence los pronósticos socioeconómicos y obtiene un rendimiento superior al esperado es algo menor que en 2003.

26. OCDE, *Programa para la evaluación internacional de los alumnos*. Nota país. España.

Por otro lado, la diferencia entre las comunidades autónomas con un mejor y peor rendimiento educativo es de 55 puntos, el equivalente a 16 meses de escolarización, pero más del 85 por 100 de las diferencias entre comunidades son atribuibles a diferencias socioeconómicas, mucho más que en cualquier otro país de la OCDE con datos disponibles (47 por 100 en Italia, 16 por 100 en Canadá y 26 por 100 en Australia).

La relación entre los resultados educativos y el género sigue confirmando, con ligeras variaciones, los resultados de las cinco anteriores ediciones PISA que muestran que las alumnas tienen mejor rendimiento que los alumnos en lectura, y peor rendimiento en matemáticas y ciencias. Estas diferencias se corresponden con la tendencia internacional, aunque en la OCDE las diferencias no son significativas.

Finalmente, en España la diferencia en el rendimiento en matemáticas entre los alumnos inmigrantes y nativos, una vez descontado el estatus socioeconómico, fue de 36 puntos y no varió entre 2003 y 2012, mientras que estas diferencias en la OCDE se redujeron en 11 puntos en ese mismo periodo.

La LOMCE ordena la ESO en dos ciclos, un ciclo de tres cursos académicos (1.º, 2.º y 3.º) y un segundo ciclo de un curso (4.º), de forma que desaparece el único ciclo de cuatro años que contemplaba la LOE. En el cuarto curso de la ESO los alumnos podrán escoger cursar la opción de enseñanzas académicas para la iniciación al bachillerato, o la opción de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la formación profesional. Al final de cada uno de los cursos de la ESO se entregará a los padres o tutores legales de cada alumno un consejo orientador, que incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, 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 programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, que establece la LOMCE sustituyen a los programas de diversificación curricular, vigentes todavía. El cambio fundamental se refiere a las condiciones de acceso, adelantándose la edad a la que se pueden iniciar estos programas²⁷.

Se completan las actuales reglas de promoción y evaluación²⁸, pero se introduce que con carácter general, se repetirá el curso con tres materias suspendidas o más,

*Cambios introducidos
por la LOMCE en la
ESO*

27. Así, mientras antes el alumnado que podía acceder a ellos tenía que haber cursado 2.º, no estar en condiciones de promocionar a tercero y haber repetido ya una vez en secundaria, con la LOMCE podrán acceder aquellos alumnos que hayan repetido al menos un curso en cualquier etapa, y que una vez cursado el 1.º curso de la ESO no estén en condiciones de promocionar a 2.º, o que una vez cursado 2.º curso no estén en condiciones de promocionar a 3.º, y excepcionalmente los que habiendo cursado 3.º de ESO, no estén en condiciones de promocionar a 4.º.

28. La evaluación será continua y diferenciada según las distintas materias; los alumnos deberán repetir curso cuando tengan evaluación negativa en tres o más materias, solo podrán repetir una vez el mismo curso y dos veces como máximo dentro de la etapa y estarán obligados a seguir programas de refuerzo y superar las evaluaciones establecidas en los mismos cuando promocionen sin aprobar todas las asignaturas.

pero también si las materias suspendidas son, simultáneamente, Lengua castellana y literatura (o la cooficial) y Matemáticas.

Además, se implanta una evaluación individualizada de los alumnos al finalizar el cuarto curso de la ESO. Los alumnos podrán realizar la evaluación por cualquiera de las opciones de enseñanzas académicas o de enseñanzas aplicadas o por ambas a la vez, con independencia de cuál hayan elegido en cuarto curso; la prueba será convocada anualmente al menos en dos ocasiones (convocatoria ordinaria y extraordinaria); la superación de la prueba requerirá una calificación igual o superior a 5 puntos sobre 10; los alumnos podrán repetir la prueba en convocatorias sucesivas, cuando no la hayan superado a la primera o deseen elevar su calificación.

La obtención del título requerirá tanto la superación de la evaluación final, como una calificación final de la ESO igual o superior a 5 puntos sobre 10. La media de las notas de las diversas materias de la etapa tendrá un peso de 70 por 100 y la nota de la evaluación final, un 30 por 100.

El título permite acceder a los estudios de bachillerato, si se ha superado la evaluación final por la opción de enseñanzas académicas, y a los CFGM si se ha superado la evaluación final por la opción de enseñanzas aplicadas. Las personas que no obtengan el título recibirán un certificado donde constarán los años cursados y el grado de logro de los objetivos de la etapa y de adquisición de las competencias correspondientes.

1.2.2. Las enseñanzas no obligatorias

La educación es un recurso clave en la estructura social y en las oportunidades vitales de las personas, pues una insuficiente formación inicial no solo determina en gran medida una peor empleabilidad, sino que los procesos de exclusión social y la transmisión intergeneracional de la pobreza no son ajenos a las carencias educativas.

No obstante, el nivel formativo de las personas no solo tiene implicaciones cruciales para su propia vida, sino que las sociedades desarrolladas del siglo XXI, para ser competitivas, necesitan incrementar la capacidad de aprendizaje de las personas, que se ve claramente reforzada cuando se alcanza una educación secundaria postobligatoria.

Numerosos estudios muestran que la escolarización de calidad en educación infantil previene el abandono escolar temprano (AET). Además, según los datos del último

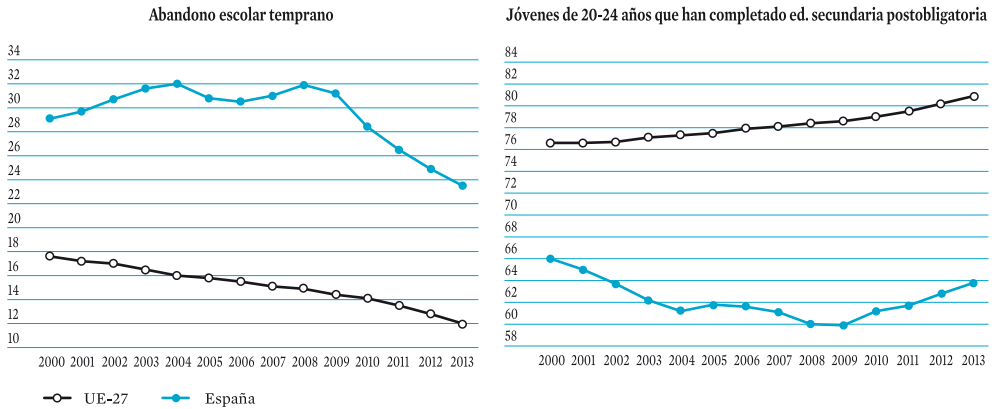
*Elevada escolarización
en educación infantil*

informe PISA, los estudiantes que iniciaron su escolarización en educación infantil logran una puntuación 57 puntos superior en comparación con los que lo hicieron en educación primaria, siendo esta diferencia significativa.

Además, asistir a educación infantil disminuye la probabilidad de repetir curso en educación primaria y en educación secundaria.

La escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación obligatoria es prácticamente universal en España, lo que la sitúa por encima de la media de la UE-27 y del objetivo europeo para 2020 (95 por 100). También a la edad de tres

GRÁFICO III-8. EVOLUCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, Y DE LA PROPORCIÓN DE JÓVENES CON ESTUDIOS POSTOBLIGATORIOS, ESPAÑA-UE-27, 2000-2013



Fuente: Eurostat.

años, la tasa neta de escolarización en el curso 2010-11 era casi total (95,6 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (82,2 por 100)²⁹. También en el primer ciclo de educación infantil (0 a 2 años)³⁰ la progresión ha sido importante, alcanzándose ya en el curso 2011-12 el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100), aunque se continúa detectando una gran disparidad territorial.

En España sigue siendo necesario en 2013 aumentar el nivel educativo de los jóvenes, pues persiste un nivel muy elevado de abandono escolar temprano, pese a la evidente mejora registrada en los últimos años de crisis, debida al mantenimiento en el sistema educativo o el retorno al mismo de jóvenes que en la época de expansión económica lo abandonaban para trabajar (gráfico III-8).

La descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales se va equilibrando con el paso del tiempo, de modo que se produce un acercamiento hacia los países de nuestro entorno (gráfico III-9). De hecho, 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 (gráfico III-9). Así, mientras la matrícula en los CFGM ha experimentado a partir de la crisis (2007) un repunte del 34 por 100, la matriculación en el bachillerato en ese periodo tan solo ha crecido un 11 por 100, acelerándose la tendencia hacia el equilibrio que se inició en el año 2000.

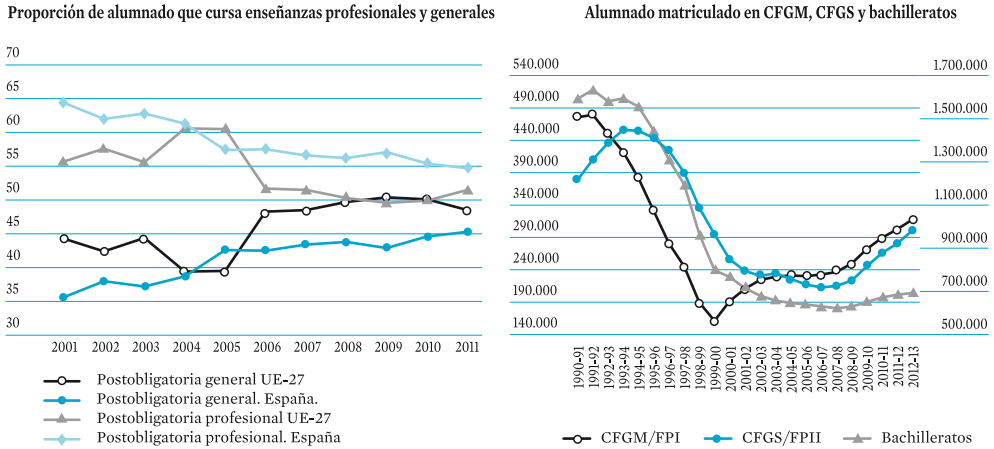
Abandono escolar temprano

Aumenta la matrícula de los estudios profesionales

29. Ministerio de Educación, *Las cifras de la Educación en España, Estadísticas e indicadores, Edición 2013*.

30. Estos datos corresponden exclusivamente a los alumnos escolarizados en centros autorizados por las Administraciones educativas para impartir dicho ciclo.

GRÁFICO III-9. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES QUE CURSAN ENSEÑANZAS PROFESIONALES Y GENERALES, Y DEL ALUMNADO DE FP Y BACHILLERATO EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat y Ministerio de Educación. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado.

Cambios en el bachillerato

Con la LOMCE el bachillerato queda organizado en cuatro modalidades (Ciencias, Humanidades, Ciencias Sociales y Artes) en lugar de las tres actuales.

Las principales variaciones en las reglas de evaluación consisten en que aunque como hasta ahora los alumnos podrán promocionar de 1.º a 2.º con un máximo de dos materias suspendidas, ahora deberán matricularse en el 2.º curso de las materias pendientes de 1.º y la superación de las materias de 2.º curso que impliquen continuidad estará condicionada a la superación de las correspondientes materias del 1.º curso.

Con la reforma, los alumnos realizarán una evaluación individualizada al finalizar bachillerato, con unas características parecidas a las descritas para la prueba establecida al final de la ESO. Aunque en este caso, las evaluaciones se centrarán en todas las materias troncales generales y dos materias troncales de opción cursadas en cualquiera de los cursos (si implican continuidad se tendrá en cuenta solo la materia cursada en 2.º), así como una materia específica cursada en cualquiera de los cursos que no sea Educación física, ni Religión.

La obtención del título requerirá la superación de la evaluación final, así como una calificación final del bachillerato igual o superior a 5 puntos sobre 10 calculada ponderando en un 60 por 100 la media de las notas de las diversas materias cursadas en esta etapa y en un 30 por 100 la nota de la evaluación final.

El título de bachiller permite acceder a las distintas enseñanzas que constituyen la educación superior, y en él deberá constar la modalidad cursada, así como la calificación final de bachillerato. Las personas que no aprueben la evaluación final de la etapa pero

sí obtengan la cualificación positiva final de la etapa (la media del bachillerato), recibirán un certificado acreditativo que le permite acceder a los ciclos formativos de grado medio y superior.

Con la reforma desaparecerá, la prueba de acceso a la universidad, comúnmente conocida como selectividad (recuadro III-4). El acceso a los estudios de grado podrá atender exclusivamente a la calificación final del bachillerato; o establecer un procedimiento de admisión en el que, además de la calificación final de bachillerato, se tengan en cuenta alguno o algunos de los siguientes criterios de valoración: 1. Modalidad y materias cursadas en el bachillerato, en relación con la titulación elegida. 2. Calificaciones obtenidas en materias concretas de los cursos de bachillerato, o de la evaluación final de dicha etapa. 3. Formación académica o profesional complementaria y 4. Estudios superiores cursados con anterioridad. Además, de forma excepcional, podrán establecerse evaluaciones específicas de conocimientos y/o de competencias.

Y también el acceso a la universidad

En todo caso, sea cual sea el procedimiento de admisión establecido por cada Universidad, la ponderación de la calificación final obtenida en el Bachillerato deberá tener un valor, como mínimo, del 60 por 100 en el resultado final de dichos procedimientos.

La formación profesional en el sistema educativo comprende los ciclos de formación profesional básica, de grado medio (CFGM) y de grado superior (CFGS). El ciclo de formación profesional básica, sustituirá a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Ambos programas tienen sobre el papel unos objetivos y condiciones de acceso similares (15 años cumplidos). También, el título correspondiente a este ciclo (técnico profesional básico de nivel 1), es igual que los actuales PCPI, pero la principal diferencia es que mientras que los alumnos que han completado los módulos obligatorios y voluntarios de los actuales PCPI obtienen el título de Graduado en ESO, el alumnado titulado en formación profesional básica para obtener dicho título tendrá que superar, al igual que los que cursaron la ESO, una evaluación final. Finalmente, también cambian las condiciones para continuar con los estudios postobligatorios de carácter profesional, pues mientras que para acceder a un CFGM antes era suficiente que el alumnado hubiese superado los módulos obligatorios de un PCPI, ahora es necesario haber obtenido el título de profesional básico. Es decir, cambian las vías de continuidad a los estudios postobligatorios, tanto de carácter profesional como general.

La nueva ordenación de la formación profesional: la formación profesional básica

Además, al igual que en la anterior normativa, la LOMCE establece que aquellos alumnos que no superen en su totalidad las enseñanzas de los ciclos de formación profesional básica, o de cada uno de los ciclos formativos de grado medio o superior,

recibirán un certificado académico de los módulos profesionales y en su caso bloques o materias superados, que tendrá efectos académicos y de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales adquiridas en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

También cambian las condiciones de acceso y el efecto de los títulos profesionales. Así, el título de técnico, que es el que obtiene el alumnado que ha superado la formación profesional de grado medio, dará paso a la de grado superior siempre que se supere un proceso de admisión, y que se sea admitido por el centro de formación profesional en el que se quieran realizar los estudios, mientras que anteriormente se requería solo estar en posesión del título y haber superado un curso específico para el acceso. Por otro lado, mientras que anteriormente el título de técnico superior daba un acceso directo a los estudios universitarios, con la LOMCE, para acceder a dichos estudios es necesario haber superado un proceso de admisión que será fijado por las Universidades. Finalmente, en ambas normativas, el acceso a los estudios profesionales de grado medio puede realizarse tras haber superado unos cursos de formación específicos o unas pruebas de acceso. Sin embargo, con la LOMCE el acceso a los CFGS solo es posible tras haber superado una prueba de acceso.

En último lugar, la nueva normativa también modifica las “pasarelas” entre los estudios de carácter general y profesional. Lo primero que habría que señalar es que el establecimiento de las dos opciones en el 4.º curso de la ESO determina el itinerario académico o profesional que deberá seguir el alumnado, siendo necesario para cambiarlo, tanto al final de la enseñanza obligatoria como una vez iniciada la opción postobligatoria elegida, presentarse a una evaluación final en 4.º de la ESO por una opción diferente a la cursada. Además, los alumnos que se encuentren en posesión de un título de técnico o de técnico superior ahora solo podrán obtener el título de bachiller por la superación de la evaluación final de bachillerato, mientras que anteriormente era suficiente con haber superado las materias comunes del bachillerato. Es decir, el establecimiento de evaluaciones finales al final de cada una de las etapas del itinerario académico (ESO y bachillerato) dificulta el cambio de opción para quienes optaron por un itinerario profesional.

Algunos de los cambios introducidos en la LOMCE, han suscitado observaciones por parte del Consejo Escolar del Estado (CEE)³¹. Entre otras, el CEE señaló la conveniencia de solucionar el tránsito de la ESO a etapas posteriores, algunos problemas de aplicación de la formación profesional básica, la necesidad de abrir la posibilidad de acceso a la formación profesional desde la opción de enseñanzas académicas de la ESO, y al bachillerato desde la opción de enseñanzas aplicadas de

31. Consejo Escolar del Estado, Dictamen 36/2012 y Dictamen 1/2013 al Anteproyecto de la LOMCE.

la ESO, y finalmente, dar el mismo tratamiento en el acceso a los diferentes niveles de formación profesional.

El alto desempleo juvenil y el subempleo en la Unión Europea raíz de la crisis, ha dado lugar a que desde numerosas instancias europeas e internacionales, se señalen las ventajas de los programas que combinan formación práctica en la empresa y formación teórica para estimular tanto la creación de empleo juvenil, como para promover una mejor transición de la escuela al trabajo. De hecho recientemente, el equipo del G20 sobre empleo, se ha comprometido a “promover, y si es necesario, reforzar la calidad de los sistemas de este tipo de aprendizaje para asegurar un alto nivel de instrucción y una remuneración adecuada”.

Intento de promover una formación profesional atractiva: la formación profesional dual

En el año 2012, en España se establecieron las bases generales de la formación profesional dual³², que conciernen, tanto a la formación profesional para el empleo como a la formación profesional del sistema educativo. Sin embargo, aún no se ha puesto en marcha un auténtico sistema de formación profesional dual, semejante a la de otros países europeos (Alemania, Austria, o Dinamarca), pues únicamente se ha regulado el subsistema que promueve formación y empleo en el ámbito laboral, y no en el educativo, por lo que su desarrollo tendrá que acometerse en los próximos años con la necesaria participación de los interlocutores sociales. Además, la regulación existente no incentiva suficientemente la participación de las empresas, y especialmente a las pymes, que es el perfil empresarial preponderante en el tejido económico español.

La LOMCE tampoco aborda el desarrollo e incardinación de la formación profesional dual en el sistema educativo, por lo que la regulación de las condiciones y requisitos básicos que permitan el desarrollo de la misma, queda de momento postergado.

1.3. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

El sistema universitario español (SUE) necesita mejorar los resultados en sus dos principales misiones: la formación e investigación, como muestra por ejemplo, la ausencia de universidades españolas de excelencia entre las 100 mejores en los principales rankings internacionales. Por ello, el Ministerio de Educación encargó un diagnóstico del sistema universitario español, que contenía una serie de medidas para mejorar su calidad³³. Aunque a lo largo de este epígrafe se dará cuenta de algunas de ellas, hay que señalar que hasta el momento dicho Informe no ha tenido repercusión real sobre el SUE, a pesar de que algunos de los grandes desafíos a los que se enfrenta la enseñanza universitaria en España, como la excelencia, la internacionalización, la movilidad,

32. Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

33. *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, 12 de febrero de 2013.

la investigación, y la sostenibilidad de la financiación para el desarrollo de las funciones docentes y de investigación, siguen presentes.

Desde el punto de vista de la organización de la oferta de estudios y títulos académicos, la reforma para adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior se puede dar por completada. El SUE ha mantenido el volumen de grados universitarios que son verificados y por tanto que serán impartidos, aunque el número de másteres verificados sigue aumentando, de manera que todavía no se han alcanzado los niveles de estabilidad del sistema³⁴. Además, aunque todavía coexisten diferentes estructuras formativas (primer y segundo ciclo, grado y máster), el número de estudiantes de grado (1.046.570) es superior al de 1.º y 2.º ciclo (403.466) y desde el curso 2010-11 se observa una cierta estabilización del alumnado que realiza un máster. Sin embargo, el modelo adoptado por España, según el Informe presentado por el Comité de Expertos, 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.

Por otro lado, aunque se aprecia cierta tendencia a la mejora desde el curso 2009-10 parece que esta adaptación tampoco ha sido capaz de corregir el excedente de oferta de enseñanza universitaria existente. Así, del total de enseñanzas de grado ofertadas en el curso 2012-2013, casi el 22 por 100 de los títulos comienzan con menos del número mínimo de alumnos estimado como necesario para garantizar su viabilidad económica (50 estudiantes). Las ramas de conocimiento con una mayor proporción de enseñanzas con menos 50 estudiantes son: Artes y Humanidades (36 por 100), Ingeniería y Arquitectura (26 por 100) y Ciencias (31 por 100). En este sentido, las últimas medidas de reducción del gasto³⁵, prevén racionalizar el número de titulaciones de grado mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos, criterio que fijarán las comunidades autónomas en diálogo con las universidades. Sin embargo, habrá que esperar a los próximos cursos para valorar su efecto.

En el curso 2012-2013 por primera vez ha descendido el alumnado universitario debido a la reducción de la población entre 18 y 24 años. Descenso que se cifra en un 0,5 por 100 en el número de estudiantes de grado y 1.º y 2.º ciclo, que cuenta actualmente con 1.561.123 estudiantes; y de un 4,1 por 100 menos que el curso anterior en el caso de los estudiantes de máster, que cuenta

Situación del sistema universitario español ante el Espacio Europeo de Educación Superior

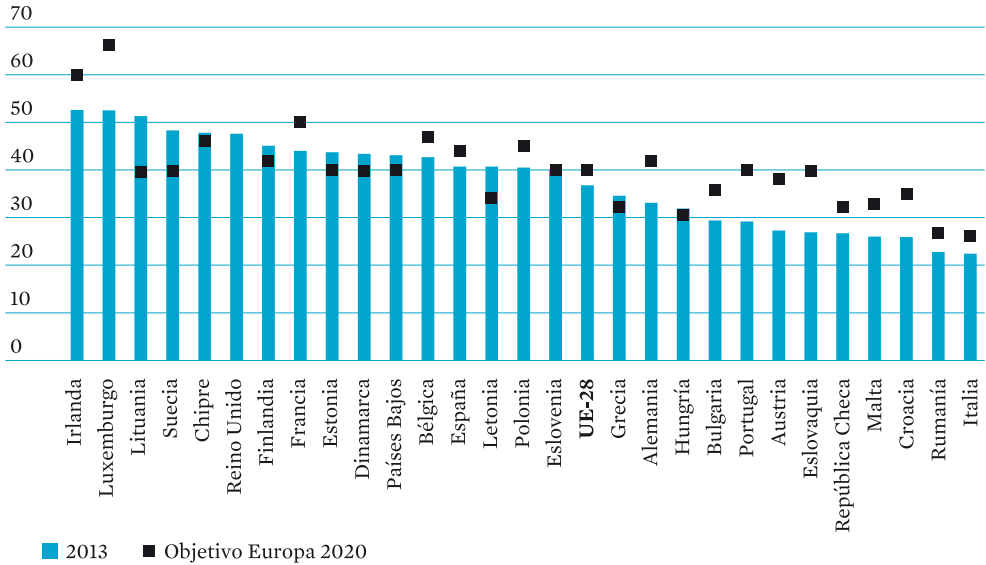
Desciende el alumnado universitario

34. Así, en septiembre de 2013 constan como verificados 2.567 grados, un 1 por 100 más que el año anterior, y en esas mismas fechas, han sido verificados 3.519 másteres, frente a los 3.292 en 2012.

35. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

GRÁFICO III-10. PROPORCIÓN DE JÓVENES CON EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, 2013

(Porcentaje de población de entre 30-34 años que han completado con éxito su educación universitaria)



Fuente: Eurostat.

actualmente con 111.087 estudiantes. No obstante, la tasa neta de escolarización universitaria entre 18 y 24 años³⁶ en los últimos cursos está siguiendo una tendencia creciente, pasando del 23,8 por 100 en el curso 2008-09 al 28,6 por 100 en el curso 2011-2012, consecuencia del incremento del número de estudiantes universitarios y, de la reducción de la población en esas edades.

Además, hay que señalar que España cuenta con una alta proporción de jóvenes entre 30 y 34 años que han terminado estudios superiores (40,7 por 100), alcanzando en 2013 el punto de referencia establecido en el nuevo marco estratégico de Educación y Formación 2020, pero aún lejos del objetivo nacional para este año (gráfico III-10). 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. Según los últimos datos disponibles disminuye de forma significativa el número de estudiantes de Ingeniería y Arquitectura (tasa de variación anual del -5,3 por 100 y decenal del -23,3 por 100), y en la rama de Ciencias (-0,9 por 100 anual y -25,3 por 100 decenal).

El panorama de la investigación en las universidades es mejorable, tanto con relación a los resultados de la investigación (sexenios), como a la calidad de las publicaciones científicas, o la posición respecto al registro de patentes. Para mejorarlo, y que

36. En esta tasa se incluyen solo los estudiantes de grado y de primer y segundo ciclo.

Necesidad de mejorar la calidad de la investigación y la docencia

rendición de cuentas por parte de las universidades, que la investigación forme parte destacada de los criterios para determinar la financiación de las universidades y aumentar la eficiencia del gasto. Además, sería necesario potenciar la vinculación entre las universidades y las empresas en la transferencia de conocimiento y tecnología³⁸.

Indicadores de resultados: tasas de rendimiento, éxito, evaluación y abandono

aumente el número de universidades que sean centro de investigación de excelencia, o centro de enseñanza de calidad, según el Comité de Expertos³⁷, se debería dar una mayor diferenciación y especialización de las universidades españolas. Para ello, además de mantener la inversión en I+D, sería necesario conseguir una mayor autonomía y

Por lo que se refiere a la calidad de la formación, aunque las comparaciones internacionales son difíciles de realizar, los datos muestran que los rendimientos académicos de los universitarios españoles son mejorables, pues en España la duración media de los estudios superiores se sitúa en 4,6 años frente a 3,9 en la media OCDE y 4,1 en la UE-21. Es decir, en España los estudios superiores requieren prácticamente un curso académico más³⁹.

En España, se utilizan algunos indicadores para medir los resultados académicos: la tasa de rendimiento (relación entre créditos superados y créditos matriculados), la de éxito (créditos superados sobre presentados) y la de evaluación (créditos presentados sobre matriculados). En el curso 2011-12, estas tasas eran superiores en el caso de los estudios de máster (87, 98 y 89 por 100) que en los estudios de grado (72, 84,5 y 85,2 por 100). Como es lógico, por los requisitos académicos que deben cumplir para seguir manteniendo la beca, los estudiantes de grado becados obtienen mejores tasas (80, 87 y 92 por 100) en sus estudios de grado. Finalmente, cabe señalar que los estudiantes que pierden la beca el primer año no llegan a aprobar la mitad de los créditos que matriculan, mientras que esta tasa en el caso de los beneficiarios de nuevo ingreso es del 69,6 por 100.

También se podrían considerar indicadores de resultados y de eficiencia del sistema las tasas de abandono, para las cuales hay que distinguir entre la tasa de abandono del estudio⁴⁰ y la tasa de cambio de estudio⁴¹. Estas tasas siguen la misma pauta que

37. Informe-Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español, elaborado por una Comisión de Expertos nombrada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 13 de abril de 2012.

38. Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

39. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2013-14. En estos datos, téngase en cuenta que en estas fechas coinciden los planes de estudios existentes con anterioridad al Plan Bolonia (de más larga duración) con los estudios de grado de 4 años.

40. Hace referencia a los estudiantes que abandonan una determinada enseñanza (pudiendo haber abandonado el sistema universitario, haber cambiado de estudio, o haber salido de España a realizar otros estudios).

41. La tasa de cambio está incluida en la tasa de abandono del estudio, y mide el porcentaje de estudiantes que han cambiado de estudio.

los indicadores anteriores. Son mejores en los estudios de máster (15,6 y 3,5 por 100) que en los de grado (19,1 y 7,1 por 100) y dentro de estos estudios, entre la población becaria (13,5 y 7 por 100).

Finalmente, hay que señalar que en los estudios de grado, todos estos indicadores académicos mejoran significativamente según aumenta la nota de admisión, y que el rendimiento de los estudiantes mejora según progresan en sus estudios. Otros rasgos comunes, tanto para los estudios de grado como los de máster, son que la tasa de abandono del estudio de las universidades presenciales es muy inferior al de las universidades no presenciales, aunque dentro de estas hay diferencias importantes, la falta de homogeneidad en estos indicadores de resultados académicos por comunidad(es) autónoma(s), que la nota media de los egresados es superior en el caso de las mujeres, o las diferencias por ramas de conocimiento⁴².

Ante esta situación, el Informe del Comité de Expertos, señala que una buena selección del profesorado, que evite el riesgo de endogamia, cuyo proceso garantice académica y jurídicamente la selección de los mejores, y que promueva la internacionalización y movilidad, constituye uno de los aspectos más importantes para mejorar la calidad de la docencia, y un ingrediente esencial para una mayor diferenciación de las universidades. También sería conveniente una evaluación externa de las universidades, además de las clasificaciones externas internacionales ya existentes, que incluya otros criterios⁴³, y que una vez realizada, se pudiera establecer una ordenación final por universidades, dar máxima publicidad a los resultados, y que estos repercutan en la financiación.

Las conclusiones del Consejo Europeo de noviembre de 2011, ya establecieron un punto de referencia para estudiantes de educación universitaria “al menos el 20 por 100 de los graduados en educación superior en la Unión Europea han debido poder disfrutar de un periodo de estudio o formación (incluyendo formación en el puesto de trabajo) en el extranjero que suponga un mínimo de quince créditos ECTS o que dure un mínimo de tres meses”. Los esfuerzos en esa dirección han continuado este año, con un documento en el que se establecen algunas estrategias⁴⁴ para conseguir una mayor internacionalización de la educación superior.

Potenciar la internacionalización y la movilidad de los estudiantes universitarios

En el caso de España, el número de estudiantes de grado y máster que siguen estudios en el extranjero está entre los más bajos de la Unión Europea (1 por 100 de la matrícula total), situándose por debajo de países de nuestro entorno, como Francia

42. Véase, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2013/2014*.

43. Como por ejemplo, la clasificación de las universidades según los sexenios de su PDI, o la clasificación específica por proyectos de investigación y demás financiación externa.

44. Comunicación de la Comisión, *European higher education in the world*, COM (2013) 499 final.

(1,7 por 100), Alemania (3,4 por 100) o Italia (1,3 por 100). Sin embargo, los españoles matriculados fuera de España durante periodos reducidos suponen un 2 por 100, porcentaje más elevado que la media de la Unión Europea y de los países antes mencionados (1,9, 1,4 y 1,1 por 100 respectivamente).

La internacionalización del alumnado universitario expresa mucho de la calidad de las universidades que los acogen. 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. En este sentido, una mayor internacionalización del profesorado universitario, y el aumento de la oferta lectiva en inglés podría contribuir a este fin. Así, el número total de estudiantes extranjeros del SUE se eleva en el curso 2011-2012 al 4,8 por 100 del total de estudiantes, frente al 4,6 por 100 del curso anterior. Por niveles, el 4 por 100 de los estudiantes de grado son extranjeros, mientras que su presencia en los estudios de máster es del 18,4 por 100. Sin embargo, mientras la tasa de variación anual ha sido positiva (9,8 por 100) para los estudiantes extranjeros de grado, en el caso de los estudiantes de máster esta tasa ha sido, por primera vez, negativa (2,2 por 100).

Respecto a la movilidad internacional temporal, hay que señalar el establecimiento por la Unión Europea del nuevo programa “Erasmus +”, que implica algunas novedades, entre las que cabe destacar que este programa ahora abarca todos los niveles educativos, y que los estudiantes tendrán dos opciones de financiación: la Unión Europea y cada país. Estas novedades se suman a otros cambios, como la variación en los criterios de adjudicación de las becas por parte del Ministerio, o en los criterios de reparto de fondos por parte de Europa, que han generado cierta incertidumbre y debate social sobre las características y dotación de estas becas. En el curso 2012-13, el número de estudiantes universitarios españoles que participan en el programa Erasmus sigue aumentando hasta situarse en 36.889. Además, en el curso 2011-2012, la capacidad de España de producir estudiantes Erasmus fue similar a su capacidad de atracción de Erasmus de toda Europa.

Según datos del Ministerio⁴⁵, a partir del año 2009, el gasto público en instituciones de educación universitaria inició una evolución descendente, situándose en 2012 en 8.939.040 miles de euros, lo que supone un descenso del 10 por 100 con relación al año 2011, y del 12 por 100 respecto a 2009. En relación al PIB, el descenso desde 2009 ha sido del 0,96 al 0,87 por 100 del PIB. Además, según datos de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), en el periodo 2008 a 2014 se registró una caída en la financiación de las comunidades autónomas del 18,2 por 100

Diversificar la financiación, priorizar la inversión pública y la eficiencia de los recursos

45. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Series de Gasto Público en Educación, 1992 a 2012*, (excluidos capítulos financieros).

como promedio, aunque especialmente relevante ha sido la disminución en Castilla-La Mancha (36,2 por 100), Madrid (28,2 por 100) y Navarra (21,9 por 100).

En España, los recursos financieros destinados a la educación superior eran en 2010 ligeramente menores que los de los países de nuestro entorno. Así, mientras la media del gasto en la OCDE⁴⁶ y en la UE-21 era del 1,6 y 1,4 por 100 de PIB, en España se reduce al 1,3 por 100. El gasto anual por estudiante respecto al PIB per cápita en España se sitúa en 42 por 100 frente a la media de la OCDE en 41 por 100. El 78,2 por 100 de ese gasto tiene como origen fondos públicos, mientras que en la OCDE este porcentaje se sitúa en el 68,4 por 100, y en la UE-21 en el 77,3 por 100.

En investigación, España presenta cierta debilidad respecto al porcentaje de PIB dedicado a I+D. Así, en 2011, el gasto en I+D respecto al PIB en España es todavía inferior al de la media de la UE-27 (1,3 frente al 2 por 100) y bastante alejado del que se realiza en países como Finlandia, Suecia o Alemania (3,8, 3,4 y 2,8 por 100). Sin embargo, en cuanto a sectores de actuación, la mayor diferencia se encuentra en el ámbito empresarial (UE-27 el 1,3 y en España el 0,7 por 100), pues el gasto en Educación Superior, no es muy diferente a la media (0,5 por 100 en la UE-27 frente al 0,4 por 100 en España). En este sentido, habría que señalar la conveniencia de aumentar las sinergias entre la universidad y las empresas.

Ante esta situación, parece necesario conseguir no solo una financiación mayor, más estable, y sostenible; sino también utilizar métodos más eficientes para emplear los recursos financieros disponibles. Muchas universidades europeas están diversificando sus fuentes de financiación, en especial a través de contratos con el sector empresarial y en la captación de financiación filantrópica, pero también a través de la matrícula de los estudiantes, aunque este último aspecto ha sido objeto de controversia en la Unión Europea. Pero para poder diversificar la financiación universitaria en España, sería necesario un mejor conocimiento del coste y del valor de los servicios docentes y de investigación, así como su calidad y eficiencia⁴⁷. Para ello será preciso establecer un conjunto de criterios e indicadores de los resultados de las universidades y la implantación de sistemas de contabilidad analítica en las universidades, con repercusión en la financiación de las mismas. Sin embargo, según el Informe de la Comisión de Expertos, ni las comunidades autónomas, ni las universidades han implantado sistemas de contabilidad analítica, a pesar de ser uno de los requisitos para la implantación de los estudios de grado de denominado “Plan Bolonia”.

En el curso 2013-2014 el crecimiento medio anual respecto al curso anterior de los precios públicos de los estudios de grado se ha moderado (2,9 por 100), pero si se tiene en cuenta la tasa bienal, el incremento ha sido del 20,1 por 100⁴⁸. De media un curso de

46. OCDE, *Education at a Glance*, 2012.

47. Véase recuadro III-2 de la Memoria CES 2012.

48. Por la aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades al coste efectivo de los mismos, previstos en las medidas de racionalización del gasto público (Real Decreto-ley 14/2012).

Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos

grado de 60 créditos, sin repetición de matrícula, tendría un precio de 1.105 euros. Se mantiene una considerable heterogeneidad de precios entre las comunidades autónomas, entre otras cuestiones porque las diferencias de precio entre la experimentalidad máxima y la mínima son desiguales, o por una aplicación diferencial en la política de penalización a las segundas y sucesivas matrículas⁴⁹.

En el caso de los estudios de máster, el aumento del precio medio ha sido mínimo en el caso de los máster que no habilitan para el ejercicio de una profesión regulada (0,1 por 100), y en los que sí habilitan, se ha producido un descenso del 7,8 por 100. La heterogeneidad de precios por comunidades autónomas y por grado de experimentalidad es menos contundente que en los estudios de grado, sin embargo las diferencias son mayores entre los habilitantes (26,9 euros/crédito) y no habilitantes (40,1 euros/crédito) que habilitan.

Los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, tal y como se acordó en 2010 por el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria⁵⁰. Sin embargo, según los últimos datos disponibles (curso 2012-13), el esfuerzo en este ámbito ha sido inferior al del curso anterior. Así, teniendo en cuenta la convocatoria de becas de carácter general y de movilidad, el número de beneficiarios se sitúa en 305.454, lo que representa un 2,8 por 100 menos que el curso anterior. Asimismo, se realizó una inversión de 916.916.795 euros, lo que supuso un descenso del 5 por 100. Finalmente, si se computa todo el esfuerzo económico que desde las diferentes administraciones se está realizando en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario se alcanza el 0,14 por 100 del PIB.

Con datos para el año 2010, el gasto en becas y ayudas públicas en educación superior respecto al PIB en España (0,11 por 100) era inferior tanto al promedio de la OCDE⁵¹ (0,31 por 100), como a otros países mediterráneos (Portugal e Italia -0,19 por 100) y muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,69 por 100) o Dinamarca (0,67 por 100).

Finalmente, el porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso en universidades presenciales que acceden con beca es del 41,4 por 100, mientras que el de becarios entre el total de estudiantes matriculados en el sistema se reduce hasta el 22,3 por 100, y, pues en el curso 2011-2012 para mantener una beca universitaria ya había que cumplir, además de unos requisitos económicos y de patrimonio, ciertos requisitos

49. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Datos y cifras del sistema universitario español, Curso 2013-14.

50. Consejo de Universidades y de la 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.

51. OCDE, *Education at a Glance*, 2013.

académicos⁵². Además, estos indicadores sobre los beneficiarios son bastante variables por ámbito de estudio, resultados que deben vincularse a las diferencias en las tasas de rendimiento, puesto que la distribución de estudiantes por umbral es similar en todas las ramas (el 7,7 por 100 están bajo el umbral 1).

1.4. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE

La Unión Europea se planteó como objetivo, desde el año 2000, incrementar la participación en el aprendizaje permanente, aumentando los porcentajes actuales hasta llegar al 15 por 100 de adultos que sigan cursos de formación en 2020.

En 2013, España (10,9 por 100) presenta niveles ligeramente superiores a la media de la Unión Europea (10,5 por 100). A pesar de ello, el referente debería ser el nivel alcanzado por los países más avanzados, como Dinamarca o Finlandia, en los que esta cifra supera el 30 por 100. Además, tanto en España como en Europa, se observaba que la evolución de la participación de los adultos en aprendizaje muestra un aparente estancamiento. Por ello, la Comisión Europea recomienda que nuevos proyectos, como recursos educativos abiertos (REA), podrían ayudar a liberar el potencial de aprendizaje informal entre la población adulta.

La necesidad de elevar la formación adquirida sea cual sea la edad de las personas, como forma de competir en un mundo globalizado hace tan necesario realizar actuaciones encaminadas a la prevención del abandono temprano de la educación, como elevar el nivel formativo de la población adulta (de 25 a 64 años). Esta cuestión es especialmente relevante en España, donde a la alta tasa de AET, se une que en 2013, es el tercer país de la UE-27 detrás de Malta y Portugal, con una proporción más alta de población adulta (44,8 por 100) con escaso nivel formativo. Además, conviene recordar que la participación en una formación continuada es muy inferior entre aquellos que presentan un bajo nivel formativo, tanto en España (4,5 por 100) como en la UE-27 (4,4 por 100).

Necesidad de elevar la formación de los ciudadanos

Además, según los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de las Competencias de la Población Adulta (PIACC)⁵³, los adultos españoles muestran un dominio por debajo de la media de la OCDE en comprensión lectora y matemática, aunque semejante al de países como Italia, Francia o Irlanda. Además, en España hay un importante número de adultos que tienen un bajo rendimiento en las competencias lectora y matemática⁵⁴, y una menor proporción con un alto nivel de

52. Aprobar un porcentaje mínimo de créditos, el 80 por 100 para todas las titulaciones y el 60 por 100 para las titulaciones de la rama de ingeniería y arquitectura.

53. OCDE, *Evaluación de competencias de adultos*. Primeros resultados. Nota país: España, 2013.

54. Casi uno de cada tres adultos puntúan en los niveles más bajos de matemáticas (30,6 por 100), una proporción muy alta en comparación con la media de 19 por 100. También, uno de cada cuatro adultos en España (27,5 por 100) puntúa en los niveles inferiores de lectura, un gran contraste cuando se

competencias. Finalmente, señalar que aunque los jóvenes españoles (16-24 años) tienen mayor nivel de competencias que el total de la población en todas las áreas, y especialmente más que las personas en edades comprendidas entre 55-65 años, puntúan por debajo de la media de los jóvenes de otros países, y ello a pesar de que comparativamente, la proporción de jóvenes españoles que tienen titulación universitaria es bastante alta⁵⁵.

Por otro lado, parece que las nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos están creando nuevas oportunidades para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, haciéndolos más efectivos, atractivos e incluyentes. En este sentido, podrían incentivar una mayor participación de la población adulta en el aprendizaje permanente, aunque según los resultados de PIACC, una proporción alta de adultos españoles tienen escaso conocimiento del uso del ordenador (17 por 100), y una gran proporción muestra muy pocas competencias a la hora de acceder, analizar y comunicar información a través de medios digitales básicos.

Aunque el uso de las TIC en la educación viene ocupando un lugar importante en la agenda política y ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías no está totalmente explotado ni en España ni en Europa en su conjunto. De hecho, desde 2012, la Comisión Europea recomendó intensificar el uso del aprendizaje asistido por TIC y el acceso a recursos educativos abiertos (REA) de alta calidad, proponiendo una serie de acciones al respecto⁵⁶.

El aprendizaje digital y los REA están produciendo cambios sin precedentes en el mundo de la educación, extendiendo la oferta educativa más allá de sus formatos y fronteras tradicionales. Este potencial de las TIC tiene especial relevancia en la enseñanza superior, no solo por los esfuerzos de los centros de educación superior al respecto, sino también por un cambio de expectativas de los estudiantes. En este sentido, la Comisión Europea considera el aprendizaje digital como un eje esencial para la necesaria internacionalización de la educación superior en Europa⁵⁷.

En España, los esfuerzos realizados para aprovechar su potencial en la enseñanza superior ya han dado sus frutos, aunque lo cierto es que todavía queda mucho

compara con la media de 5 por 100. La proporción de adultos españoles con altos niveles de competencia en comprensión lectora y matemática son inferiores (4,6 y 4,1 por 100 respectivamente) a la media de los países participantes (11,1 y 12,4 por 100).

55. Por ejemplo, en promedio, los jóvenes holandeses que han cursado estudios de postsecundaria superan fácilmente a los graduados universitarios españoles.

56. Comunicación de la Comisión, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*, COM (2012) 669 final.

Comunicación de la Comisión, *Apertura de la educación: docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos*, COM (2013) 654 final.

57. Comunicación de la Comisión, *La enseñanza superior europea en el mundo*, COM (2013) 499 final.

por hacer. Según el informe *Universitic 2013*⁵⁸, que ofrece un análisis detallado de las TIC en el Sistema Universitario Español, las nuevas tecnologías proporcionan soporte y apoyo a la docencia presencial y promueven la docencia no presencial cada vez en mayor medida⁵⁹. Sin embargo, dicho informe no aborda la cuestión de los cursos masivos abiertos en línea (MOOC en sus siglas en inglés) que están cobrando una especial relevancia en el panorama educativo. 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, puede 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 competencia adquiridas.

2. Vivienda y cohesión social

La publicación en 2013 de los resultados los Censos de Población y Viviendas de 2011, la operación estadística que el INE realiza cada diez años, permite contrastar la evolución del modelo residencial español en paralelo a los cambios sociodemográficos ocurridos en la última década⁶⁰. Los principales resultados de este Censo muestran un incremento poblacional y del número de hogares muy elevado que se refleja en el importante aumento del parque de viviendas destinadas a vivienda habitual o principales. Pero también el incremento de las viviendas vacías, y del número de viviendas principales en propiedad hipotecadas, que casi se ha duplicado en esta década, reflejan el boom de la vivienda y la expansión del crédito acaecidos hasta la llegada de la crisis económica y financiera.

A pesar de que el parque residencial aumentó en la última década continúan sin resolverse las necesidades residenciales de parte de la población. La crisis económica, no solo está retrasando la emancipación residencial de los jóvenes, sino que continuó afectando a la seguridad en la tenencia y a su asequibilidad, como muestran el aumento de la sobrecarga que representan los gastos de alojamiento sobre los ingresos y de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal. Las familias afrontan

58. CRUE, *Universitic 2013: situación actual de las TIC en el sistema universitario español*.

59. En 2013, dos de cada tres aulas de docencia universitaria ya estaban equipadas con proyector multimedia y ofrecían a todos sus estudiantes conexión a Internet. En dicho año, el número de titulaciones no presenciales alcanzó el 6,5 por 100 del total de titulaciones ofertadas por las universidades españolas y 3 de cada 4 buenas prácticas relacionadas con la docencia no presencial ya estaban implantadas o en vías de hacerlo.

60. Hay que señalar que es la primera vez en nuestra historia que no se ha realizado un Censo de carácter universal. Además, este Censo tiene menos contenido que el precedente, por lo que la comparación, en ocasiones, se hace difícil.

estas situaciones de vulnerabilidad con diferentes estrategias residenciales, como el cambio a una vivienda de menor precio y el recurso al alquiler, aunque en los casos más extremos existe el riesgo de quedarse sin hogar, especialmente entre los más pobres y vulnerables.

Esta situación, junto a la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parecen impulsar un nuevo modelo de política de vivienda. Así, con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España, y también para mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación, este año se han aprobado dos Leyes al respecto. Objetivos que también están presentes en el recién aprobado Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana 2013-16. Sin embargo, hasta el momento, el papel de la vivienda social para garantizar el acceso universal a una vivienda digna y asequible, y su función de amortiguadora del impacto de la crisis, se ve debilitada en España por las dificultades para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento.

2.1. EL PARQUE INMOBILIARIO Y SU ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES RESIDENCIALES

En paralelo al fuerte incremento intercensal de la población (14,6 por 100 entre 2001 y 2011), también se experimentó un fuerte aumento del número de hogares en España, que en 2011 alcanzaba la cifra de 18.083.692, lo que supone un incremento del 27,5 por 100 respecto al año 2001. Dicha evolución se debe en gran parte a la fuerte presencia de inmigrantes, pero también la mayor emancipación de jóvenes que tuvo lugar antes de la crisis, y al crecimiento de los hogares unipersonales.

Este incremento del número de hogares se refleja en el aumento del parque de las viviendas principales. El aumento más pronunciado del parque de viviendas (25 por 100) se produce en el parque de viviendas destinadas a vivienda habitual o principales, que se cifra en 18,1 millones, tras un incremento de 3,9 millones, mientras que el total de viviendas secundarias o de temporada existentes sufre un estancamiento, ya que solo aumentaron en el periodo intercensal en unas 37.000 viviendas (0,8 por 100).

Por otro lado, producto del *boom* inmobiliario, actualmente en España existen 3,4 millones de viviendas vacías, cifra que ha aumentado un 10,8 por 100 respecto a 2001, cuando el INE contabilizó 3,1 millones de inmuebles sin ocupación. Además, hay que señalar que de este total de viviendas vacías, el 21 por 100 tiene menos de 10 años, lo que posiblemente está relacionado con el *stock* de viviendas nuevas sin vender. Este crecimiento del parque inmobiliario según su uso, cambia bastante la estructura del parque de viviendas (cuadro III-4).

El parque de viviendas: reflejo del aumento del número de hogares y de la burbuja inmobiliaria

CUADRO III-4. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y ESTADO DEL PARQUE RESIDENCIAL ESPAÑOL, 2001 Y 2011

Estructura del parque residencial	Censo 2001		Censo 2011		Variación intercensal	
	Número	%	Número	%	Número	%
Población de hecho	40.847.371	—	46.815.692	—	5.968.545	5,1
Hogares	14.187.169	—	18.083.692	—	3.896.523	19,7
Viviendas familiares	20.946.554	100,0	25.208.623	1,0	4.262.069	20,3
Viviendas por uso						
Viviendas principales	14.187.169	67,7	18.083.692	71,7	3.896.523	27,5
Viviendas secundarias	3.652.963	17,4	3.681.565	14,6	28.602	0,8
Viviendas vacías	3.106.422	14,8	3.443.365	13,7	336.943	10,8
Antigüedad del parque de viviendas principales						
Antes de 1900	14.184.026	100,0	18.083.693	100,0	—	—
De 1900 a 1950	807.373	5,7	659.345	3,6	-148.028	-18,3
De 1951 a 1980	1.702.899	12,0	1.385.327	7,7	-317.572	-18,6
De 1981 a 2001	7.487.167	52,8	7.753.793	42,9	266.626	3,6
De 2002-2011	4.128.409	29,1	5.088.014	28,1	959.605	23,2
No consta	—	—	2.636.493	14,6	2.636.493	—
No consta	58.178	0,4	560.721	3,1	502.543	863,8
Estado del parque de viviendas principales						
Ruinoso	87.468	0,6	38.043	0,2	-49.425	-56,5
Malo	215.301	1,5	126.538	0,7	-88.763	-41,2
Deficiente	926.659	6,5	833.953	4,6	-92.706	-10,0
Bueno	12.896.420	90,9	16.530.004	91,4	3.633.584	28,2
No aplicable	58.178	0,4	555.155	3,1	496.977	854,2

Fuente: INE, *Censo de población y viviendas 2001 y 2011*.

El incremento de población y del número de hogares en los últimos diez años se ha producido en todas las comunidades autónomas, aunque se ha distribuido de una manera muy desigual. Las comunidades insulares y el levante es donde ha habido un mayor incremento poblacional, y el noroeste peninsular donde el crecimiento ha sido menor. También en estas comunidades autónomas con más crecimiento de la población, es donde se produce el mayor incremento en el número de hogares, así como en Madrid y Navarra.

Las comunidades autónomas con mayor crecimiento relativo de viviendas principales en la última década, fueron las comunidades más pobladas (Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana), mientras que Asturias, Castilla y León y Extremadura registraron un porcentaje de crecimiento menor (cuadro III-5).

La distribución de las viviendas secundarias en el territorio es muy desigual. Actualmente, la Comunidad Valenciana, Andalucía, y Cataluña concentran casi la mitad de todas las viviendas secundarias, pero mientras Castilla y León, Galicia, Andalucía

Aumento del parque inmobiliario en todas las comunidades, pero con importantes diferencias en el uso

CUADRO III-5. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS SEGÚN SU USO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2001-2011

Comunidades autónomas	Censo 2011												Variación 2001-2011							
	Viviendas familiares			Viviendas principales			Viviendas secundarias			Viviendas vacías			Viviendas familiares		Viviendas principales		Viviendas secundarias		Viviendas vacías	
	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Nº absoluto	Nº	% sobre total	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)	Variación absoluta	Variación relativa (%)
Andalucía	4.353.146	3.087.222	70,9	628.703	41,0	637.221	14,6	822.022	23,3	670.043	27,7	63.427	11,2	88.552	16,1					
Aragón	778.316	538.870	69,2	139.109	44,4	100.337	12,9	123.833	18,9	95.627	21,6	13.585	10,8	14.621	17,1					
Asturias	613.905	457.798	74,6	73.250	34,1	82.857	13,5	90.289	17,2	68.396	17,6	11.676	19,0	10.217	14,1					
Baleares	586.709	429.737	73,2	85.717	36,5	71.255	12,1	84.869	16,9	124.259	40,7	-25.110	-22,7	-14.280	-16,7					
Canarias	1.040.945	789.953	75,9	112.730	31,8	138.262	13,3	189.482	22,3	237.456	43,0	-47.344	-29,6	-630	-0,5					
Cantabria	358.499	236.743	66,0	74.697	51,4	47.059	13,1	74.264	26,1	54.087	29,6	9.636	14,8	10.541	28,9					
Castilla y León	1.718.752	1.037.966	60,4	422.335	65,6	258.451	15,0	269.337	18,6	148.691	16,7	71.201	20,3	49.445	23,7					
Castilla-La Mancha	1.244.941	787.516	63,3	254.768	58,1	202.657	16,3	258.890	26,3	172.244	29,0	16.889	7,1	64.757	47,0					
Cataluña	3.863.381	2.944.944	76,2	470.081	31,2	448.356	11,6	549.226	16,6	629.088	27,2	-75.297	-13,8	-4.565	-1,0					
C. Valenciana	3.147.062	1.986.896	63,1	655.137	58,4	505.029	16,0	599.287	23,5	494.104	33,1	44.977	7,4	60.206	13,5					
Extremadura	648.350	424.980	65,5	118.197	52,6	105.173	16,2	74.554	13,0	58.054	15,8	14.833	14,4	1.667	1,6					
Galicia	1.605.481	1.059.233	66,0	246.852	51,6	299.396	18,6	297.118	22,7	158.628	17,6	68.454	38,4	70.036	30,5					
Madrid	2.894.679	2.469.378	85,3	162.022	17,2	263.279	9,1	416.534	16,8	595.586	31,8	-135.775	-45,6	-43.277	-14,1					
Murcia	776.700	515.367	66,4	132.216	50,7	129.117	16,6	184.087	31,1	137.115	36,2	13.444	11,3	33.528	35,1					
Navarra	308.602	248.596	80,6	24.540	24,1	35.466	11,5	49.881	19,3	59.824	31,7	-10.307	-29,6	364	1,0					
País Vasco	1.017.602	888.940	87,4	47.659	14,5	81.003	8,0	128.042	14,4	147.532	19,9	-6.206	-11,5	-13.284	-14,1					
La Rioja	198.669	129.984	65,4	32.940	52,8	35.745	18,0	42.738	27,4	28.545	28,1	1.346	4,3	12.847	56,1					
Total nacional	25.208.623	18.083.692	71,7	3.681.565	14,6	3.443.365	13,7	4.262.069	20,3	3.896.523	27,5	28.602	0,8	336.943	10,8					

Fuente: INE, Censo de población y viviendas 2001 y 2011.

y la Comunidad Valenciana han visto aumentar claramente su cifra de viviendas secundarias en este decenio, otras comunidades como Madrid, Cataluña, Canarias y Baleares han visto como esta cifra se reduce.

Finalmente, aunque en los últimos diez años ha crecido el número de viviendas vacías, en algunas comunidades autónomas, como la de Madrid, Baleares, el País Vasco o Cataluña, han disminuido. Las comunidades autónomas con mayor porcentaje de viviendas vacías son Galicia, La Rioja y Murcia, mientras que Navarra, Madrid, País Vasco, Melilla y Ceuta son las que presentan un porcentaje menor.

En la última década, continúa la reducción del tamaño de los hogares (de 2,86 a 2,58 personas por hogar). A pesar de la reducción del tamaño de los hogares y a las importantes modificaciones en la composición de los hogares operados, tanto el número de habitaciones⁶¹, como la superficie útil de las viviendas principales apenas han variado en los 10 últimos años⁶², e incluso aumenta ligeramente, tanto la superficie media de la vivienda (de 93,2 a 96,2 m²) como la superficie media por habitante (de 32,6 a 37,7 m²).

La reducción en el tamaño de los hogares, no se refleja todavía en el tamaño de las viviendas

Por ello, actualmente la proporción de hogares con falta de espacio, según el módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2012, no es muy alta (12,6 por 100). Sin embargo, esta es mayor en los municipios de más de 500.000 habitantes (17,2 por 100), en los edificios con menos de 10 viviendas (16,6 por 100), en los hogares con bajos ingresos (17,3 por 100) y en los que la persona de referencia tiene entre 30 y 44 años (18 por 100).

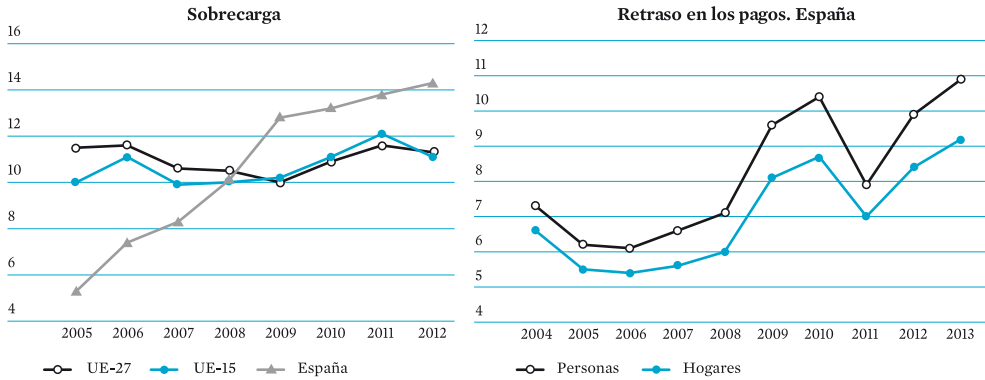
También, según datos de Eurostat, España es el quinto país en 2012 en el que la proporción de personas que viven en alojamientos infraocupados es mayor (57,7 por 100), situación que es más frecuente en las viviendas situadas en áreas escasamente pobladas (64 por 100), en los hogares sin niños (70,7 por 100), los ocupados por dos adultos y un niño (61 por 100), entre los que poseen su casa en propiedad (61,7 por 100), las personas mayores (76,5 por 100) y con mejores ingresos (72,5 por 100).

La situación de crisis está afectando al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda, al producirse un aumento de la sobrecarga de los gastos relacionados con la vivienda respecto a los niveles de ingresos, de forma que pueden llegar a comprometerse la satisfacción de otras necesidades básicas e incluso la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que residen.

La crisis está afectando a la seguridad de la tenencia de la vivienda y a su asequibilidad

61. Número de habitaciones: incluye, además de los dormitorios, todas las que tengan 4 metros cuadrados o más, incluyendo la cocina pero sin incluir los cuartos de baño, los vestíbulos, los pasillos ni las terrazas abiertas.
62. Actualmente el 86,5 por 100 de las viviendas principales tienen entre tres y seis habitaciones, aunque el número más frecuente es cinco (en el 37,3 por 100 de los hogares) y la mayoría de las viviendas principales tiene una superficie útil entre 76 y 90 m².

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE LA SOBRECARGA DEBIDA A COSTES DE ALOJAMIENTO, Y DE LAS PERSONAS Y HOGARES QUE HAN TENIDO RETRASOS EN EL PAGO DE GASTOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA PRINCIPAL



Fuente: Eurostat e INE, *Encuesta de Condiciones de Vida* 2013. Resultados provisionales.

El incremento de los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal, se refleja en el aumento de los impagos, en la necesidad de cambiar de vivienda por motivos económicos y, en último término, en un aumento del número de personas sin hogar, especialmente entre los más pobres y vulnerables, dada su menor resistencia a las conmociones económicas y su escasa capacidad de pago⁶³.

En 2012, el 14,3 por 100 de la población española tenía problemas para afrontar los gastos relacionados con la vivienda, por exceder los costes de alojamiento⁶⁴ el 40 por 100 de su ingreso equivalente disponible, representando así una sobrecarga. Esta sobrecarga está siendo superior y más prolongada en España que en la UE-15 (gráfico III-11).

En España el perfil de las personas que sufren esta sobrecarga es similar al de la Unión Europea, pero su incidencia es mayor, y su evolución peor. Este problema afecta a la mitad de la población que se aloja en alquiler libre (50,4 por 100), es decir casi 3 millones de personas, pero también se da entre la población con menos ingresos (48,1 por 100). Afecta de forma preocupante a los hogares monoparentales (33,2 por 100), a los compuestos por un adulto menor de 65 años (30,7 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 (17,8 por 100), especialmente en los hogares compuestos por dos adultos con tres o más niños dependientes (27,6 por 100), con dos niños dependientes (16,3 por 100), y en las familias compuestas por tres adultos con niños dependientes (17 por 100).

63. Véase apartado 6, *El reto de la inclusión social* de este capítulo.

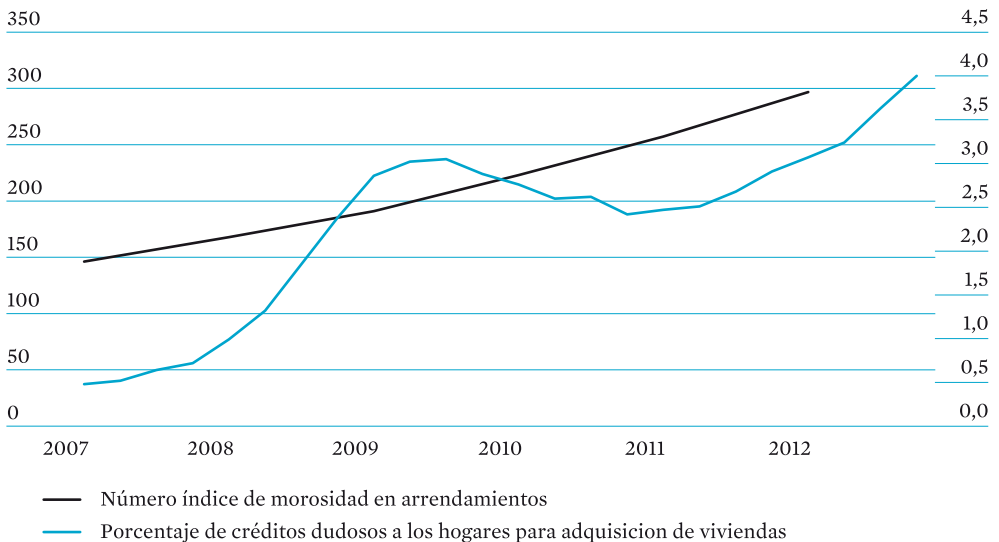
64. Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

Como consecuencia de esta sobrecarga, está aumentando la proporción de hogares que tienen retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda en la que residen (gráfico III-11). El colectivo que en mayor proporción sufre este problema son los extranjeros no comunitarios (20,2 por 100) y las familias monoparentales (11,3 por 100), que a su vez son grupos de población en los que el alquiler de la vivienda principal es más frecuente (67,3 y 17 por 100 respectivamente). Pero también sufren retrasos en los pagos en mayor proporción que la media, los parados (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 décil 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 de la crisis sigue tanto la morosidad en los alquileres de viviendas⁶⁵, como el ratio de dudosidad hipotecaria⁶⁶ (gráfico III-12).

Aumentan los retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE DUDOSIDAD HIPOTECARIA Y DE LA MOROSIDAD EN ARRENDAMIENTOS, 2007-2013



Fuente: Banco de España. Indicadores del Mercado de la Vivienda. Fichero de Inquilinos Morosos. VI Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos, España 2013.

65. 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.

66. 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

Ante estas dificultades para mantener la vivienda, las familias están utilizando numerosas estrategias residenciales. Algunas de ellas, para las que existen datos o indicadores aproximados, son el retorno al hogar de origen de las familias más afectadas por el desempleo, o el cambio de vivienda por motivos económicos.

Así, en 2012, 678.442 personas cambiaron de vivienda por motivos económicos⁶⁷. Esta razón supone el 13 por 100 de los cambios residenciales acaecidos ese año (aproximadamente 5 millones), motivo que alcanza una proporción entre el 20 y 27 por 100 entre las personas cuyos ingresos se encuentran en las 4 decilas de más bajas. Por otro lado, en el cuarto trimestre de 2013 había 469.000 hogares en los que la persona de referencia está jubilada o es pensionista, convivía al menos con una persona en paro, situación que casi se ha triplicado respecto al 2007 (159.000 hogares).

A pesar de ello, en los supuestos más extremos, las situaciones de vulnerabilidad residencial están incrementando el riesgo de devenir persona sin hogar⁶⁸. Vivir sin hogar es más que vivir sin techo, ya que se considera que no tienen hogar tanto las personas sin techo⁶⁹, como las que no tienen vivienda propia, como aquellas que residen en una vivienda insegura o inadecuada.

En el año 2013, la crisis económica no solo dificultó el mantenimiento de la vivienda, sino que siguió influyendo de forma negativa en el acceso a la vivienda de los jóvenes. El esfuerzo económico que debería realizar la población joven asalariada y los hogares jóvenes para acceder a la vivienda es mayor que un año atrás, a pesar de que los precios de compra y alquiler de vivienda se han abaratado en el último año. Tanto es así, que los hogares jóvenes deberían incrementar sus ingresos en un 43,8 por 100 para poder asumir la compra de vivienda sin dedicar más del 30 por 100 de sus recursos económicos al pago de las cuotas hipotecarias. Tampoco el alquiler parece una opción viable para la población joven, pues tan solo el 10 por 100 de los jóvenes con mayor nivel de ingresos podría acceder al alquiler de una vivienda sin riesgo de sobreendeudamiento.

Esta situación, junto al elevado desempleo juvenil y a la restricción en el acceso al crédito, está produciendo un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes, y un descenso en la creación de hogares. En 2013, la tasa de emancipación residencial apenas alcanza al 21,3 por 100 de las personas jóvenes de 16 a 29

Y se retrasa la emancipación residencial de los jóvenes

El esfuerzo económico que debería realizar la población joven asalariada y los hogares jóvenes para acceder a la vivienda es mayor que un año atrás, a pesar de que los precios de compra y alquiler de vivienda se han abaratado en el último año. Tanto es así, que los hogares jóvenes deberían incrementar sus ingresos en un 43,8 por 100 para poder asumir la compra de vivienda sin dedicar más del 30 por 100 de sus recursos económicos al pago de las cuotas hipotecarias. Tampoco el alquiler parece una opción viable para la población joven, pues tan solo el 10 por 100 de los jóvenes con mayor nivel de ingresos podría acceder al alquiler de una vivienda sin riesgo de sobreendeudamiento.

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.

67. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo sobre condiciones de la vivienda*. Año 2012.

68. FEANTSA, *Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. September 2012.

69. Véase apartado 5.8, Servicios sociales.

años, proporción que ha decrecido un 7,7 por 100, y que no había sido tan baja desde 2005⁷⁰.

2.2. LA VIVIENDA EN PROPIEDAD, ALQUILER Y PROTEGIDA: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las necesidades de vivienda insatisfechas, y la necesidad de reactivación y reconversión del sector de la construcción residencial, parecen apuntar a la necesidad de impulsar un nuevo modelo de política de vivienda. En este sentido, en 2013 se aprobaron dos nuevas normas⁷¹ con el objeto de promover el pequeño mercado de alquiler existente en España (Ley 4/2013), así como de mejorar el estado de conservación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios del parque de viviendas a través de la rehabilitación (Ley 8/2013). Los mismos objetivos también están presentes en el recién aprobado Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (recuadro III-6). A pesar del impacto positivo que este nuevo Plan tendría sobre el empleo, el medio ambiente y la satisfacción de las necesidades residenciales, hasta la fecha, se desconoce la cuantificación de los objetivos plurianuales y la financiación asociada a la mismos, y el grado de cumplimiento en su primer año de vigencia.

RECUADRO III-6. OBJETIVOS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles, concentrándolas en dos ejes (fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación y regeneración y renovación urbanas).
- Contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios.
- Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal, de su adecuación para la recogida de residuos y de su debida conservación.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario, desde los dos elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

Fuente: Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016.

70. Consejo de la Juventud de España. *Observatorio de Emancipación núm. 3 (Tercer trimestre 2013)*.

71. Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas y Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

2.2.1. La vivienda en propiedad

En España tradicionalmente se ha fomentado la propiedad como régimen de tenencia, teniendo un carácter más reciente la intervención pública respecto del fomento del alquiler. Sin embargo, las condiciones laborales y financieras de la crisis, junto a la mayor propensión al alquiler de la población inmigrante recibida en este decenio, parece que han hecho mella en el tradicional predominio del mercado de la vivienda en propiedad. Por primera vez desde 1981, en la última década se ha interrumpido la tendencia al alza registrada en el porcentaje de viviendas en propiedad, bajando del 82,2 al 78,9 por 100, mientras el alquiler ha aumentado de forma clara, especialmente en algunas comunidades autónomas.

Por otro lado, como consecuencia de las hipotecas adquiridas con anterioridad a la llegada de la crisis, el número de viviendas principales en propiedad con pagos pendientes casi se ha duplicado en esta década, pasando de poco más de 3 millones a cerca de 6. Este aumento, aunque generalizado en todas las comunidades autónomas, es mayor en Canarias (del 17,8 al 32,1 por 100). Sin embargo, el número de viviendas totalmente pagadas ha disminuido un 2,4 por 100 en 10 años (cuadro III-6).

*Baja la propiedad,
aumenta el alquiler y se
duplican las viviendas
con pagos pendientes*

CUADRO III-6. EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PRINCIPALES Y DE SUS RESIDENTES POR RÉGIMEN DE TENENCIA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2001-2011
(Número y porcentaje de cada régimen sobre el total)

	Censo 2001		Censo 2011		Variación intercensal	
	Número	%	Número	%	Número	%
Viviendas principales por régimen de tenencia	14.187.169	1,0	18.083.692	100,0	3.896.523	27,5
V. principal en propiedad, totalmente pagada	7.197.098	50,7	7.026.578	38,9	-170.520	-2,4
V. principal en propiedad, con pagos pendientes	3.237.268	22,8	5.940.928	32,9	2.703.660	83,5
V. principales propias por herencia o donación	1.220.013	8,6	1.307.481	7,2	87.468	7,2
V. principales en alquiler	1.614.221	11,4	2.438.574	13,5	824.353	51,1
V. principales gratis, a bajo precio u otra forma	915.426	6,5	1.370.130	7,6	454.704	49,7
Residentes en viviendas principales	40.595.861	100,0	46.574.725	100,0	5.978.864	14,7
Propia, por compra, totalmente pagada	20.531.715	50,6	17.016.530	36,5	-3.515.185	-17,1
Propia, por compra, con pagos pendientes (hipotecas)	9.798.445	24,1	16.657.155	35,8	6.858.710	70,0
Propia por herencia o donación	3.312.710	8,2	3.130.335	6,7	-182.375	-5,5
Alquilada	4.406.024	10,9	6.378.180	13,7	1.972.156	44,8
Cedida gratis o a bajo precio	1.006.094	2,5	1.009.320	2,2	3.226	0,3
Otra forma	1.540.873	3,8	2.383.205	5,1	842.332	54,7

Fuente: INE, *Censo de población y viviendas 2001 y 2011*.

Consecuentemente ha aumentado la población con compromisos crediticios. Además, los datos del Censo 2011, informan de algunas características de esta población: el 27 por 100 de las personas eran extranjeras, un 37 por 100 españoles, un 15 por 100 estaba desempleada y 8 por 100 tenía un trabajo a tiempo parcial.

Pero la crisis económica está provocando que muchos ciudadanos, suscriptores de préstamos hipotecarios para la adquisición de su vivienda habitual, se vean en importantes dificultades para atender a sus compromisos por causas que les son ajenas.

Esta situación continúa mostrándose a lo largo de 2013, con una importante aceleración de las ratios de dudosidad hipotecaria, que alcanza en septiembre de 2013 una tasa del 5,36 por 100 (gráfico III-12). El aumento de estas situaciones críticas se refleja en un aumento de las ejecuciones hipotecarias.

A pesar del profundo impacto que para las familias tiene el perder sus hogares, hasta 2014 se ha carecido de fuentes de información que recojan las diferentes características y dimensiones reales del problema. Diversos organismos, como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o el Colegio de Registradores de la Propiedad⁷², han ido suministrando sucesivamente información parcial sobre los procesos de ejecución hipotecaria, pero solo recientemente, el Banco de España ha empezado a elaborar una nueva estadística de procesos de ejecución hipotecaria de viviendas, cuyos datos proceden de un cómputo estricto de las ejecuciones lanzadas desde las entidades⁷³ (cuadro III-7).

En 2013, 49.694 familias se encontraban en un proceso de ejecución hipotecaria, cifra que supone un aumento del 11 por 100 respecto a 2012. La mayor parte de las entregas de viviendas correspondieron a la vivienda principal (78 por 100), aunque en 2013 (38.961) se observa un ligero descenso respecto a 2012. Las daciones en pago en el caso de la vivienda principal en 2013 (13.178), suponen el 33,8 por 100 del total de desahucios, cifra que se sitúa por debajo del porcentaje del 38,8 por 100 de 2012.

Para dar respuesta a este problema, ya durante 2012 se aprobaron algunas medidas para atenuar las situaciones más extremas de los deudores hipotecarios en torno a algunas cuestiones ligadas a las condiciones de los contratos hipotecarios, y sobre el resarcimiento de la deuda hipotecaria. En 2013, tanto instancias nacionales, como

Aumentan las ejecuciones hipotecarias en 2013

Y la necesidad de perfeccionar el marco de protección a los deudores hipotecarios

72. Véase epígrafe de vivienda Memoria CES 2012.

73. La información solicitada a las entidades correspondientes a 2012, es análoga a la que se solicitó en 2012: entregas de viviendas adjudicadas o recibidas en pago de deudas surgidas por operaciones de crédito a los hogares para la adquisición de viviendas, distinguiendo entre vivienda habitual y otro tipo de vivienda (segunda residencia o viviendas para alquiler). Sin embargo, los datos de 2013 no son ya los de una encuesta, sino datos procedentes de un requerimiento de la Circular del Banco de España (CBE) 1/2013, y por tanto se refieren al total de entidades de depósito.

CUADRO III-7. PROCESOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA SOBRE VIVIENDAS, 2012-2013

Procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas	Vivienda habitual		Otras viviendas		Total viviendas	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Núm. de hipotecas para la adquisición de viviendas	6.029.177	5.887.993	552.631	574.490	6.581.808	6.462.483
Entregas de viviendas	39.051	38.961	5.694	10.733	44.745	49.694
Entregas voluntarias	19.716	17.907	1.255	3.614	20.971	21.521
De las que: daciones en pago	15.174	13.178	793	2.995	15.967	16.173
Entregas judiciales	19.335	21.054	4.439	7.119	23.774	28.173
Entregas judiciales, vivienda vacía	16.463	19.386	4.077	6.727	20.540	26.113
Entregas judiciales, vivienda ocupada	2.872	1.668	362	392	3.234	2.060

Fuente: Banco de España, nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas, 19.05.2014.

europas e internacionales⁷⁴, han llamado la atención sobre el aumento de la morosidad de las hipotecas suscritas por particulares, la escasa aplicabilidad de las reformas⁷⁵ en los últimos años, e incluso sobre la necesidad de complementar estas reformas mediante la introducción, entre otras medidas, de un régimen de insolvencia personal⁷⁶, aunque con condiciones estrictas que preserven la cultura de pago.

La necesidad de perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores, ha llevado a que el Gobierno haya aprobado una nueva Ley al respecto en 2013⁷⁷. En esta norma se prevé también la suspensión inmediata, por un plazo de dos años, de los lanzamientos de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión (la suspensión finaliza el 15 de mayo de 2015). Esta medida tiene carácter excepcional y temporal, aunque los colectivos sociales considerados vulnerables, que se pueden acoger son los mismos que los incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 27/2012.

Por otro lado, se limitan los intereses de demora a tres veces el interés legal del dinero de los créditos que recaigan sobre la vivienda habitual, se prohíbe la capitalización de dichos intereses y se establece que, en caso de que el resultado de la ejecución fuera insuficiente para cubrir toda la deuda garantizada, dicho resultado se aplicará en último lugar a los intereses de demora, de tal forma que se permita, en la mayor medida posible, que el principal deje de devengar intereses. Además, como consecuencia de

74. Banco Central Europeo, *Dictamen sobre protección de los deudores hipotecarios* (CON/2013/33), de 22 de mayo de 2013, y Fondo Monetario Internacional, Declaración final de la "Consulta del artículo IV de 2013 con España", Madrid el 18 de junio de 2013.

75. El Informe de la Comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas reconoce que muy pocas personas se han podido acoger al mismo.

76. Véase apartado 4 sobre Consumo y protección de los consumidores y usuarios.

77. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, en la venta extrajudicial se introduce la posibilidad de que el notario pueda suspender la misma, cuando las partes acrediten que se ha solicitado al órgano judicial competente que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, o su continuación sin la aplicación de las cláusulas abusivas. Además, se faculta expresamente al Notario para que advierta a las partes de que alguna cláusula del contrato puede ser abusiva.

Igualmente, se permite condonar parte de la deuda remanente de una ejecución hipotecaria y que el deudor participe de la eventual revalorización futura de la vivienda ejecutada, siempre que se cumplan ciertas condiciones de pago⁷⁸. Asimismo, se duplica el plazo para que el rematante de una subasta consigne el precio de la adjudicación. Además, el valor de tasación de la subasta no puede ser inferior al 75 por 100 del que sirvió para conceder el préstamo. Finalmente, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, tanto en lo que afecta al ámbito de aplicación, incluyendo a los avalistas hipotecarios, como en lo relativo a las características de las medidas que se pueden adoptar.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo⁷⁹ ha vuelto a poner de manifiesto el problema de los deudores hipotecarios sin recursos, y la falta de respuesta del sistema económico y jurídico para hallar una solución (recuadro III-7), situación que también se ha confirmado por las altas instancias judiciales en un sentido similar.

El proceso de ajuste del sector inmobiliario que alcanza su sexto año en 2013, se manifiesta en la caída de los precios, de la actividad inmobiliaria⁸⁰ y en un claro debilitamiento de la demanda.

En 2013 continúa la debilidad del mercado de la vivienda en propiedad

Los fundamentos de la demanda potencial de vivienda habitual no presentaron mejorías claras en 2013, como muestra la bajada de la renta bruta disponible de los hogares, la difícil situación del mercado laboral y el descenso en la creación de hogares, producto tanto del retraso en la emancipación residencial de los jóvenes, como de la inversión de los flujos migratorios (cuadro III-8).

Sin embargo, en 2013, la vivienda adquirida en propiedad mediante un préstamo resulta más asequible a los hogares de nueva creación. Pero dicha mejoría, producto del descenso de los precios de la vivienda y los tipos de interés moderados, no se ha traducido en un aumento de las compra de vivienda, pues nuevamente la recesión económica está conllevando mayores dificultades para que la menor necesidad potencial

78. Para beneficiarse de la condonación el deudor tiene que pagar, dentro del plazo de cinco años, el 65 por 100 de la deuda pendiente; si ello no es posible tiene la oportunidad de verse liberado de la deuda si satisface, en un periodo de 10 años, el 80 por 100 de la deuda restante.

79. Véase Defensor del Pueblo, *Crisis Económica y Deudores Hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, actualización a 9 de abril de 2013.

80. Véase epígrafe construcción del capítulo I de esta Memoria.

RECUADRO III-7. PROBLEMAS DE LA NORMATIVA ADOPTADA RESPECTO A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

- El escaso ámbito de aplicación de las normas, ya que quedan excluidos los colectivos sociales que no reúnan todos y cada uno de los requisitos anteriores como, por ejemplo: las familias con dos hijos, por no ser familia numerosa; una familia monoparental con un hijo; los jubilados; personas que no han perdido el empleo, pero las bajadas salariales hacen imposible pagar sus deudas o se han visto obligadas a endeudarse más para poder vivir hundiéndose su economía del todo.
- Por estar únicamente encaminadas a la deuda hipotecaria generada por la vivienda habitual.
- La suspensión del lanzamiento durante dos años no paraliza los intereses de demora.
- Se excluye de la aplicación de la suspensión del lanzamiento los casos en los que el adjudicatario es un tercero en lugar de un banco.
- La nueva legislación no impide que sobre el desahuciado pueda seguir pagando una deuda de por vida con su entidad acreedora, aunque establece un sistema de quitas.
- Por último, y más importante, por la necesidad social de buscar soluciones amplias que tengan en cuenta otras circunstancias, que eviten la exclusión social y la vuelta al trabajo y al cobro ilegal, lo que conlleva la elusión en el pago a los acreedores.

Fuente: estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo. Actualización a octubre de 2013.

de vivienda se convierta en efectiva. Esta situación de menor demanda de financiación, junto a la persistencia de la restricción crediticia se traduce en un bajo ritmo de concesión de nuevos préstamos a los hogares para adquisición de vivienda y el endurecimiento de las condiciones de aprobación de los mismos (cuadro III-8).

2.2.2. La vivienda en alquiler

Según los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011, el parque de viviendas en alquiler se cifra en 2.438.574 viviendas, un 51,1 por 100 más que en 2001, pasando su presencia en el parque del 11,4 al 13,5 por 100. Este aumento en la última década ha sido superior al del total de hogares (cuadro III-5) y que aunque favorecido por las reformas emprendidas en los últimos años para hacerlo más atractivo, se debe a una mayor demanda. La proporción de viviendas principales en alquiler ha aumentado en casi todas

CUADRO III-8. EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD

Demanda	2011	2012	2013
Hogares (EPA. Metodología 2005)			
Número (millones)	17,39	17,41	17,40
Variación interanual (miles)	142	12	-2
Mercado de trabajo			
Ocupados (EPA. Metodología 2005) (variación interanual) (miles)	-601	-850	-199
Tasa paro juvenil (20-29 años) (Metodología 2005)	32,7	38,4	40,6
Núm. de transacciones de compraventa de viviendas ante notario (Ministerio de Fomento)			
Total nacional (tasa interanual)	-28,9	4,2	-17,4
Total nacional (miles)	349	364	300
Accesibilidad			
Índice de Precios de la Vivienda (INE) (Tasa interanual)			
Total Nacional	-7,4	-13,8	-10,5
Vivienda de segunda mano	-5,2	-12,3	-10,4
Vivienda nueva (1a transmisión)	-9,5	-14,9	-10,8
Medidas de esfuerzo			
Precio de la vivienda/ RBD por hogar	6,5	6,0	5,8
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	37,6	33,0	33,2
Esfuerzo teórico anual con deducciones	30,5	26,7	33,2
Financiación			
Crédito a los hogares para adquisición de viviendas			
Tasa interanual	-0,6	-2,8	-4,2
Saldo en porcentaje del PIB	63,8	62,5	60,0
Número de préstamos hipotecarios nuevos (tasa interanual)			
Total	-33,6	-46,8	-27,1
Para la adquisición de vivienda	-44,7	-12,4	-28,1
Condiciones de financiación			
Plazo medio de nuevas hipotecas (años)	24,5	23,2	22,2
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (operaciones nuevas)	57,9	58,3	57,5
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	12,5	15,7	14,9
Tipo de interés de los préstamos libres (%)	3,5	3,4	3,2

Fuente: Banco de España, *Indicadores del Mercado de la Vivienda*.

las comunidades autónomas en la última década, pero en Castilla-La Mancha (del 6,8 al 10,3 por 100) y Navarra (del 7,7 al 10,9 por 100) este incremento ha sido más elevado.

Las características de parque de viviendas en alquiler, muestran que aunque ha mejorado en la última década en comparación con el parque en propiedad, es más antiguo (la edad media de la vivienda es de 38 años frente a 34), se encuentra en peor estado de conservación (un 9,3 por 100 de las viviendas en alquiler se encuentran en un estado ruinoso, malo o deficiente frente al 4,7 de las viviendas en propiedad), y las viviendas tienen una menor superficie media (78 m²) y una superficie media por ocupante menor (28,9 m²).

Por el lado de la demanda, el balance censal muestra una recuperación del alquiler de viviendas, pues en 2011, 6.378.180 personas residían habitualmente en este régimen, es decir, 1.972.156 personas más que en 2001 (44,8 por 100 de incremento intercensal). Esta mayor demanda de una vivienda en alquiler se debe en buena parte al impacto de la inmigración, pues en los hogares con algún miembro de nacionalidad extranjera, el tipo de régimen de tenencia más frecuente es el de alquiler (49,9 por 100), mientras que en los hogares con todos sus miembros de nacionalidad española las viviendas en alquiler representan un 8,4 por 100. Pero también es atribuible a factores asociados a la crisis económica, pues este régimen de tenencia ofrece mayores posibilidades de disminuir el endeudamiento de los hogares, ofrece una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar, y es una posible estrategia de cambio residencial ante las dificultades de mantenimiento de la vivienda habitual en propiedad. Así, por ejemplo, el 19 por 100 de los que residían en alquiler en 2011 son parados que han trabajado anteriormente.

En el marco económico actual, las implicaciones negativas de índole social, laboral y económica que tiene esta característica del mercado de la vivienda, ha llevado al

Se aprueba una nueva Ley de alquiler que intenta dinamizar este mercado

Gobierno a aprobar una Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, cuyo anteproyecto fue sometido a dictamen del CES. El objetivo fundamental es flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades

de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores con el objeto de poner a disposición del mercado arrendaticio el mayor número posible de las viviendas actualmente vacías y sin ningún uso. Sin embargo, hay que señalar que tan solo 410.277 de las viviendas vacías están en ciudades de más de 50.000 habitantes, que son las que concentran la demanda de alquiler. Esta cifra, además, debería reducirse un 15 por 100, que es la proporción de viviendas vacías que están en un estado ruinoso, malo o deficiente, y otra proporción no cifrable de no disponibles por diferentes motivos⁸³.

Este objetivo de dinamización del mercado se busca mediante la modificación de una serie de preceptos de la Ley de Arrendamientos urbanos⁸⁴ (LAU), pero

81. Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

82. Dictamen 2/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

83. Se puede tratar de pisos de personas mayores que viven en residencias o con un familiar, pendientes de herencias o comprados para que vivan los hijos cuando estudien en otra ciudad o cuando se emancipen.

84. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos.

también con la reforma de determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil⁸⁵, con el objeto de abordar algunos problemas en los procesos de desahucio (recuadro III-8).

RECUADRO III-8. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS

Flexibilidad en los contratos

- La revisión del precio del alquiler ya no se realizará como hasta ahora con el IPC.
- Ambas partes (arrendador y arrendatario) deberán pactar la actualización de la renta de mutuo acuerdo, y solo en defecto de pacto expreso, el contrato se actualizará aplicando a la renta correspondiente a la anualidad anterior la variación porcentual experimentada por el IPC.

Duración del arrendamiento

- La prórroga forzosa del alquiler a que tiene derecho el arrendatario desciende de 5 a 3 años, y la prórroga tácita automática pasa desde 3 años a uno.
- Los inquilinos podrán abandonar la vivienda avisando con un mes de antelación, y una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días.
- Se reconoce la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento. Se podrá pactar en el contrato que en caso de desistimiento el inquilino deberá indemnizar al propietario con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir.
- El propietario puede recuperar la vivienda para destinarla a vivienda permanente en determinados supuestos, siempre que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato y sin la obligación de que esto se haya previsto expresamente en el contrato.

Régimen jurídico e inscripción en el Registro de la Propiedad

- Para normalizar el régimen jurídico del arrendamiento de viviendas e incentivar la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad:
 - Los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no podrán surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho.
 - El tercero adquirente de una vivienda que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito.

85. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil.

RECUADRO III-8. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS (*continuación*)

Demandas de desahucio

- Se vincula el lanzamiento a la falta de oposición del demandado, de tal modo que si este no atiende el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse, el secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio y producirá el lanzamiento, frente al sistema actual que impide señalar el lanzamiento hasta que no se sepa si la vista se ha celebrado o no.
- Se agilizan los plazos y procedimientos judiciales para recuperar la vivienda en caso de impagos o incumplimiento de otros puntos del contrato por parte de los inquilinos.
 - En caso de morosidad, incluso con un solo mes de impago (el inquilino tiene diez días de plazo para pagar desde que recibe el requerimiento de abono), se rescinde el contrato y se inicia el procedimiento de desahucio.
 - El desalojo podrá efectuarse a los diez días, reduciendo los trámites y notificaciones.
 - Se habilita un plazo de 10 días para que el arrendatario pague la deuda pendiente antes de iniciarse el proceso judicial o para que exprese sus alegaciones ante una posible denuncia.

Pese a estas novedades, cabe recordar que todavía hay algunas cuestiones no resueltas, como señalaba el CES en su dictamen. Por el lado de la oferta, se consideraba que el *stock* de viviendas terminadas de nueva construcción, que por ubicación y características puedan tener una demanda potencial, debería ir prioritariamente dirigido a satisfacer dicha demanda de alquiler. Sin embargo, el Fondo de Alquiler Social de Viviendas parece que en el primero de sus dos años de vida, ha concedido la décima parte de los pisos que posee (6.000).

Además para lograr la necesaria dinamización de este mercado, no solo se deben utilizar instrumentos que actúen desde el lado de la oferta, sino también medidas de diverso tipo que impulsen y fortalezcan la capacidad de acceso de los demandantes potenciales de vivienda en alquiler. En este sentido, dado que en España el alquiler está sobre todo asociado a los colectivos de menor solvencia económica, que son precisamente los que están siendo más afectados por la crisis, el CES considera que sería necesario establecer medidas en concreto dirigidas a satisfacer las necesidades de alojamiento en régimen de alquiler de la población o segmentos de población más desfavorecida⁸⁶, sin que ello se traduzca en aumentos en el

86. Cuestiones que han sido recogidas en el nuevo plan estatal (véase siguiente epígrafe).

precio de los alquileres, ni en una menor seguridad jurídica para los arrendatarios. Por ello, considera que la menor duración de los arrendamientos no parece que garantice eficazmente los fines de dinamización del mercado del alquiler, y podría restar incentivos a la demanda, o que la libertad de pacto en la actualización de la renta podría profundizar en el desequilibrio en el tratamiento a las dos partes del arrendamiento, acentuando la asimetría de poder contractual en dicha relación jurídica.

En España el alquiler de la vivienda está todavía bastante asociado a familias de bajo poder adquisitivo y a colectivos de baja solvencia económica, especialmente afectados por la crisis. Por ello, como se ha visto anteriormente, la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, no solo son mayores en los hogares que residen en alquiler, sino que el agravamiento de la crisis económica está provocando un importante aumento de los mismos (del 35,9 por 100 en 2007, al 50,4 por 100 en 2012). Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España, continuó creciendo en 2012 (gráfico III-12). Además otros indicadores apuntan en el mismo sentido. Así, según el CGPJ, el 56,8 por 100 del total de lanzamientos efectuados en 2013 (67.189), fueron lanzamientos de alquileres (38.141), aunque esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales. Finalmente, según datos del INE, la falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilen fue la principal causa (92,5 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente sobre arrendamientos urbanos en 2012⁸⁷ (12.546).

Desahucios que, según algunos indicadores, parece que siguen creciendo con la crisis

Esta falta de información sobre desahucios por impago de alquiler posiblemente se solventará con la creación de un registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, que prevé la nueva ley para fomento del alquiler, con el fin de dar más garantías a los propietarios para que se animen a sacar al mercado sus viviendas vacías. Sin embargo, dicho registro genera alguna preocupación desde el punto de vista de la gestión de la protección de datos personales, y sobre sus posibles efectos en algunos derechos de los ciudadanos.

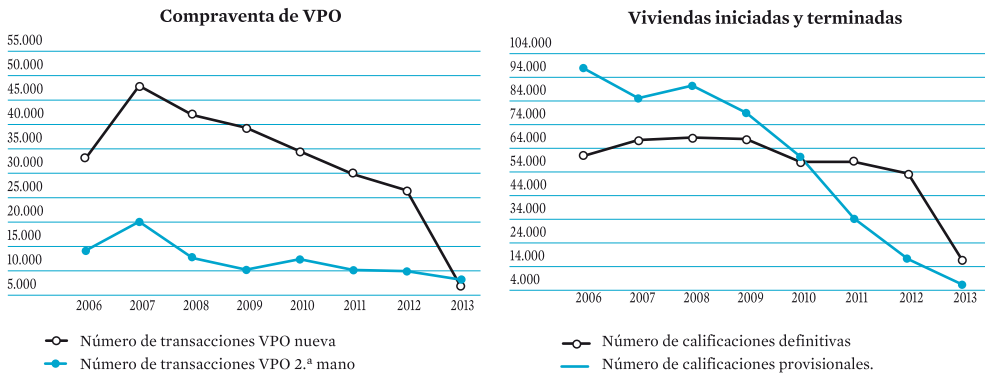
2.2.3. La vivienda protegida

El papel de la vivienda social para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un precio o alquiler asequibles, y su función de amortiguadora del impacto de la crisis, reconocida recientemente por la Unión Europea⁸⁸, se ve debilitada en España

87. Como consecuencia de la aplicación de unos nuevos criterios metodológicos y de la introducción de los decretos, los resultados de 2012 no son directamente comparables con los de años anteriores.

88. Informe del Parlamento Europeo, de 30 de abril de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293[INI]).

GRÁFICO III-13. EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN, Y DE LAS VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS



Fuente: Ministerio de Fomento, *Estadística de la Vivienda Protegida*.

por las dificultades para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. La falta de ajuste de esta política de vivienda a las necesidades residenciales de la población actualmente, se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías.

A pesar de la crisis, los precios de la vivienda protegida se mantienen bastante constantes desde 2008, situándose en 2013 en 1.114 euros/m², lo que equivale al 74 por 100 de los precios de mercado. El mayor impacto de la crisis en los grupos de población a los que van dirigidas estas viviendas, junto al nivel de precios y el aumento de las dificultades de acceso al crédito para su compra, pueden hacer estas viviendas inasequibles. Por esta razón, continúa la disminución en el volumen de ventas de viviendas protegidas nuevas que se inició en 2007, pero que en 2013 ha sido especialmente intenso (74 por 100), y que también alcanza a las viviendas de segunda mano. Esta situación, junto a un contexto de contención del gasto público, y de crisis en el sector residencial, ha provocado un importante descenso en los ritmos de iniciación y terminación de este tipo de viviendas (gráfico III-13).

Tal y como señala un informe del Defensor del Pueblo⁸⁹ específico, 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

Viviendas de protección oficial vacías y algunas recomendaciones para su ocupación

89. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, marzo 2013.

la vivienda; o que en algunas zonas los precios de las viviendas libres hayan bajado tanto que son inferiores a los protegidos.

Aunque se desconoce la cifra total de viviendas de protección oficial desocupadas, su mera existencia resulta ineficiente y poco aceptable cuando hay personas que padecen la falta de una vivienda adecuada. Por ello, según dicho Informe se debe exigir a las administraciones eficacia y diligencia en esta gestión, para lo cual es preciso conocer el número de viviendas protegidas vacías, las causas de ello, su estado de conservación, y las dificultades para una acción eficiente.

Finalmente, hay señalar que entre las recomendaciones del citado Informe para facilitar la ocupación de estas viviendas vacías (recuadro III-9), una de las principales se refiere a la conveniencia de que todo este parque se ofrezca en alquiler, a personas y familias en condiciones de renta tales que permitan a las personas beneficiarias el acceso y el mantenimiento en las mismas, para lo cual se proporcionan unos indicadores de posibles valoraciones de alquiler.

Finalmente, este *stock* de vivienda sin vender es la causa, según la propia Exposición de motivos de la nueva normativa de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que ha llevado a establecer la reducción de la reserva de techo para vivienda protegida, del vigente 30 por 100 de la edificabilidad residencial al 10 por 100 en las actuaciones que se realicen en suelo urbanizado.

En los últimos años en España se han establecidos medidas, tanto desde el punto de vista de la oferta como la demanda, de muy diversa índole para fomento del alquiler social⁹⁰, con el objeto de paliar los efectos que la crisis económica y de la vivienda están teniendo en aquellas personas que no disponen de medios económicos suficientes para hacer frente al coste de alquiler.

Nuevas ayudas al alquiler y para crear un parque público, ante la insuficiencia actual

Los últimos datos disponibles muestran que no han funcionado como se esperaba. Así en 2012, la mayoría de las viviendas protegidas de los planes estatales y autonómicos⁹¹ son destinadas a la venta (12.727), mientras que la oferta de vivienda social en alquiler es todavía muy exigua (2.973). Sin embargo, hay que señalar la preocupación por esta cuestión, que se manifiesta, a título de ejemplo, en la incipiente aportación al parque en las iniciativas protagonizadas por obras sociales y ONG, el estudio de los rasgos de esta modalidad de parque por parte de la Asociación Española de Promotores

90. Por ejemplo, para fomentar el aumento del parque de vivienda protegida en arrendamiento en el Plan de vivienda 2009-1012, se estableció un programa para su promoción, ayuda que también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como vivienda protegida para alquilar. Desde el lado de la demanda, en el Plan de vivienda 2009-1012 se previeron ayudas económicas a los demandantes de vivienda en régimen de alquiler, o que el alquiler con opción a compra, sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.

91. Ministerio de Fomento, *Estadística de Vivienda Protegida*.

RECUADRO III-9. MEDIDAS PARA FACILITAR LA OCUPACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS VACÍAS

- A) Adoptar medidas encaminadas a modificar el régimen de las viviendas con protección pública que estén vacías para facilitar su ocupación. En concreto:
- Recalificación de viviendas, inicialmente calificadas para venta, al régimen de alquiler, y reconocer a los promotores y a los inquilinos las subvenciones por arrendamiento.
 - Autorización temporal para utilización en arrendamiento de viviendas calificadas para venta, extendiendo las ayudas públicas previstas para los alquileres.
 - Las ayudas públicas al alquiler deben dirigirse a las capas de la población más necesitadas, con controles para evitar el fraude.
 - Intermediación de alquiler de viviendas desocupadas, con avales para los inquilinos, seguros de impago de rentas, acondicionamiento de viviendas puestas en alquiler y subvenciones a los inquilinos, formalización gratuita del contrato, abono de la fianza, etc.
 - Fomento del arrendamiento con opción de compra mediante el ejercicio gratuito de la opción o sin penalización si no se ejercita.
 - Facilitar a los solicitantes la tramitación necesaria de los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida, simplificándola de modo que resulte más ágil y así sea más fácil acceder a la vivienda que se necesita.
- B) Ejercitar, o hacerlos más frecuentes, los derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto); y constituir derechos de superficie como forma de disposición de suelo.
- C) Que se realicen en los inmuebles las obras de reparación necesarias con la máxima celeridad.
- D) Alternativamente, arbitrar un procedimiento para establecer la preferencia entre los demandantes que voluntariamente estén dispuestos a acceder a viviendas vacías, asumiendo ellos mismos las reparaciones precisas.

Fuente: Defensor del Pueblo, *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, marzo 2013.

Públicos de Vivienda y Suelo⁹² (AVS), o el debate sobre como movilizar la vivienda vacía hacia el alquiler.

Además, pese al impacto de la crisis en el acceso y mantenimiento de la vivienda en propiedad, y de las diferentes medidas adoptadas en los últimos años para facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población

92. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), Diagnóstico 2012, La gestión de la vivienda pública de alquiler.

con escasos medios económicos, según datos de Eurostat, la población española que reside en alquiler a precio reducido se mantiene bastante constante, situándose en 2012, en el 8,3 por 100, frente al 11 por 100 de la UE-27, y bastante lejos de países como Reino Unido (17,5 por 100), Francia (16,8 por 100) o Portugal (14 por 100).

Por ello, el último Plan de Vivienda 2013-2016, incide especialmente en esta cuestión, con el establecimiento de un Programa de ayudas al alquiler de vivienda, y con un programa para fomentar la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.

El Plan contempla ayudas a todas las rentas que no superen tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de hasta el 40 por 100 del alquiler, siempre que este no exceda los 600 euros al mes. Con tales medidas se pretende facilitar el acceso a una vivienda a 133.000 beneficiarios, que, no obstante, no podrán superar el límite de 2.400 euros anuales durante un periodo de doce meses, aunque prorrogables hasta la finalización del plan en 2016⁹³. Medidas como estas es posible que estimulen la salida al mercado de parte del parque de viviendas vacías. Finalmente, señalar que estas ayudas del Plan son compatibles con la desaparecida Renta Básica de Emancipación.

Por otro lado, el nuevo Plan tiene como objetivo crear un parque público de vivienda en alquiler protegido para rentas que no superen tres veces el IPREM, aunque está por definir de cuántas viviendas constará y en dónde se ubicarán. Este parque se formaría con las viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación, de promotores públicos y organizaciones sin ánimo de lucro. Parte de estas viviendas tendrán que ofertarse en régimen de rotación entre familias con rentas de hasta 1,2 veces el IPREM a un precio bonificado. La otra parte del parque público de vivienda se destinará a alquileres protegidos, de mayor duración y para ingresos familiares inferiores a tres veces el IPREM.

2.2.4. La rehabilitación de las viviendas existentes

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. Así, 10,7 millones de viviendas (el 42,7 por 100 del total) tiene una antigüedad inferior a 30 años y, dentro de este grupo, el 36 por 100 tiene menos de 10 años. Esta renovación del parque de viviendas en España, se refleja en que según datos del Censo de 2011, el 90 por 100 de la población considere bueno el estado de conservación del edificio. Sin embargo, en total 1.729.851 viviendas no se encuentran en buen estado, de las que 514.000 están desocupadas,

El estado, la eficiencia energética y la accesibilidad de los edificios es bastante mejorable

93. Estas ayudas serán de acceso preferente para las familias inmersas en procesos de desahucio, siendo la dotación económica máxima prevista para cada ayuda al alquiler de 200 euros. Para afrontarla, el Ministerio de Fomento destinará 1.500 millones de euros

y casi 1 millón de viviendas en condiciones deficientes se utilizan como vivienda principal. Actualmente, el porcentaje de viviendas principales, secundarias y vacías que no se encuentran en buen estado es 5,6, 6,8 y 15,1 por 100 respectivamente, siendo el parque de viviendas principales y vacías el que más ha mejorado en los últimos diez años (aproximadamente 3 puntos porcentuales frente al 1,5 de las secundarias).

Según el módulo de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) de 2012, en España la mayoría de los hogares está satisfecha con su vivienda (88 por 100), situación que apenas ha variado en relación con 2007. El grado de satisfacción aumenta ligeramente en los hogares cuya persona de referencia tiene más de 65 años (90,3 por 100) y desciende algo si se trata de hogares jóvenes (81 por 100). Satisfacción que también es algo inferior en los hogares con menos ingresos (82 por 100), y entre los hogares que residen en municipios de mayor tamaño (82,5 por 100).

Por otro lado, aunque la normativa obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, en 2011 solo el 23 por 100 del total de edificios residenciales existente (9.720.304), tienen algún tipo de instalación (salva-escaleras, rampas, etc.) que facilite el acceso, lo que significa que en torno a 7,5 millones de edificios podrían mejorar este aspecto. Por otro lado, si bien los edificios de 4 o más plantas en España suponen solo el 8,9 por 100 del total del parque de edificios residenciales, el 57 por 100 no tiene ascensor, lo que supone que casi medio millón de edificios carecen de esta instalación básica para mejorar la accesibilidad.

A ello hay que unir que, según los datos del Censo de 2011, el 54,6 por 100 de las viviendas españolas (13.759.266) y el 55,7 por 100 de los edificios residenciales (5.411.343) se construyeron con anterioridad a la fijación de los requisitos legales de eficiencia energética, lo que sitúa a España en una posición difícil de cara al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Estrategia Europa 2020.

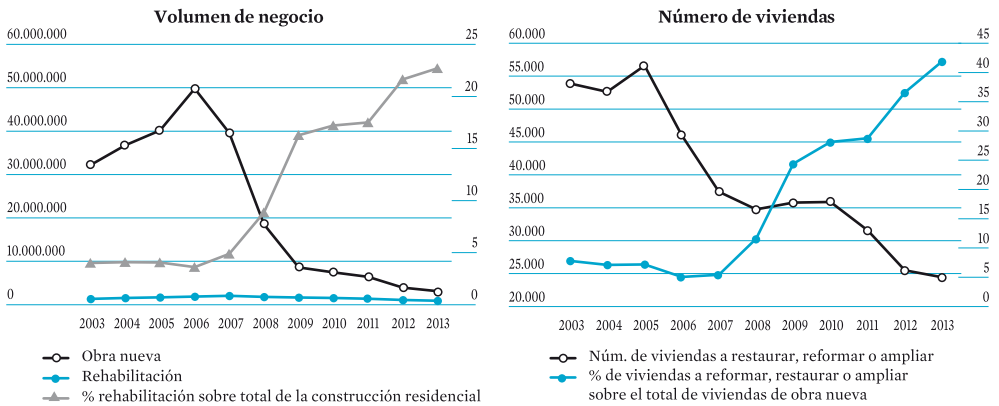
A pesar de que el parque de viviendas necesita actividades de rehabilitación, estas son escasas dentro del sector de edificación y además, en un contexto de crisis económica, decrecientes, pues en España el aumento de participación de la rehabilitación en el sector residencial del 11,6 por 100 en 2001 al 49 por 100 en 2013 se ha producido debido al descenso de la construcción de vivienda nueva. Atendiendo solo y exclusivamente al sector de la rehabilitación, desde el inicio de las crisis se han producido descensos sistemáticos en la misma, tanto en el ámbito de actividad, como de la inversión, aunque el ritmo parece haberse ralentizado algo en 2013 (gráfico III-14). Además, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es, asimismo, uno de los más bajos de la zona euro⁹⁴.

A pesar de ello, desciende la inversión y las actividades de rehabilitación de viviendas

94. Véase Memoria CES 2012.

GRÁFICO III-14. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE NEGOCIO Y NÚMERO DE VIVIENDAS DE OBRA NUEVA Y REHABILITACIÓN EN ESPAÑA

(Millones de euros y visados de dirección de obra)



Fuente. elaboración propia a partir del Boletín estadístico del Ministerio de Fomento.

El importante nivel de *stock* de vivienda de difícil salida a corto plazo, junto a algunas deficiencias del parque de viviendas en España, así como la importancia de la rehabilitación para la recuperación del sector, hacen que la apuesta por la rehabilitación se intensifique este año, con la tramitación de un nuevo marco legislativo⁹⁵ y las ayudas y medidas recogidas en el Plan Estatal 2013-2016.

En un contexto de crisis económica, la nueva legislación, entre otros objetivos, intenta aumentar la viabilidad económica de las actividades de rehabilitación, al flexibilizar el régimen jurídico aplicable al suelo urbanizado⁹⁶, reduciendo las cargas aplicables. Además, dicha normativa intenta facilitar la realización de obras para mejorar la accesibilidad y eficiencia energética de los edificios, hacer más viables las reformas que mejoran el estado de conservación de los edificios, y facilitar un instrumento con información completa sobre los edificios (recuadro III-10).

El Plan también contempla otras medidas para apoyar el nuevo marco legislativo, como son la futura puesta en marcha de un programa específico de ayudas y financiación para facilitar la ejecución de medidas de mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías

Ley de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Medidas de apoyo del nuevo plan estatal a la nueva legislación

95. Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

96. La legislación anterior (Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo) imponía a las actuaciones en suelo urbano casi las mismas cargas que al suelo urbanizable (cesiones de suelos a cambio de plusvalías, cesiones para zonas verdes, equipamientos, etc.).

RECUADRO III-10. NOVEDADES DE LA LEY DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA

Favorecer y hacer viable la rehabilitación

Legislación anterior	Legislación actual
<p>Ley del Suelo de 2008 impone a las actuaciones en suelo urbano casi las mismas cargas que al suelo urbanizable.</p> <p>Además, las plusvalías deben dedicarse a construir nueva vivienda protegida en suelos urbanizables.</p>	<p>Se reducen las cargas aplicables al suelo urbanizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> – No todo aumento de edificabilidad, densidad o cambio de uso ligado a una actuación de rehabilitación se considerará plusvalía. – Las posibles plusvalías podrán utilizarse para garantizar la viabilidad económica de la operación de rehabilitación.

Accesibilidad

<p>La Ley 26/2011 sobre Derechos de las personas con discapacidad obliga a garantizar la accesibilidad mediante “ajustes razonables” en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016, pero no se definen dichos ajustes.</p> <p>La Ley de Propiedad horizontal faculta a cualquier discapacitado, persona mayor de 70 años o “persona que preste servicios de voluntariado” a exigir la instalación de un ascensor. Cuando dicha decisión es voluntaria, la mayoría exigible en comunidades de propietarios es de 3/5 partes.</p>	<p>Se definen los “ajustes razonables” como aquellos que no supongan una carga desproporcionada o indebida teniendo en cuenta: su coste, las personas que deban pagarlo y los efectos discriminatorios que causa su ausencia.</p> <p>Se facilita la decisión voluntaria para garantizar la accesibilidad en las comunidades de propietarios, mediante la adopción del acuerdo por mayoría simple.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Eficiencia energética

<p>Todo propietario que vaya a vender o alquilar su vivienda debe entregar el Certificado de Eficiencia Energética, con carácter informativo (Directivas comunitarias 91/2002 y 31/2010).</p> <p>Es obligatorio realizar obras de eficiencia energética cuando se renueva la fachada o la cubierta de un edificio en más de un 25 por 100 (Código Técnico de Edificación).</p> <p>Está prohibido realizar obras de aislamiento térmico por el exterior o cerrar terrazas y balcones si se supera la edificabilidad ya autorizada.</p>	<p>Se podrá aumentar la edificabilidad de las viviendas, mediante el cerramiento de terrazas y balcones de manera uniforme, si con ello se consigue mejorar la eficiencia energética de todo el edificio en más de un 30 por 100.</p> <p>Para la realización de obras de aislamiento térmico por el exterior (envolvente del edificio) se podrán ocupar superficies de espacios libres o de dominio público, si técnicamente no existiera otra opción.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

RECUADRO III-10. NOVEDADES DE LA LEY DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA (*continuación*)

Estado de conservación de los edificios

Los propietarios tienen el deber de mantener sus inmuebles en condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad. Este deber está limitado para el propietario en un 50 por 100 del valor de reposición del inmueble (descontando el suelo). Todo lo que exceda de dicho 50 por 100, si el ayuntamiento no admite la demolición del inmueble, no se podrá exigir al propietario.

Se facilita que, a cambio de nueva edificabilidad, mayor densidad o cambios de usos y mediante la aplicación de economías de escala, la iniciativa privada pueda participar con recursos propios en estas actuaciones.

Una Memoria de viabilidad económica para cada actuación permitirá reinvertir los beneficios en ese mismo ámbito, a cambio de las cargas que se impongan.

Informe de evaluación del edificio

El Real Decreto-ley 8/2011 exige la Inspección Técnica de Edificios (ITE)⁹⁷ para cualquier edificación residencial con más de 50 años, situada en un municipio con más de 25.000 habitantes, antes del 1 de enero de 2015⁹⁸.

Se deroga la ITE y se sustituye por un Informe de Evaluación del Edificio (IEE)⁹⁹ que será obligatorio para edificios de bloque, con más de 50 años y exigible a partir del año 2019.

Fuente: Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

renovables. Asimismo, el plan incluye ayudas a la implantación del Informe de Evaluación de Edificios, con una subvención máxima del 50 por 100 del coste del mismo.

Además, el Plan 2013-2016 contempla el Programa de Fomento de la rehabilitación edificatoria. Este programa tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva, finalizados antes de 1981 y en los que, al menos el 70 por 100 de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Las

97. Algunas comunidades autónomas y ayuntamientos tienen su propia regulación, que aún es más exigente que la estatal.
98. La ITE solo revisa el estado de conservación del inmueble, a efectos de exigir la realización de obras, pero no la accesibilidad, ni informa sobre la eficiencia o ineficiencia energética del edificio.
99. El IEE es más completo: analiza, además del estado de conservación, la accesibilidad y la eficiencia energética del edificio, a efectos informativos. No produce duplicidades: si la ITE de un edificio ya se ha pasado, sigue siendo válida y solo cuando deba volverse a pasar, se incluirá la información sobre accesibilidad y eficiencia energética.

actuaciones en los edificios deben dirigirse a su conservación, la mejora de la calidad y sostenibilidad, y para realizar ajustes razonables en materia de accesibilidad.

El Plan también contempla otras medidas para apoyar el nuevo marco legislativo, como son la futura puesta en marcha de un programa específico de ayudas y financiación para facilitar la ejecución de medidas de mejora de la eficiencia energética y la utilización de las energías renovables. Asimismo, el plan incluye ayudas a la implantación del Informe de Evaluación de Edificios, con una subvención máxima del 50 por 100 del coste del mismo. Finalmente, dentro de esta política de apoyo, recientemente se ha aprobado un Real Decreto¹⁰⁰ por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios existentes

2.3. CAMBIOS EN LA MORFOLOGÍA URBANA Y CALIDAD DEL ENTORNO URBANO

El modelo de distribución de la población española continúa respondiendo en 2011 tanto a una concentración espacial de la población en torno a grandes núcleos urbanos, áreas metropolitanas y zonas periurbanas, como a fuertes desequilibrios territoriales de dicha concentración.

La concentración urbana de la población española ha crecido ligeramente (2 puntos porcentuales) en la última década. En 2011, el 78 por 100 de la población vivía en un municipio de más de 10.000.000 habitantes. Esta concentración se debe fundamentalmente al importante crecimiento de la población que reside en las ciudades de carácter intermedio (de 50.000 a 100.000 habitantes), ya que en las grandes ciudades la población crece aproximadamente igual que en el resto de España, y en las urbes menos que la media nacional (cuadro III-9). El importante aumento de población extranjera en las ciudades de carácter intermedio es uno de los principales factores también del aumento del número de hogares y del parque viviendas principales.

Sin embargo, este patrón de distribución de la población varía territorialmente. Así, por ejemplo, la menor concentración en las urbes, es más acusada en Madrid y Cataluña. Solo las grandes ciudades del País Vasco, Madrid y Asturias ganan comparativamente más población. Excepto en estas comunidades autónomas, el crecimiento de las ciudades intermedias (de 20.000 a 100.000 habitantes), es generalizado territorialmente, aunque los incrementos más importantes se producen en la Comunidad Valenciana y Baleares.

Finalmente, los municipios de menos de 5.000 habitantes pierden población, incluso en las regiones que tradicionalmente integran a una gran cantidad de municipios

La concentración urbana crece, pero solo las ciudades intermedias ganan población por encima de la media

un municipio de más de 10.000.000 habitantes. Esta concentración se debe fundamentalmente al importante crecimiento de la población que reside en las ciudades de carácter intermedio (de 50.000 a 100.000 habitantes), ya que en las grandes ciudades la población crece aproximadamente igual que en el resto de España, y en las urbes menos que la media nacional (cuadro III-9). El importante aumento de población extranjera en las ciudades de carácter intermedio es uno de los principales factores también del aumento del número de hogares y del parque viviendas principales.

100. Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y DEL PARQUE DE VIVIENDAS, SEGÚN TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2001-2011

Tamaño municipal	Censo 2011											Variación incensal		
	Población	Hogares	% población extranjera	% personas de más de 65 años	% Viviendas principales	% de Viv. principales en propiedad	% de Viv. principales en alquiler	Población (%)	Hogares (%)	Población extranjera (p.p.)	Personas de más de 65 años (p.p.)	Viviendas familiares (%)	Viv. principales en propiedad (p.p.)	Viv. principales en alquiler (p.p.)
Menos de 101 habitantes	67990	32,680	4,3	42,4	32,682	80,4	4,0	12,4	17,0	3,2	1,2	30,9	-8,7	0,8
De 101 a 500 habitantes	670,825	289,735	5,6	33,5	289,734	81,2	5,6	-6,1	1,9	4,1	-0,1	9,8	-5,9	1,1
De 501 a 1.000 habitantes	747,875	307,635	7,5	28,1	307,637	81,7	6,5	-6,1	1,2	5,4	-0,3	6,6	-3,6	1,0
De 1.001 a 2.000 habitantes	1.303,335	520,190	7,2	24,9	520,189	82,2	6,8	-8,6	-0,8	4,9	0,6	1,3	-1,8	1,1
De 2.001 a 5.000 habitantes	3.141,460	1.201,580	8,2	20,9	1.201,582	82,5	7,8	-0,5	7,7	5,6	0,2	5,9	-0,9	1,2
De 5.001 a 10.000 habitantes	3.850,100	1.445,420	9,6	17,4	1.445,422	81,0	10,1	10,1	17,8	6,2	0,1	16,8	-1,8	2,1
De 10.001 a 20.000 habitantes	5.103,755	1.921,015	11,0	16,6	1.921,013	80,5	11,2	9,2	18,2	7,1	1,1	12,6	-2,6	1,9
De 20.001 a 50.000 habitantes	7.387,280	2.788,140	12,4	15,4	2.788,142	80,3	12,5	26,5	29,2	7,9	1,4	33,3	-3,1	1,8
De 50.001 a 100.000 habitantes	5.825,575	2.198,995	13,4	15,2	2.198,994	79,0	14,5	37,7	36,1	9,4	1,4	48,5	-4,4	3,1
De 100.001 a 500.000 habitantes	10.968,395	4.287,325	10,6	17,5	4.287,326	78,9	14,5	16,1	24,8	7,5	2,4	24,4	-3,3	1,7
Más de 500.000 habitantes	7.508,235	3.090,970	13,4	20,0	3.090,970	73,4	20,1	7,2	16,7	8,0	1,3	11,2	-4,4	2,5
Total	46.574,725	18.083,690	11,3	18,0	18.083,692	78,9	13,5	14,0	21,5	7,5	1,0	20,3	-3,2	2,1

Fuente: INE, Censo de población y viviendas 2001 y 2011.

que pueden considerarse muy despoblados (comunidades autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y La Rioja), aunque en ellos residía en 2011 entre una cuarta parte y una tercera parte de la población de estas comunidades.

Los datos del censo 2011 reflejan que a medida que aumenta el tamaño del municipio, el porcentaje de viviendas principales es cada vez mayor, y el de viviendas secundarias menor. Respecto a las viviendas secundarias,

El parque de viviendas principales y en alquiler es más frecuente conforme aumenta el tamaño del municipio

hay que destacar la disminución del número de viviendas secundarias que han tenido las grandes ciudades¹⁰¹, que en muchos municipios apenas hay viviendas secundarias, y que los municipios mayores de 20.000 habitantes con mayor porcentaje de viviendas secundarias están todos ellos en la costa, mayoritariamente a orillas del Mediterráneo.

Las viviendas vacías apenas experimentan grandes diferencias por tamaño de municipio, aunque cabe destacar la reducción del número de viviendas vacías en las grandes ciudades: Madrid (-14,2 por 100), Valencia (-12,6 por 100) y Barcelona (-12,4 por 100).

La tenencia de la vivienda principal en alquiler es más frecuente conforme aumenta el tamaño del municipio. El parque de viviendas en alquiler sigue concentrado en las grandes ciudades (51 por 100), aunque algo menos que hace 10 años (54 por 100), pero donde más crece es en las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, que son las que más han crecido en población por efecto de la inmigración (cuadro III-9). Dentro del régimen de la vivienda en propiedad, hay que señalar los municipios de más de 100.000 habitantes, donde más había aumentado la población, son los que tienen unos porcentajes más elevados de las viviendas con pagos pendientes.

Los problemas de accesibilidad a los servicios disminuyen conforme mayor es el tamaño del municipio

La accesibilidad a los diferentes servicios es un factor importante en la valoración de las condiciones de vida del hogar. En 2012, los servicios de más difícil acceso para los hogares fueron los postales, un 16,3 por 100 tuvo dificultades de acceso, los sanitarios de atención primaria (14 por 100) y la enseñanza obligatoria (13,8 por 100).

En los municipios pequeños, los principales problemas de accesibilidad se dieron en los servicios bancarios (22,7 por 100), en las tiendas de alimentación (22,6 por 100) y en los servicios sanitarios de atención primaria (22 por 100).

101. Desde 2001 solo ha aumentado en siete de las cincuenta ciudades más grandes (Murcia, Badalona, Jerez de la Frontera, Castellón, Terrasa, Valencia y Cartagena).

CUADRO III-10. HOGARES CON DIFICULTADES DE ACCESO A ALGUNOS SERVICIOS Y TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2012

Tamaño del municipio	A tiendas de alimentación		A los servicios postales		A servicios bancarios		Al transporte público		A los servicios sanitarios de atención primaria		A centros de enseñanza obligatoria	
	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso	% de hogares que usan este servicio	% hogares con dificultades de acceso
Menos de 10.000 habitantes	96,4	22,6	62,3	19,7	97,6	22,7	36,3	21,7	95,6	22,0	24,3	18,8
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	96,0	12,8	61,0	17,7	98,5	14,6	44,5	13,4	95,8	17,0	29,2	14,6
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	98,9	11,6	62,8	19,6	97,6	13,9	55,4	11,8	95,4	12,7	30,2	12,0
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	97,8	8,8	61,0	14,8	97,8	10,2	73,0	7,3	96,0	9,4	26,2	12,6
Más de 500.000 habitantes	97,8	5,9	68,9	11,3	97,5	6,7	88,4	4,3	96,2	7,4	21,8	9,5
Total	97,2	12,3	62,8	16,3	97,8	13,7	58,9	10,0	95,8	14,0	26,3	13,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo año 2012, Condiciones de la vivienda.

Sin embargo el mayor tamaño del municipio conlleva mayores problemas con el entorno de la vivienda

Aunque 74,8 por 100 de los hogares afirmó no tener ningún problema relacionado con el entorno de su vivienda en el año 2012, un 14,6 por 100 manifestó estar afectado por ruidos, un 10 por 100 por delincuencia o vandalismo y un 7,8 por 100 por contaminación.

A diferencia de lo que sucedía con el acceso a los servicios, el mayor tamaño del municipio de residencia conlleva mayores problemas en la vivienda. Así, la contaminación afectó al 2,2 por 100 de los hogares de municipios pequeños y al 12,6 por 100 en los municipios grandes, y los ruidos al 5,9 por 100 en los municipios pequeños y al 18 por 100 en los de más de 500.000 habitantes. Los hogares de municipios pequeños también sufrieron en menor medida la delincuencia (4,3 por 100) que los que estaban situados en municipios grandes (16,5 por 100).

Finalmente, hay que señalar el aumento de las dificultades en la capacidad de mantener la vivienda con una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos. Según la ECV en 2012 el 17,9 por 100 de los hogares afirmó sufrir este problema (cuadro III-11), porcentaje 4,3 puntos mayor que el registrado en el año 2007, y que en el caso de los hogares con unos ingresos en el primer decil de renta se eleva al 30 por 100. A este respecto señalar que según los datos del Censo, en 2011, un 13,7 por 100 de las viviendas principales no tienen calefacción, y un 29,5 por 100 carece de instalación de calefacción, pero sí tiene algún aparato que permite calentar alguna habitación. En el caso de los hogares más vulnerables en relación con sus ingresos, y de aumento de los gastos asociados a la vivienda este problema se ha relacionado con situaciones denominadas como de “pobreza energética”, una cuestión que ha propiciado algunas iniciativas este año¹⁰². Hay que señalar que uno de cuatro hogares tiene dificultades para mantener su vivienda suficientemente fresca durante el verano, proporción que aumenta al 34,8 por 100 para los hogares con menos ingresos.

Periódicamente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas realiza la denominada *Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales* (EIEL), que tiene como objetivo conocer periódicamente la situación y el nivel de dotación de infraestructuras y equipamientos locales. Según los datos de esta encuesta, en 2011, 3.083.085 viviendas situadas en municipios menores de 50.000 habitantes¹⁰³ (8.530.766) no contaba con alguno de los servicios básicos, de abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, depuración de aguas residuales, o recogida residuos urbanos. La depuración de aguas residuales constituye el déficit más

Déficit de infraestructuras básicas en municipios menores de 50.000 habitantes

102. Véase en esta Memoria apartado 4.2, Protección de los consumidores y usuarios.

103. Con la excepción de las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla.

CUADRO III-11. HOGARES QUE SUFREN DETERMINADOS PROBLEMAS EN LA VIVIENDA POR TAMAÑO DEL MUNICIPIO, 2012
(Porcentajes)

Tamaño del municipio	Escasez de luz natural	Ruidos producidos por vecinos o del exterior	Contaminación y otros problemas ambientales	Delincuencia o vandalismo	No tienen una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos	No tienen una temperatura suficientemente fresca durante el verano	Ningún problema
Hasta 10.000 habitantes	3,3	5,9	2,2	4,3	21,8	20,9	87,1
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	3,1	13,3	5,7	8,6	20,7	25,1	78,1
Entre 50.000 y 100.000 habitantes	5,2	18,2	10,4	9,9	17,6	24,7	71,4
Entre 100.000 y 500.000 habitantes	4,1	18,7	10,0	11,5	16,5	27,1	69,4
Más de 500.000 habitantes	7,3	18,0	12,6	16,5	11,2	25,6	66,0
Total	4,4	14,6	7,8	10,0	17,9	24,8	74,8

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo año 2012, Condiciones de la vivienda.

CUADRO III-12. DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2011

(Porcentaje respecto a las viviendas en núcleo)

Comunidades autónomas	Abastecimiento de agua	Alcantarillado	Pavimentación	Alumbrado público	Depuración aguas residuales	Recogida residuos urbanos
Andalucía	0,09	0,37	1,03	0,67	35,58	0,13
Aragón	0,09	0,04	0,66	0,14	33,91	0,37
Asturias	2,42	17,04	3,54	0,75	32,83	0,87
Baleares	0,75	2,67	0,38	1,68	3,41	0,24
Canarias	0,00	18,96	1,40	3,40	35,14	0,05
Cantabria	0,30	4,55	0,14	0,04	46,56	0,07
Castilla y León	0,08	0,41	3,95	0,59	30,24	0,04
Castilla-La Mancha	0,03	0,28	0,49	0,14	32,51	0,06
Extremadura	0,08	0,04	0,44	0,28	38,69	0,09
Galicia	2,94	14,65	1,58	26,78	33,88	0,53
Murcia	0,16	0,48	0,26	0,85	8,11	0,00
La Rioja	0,02	0,09	1,76	0,18	3,94	0,16
C. Valenciana	0,29	3,94	0,79	1,52	6,90	0,03
Total nacional	0,48	3,99	1,32	3,37	26,83	0,15
Núm. de viviendas	40.980	399.974	112.856	287.533	2.288.750	12.992

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local*, 2011.

frecuente (2.288.750), seguido muy de lejos del número de viviendas sin alcantarillado (339.974).

Además, las carencias en la dotación de estas infraestructuras básicas no solo es muy variable territorialmente (cuadro III-12), sino que el efecto que la contención del gasto público ha podido tener en estos servicios que las Administraciones locales prestan a los ciudadanos, también es desigual. Así, en algunas comunidades autónomas aumentan los problemas respecto a 2009, como Baleares (abastecimiento de agua alcantarillado y alumbrado), Canarias (depuración de aguas residuales, alcantarillado y alumbrado), Castilla y León (alcantarillado y pavimentación), Galicia (depuración de aguas residuales y alcantarillado), Comunidad Valenciana (alumbrado y depuración de aguas residuales), La Rioja (alumbrado y recogida residuos urbanos) y Murcia (depuración de aguas residuales)¹⁰⁴.

La apuesta política por la regeneración, el reciclaje urbano y la sostenibilidad

Finalmente, parece que existe un reconocimiento por parte de los poderes públicos de la necesidad de fomentar la sostenibilidad ambiental urbana. En la Ley de Rehabilitación, antes mencionada, se regulan una serie de actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas. Para ello, la nueva normativa amplía las

104. Para más información véase la *Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local*, 2011.

facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones; se establecen mecanismos que pretenden conseguir que la financiación para la rehabilitación sea más accesible, y otros para facilitar la financiación de estas actuaciones, entre los que destacan los convenios entre los sujetos que vayan a intervenir en la ejecución, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, a diferentes tipos de contratos o colaboración.

Además, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, incluye entre sus objetivos la mejora de las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes, la solución del problema de la infravivienda vertical en las ciudades y la promoción de la regeneración integral de barrios completos. Para ello, el Plan 2013-2016, establece dos programas. El primero, de Fomento de la regeneración y renovación urbanas, que tiene por objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, y cuya finalidad es mejorar los tejidos residenciales, y recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales. El segundo, de Fomento de las ciudades sostenibles y competitivas, cuyo objeto es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las siguientes líneas estratégicas: mejora de barrios, centros y cascos históricos; renovación de áreas funcionalmente obsoletas y de áreas para la sustitución de infravivienda, eco-barrios y zonas turísticas. Sin embargo, hay que señalar nuevamente que hasta la fecha, se desconoce la cuantificación de los objetivos plurianuales, la financiación asociada a los mismos, y el grado de cumplimiento en su primer año de vigencia.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

Desde que la Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) reconociera las limitaciones del PIB para medir el bienestar social a través de los indicadores económicos convencionales, diversos documentos, como la iniciativa europea “Más allá del PIB” de 2013, han avanzado en el desarrollo de indicadores sociales y medioambientales que complementen la perspectiva económica y reflejen con mayor fiabilidad los niveles de calidad de vida y bienestar social, recogiendo a este respecto la propuesta realizada en el marco de la Conferencia Rio+20 (2012) para modificar el tradicional sistema de medición del nivel de desarrollo basado en el PIB¹⁰⁵. En esa línea, la Comunicación europea “Una vida digna para todos”¹⁰⁶ propone un planteamiento que traza sinergias

105. UNEP, *Inclusive Wealth Report 2012. Measuring Progress towards sustainability*.

106. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una vida digna para todos: acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, COM (2013) 92 final.

entre los Objetivos del Milenio y los de Desarrollo Sostenible de Rio+20, mediante la adopción de medidas transversales tendentes a alcanzar objetivos orientados a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales en el horizonte de 2030. También la Estrategia Europa 2020¹⁰⁷ reconoce explícitamente la necesidad de relacionar los objetivos económicos y medioambientales, impulsando la transición hacia la denominada “economía verde” que implica un giro desde el paradigma *business as usual* hacia otro que incentive la innovación, la inversión en tecnologías “limpias” y pautas de consumo sostenible.

El VII Programa Europeo de Medio Ambiente, pretende contribuir a esos objetivos, convirtiendo la Unión Europea en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva¹⁰⁸.

Según el planteamiento de dicho Programa, la economía verde contempla el ajuste entre sectores emergentes y tradicionales como resultado del cambio de rumbo hacia una economía baja en carbono y menos intensiva en el uso de recursos (en respuesta a la manifestación de los límites en la disponibilidad de recursos naturales y en la capacidad del entorno para absorber los impactos de la actividad humana, así como a los efectos del cambio climático), pero también una modernización de la producción y el consumo, que permita simultáneamente aumentar el valor añadido de las empresas y su sostenibilidad ambiental, en términos de ahorro de materiales, eficiencia energética y organización del trabajo¹⁰⁹. “Reverdear la economía” se encuentra, pues, entre los objetivos prioritarios de la política internacional y debe ir unido al fomento de la producción, el empleo y el consumo sostenibles, apoyado en un estímulo a la investigación e innovación en las empresas.

Desde el punto de vista del conocimiento en este ámbito, se echa en falta la información facilitada por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, dedicado desde 2005 a divulgar una visión integrada y multidimensional de los procesos de sostenibilidad, y que cerró sus puertas en 2012 debido a problemas de financiación. En todo caso, los indicadores disponibles que reflejan las tendencias de la actividad económica española en términos de sostenibilidad ambiental permiten extraer algunas conclusiones.

107. Comunicación de la Comisión, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Europa 2020)*, COM (2010) 2020.

108. Decisión 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

109. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La economía verde-Fomentar el desarrollo sostenible en Europa” (Dictamen de iniciativa) (2013/C 271/03).

La economía española ha mostrado un mejor comportamiento en términos de eficiencia productiva, medida a través de la productividad de los recursos (en términos de PIB entre consumo interno de materiales), especialmente marcada desde 2007, lo que refleja la influencia de los efectos de la crisis, pero también el esfuerzo realizado por parte de los sectores productivos considerando la situación atravesada en ese periodo. Los datos expresan un comportamiento positivo de las empresas y organismos españoles que han continuado implementando sistemas voluntarios de gestión y auditoría ambiental, cuyo número ha seguido creciendo, aunque de forma más moderada desde 2010. Igualmente, se registra un aumento de las empresas cuyos productos o servicios han sido reconocidos con una etiqueta ecológica europea por su reducido impacto ambiental.

Eficiencia productiva en la economía española

La intensidad energética de la economía, medida en términos de cantidad de energía consumida por unidad de PIB, registra una tendencia regresiva desde 2001, si bien estabilizada desde 2009 en el caso de España. Por lo que hace a las energías renovables, su proporción sobre el consumo final de energía en España ha continuado aumentando, hasta alcanzar en 2012 un 14,3 por 100, alineándose con la media europea desde 2011; no obstante, la dependencia energética, que desde 2008 se ha reducido casi en un 10 por 100, se mantiene muy elevada, superando en 2012 el 73 por 100 frente al 53 por 100 registrado en UE-28¹¹⁰ (gráfico III-15).

Actualmente no existe una definición armonizada de los residuos municipales en el ámbito de la Unión Europea. Los datos que España remite a Eurostat incluyen la información suministrada por las comunidades autónomas sobre las cantidades de residuos recogidos y tratados procedentes de los hogares y del sector servicios (comercios, oficinas e instituciones públicas o privadas), cuya gestión es asumida por las entidades locales —residuos de competencia municipal—. Así, el conjunto de los datos suministrados por España sobre generación y gestión de residuos no incluyen la totalidad de los residuos comerciales (nueva definición según Ley 22/2011), ya que algunos son recogidos y gestionados por canales privados, distintos al municipal (MAGRAMA, *Perfil ambiental de España*, 2012).

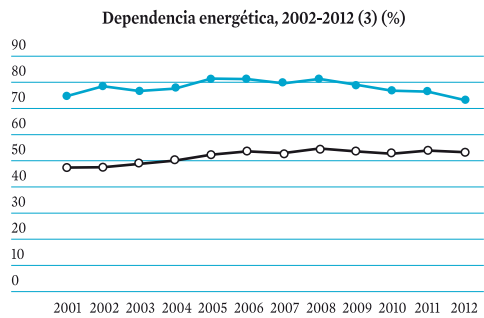
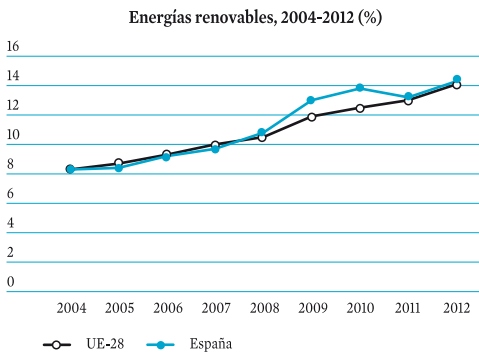
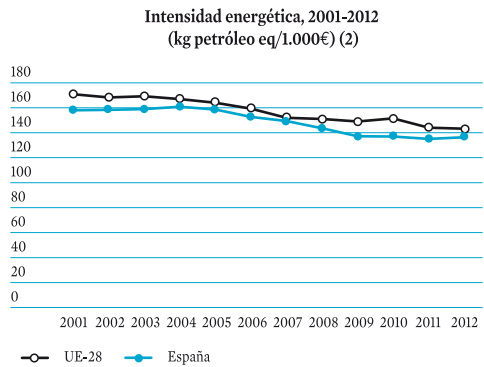
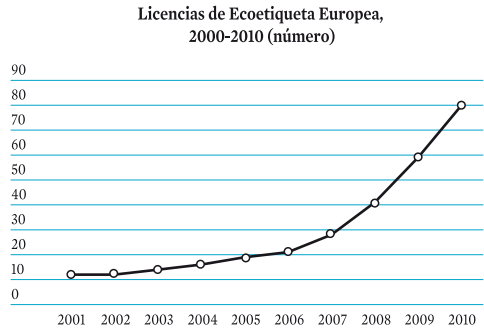
Baja la generación de residuos municipales y se mantiene un elevado recurso al vertedero

La generación de residuos municipales ha venido manifestando en España una línea descendente desde 2003, especialmente acusada a partir de 2006, coincidiendo con la fuerte caída de la actividad económica.

Así, entre 1995 y 2012 España experimentó dos tendencias, un aumento de generación hasta el año 2000, y una reducción a partir de entonces, registrando en media

110. Véase apartado 3.3.3, Energía del capítulo I de esta Memoria, que amplía la información sobre el sector eléctrico, fijación de precios y situación de las renovables en el marco de la reforma establecida en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

GRÁFICO III-15. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



(*) EMAS: Environmental Management Assessment System (Sistema de Auditoría y Gestión Ambiental).

(1) Productividad de los recursos = PIB/consumo interno de material (cantidad de materiales directamente utilizados por una economía, definida como la cantidad de materia prima extraída del territorio más las importaciones menos las exportaciones, sin incluir los flujos de materiales originados fuera de dicha economía).

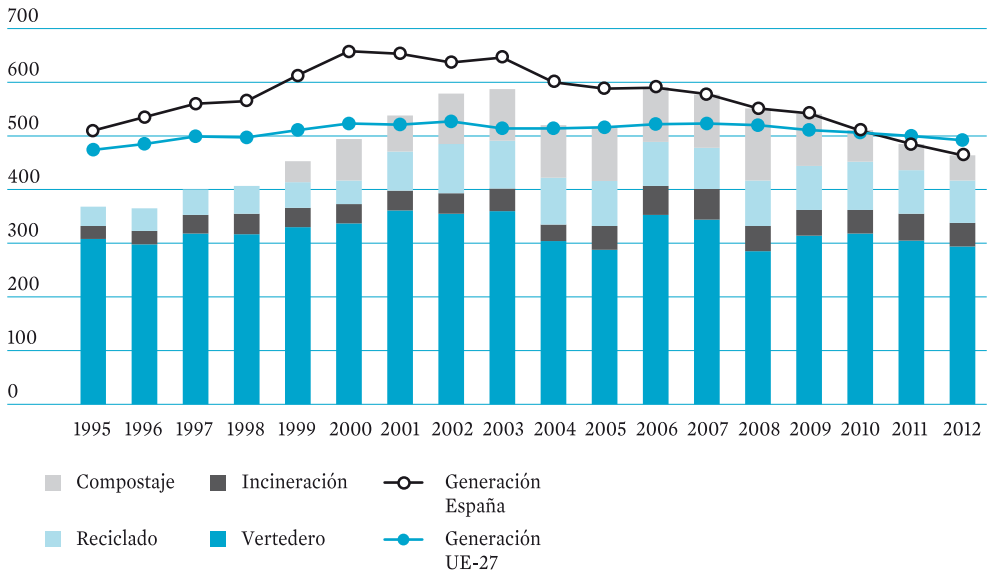
(2) Consumo interno de energía/PIB.

(3) Importaciones netas/consumo bruto energía+reservas.

Fuente: Eurostat y Anuario Estadístico MAGRAMA 2012.

una caída del 9 por 100 en la generación de residuos municipales por habitante, y del 4,5 por 100 del depósito en vertedero, frente a un aumento del compostaje en un 20 por 100, de la incineración en el 83 por 100, y el reciclado en más del 100 por 100.

GRÁFICO III-16. GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 1995-2012 (Kg/habitante)



Fuente: Eurostat.

Aunque positivos, estos resultados son escasos frente a los alcanzados por UE-27, especialmente en relación al uso de vertederos, que en su caso se redujo un 46 por 100, con lo que en 2012 este recurso representaba en Europa un 33,7 por 100. El análisis entre 2006 y 2012 para España es muy significativo, ya que junto a la fuerte reducción de generación de residuos municipales, que alcanzó el 21,3 por 100, se observa una caída del 3,6 por 100 en reciclado, del 16,7 de 100 en el uso de vertederos, del 18,5 por 100 para la incineración, y del 54 por 100 en compostaje, quedando un reparto de la gestión en 2012 del 9,5 por 100 para la incineración, el 10 por 100 para el compostaje, el 17 por 100 para el reciclado y del 63,4 en el caso del vertido¹¹¹.

En todo caso conviene recordar que desde 2008 se cumplen los objetivos establecidos legalmente para el reciclado de envases, tanto globalmente como para cada uno de los materiales. No obstante y dadas las discrepancias que existen en relación con las estadísticas de residuos, la CE está elaborando una metodología para

111. Cálculos realizados a partir de los datos ofrecidos por Eurostat, *Municipal waste generation and treatment, by type of treatment method*. La tasa de variación referida al período 1995-2012, en el caso del compostaje se aplica a partir de 1999, año en que aparece el primer registro. Este indicador presenta la generación de residuos municipales expresada en kilogramos por habitante (kg/hab.), y se refiere a los residuos recogidos por los servicios municipales o por servicios afines contratados por los Ayuntamientos con salida a través de sistemas de gestión de residuos, procediendo en su mayor parte de los hogares, aunque se incluyen los procedentes de fuentes similares, como el comercio, oficinas e instituciones públicas (MAGRAMA, *Perfil Ambiental de España 2012*).

calcularlas de manera homogénea. Pese a la reducción registrada en la generación de residuos municipales, el vertido representaba en 2012 el 63,3 por 100 del total de residuos municipales gestionados en España, por lo que continúa siendo el sistema más utilizado (gráfico III-16). A este respecto, en 2013 la Comisión Europea (CE) remitió al gobierno español dictamen motivado al objeto de aplicar la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, que entró en vigor en 2009 y que implicaría el cierre de los vertederos que aún hoy incumplen las reglas europeas. Ya el Informe 1/2012 del CES¹¹² incidía en los problemas derivados del vertido incontrolado de residuos en España, señalando la necesidad de realizar una transición de la gestión de residuos hacia un enfoque preconsumo para minimizar su producción y gestionarlos correctamente, así como en la conveniencia de fomentar la responsabilidad compartida de ciudadanos, empresas e instituciones. A finales de 2009¹¹³ el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino puso a disposición de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia una cuantía en concepto de subvenciones dirigidas a la construcción de instalaciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la captación de biogás en vertederos, realizar proyectos de clausura de vertederos ilegales y actuaciones destinadas a reducir el vertido de residuos, en particular de residuos biodegradables, y aumentar el reciclaje, que se añade a otras iniciativas anteriores en el mismo sentido.

La actividad normativa en este sector durante 2013 ha continuado con los distintos grupos de trabajo de la Comisión de coordinación en materia de residuos para seguir avanzando en este ámbito. Concretamente, se ha promulgado una importante modificación de la legislación estatal sobre residuos¹¹⁴, que completa la transposición de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales. Esta Ley modifica el apartado 8 del artículo 27 de la Ley 22/2011 de forma que para las instalaciones sujetas a la Ley 16/2002, la vigencia de las autorizaciones de tratamiento de residuos coincidirá con la de la autorización ambiental integrada (AAI), mientras para el resto de las instalaciones (aquellas que no requieran AAI) se mantiene el plazo de vigencia máximo de 8 años.

112. Informe CES 1/2012, *Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio ambiente*.

113. Real Decreto 1823/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias. Esta medida se añade a otras anteriores en la misma línea, como el Real Decreto 1823/2009, los Reales Decretos 1734/2007, 1973/2008, 1974/2008, que incluyen subvenciones a otras comunidades autónomas, además de las mencionadas.

114. Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.

La contaminación atmosférica constituye uno de los problemas más preocupantes, por sus efectos nocivos sobre la salud humana y el medio ambiente, y por tanto sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Hay que recordar que 2013 fue declarado como el “Año del Aire” por la Comisión Europea, declaración acompañada de una nueva Estrategia con una serie de propuestas para mejorar la calidad del aire en Europa y avanzar, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹¹⁵, en el conocimiento acerca de los efectos de la contaminación atmosférica en la salud. La iniciativa contempló también la apertura de una consulta pública a los ciudadanos, cuyos resultados estaba previsto incorporar a la revisión de las políticas europeas.

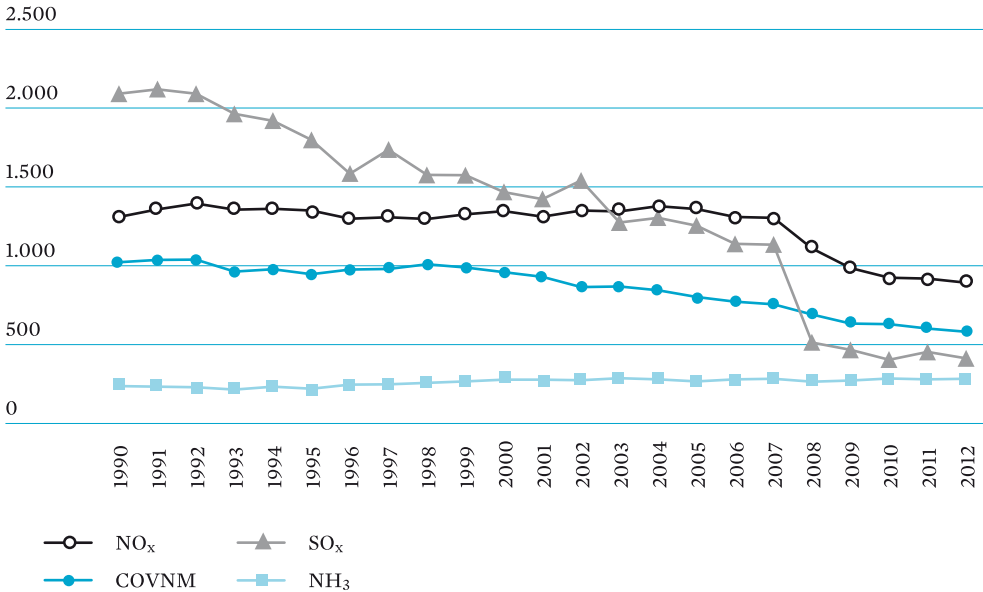
2013, Año de la Calidad del Aire

La política europea sobre calidad del aire ha impulsado la innovación en técnicas de reducción de la contaminación, mejorando el comportamiento ambiental de sectores económicos clave. Así, al objeto de reducir los daños sobre la salud y el medio ambiente, así como los costes económicos asociados, durante 2013 se han puesto en marcha diversos instrumentos, destacando el Programa “Aire puro para Europa”¹¹⁶, cuyas medidas persiguen minimizar los efectos de las emisiones procedentes de la industria, el tráfico, las centrales de producción de energía y la agricultura sobre la salud humana y el medio ambiente, dado que una tercera parte de las zonas incluidas en programas de gestión de la calidad del aire en la Unión Europea rebasan los valores límite correspondientes a las partículas (PM₁₀, materia particulada de 10 micras) y una cuarta parte los del dióxido de nitrógeno (NO₂), estando abiertos procedimientos de infracción por incumplimiento de los valores PM₁₀ contra diecisiete Estados miembros. Otras propuestas, como la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión o el lanzamiento de una nueva directiva para reducir la contaminación de instalaciones de combustión mediana en 2030, completan el paquete adoptado.

En el caso de España los datos muestran una tendencia positiva al haberse reducido la concentración de partículas en la atmósfera desde 1997, alcanzando a partir de 2009 niveles inferiores a la media europea, coincidiendo con la caída de la actividad económica. Por otra parte, la evolución de la emisión de gases eutrofizantes, acidificantes y precursores de ozono troposférico muestra también tendencias a la baja excepto para el amoníaco (NH₃) (gráfico III-16).

115. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Review of evidence on health aspects of air pollution-REVI-HAAP Project final technical report*.
116. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa “Aire Puro” para Europa, COM (2013) 918 final.
117. Ante la discordancia entre los datos europeos y españoles respecto a la emisión de óxidos de azufre y óxidos de nitrógeno, se ha recurrido a la fuente original, el Inventario de España para los cuatro gases de la Directiva de Techos Nacionales de Emisión (NO_x, COVNM, SO₂ y NH₃). Como se indica en el Inventario, los valores se han modificado al revisar diferentes aspectos, como los factores de emisión, o el cuadro del balance energético en el periodo 2007-2010 para actividades de combustión en el sector energético e industrial, así como en el transporte marítimo nacional.

GRÁFICO III-17. GASES ACIDIFICANTES, EUTROFIZANTES Y PRECURSORES DE OZONO TROPOSFÉRICO EN ESPAÑA, 1990-2012
(Kilotoneladas)



Fuente: MAGRAMA, Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos¹¹⁷.

Según el Inventario de Emisiones¹¹⁸, la caída más pronunciada correspondió al dióxido de azufre que en 2012 se redujo un 80 por 100 respecto a 1990, mientras las emisiones correspondientes a los compuestos orgánicos volátiles (COV) y óxidos de nitrógeno (NO_x, referidos tanto a monóxido como a dióxido de nitrógeno, NO y NO₂) cayeron respectivamente un 43 y 31 por 100 en el mismo periodo. En el caso del amoníaco (NH₃) se registró por el contrario un incremento respecto a 1990 de casi el 20 por 100. Así las cosas, los objetivos de techos se cumplen desde 2010 en todos los casos excepto para los óxidos de nitrógeno NO_x, para los que coinciden determinadas circunstancias que, a efectos de la valoración del compromiso de cumplimiento, pueden argumentarse como un “ajuste” a las cifras reportadas en el Inventario¹¹⁹ (gráfico III-17).

118. MAGRAMA, Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos: Sumario de resultados 1990-2012, diciembre 2013.

119. En el caso del transporte por carretera, la actualización de factores de emisión relacionados con las normativas Euro, las expectativas sobre reducción de emisiones de tecnologías futuras y el contraste con los datos reales de dichas tecnologías, han provocado incrementos de emisiones respecto a las proyecciones en que se basaba la fijación de techos; respecto al sector agricultura se aplica un nuevo factor de emisión sobre el nitrógeno aplicado en suelos agrícolas, así como una nueva metodología de estimación de emisiones debidas a la gestión de estiércoles (Inventario de Emisiones a la atmósfera de España, Directiva Techos: Sumario de resultados 1990-2012, MAGRAMA diciembre 2013).

CUADRO III-13. LA CALIDAD DEL AIRE EN ESPAÑA, 2012

Contaminante	Medida	Total zonas	Zonas > VL		
Dióxido de azufre	Horaria	132	0		
	Diaria	132	0		
Dióxido de nitrógeno	Horaria	134	2		
	Anual	134	4		
Materia particulada de 10 micras	Diaria	135	9		
	Anual	135	1		
Materia particulada de 2,5 micras		135	0		
Plomo		81	0		
Benceno		122	0		
Monóxido de carbono		128	0		
Metales pesados					
Arsénico		82	0		
Cadmio		82	0		
Níquel		82	1		
Benzopireno		82	0		
Ozono					
		Total zonas	Zonas > VO	VO < Zonas> OLP	Zonas < VO
Ozono	Salud	135	51	0	4
	Vegetación	135	56	48	31

VL = valor límite.

VO = valores objetivos.

OLP = objetivos largo plazo.

Fuente: MAGRAMA, resultados *Informe Evaluación de la Calidad del Aire en España 2012*, noviembre 2012.

Las principales fuentes emisoras son, en el caso de los óxidos de nitrógeno el transporte (39 por 100), procesos de combustión industrial (37,5 por 100) y la gestión de suelos agrícolas (6,5 por 100); en el caso de los compuestos orgánicos volátiles, el uso de disolventes (53,4 por 100) y la quema de residuos agrícolas (10,5 por 100); los óxidos de azufre obedecen fundamentalmente a la combustión industrial (85,5 por 100), y las emisiones de amoníaco proceden en un 90 por 100 del sector agroganadero.

También el informe anual de calidad del aire correspondiente a 2012¹²⁰ constata una mejoría generalizada respecto al año anterior, especialmente en relación a los niveles de dióxido de azufre (SO₂) o de partículas (tanto PM₁₀ como PM_{2,5}), si bien la situación en el caso del ozono troposférico es similar a la de años anteriores: elevados niveles en zonas suburbanas o rurales, debido a la alta insolación y a que se mantiene la emisión de los precursores (óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles), superándose los valores de dióxido de nitrógeno en las principales aglomeraciones urbanas. En relación al plomo, el benceno y el monóxido de carbono, se mantienen los niveles óptimos de calidad del aire, así como para el arsénico, cadmio y benzopireno, superándose el valor límite del níquel solo en una de las zonas incluidas en la evaluación (cuadro III-13).

120. MAGRAMA, *Informe de evaluación de la Calidad del Aire en España, 2012*.

En España conforman la regulación del sector, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, que establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica, y el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que traspone la Directiva 2008/50/CE, que refunde la regulación europea en la materia. La transposición de las disposiciones de carácter básico de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre Emisiones Industriales, se ha llevado a cabo mediante la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, mientras los preceptos de carácter técnico y el desarrollo del Anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, se incorporan en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación (recuadro III-11). La Ley 5/2013 contiene una serie de novedades relevantes, entre las que destacan, en el marco de la autorización ambiental integrada, su simplificación administrativa, así como la incorporación de la necesidad de elaborar un informe base sobre el estado inicial del suelo y aguas subterráneas, o la incorporación de nuevos requisitos de inspección y control ambiental respecto al control de emisiones contaminantes.

RECUADRO III-11. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 5/2013 RESPECTO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

- **Ámbito de aplicación:** se añaden definiciones relativas a mejores técnicas disponibles (MTD), técnica emergente, sustancias peligrosas, informe base, inspección ambiental, suelo, contaminación, emisión, aguas subterráneas, aves de corral, residuo y residuo peligroso; se amplía el anexo I de la Ley 16/2002 con nuevas actividades, como industria del carbono, industria de conservación de la madera, tratamiento de aguas o captura de dióxido de carbono.
- **Simplificación administrativa de la autorización ambiental integrada (AAI):** tanto en relación a su otorgamiento (cuyo plazo se acorta de 10 a 9 meses), como a su modificación y revisión (evitando al titular duplicar la documentación que haya sido aportada en la solicitud de autorización, o suprimiendo el deber de renovación de la AAI transcurridos 8 años desde su otorgamiento, siendo ahora el órgano ambiental competente encargado de revisarla y garantizar su adecuación mediante procedimiento simplificado).
- **Incorporación de requisitos de inspección y control:** el titular de la instalación deberá comunicar al órgano competente al menos una vez al año la información relativa al control de emisiones y, en caso de que se apliquen valores límite de emisión que superen los asociados a las mejores técnicas disponibles (MTD), un resumen de control de las emisiones. Además, los órganos competentes para realizar las tareas

RECUADRO III-11. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 5/2013 RESPECTO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN (*continuación*)

de inspección ambiental garantizarán que todas las instalaciones del Panel Internacional de Cambio Climático (IPPC) estén cubiertas por un Plan de Inspección Ambiental. El periodo entre dos visitas *in situ* se basará en una evaluación de los riesgos de las instalaciones, y no superará un año en aquellas que planteen los riesgos más altos y tres años en las que planteen riesgos menores. Los órganos autonómicos competentes en materia de inspección podrán designar entidades con capacidad técnica para realizar las actuaciones no reservadas a la función pública.

- Cierre de las instalaciones: se incorporan pautas para el cierre cuando la contaminación del suelo y las aguas subterráneas del emplazamiento generen un riesgo significativo para la salud humana o para el medio ambiente, debiendo adoptar el titular en ese caso las medidas necesarias destinadas a retirar, controlar, contener o reducir las sustancias peligrosas relevantes para detener dicho riesgo.
- Inclusión de nuevas reglas para la protección del suelo y las aguas subterráneas: se incorpora la necesidad de incluir en la documentación para solicitar la AAI un “informe base” o “informe de la situación de partida”, que permita realizar una comparación cuantitativa entre el estado del emplazamiento de la instalación descrita en el informe y su estado tras el cese definitivo de actividades, a fin de determinar si se ha producido un incremento significativo de la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas.

La biodiversidad definida como la variabilidad de organismos vivos que habitan los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la variabilidad genética dentro de las especies y la diversidad entre especies (Convenio sobre Diversidad Biológica, Río de Janeiro’92). Su pérdida se traduce en devastadores efectos económicos, ya que constituye la base para el mantenimiento de un flujo de servicios que determina el bienestar humano, motivo por el que Naciones Unidas ha declarado el periodo 2010-2020 “Década internacional de la Biodiversidad”.

En esa línea, tanto el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 de Naciones Unidas, como la Estrategia Europea de la Biodiversidad¹²¹ para 2020, se plantean impulsar los instrumentos orientados a su conservación, ante una situación en la que para el 65 por 100 de los hábitats y el 52 por 100 de las especies incluidas en la Directiva

La biodiversidad, un valor fundamental en riesgo

121. Resolución del Parlamento Europeo de 20 de abril de 2012 sobre *Nuestro seguro de vida, nuestro capital natural: una Estrategia Europea de la biodiversidad para 2020* (2011/2307(INI)).

Hábitats se detecta un desfavorable estado de conservación, el 15 por 100 de las 11.000 especies foráneas registradas en territorio europeo son invasivas, o el 88 por 100 de los *stocks* de pesca están por debajo de los niveles de sostenibilidad.

El programa europeo LIFE financia proyectos que contribuyen al desarrollo y la aplicación del derecho en materia medioambiental, facilitando la integración de estos aspectos en las demás políticas y contribuyendo al desarrollo sostenible. La asignación de ayudas se basa en la densidad de población y la superficie de los lugares de importancia comunitaria (LIC), siendo los cinco países más beneficiados Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido, que representan el 55 por 100 del presupuesto, pero únicamente el 15 por 100 de los proyectos. En este sentido, el Tribunal Europeo de Cuentas¹²² insta a reforzar la eficacia de este programa, señalando la necesidad de garantizar tanto el mérito de los proyectos como el principio de igualdad de oportunidades de los países solicitantes, cuestión que deberá resolver el Reglamento LIFE aprobado en 2013¹²³.

En España la evolución de los indicadores de biodiversidad ha sido heterogénea entre 2009 y 2012. Por un lado se registra un aumento de la superficie forestal arbolada (18,3 millones de hectáreas) respecto a la desarbolada (9,3 millones de hectáreas), si bien reduciéndose la diversidad de los ecosistemas forestales, que han aumentado su valor productivo en detrimento del valor ambiental y recreativo, representando las masas de pinar casi el 30 por 100 de la superficie de bosques. Por otro, se constata una reducción de la reserva nacional de agua embalsada del 62,3 al 45,5 por 100 sobre la capacidad de embalse entre 2011 y 2012, y un aumento del 19 por 100 de la superficie artificial, habiéndose intensificado el proceso de artificialización del suelo agrícola entre 2006 y 2012. Respecto a la superficie protegida (terrestre y marina), alcanzaba en 2012 el 27,9 por 100 del territorio nacional considerando Espacios Naturales Protegidos y Red Natura 2000, lo que sitúa a España como el país europeo con mayor proporción de superficie total protegida¹²⁴. A este respecto, el estado de la masa forestal española registrado en 2012 se consideró saludable para el 82,5 por 100 de las especies arbóreas, muy inferior al 88,2 por 100 correspondiente a 2011, siendo el aumento del número de árboles dañados (con defoliación superior al 25 por 100) más pronunciado en el caso de las frondosas (cuya proporción de arbolado sano representa el 76,5 por 100), que en el de las coníferas. Entre los agentes que provocan daños en el arbolado de los montes españoles, se registra un aumento de factores abióticos —factores físicos que determinan el ecosistema en que habitan los seres vivos—, como cambios en la temperatura o en la disponibilidad de agua¹²⁵.

122. Comunicado de Prensa del Tribunal de Cuentas Europeo ECA/15/04 (Luxemburgo, 17 de enero de 2014).

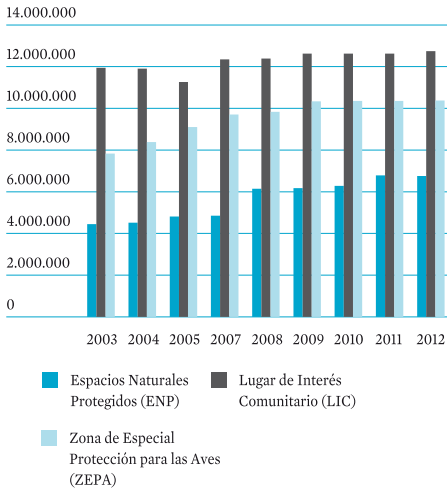
123. Reglamento 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento 614/2007 (DOUE L 347/185, 20.12.2013).

124. Europarc España, Anuario 2011 del Estado de las Areas Protegidas en España.

125. MAGRAMA, Perfil Ambiental de España 2012.

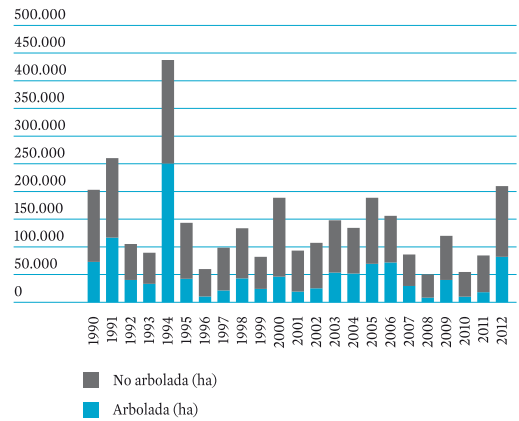
GRÁFICO III-18.

ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR FIGURA DE PROTECCIÓN, 2003-2012 (hectáreas)



Fuente: MAGRAMA, Perfil Ambiental de España 2012.

SUPERFICIE AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES, 1990-2012 (hectáreas)



Fuente: MAGRAMA, Anuario Estadístico 2012, Indicadores ambientales.

Los incendios forestales constituyen uno de los problemas con mayor incidencia en el entorno natural español. Si bien en los últimos años se había registrado un cierto retroceso en la superficie afectada, especialmente significativo desde 2005, en 2012 se arrasaron más de 200.000 hectáreas, aumentando considerablemente la superficie calcinada respecto a 2011, de la que cerca del 40 por 100 era arbolada, siendo la región mediterránea la más afectada (gráfico III-18).

Entre las novedades normativas relacionadas con la biodiversidad hay que mencionar la Ley 7/2013, de 25 de julio, de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que define el decimoquinto Parque integrante de la Red de Parques Nacionales, caracterizado por ser uno de los de mayor tamaño y albergar nueve de los sistemas naturales incluidos en la Ley 5/2007 de la Red de Parques.

También, y en relación a la protección del litoral, cabe mencionar la aprobación de la Ley de Costas¹²⁶, que modifica la anterior Ley de 1988, e incorpora algunas novedades relativas al dominio público marítimo-terrestre, al régimen de usos de dicho dominio, al de concesiones, autorizaciones y sancionador y a la lucha contra el cambio climático (recuadro III-12):

126. 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.

RECUADRO III-12. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL

- Delimitación del dominio público marítimo-terrestre: se incluyen definiciones de los elementos que lo integran (como albufera, dunas o marisma), regulándose el régimen de los terrenos incluidos en tramos costeros, así como las urbanizaciones marítimo-terrestres, quedando excluidos determinados núcleos de población. Se incluyen en este dominio toda clase de dunas. Los criterios técnicos para determinar el alcance del dominio se remiten a futuro desarrollo reglamentario.
- La extensión de la servidumbre de protección continúa siendo de 100 metros desde el límite inferior de la ribera del mar. Pero se prevé reducir dicho ancho a 20 metros respecto a los núcleos de población no clasificados como urbanos en 1988 pero que ya tenían características propias como tales, prohibiéndose la construcción de nuevas edificaciones en estas áreas, así como en los márgenes de los ríos hasta donde sean sensibles las mareas.
- La servidumbre de tránsito queda delimitada por una franja de 6 metros desde el margen de la ribera del mar, que se deberá mantener libre para garantizar la circulación de personas y el acceso a servicios.
- Régimen de usos y construcciones en terrenos sujetos a servidumbre: el uso residencial continúa siendo incompatible con el dominio público y zonas de servidumbre, si bien se permite realizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización en las edificaciones que ocupen legítimamente zona de servidumbre o protección, cuando estas no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie, y siempre que supongan una mejora de la eficiencia energética. En las zonas de servidumbre de tránsito, tales obras no podrán ser autorizadas por el órgano urbanístico competente sin que, con carácter previo, la Administración del Estado emita un informe favorable en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada. El informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde su solicitud, de lo contrario se entenderá que tiene carácter favorable.
- Régimen de concesiones y autorizaciones, y régimen sancionador: el plazo de las concesiones aumenta de 30 a 75 años como máximo, en función de los usos a los que esté destinado, y el de las autorizaciones de 1 a 4 años. Se permite la transmisión mortis-causa e inter-vivos de las concesiones, reduciéndose los plazos de prescripción de las sanciones, y estableciendo la obligación de restituir y reponer las cosas a su estado anterior. El Gobierno podrá suspender acuerdos adoptados por los Ayuntamientos cuando afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o a la servidumbre de protección.
- Lucha contra el cambio climático: se incorporan instrumentos para aumentar la garantía en la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral, como un régimen específico para los tramos del litoral en riesgo grave de regresión; la limitación de ocupación en estas áreas, o la previsión de que la Administración realice

RECUADRO III-12. ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY 2/2013 DE PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL (*continuación*)

actuaciones de protección, conservación o restauración. Se exige acompañar a los proyectos de ocupación del dominio público una evaluación de los posibles efectos sobre el cambio climático. Y se establece la obligación de que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elabore una estrategia para la adaptación de la costa a los efectos del cambio climático.

Durante 2013 se ha intensificado el debate relativo a la necesidad de reducir la dependencia energética en los países europeos, lo que unido al desarrollo tecnológico de la exploración y producción de hidrocarburos, hace que la opción de “fracking” sea especialmente considerada, como es el caso de las explotaciones de gas.

Nuevos impactos ambientales: “fracking”

El término “fracking” hace referencia a la técnica de fracturación hidráulica utilizada en la explotación del gas de esquisto, que consiste en la inyección de arena, sustancias químicas y grandes volúmenes de agua para fracturar la roca y facilitar la extracción de este gas no convencional. La Comisión Europea¹²⁷ ha aprobado recientemente una recomendación relativa a los principios mínimos para la protección del medio ambiente y el clima en lo que respecta a esta técnica, invitando a los Estados miembros a planificar los proyectos y evaluar los posibles efectos acumulativos antes de conceder las autorizaciones, evaluar los impactos y riesgos ambientales, verificar la calidad del agua, el aire y el suelo antes de comenzar las operaciones para controlar y gestionar riesgos emergentes, controlar las emisiones atmosféricas, informar a la población sobre las sustancias químicas utilizadas, y velar para que los operadores apliquen las mejores prácticas durante todo el proyecto.

En España, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, que reúne el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, establece disposiciones comunes que facilitan la aplicación de ambas regulaciones, incorpora entre sus modificaciones la agilización del trámite administrativo, la homogeneización de la regulación en territorio español, las sanciones al “bunkering” (transvase o suministro de combustible de barco a barco), la obligación de contemplar los efectos del cambio climático en estos informes, o la inclusión de proyectos de fractura hidráulica en una serie de supuestos.

127. Recomendación de la Comisión de 22 de enero de 2014 relativa a unos principios mínimos para la exploración y producción de hidrocarburos (como el gas de esquisto) utilizando la fracturación hidráulica de alto volumen.

Hay que señalar que algunas comunidades autónomas (Cantabria, La Rioja, o Navarra)¹²⁸ han aprobado normativa restrictiva de la aplicación de la fractura hidráulica, si bien el Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad a la Ley cántabra.

3.2. POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO: SEGUNDA FASE DEL PROTOCOLO DE KIOTO

El Quinto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹²⁹, firmado en Estocolmo el 27 de septiembre de 2013, alerta a los gobiernos de un posible aumento de la temperatura terrestre en más de dos grados centígrados hacia el año 2100, caso en el que sería difícil frenar el proceso de calentamiento del planeta y sus consecuencias.

El documento reconoce un aumento térmico medio de 0,85°C entre 1880 y 2012, que está provocando alteraciones en el sistema climático mundial, y modificando el patrón de las precipitaciones que han aumentado en el hemisferio norte, donde desde 1850 se registra un número creciente de fenómenos climáticos extremos. Se constata un calentamiento de los océanos y la disminución de la capa de hielo de los glaciares entre un 3,5 y un 4 por 100 por década desde 1980, que ha provocado un aumento medio del nivel del mar en 0,19 m entre los años 1900 y 2010. Además, se ha registrado un aumento de la concentración de dióxido de carbono del 40 por 100 respecto a los niveles preindustriales (1750), debido al aumento de emisiones tanto por el uso de combustibles fósiles como por el cambio de uso de la tierra, lo que provoca un incremento en los niveles de acidificación de los océanos. Entre las recomendaciones del Panel de Expertos para revertir esta situación se incluyen la intensificación de esfuerzos para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, por ejemplo mediante el impulso a la cuota de energías renovables, mejorar la protección de bosques, océanos y recursos hídricos, o estimular soluciones innovadoras para aumentar la eficiencia energética¹³⁰.

La segunda parte de este Informe, recientemente publicada, va más allá e incluye un listado de riesgos concretos asociados a la situación actual, según sectores y regiones, así como las opciones de gestión de los mismos y, ante una posible dificultad para reducirlos, ofrece alternativas de adaptación efectiva ante los cambios actuales y previstos¹³¹. Las proyecciones muestran un aumento térmico global que en los años de 2016 a 2035 podría alcanzar entre 0,3 y 0,7°C respecto al periodo de referencia (1986-2005), aumento

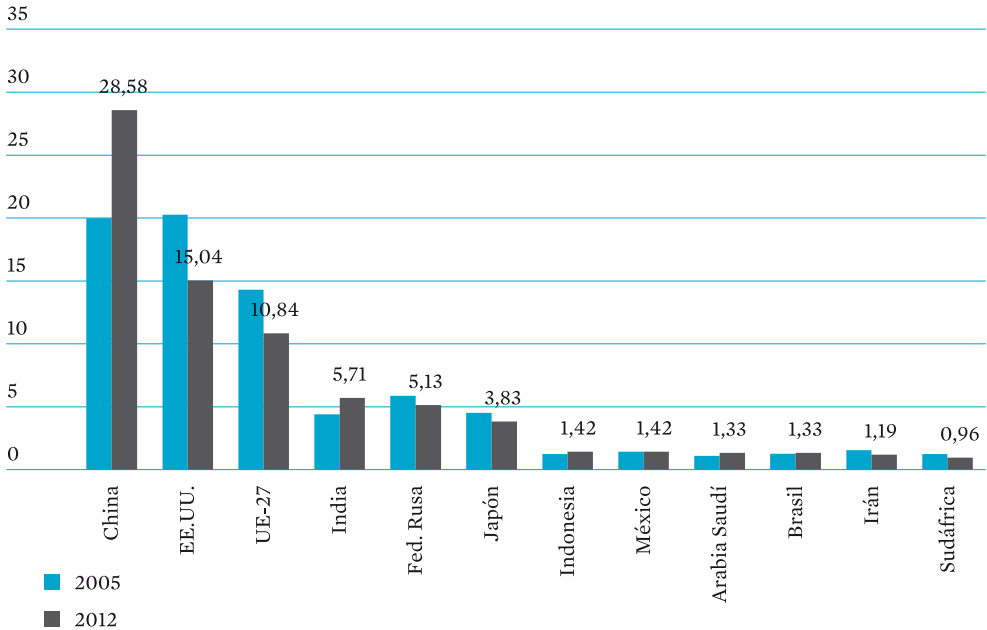
128. Ley 1/2013 de Cantabria, Ley 7/2013 de La Rioja, y Ley Foral 30/2013 de Navarra.

129. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Quinto Informe de Evaluación. Cambio Climático 2013.

130. Resumen del Grupo de trabajo I del Panel Internacional del Cambio Climático para responsables de políticas (Estocolmo, 27 de septiembre de 2013).

131. Resumen del Grupo de trabajo II del Panel Internacional del Cambio Climático para responsables políticos. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (31 de marzo de 2014).

GRÁFICO III-19. PRINCIPALES PAÍSES EMISORES DE GASES EFECTO INVERNADERO (GEI), 2005-2012
(Distribución porcentual)



Fuente: Trends in global CO₂ emissions, 2013 report (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, European Commission –Joint Research Center–).

que no será uniforme pudiendo alcanzarse en el caso de la Región Mediterránea incrementos de 3,5°C en invierno y 6°C en verano, reduciéndose como consecuencia las precipitaciones un 12 y un 24 por 100 en los meses invernales y estivales respectivamente. El océano se calentará en todos los escenarios, debilitándose la circulación termohalina atlántica¹³²; se reducirá el hielo almacenado en glaciares y áreas cubiertas por nieve, aumentando el nivel medio global del mar, como efecto de la permanencia en la atmósfera del dióxido de carbono emitido, ya que más del 20 por 100 permanecerá más de 1000 años incluso una vez hayan cesado las emisiones, efecto que podría reducirse si se consiguieran detracciones o emisiones negativas de dióxido de carbono durante periodos prolongados¹³³. Queda, pues, claramente de manifiesto la influencia humana como causa dominante en la modificación de las condiciones del sistema climático mundial.

La capacidad de la Unión Europea para modificar unilateralmente el ritmo global de emisiones sigue siendo limitada, lo que determina la importancia de alcanzar un

132. También conocida como “cinta transportadora oceánica”, hace referencia a la circulación global del agua de los océanos, determinada por la densidad, la salinidad y la diferencia de temperaturas. Es una característica importante del actual estado climático oceánico ya que permite el intercambio de calor y gases de efecto invernadero a través del interior del océano.

133. Cambio Climático. Causas Físicas. Guía resumida del Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Grupo de trabajo I (Oficina Española de Cambio Climático, noviembre 2013).

compromiso internacional de reducción de emisiones. De hecho, China fue el principal país emisor de GEI en 2012, alcanzando el 28,6 por 100, país que junto a Estados Unidos (15 por 100), la Unión Europea (10,8 por 100), India (5,7 por 100) y la Federación Rusa (5,1 por 100), representó en 2012 más del 60 por 100 de las emisiones mundiales, igualándose sus emisiones per cápita a las de Unión Europea (7 toneladas de CO₂), aunque siguen siendo inferiores a las de Estados Unidos, que en 2012 alcanzaron las 16,4 toneladas de CO₂ por habitante. Así pues, el peso correspondiente a las emisiones europeas sobre el total es reducido, más aun considerando su evolución descendente, mientras continúan aumentando las correspondientes a las economías emergentes (gráfico III-19).

En la Cumbre de Doha de 2012 (18.^a Conferencia de las Partes o COP 18) se acordó prorrogar el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto hasta 2020. La Cumbre de Varsovia de 2013 (COP 19), se propuso acercar posiciones para alcanzar en 2015 un acuerdo que permita reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera. Los elementos centrales de la COP 19 han girado en torno a las siguientes áreas de acción:

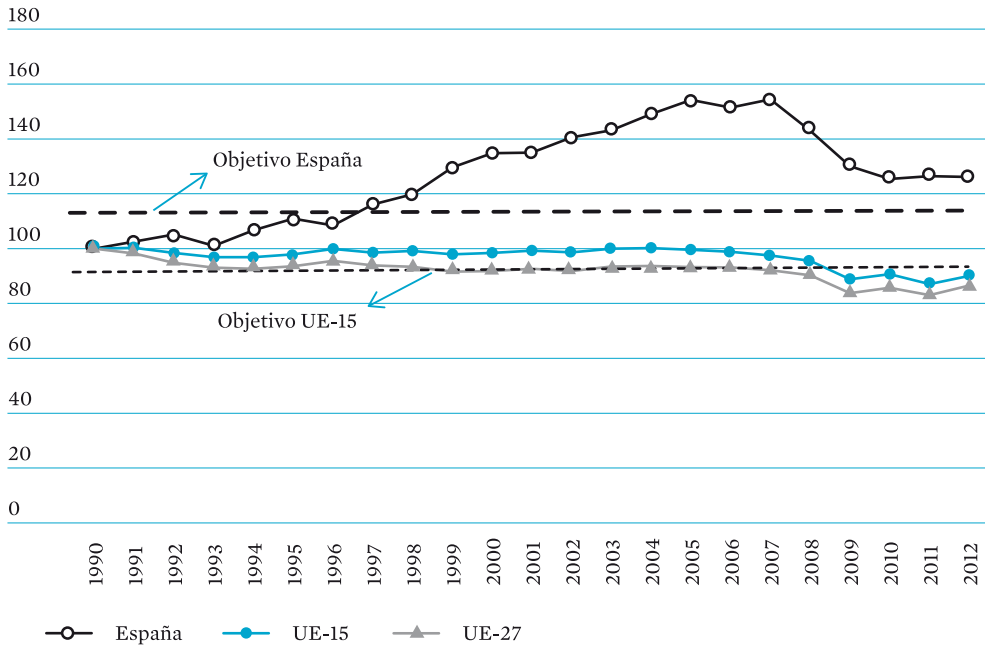
- **Ámbito de la Plataforma Durban; desarrollado en dos ejes:**
 1. Acuerdo de 2015: invita a todos los países a iniciar o intensificar procesos de reducción de emisiones, cuyas contribuciones deberán presentarse antes de la Cumbre del Clima de París en 2015, de forma clara, transparente y comprensible. En dicho Acuerdo se ha sustituido el término “compromiso” por “contribución” en relación a la reducción de emisiones GEI, en un proceso de negociación, que, pese a no satisfacer las expectativas de los países desarrollados, ha acercado las posiciones de las regiones en vías de desarrollo, especialmente India y China. La Plataforma Durban continuará trabajando durante 2014 en la elaboración de un borrador de negociación que incluya: mitigación, adaptación, financiación, desarrollo y transferencia tecnológica, fortalecimiento de capacidades, transparencia de acción y apoyo. Entraría en vigor a partir de 2020.
 2. Periodo pre-2020: identificación de opciones para reducir la brecha entre objetivos de reducción de emisiones y requerimientos de la ciencia. Se insta a los países que aún no hayan alcanzado compromisos de reducción a hacerlo, y a que aquellos que dispongan de dicho compromiso lo revisen periódicamente, para aumentar el nivel de esfuerzo. A este respecto se facilitará el intercambio de experiencias y mejores prácticas, y se promoverá la cancelación voluntaria de reducciones certificadas de emisiones procedentes de proyectos incluidos en el mecanismo de desarrollo limpio. Todo ello se revisará en sesiones de alto nivel a lo largo de 2014.
- Mecanismo internacional de Varsovia para hacer frente a las pérdidas y daños asociados al cambio climático: en respuesta al mandato de la Cumbre de Doha

de 2013, enmarcado en el Fondo de Adaptación y entre cuyos objetivos se incluye facilitar la coordinación y el intercambio de experiencias y conocimiento, reforzando el apoyo necesario para su puesta en marcha.

- Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques: la conservación, gestión sostenible de los bosques y mejora de los *stocks* de carbono forestales en países en desarrollo [Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD+)¹³⁴] permitirán la puesta en marcha de acciones REDD+ en países en desarrollo con garantías sociales y ambientales.
- Financiación: el Fondo Verde para el Clima, anunciado en Copenhague en 2009 y establecido en Cancún en 2010, aún no es operativo debido a la ausencia de políticas y procedimientos que permitan iniciar sus actividades, si bien algunos anuncios de contribución por parte de países desarrollados podrían permitir una capitalización inicial para el próximo año, en el objetivo de conseguir 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 procedentes de fuentes públicas, privadas, bilaterales, o multilaterales. Respecto al Fondo de Adaptación, que permitirá cumplir el objetivo establecido en 2013 de movilizar 100 millones de dólares para posibilitar la adaptación a los impactos del cambio climático en países pobres, algunos países desarrollados han anunciado su contribución, como Austria (0,7 millones), Bélgica (6 millones), Finlandia (6,8 millones), Francia (6,8 millones), Alemania (40,5 millones), Noruega (2,5 millones), Suiza (11 millones) y Suecia (30,2 millones). Las partes han decidido mantener encuentros bianuales en materia de financiación climática que darán comienzo en 2014 y finalizarán en 2020.
- Seguimiento y monitoreo de emisiones GEI en todos los países: en la Cumbre de Varsovia se adoptaron decisiones relativas a las directrices de revisión de informes bienales y comunicaciones nacionales, así como a la información sobre emisiones de los países Anexo I. Los países No Anexo I acogerán directrices relativas a la medición, notificación y verificación interna de las acciones de mitigación y a la preparación de las comunicaciones nacionales.
- Planes Nacionales de Adaptación (PNA): se acoge una iniciativa de apoyo a la elaboración de PNA en los países menos desarrollados implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Se acuerda continuar el Programa de Trabajo de Nairobi, y se reconoce el progreso realizado por el Comité de Adaptación.

134. El programa REDD+ se respalda en la creación de un valor financiero en el carbono almacenado en los bosques existentes. Más allá de reducir la deforestación, este programa aborda la importancia de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de sus depósitos de carbono. Los pagos por la reducción confirmada y la eliminación de emisiones, bien a través de un sistema de mercado o de financiación, ayudarán a que los países participantes inviertan en un desarrollo con bajas emisiones de carbono.

GRÁFICO III-20. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LA UE Y ESPAÑA, 1990-2012 (1990 = 100)



Fuente: *Trends in global CO₂ emissions 2013 report*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, European Commission (Joint Research Center).

- Mecanismos de mercado: no se reflejan los progresos realizados por el nuevo mecanismo de mercado (que persigue reducciones a mayor escala que los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, a través de políticas de lucha contra el cambio climático a nivel sectorial en países en desarrollo), ni en el marco de distintos enfoques (actividades de lucha contra el cambio climático que no siguen las reglas de Naciones Unidas pero sirven a los compromisos de reducción de emisiones de la Convención), ni en los enfoques no basados en el mercado, aunque si los relativos a mecanismos de mercado bajo el Protocolo de Kioto, iniciándose la revisión de reglas y procedimientos del mecanismo de desarrollo limpio, así como la del mecanismo de aplicación conjunta.

El cambio climático en Europa

La Unión Europea (UE-15) acordó reducir las emisiones GEI un 8 por 100 en 2012 respecto a los niveles de 2005 en el marco del Protocolo de Kioto, objetivo que, según se recoge en el último Informe de Progreso¹³⁵, parece

135. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo, Progreso Hacia el Objetivo de Kioto y los Objetivos Unión Europea 2020, COM (2013) 698 final, Bruselas 9.10.2013.

haberse alcanzado en el primer periodo de compromiso (2005-2012). Así, según la Agencia Europea de Medio Ambiente las emisiones correspondientes a los sectores cubiertos por el esquema de comercio de derechos de emisión (que incluyen el sector de la energía y la mayor parte de los sectores industriales) se redujeron de media un 12,2 por 100, superando el límite establecido en la mayor parte de los Estados miembros, lo que refleja el impacto de la crisis en los sectores incluidos, vinculados a las actividades económicas¹³⁶. Alcanzar el objetivo para los sectores no incluidos (hogares, agricultura, transporte y residuos) parece, sin embargo, una cuestión más difícil.

La Unión Europea y los Estados miembros han acordado participar en el segundo periodo del Protocolo de Kioto (2013-2020) como parte de un paquete de acuerdos internacionales, que debería incluir compromisos voluntarios de más de 80 países (entre ellos Estados Unidos, China, India, Sudáfrica y Brasil) para limitar sus emisiones hasta 2020. La idea es alcanzar antes de 2015 un nuevo Acuerdo mundial sobre el clima y aplicarlo a partir de 2020. A este respecto, la Unión Europea propuso en noviembre de 2013 dos normas para ratificar el compromiso alcanzado en la Cumbre de Doha respecto al segundo periodo del Protocolo de Kioto (2013-2020). Por un lado, la Decisión de ratificación, que establece las condiciones por las que la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia cumplirán conjuntamente el compromiso de reducir un 20 por 100 las emisiones en 2020. Por otro, un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre cuestiones técnicas relacionadas con la aplicación del segundo periodo, que se pretende esté finalizado hacia 2015.

Pese a los resultados del primer periodo de aplicación, la Unión Europea ha constatado un aumento de la temperatura media terrestre de 1,3°C entre 2002 y 2011¹³⁷ respecto a los niveles preindustriales, lo que la convierte en la más cálida desde que existen registros, y cuyos efectos se han dejado sentir sobre sectores económicos directamente condicionados por la climatología, como la agricultura, la silvicultura, el turismo, la sanidad, la pesca, y otros como la distribución de energía o de agua. Así pues, al tiempo que continúan las políticas preventivas de contención de las emisiones GEI, se están adoptando otras orientadas a reducir sus efectos, como la Estrategia Europea de adaptación al cambio climático¹³⁸, que persigue promover medidas de acción en los Estados miembros; impulsar actuaciones en los sectores y los sistemas más vulnerables como la agricultura, la pesca, la política de cohesión, las infraestructuras o el uso de los seguros contra los desastres naturales; y reforzar el estudio en relación a determinados aspectos de la adaptación al cambio climático, desarrollando para ello plataformas europeas.

136. Agencia Europea de Medio Ambiente, *Trends and projections in Europe 2013* (EEA Report 10/2013).

137. Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012, An indicator-based report. European Environment Agency Report 12/2012.

138. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea, COM (2013) 216 final.

Todo ello ayuda a mantener el impulso a las líneas de acción europeas para garantizar una economía baja en carbono y un sistema energético seguro y asequible, reduciendo la dependencia de terceros países y creando oportunidades de crecimiento económico. Así, se han modificado la Directiva 2009/29/CE y el Reglamento 1031/2010 para aplazar la subasta de 900 millones de derechos de emisión europeos para 2014-16 hasta 2019-20 (*back-loading*), orientada a aumentar su precio, desplomado como consecuencia de la acumulación de derechos en el mercado producida por la contracción de la actividad industrial y la consiguiente caída de la demanda¹³⁹. Por otra parte, y afrontando desafíos estructurales a largo plazo, la Comisión ha propuesto un nuevo marco energético y del clima, mediante la Comunicación “Un marco político para el cambio climático y la energía a 2030” (recuadro III-13).

RECUADRO III-13. PROPUESTA DEL NUEVO MARCO POLÍTICO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENERGÍA 2030

- Reducción de gases de efecto invernadero (GEI): se propone reducir un 40 por 100 las emisiones respecto a los niveles de 1990 mediante medidas nacionales, aumentando la reducción anual del techo de emisiones de los sectores cubiertos por el comercio europeo de derechos de emisión desde el actual 1,74 al 2,2 por 100 a partir de 2020, puesto que la reducción para estos sectores es del 43 por 100 respecto a 2005. Además, las emisiones de sectores no incluidos en el comercio de derechos deberán reducirse un 30 por 100 respecto a 2005.
- Aumento de las renovables: se propone alcanzar al menos un 27 por 100 de energías renovables en 2030, aunque se concede flexibilidad para que cada Estado miembro transforme su sistema para adaptarse a las circunstancias nacionales.
- Mejora de la eficiencia energética: pendiente de objetivos concretos.
- Creación de una reserva de estabilidad del comercio de derechos de emisión: que incluirá los excedentes de derechos de emisión acumulados en los últimos años y reforzará la resistencia del sistema ante las perturbaciones, adaptando la oferta de derechos de emisión en subasta, lo que supondrá una reducción de alrededor del 12 por 100 del número total de derechos en circulación.
- Energía competitiva, asequible y segura: propuesta de indicadores para medir la evolución del sector energético, así como la adopción de políticas que garanticen un sistema energético competitivo y seguro.
- Nuevo sistema de gobernanza: estará basado en planes nacionales para alcanzar sistemas de energía competitiva, segura y sostenible.

139. 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, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, COM (2014) 20 final.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia en este apartado al proceso regulador que afecta al sector de la aviación como responsable de unos impactos derivados de las emisiones de dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno, vapor de agua y partículas de sulfato y hollín, aún no completamente analizados. Así, la Directiva 2008/101/CE¹⁴⁰ incluyó las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión (EU ETS) con efectos a partir del 1 de enero de 2012, armonizando la gestión de los operadores de aeronaves del territorio europeo en relación a la entrega de derechos de emisión. Posteriormente el Reglamento (UE) 601/2012¹⁴¹ establecía la metodología de los planes de seguimiento y notificación de las emisiones GEI para los operadores aéreos, que deberán presentar antes del 30 de junio de 2014 un Informe de Mejora, que aborde las recomendaciones indicadas en el informe de verificación. En octubre de 2013 la Comisión Europea publicó una Comunicación que establecía excepciones del EU ETS para el periodo 2010-2012 de los vuelos procedentes y con destino a terceros países, exclusión temporal que ha sido extendida hasta 2016.

Por otro lado, y puesto que las emisiones del sector del transporte marítimo internacional representan el 3 por 100 de las emisiones mundiales GEI y el 4 por 100 en territorio europeo¹⁴², la Comisión Europea presentó en 2013 las primeras medidas para reducir las emisiones de GEI procedentes del sector del transporte marítimo, proponiendo un sistema de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones¹⁴³. Asimismo, el Reglamento sobre gases fluorados de efecto invernadero, que incluye una serie de normas para la reducción de dichos gases así como condiciones para la comercialización de productos que los contengan y para usos específicos de estos gases, ha finalizado recientemente su tramitación parlamentaria¹⁴⁴. Con la aprobación de este Reglamento, se derogaría el actual Reglamento 842/2006 que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2014.

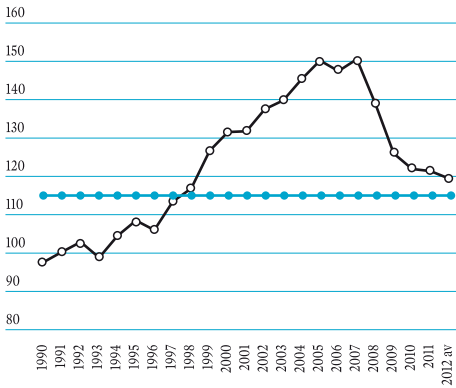
España ha registrado un descenso de emisiones de gases con efecto invernadero del 1,6 por 100 entre 2011 y 2012, pese a lo cual se han emitido unas 150 Mt CO₂eq en exceso respecto a las previstas en el Protocolo, según el

La situación en España

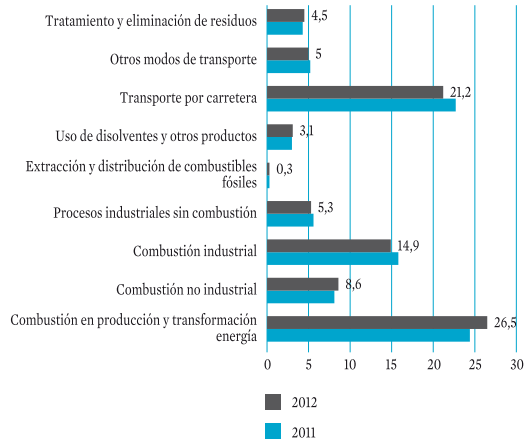
140. Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
141. Reglamento (UE) 601/2012 de la Comisión de 21 de junio de 2012 sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
142. Comunicado de Prensa de la Comisión Europea. Bruselas, 28 de junio de 2013.
143. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 525/2013.
144. Reglamento UE núm. 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el reglamento (CE) núm. 842/2006.

GRÁFICO III-21.

EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2012
(kton CO₂ eq)



EMISIONES GEI GRUPOS SNAP, 2011-2012
(Porcentaje participación)



Nota: la nomenclatura de actividades SNAP (Selected Nomenclature for Aire Pollution) base del inventario nacional, está armonizada con la nomenclatura de categorías CFR que informa de las emisiones GEI a la Secretaría del Convenio Marco de Cambio Climático, a la Comisión Europea y al Protocolo de Kioto.
Fuente: PRTR-España y Avance de Emisiones GEI 2012, MAGRAMA.

Avance de emisiones¹⁴⁵, situándose el índice de referencia para 2012 en 119,4 respecto al año base. Esta evolución es el resultado, por un lado, de la contribución al alza de las emisiones de los sectores energéticos, residencial y de servicios, identificándose un cambio en el *mix* de las fuentes de energía hacia aquellas con mayor intensidad de carbono (aumento de recurso al carbón y descenso del gas natural). Por otro lado, del significativo descenso de emisiones experimentado tanto por el transporte como en la combustión y procesos industriales, fundamentalmente derivado de la reducción de la actividad económica durante el periodo de crisis, pero también de la mejora tecnológica experimentada en alguno de esos sectores industriales y las energías renovables de generación eléctrica.

La actividad con mayor peso emisor en 2012 fue la combustión en sectores de producción y transformación de la energía (26,5 por 100), que aumentó sus emisiones en un 7 por 100 respecto a 2011 debido al incremento de la producción en centrales termoeléctricas convencionales de servicio público, aunque también al alcanzado por la combustión de las plantas de refino de petróleo. El peso del transporte por carretera (21,2 por 100), donde se redujo un 8,2 por 100 en relación a 2011, como resultado tanto de la

145. MAGRAMA, Sistema Español de Inventario, Avance Emisiones GEI 2012 con datos a 30 de abril de 2013.

caída de consumo de combustibles como del aumento de las fracciones renovables en los carburantes (gráfico III-21).

En todo caso, España cumplirá con los objetivos acordados, ya que a lo largo de este periodo ha compensado el exceso de emisiones mediante el uso de otros mecanismos de reducción y contención contemplados en el Protocolo de Kioto:

- Mecanismos de desarrollo limpio (obtención de reducciones certificadas de emisión, RCEs).
- Mecanismo de aplicación conjunta o AC (obtención de unidades de reducción de emisiones, UREs).
- Comercio internacional de emisiones (obtención de unidades de cantidad asignada, UCAs), mediante contribuciones a Fondos de Carbono.
- Transacciones bilaterales entre gobiernos (obtención de UCAs)¹⁴⁶.

El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de GEI para 2008-2012, que finalizó el 30 de abril de 2013 con la entrega de los derechos correspondientes a las emisiones verificadas de 2012, ha supuesto un recorte de más del 16 por 100 respecto a la asignación del anterior PNA 2005-2007, y de casi el 20 por 100 respecto a las emisiones de 2005.

El sistema transitorio previsto en el artículo 10 bis, apartado 11, de la Directiva 2003/87/CE, establece una reducción anual de la cantidad de derechos de emisión asignados de forma gratuita, desde el 80 por 100 en 2013 hasta el 30 por 100 en 2020, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita¹⁴⁷, para lo cual deben aplicarse determinados factores de reducción. No obstante, y según el punto 12 del artículo 10 bis, las instalaciones de sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono, recibirán el 100 por 100 de asignación gratuita respecto de la cantidad determinada de acuerdo con las normas comunitarias armonizadas de asignación gratuita transitoria. La propuesta de nueva asignación de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión correspondiente a 2013-2020¹⁴⁸, adoptada en Consejo de Ministros a finales de 2013 y notificada a la Comisión Europea, contempla el ajuste de asignación hasta 2020 establecido en la regulación comunitaria¹⁴⁹, indicando la necesidad de aplicar un factor de

146. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Sexta Comunicación Nacional de España (diciembre 2013).

147. Decisión de la Comisión de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

148. Resolución de 23 de enero de 2014 de la directora general de la Oficina Española de Cambio Climático.

149. Decisión de la Comisión de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

corrección lineal anual a las asignaciones preliminares de actividades generadoras de electricidad y un factor de corrección intersectorial a las de no generadores, reduciéndose de manera uniforme el número de derechos de emisión de las instalaciones que pueden optar a la asignación gratuita.

Según lo establecido en la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para re-

Necesidad de avanzar en la reducción de emisiones en difusos

ducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la comunidad hasta 2020, la reducción GEI en los sectores afectados por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión no será suficiente para afrontar los compromisos asumidos por la Unión Europea hasta 2020. Por este motivo

se insta a los Estados miembros a reducir sus emisiones en otros sectores de la economía, debiendo establecer políticas y medidas adicionales para reducir dichas emisiones en los sectores denominados difusos (aquellos no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión: transporte, residuos, agricultura, residencial, comercial e institucional), comprometiéndose a una reducción del 10 por 100 respecto a 2005 en 2020.

En España el esfuerzo de reducción de emisiones GEI se concentrará en los próximos años especialmente en los sectores denominados “difusos”, que representan aproximadamente dos terceras partes de las emisiones totales GEI, trabajando en la elaboración de la Hoja de Ruta de Difusos 2020, el lanzamiento de los proyectos clima y la huella de carbono. El objetivo de reducción de difusos a 2020 en el caso de España es del 10 por 100 respecto a 2005¹⁵⁰.

Cabe recordar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible creó el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂), instrumento de financiación climática, que persigue reorientar la actividad económica hacia modelos bajos en carbono, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos asumidos por España en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Su actividad priorizará la adquisición de reducciones verificadas de emisiones en los sectores difusos mediante proyectos desarrollados en España (“Proyectos Clima”), asegurando la viabilidad de actividades bajas en carbono y el desarrollo de tecnologías limpias. A este respecto hay que señalar que de un total de 190 iniciativas presentadas en 2013, han sido seleccionados 49 proyectos orientados a la reducción de emisiones distribuidos según sectores (22 correspondieron al sector residencial, comercial e institucional; 14 al sector agrario, 5 al sector residuos, 5 al sector transportes, y 3 al sector industrial), y cuya previsión es conseguir una reducción de más de 1 millón de toneladas de CO₂

150. Proposición no de ley relativa a la hoja de ruta para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos, presentada en Sesión del Congreso de los Diputados de 27 de enero de 2014.

equivalente. Se trata de la segunda convocatoria de Proyectos Clima, con la que se confirma que el Fondo de Carbono constituye una herramienta eficaz para el logro de reducciones cuantificables de emisiones GEI.

Entre las novedades normativas en este ámbito hay que mencionar 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 financieras¹⁵¹, que, entre otras aportaciones, incorpora al ordenamiento el Impuesto sobre Gases Fluorados de efecto invernadero. Estos gases, habitualmente utilizados por muchos sectores como refrigerantes, disolventes, agentes espumantes, o en sistemas de extinción de incendios, tienen un potencial de efecto sobre el calentamiento atmosférico mayor que el CO₂, por lo que se incluyen en el Protocolo de Kioto. El nuevo impuesto gravará el consumo de gases fluorados en función de su potencial de calentamiento, estableciendo a cambio una deducción en los supuestos que acrediten la destrucción de objetos emisores, contribuyendo así a estimular el desarrollo de sustitutos con menor potencial de calentamiento atmosférico. Hay que recordar que el marco regulatorio en la materia viene establecido por el Real Decreto 795/2010, de 16 de junio, que regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan.

Además, merecen mención otras dos iniciativas o planes de impulso al medio ambiente (PIMA). Por un lado, la que promueve una mejora ambiental y energética en el sector hotelero, orientando el impulso de la regeneración de infraestructuras energéticas hoteleras hacia la eficiencia en el uso de energía y recursos, lo que permitirá generar actividad económica y empleo en el sector (Plan PIMA Sol). Para ello, se habilita un procedimiento de compra de futuros derechos de emisión por el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂) a los titulares de alojamientos turísticos que proyecten la ejecución de obras que reúnan determinados requisitos¹⁵². Y por otro lado, el destinado a la renovación del parque de vehículos, mediante la puesta en marcha de las medidas orientadas a incentivar la adquisición de vehículos comerciales que reduzcan las emisiones de CO₂ y de partículas. Se trata del Plan PIMA Aire¹⁵³, complementario del Plan PIVE, si bien la ayudas no serán acumulables, ni compatibles con dicho Plan.

151. Desarrollado reglamentariamente en virtud del Real Decreto 1042/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero, y por el que se modifican el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, el Reglamento del impuesto sobre sociedades, aprobado por el Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, el Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del impuesto sobre el valor añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre.
152. Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol, para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible.
153. Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente “PIMA Aire” para la adquisición de vehículos comerciales.

Finalmente, el recientemente publicado Real Decreto 163/2014¹⁵⁴, que crea el Registro de huella de carbono¹⁵⁵, cuya participación es de carácter voluntario, se orienta a sensibilizar a la sociedad (personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y trabajadores autónomos) en la lucha contra el cambio climático, facilitando especialmente la participación en el Registro de pequeñas y medianas empresas, tanto por su importancia en el tejido empresarial nacional como por la posible limitación de recursos. Para ello establece una serie de medidas destinadas a facilitar y fomentar el cálculo de la huella de carbono, su reducción y la compensación mediante absorciones de CO₂.

Con todo, y dada la importancia de estas fuentes en el cómputo global de emisiones, es necesario insistir en la conveniencia de adoptar políticas que conduzcan a resultados más eficaces, que en paralelo a los instrumentos económicos, se orienten a mejorar la información de algunos sectores, como el residencial, para promover el uso de tecnologías bajas en carbono.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La valoración de la calidad de vida a través del consumo en términos cuantitativos no es fácil, porque un mayor gasto no asegura un consumo más acorde con los estándares de bienestar. Pero una reducción drástica puede conllevar la renuncia a elementos que se consideran fundamentales en una sociedad desarrollada. A lo largo de estos años de crisis económica sufrida por los hogares en España, estos han reducido su gasto en el mercado de bienes y servicios. Y lo han hecho aplicando criterios claramente racionales, limitando la adquisición de compromisos de gasto para el futuro, corrigiendo sus prioridades y renunciando en muchos casos a lo superfluo. Sin embargo, no siempre es fácil encontrar el equilibrio entre el gasto y la utilidad de los productos, por lo que la bajada del presupuesto dedicado a algunas partidas de gasto puede implicar un empeoramiento de las condiciones de vida. Además, la reorientación hacia pautas de consumo más austeras en las familias, con una menor valoración de los elementos relacionados con la cultura, por ejemplo, puede tener consecuencias sociales a largo plazo, de manera especial cuando los núcleos familiares cuentan con niños.

En todo caso, la tendencia a la reducción del consumo es una realidad instalada ya desde hace varios años, y esa realidad va modulándose a medida que aumenta la presión económica sobre los hogares. No obstante, el balance en términos de calidad de vida no puede ser solamente negativo, pues la crisis ha reforzado sin duda el carácter racional del consumo y podría dejar huella en forma de una mayor responsabilidad que redunde en beneficio de la sociedad y del medio ambiente.

154. Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

155. Se define “huella de carbono” la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero liberados a la atmósfera como consecuencia de una actividad determinada, bien sea para la fabricación de un producto, para la prestación de un servicio, o para el funcionamiento de una organización (Portal Huella de Carbono, MAGRAMA).

En términos institucionales y de protección de los intereses de los consumidores, la tendencia a la reducción del gasto tuvo también consecuencias en materia de consumo, entre otras, con la subsunción del Instituto Nacional del Consumo en un nuevo organismo que acoge también a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)¹⁵⁶. Por otro lado, el proceso de resolución del conflicto desencadenado por la venta de productos financieros sin las debidas garantías, continuó su curso, si bien, no logró cerrarse de forma definitiva. Se ampliaron, además, las garantías de seguridad en las compras a distancia con una nueva reforma de la Ley de Defensa de los consumidores y usuarios.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

El consumo se ha mostrado históricamente muy reactivo a las expectativas acerca de la situación económica general y propia mantenidas por los ciudadanos, por ello, las variaciones en el volumen y la composición del gasto no responden de manera automática a las variaciones de renta, sino que se articulan también en función de las opiniones sobre la economía. En 2013 han coincidido nuevamente dos circunstancias negativas para el consumo: por un lado el pesimismo sobre la economía instalado desde hace ya varios años disminuyó levemente, pero no llegó a situarse en el valor mínimo para revitalizar el consumo. Por otro, la renta bruta disponible de los hogares siguió decreciendo. Así, el indicador de confianza de los consumidores (ICC) elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) moderó su valor medio de 2012, pero no remontó lo suficiente, situándose en un 31 sobre 200. La renta de los hogares, por su parte, sufrió en 2013 una nueva bajada sobre el año anterior (0,7 por 100), aunque menos abultada que la precedente (2,8 por 100). Es previsible, por tanto, que los datos sobre la evolución del consumo que publique en 2014 el INE (referidos a 2013) reflejen una ligera mejoría en términos cuantitativos.

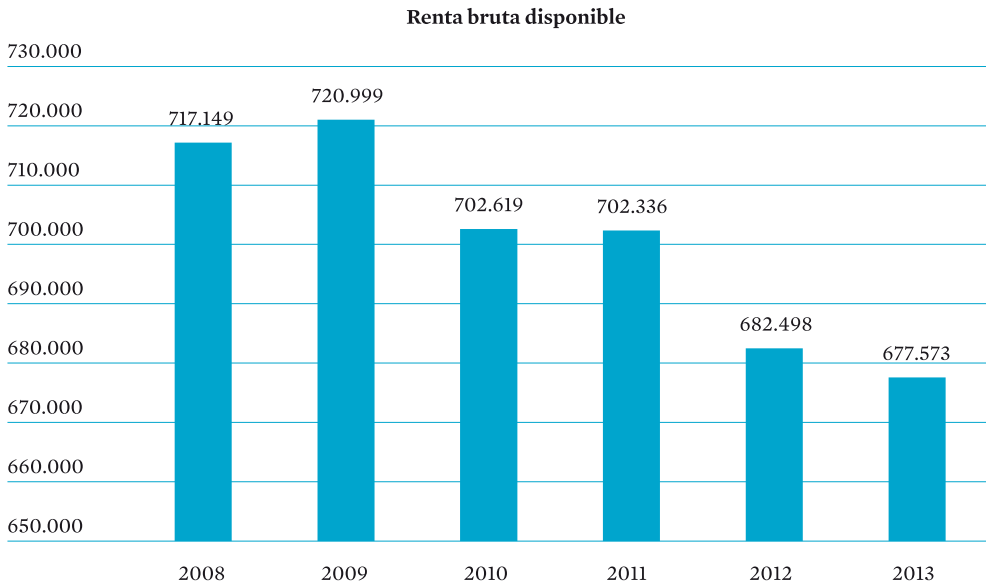
Entretanto, la información publicada hasta ahora, que llega hasta 2012, ha dejado ver un nuevo descenso global del consumo, que se ha traducido en una notable bajada del consumo medio por hogar. Con una importante tasa de variación negativa sobre el año anterior (5,4 por 100), el consumo medio de los hogares se situó en su valor más bajo, con una pérdida de 1.400 euros por hogar en un solo año, y de casi 6.000 desde 2007¹⁵⁷.

Una nueva bajada del consumo: el gasto medio alcanza la cifra más baja de la crisis

156. Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos INC y AECOSAN en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

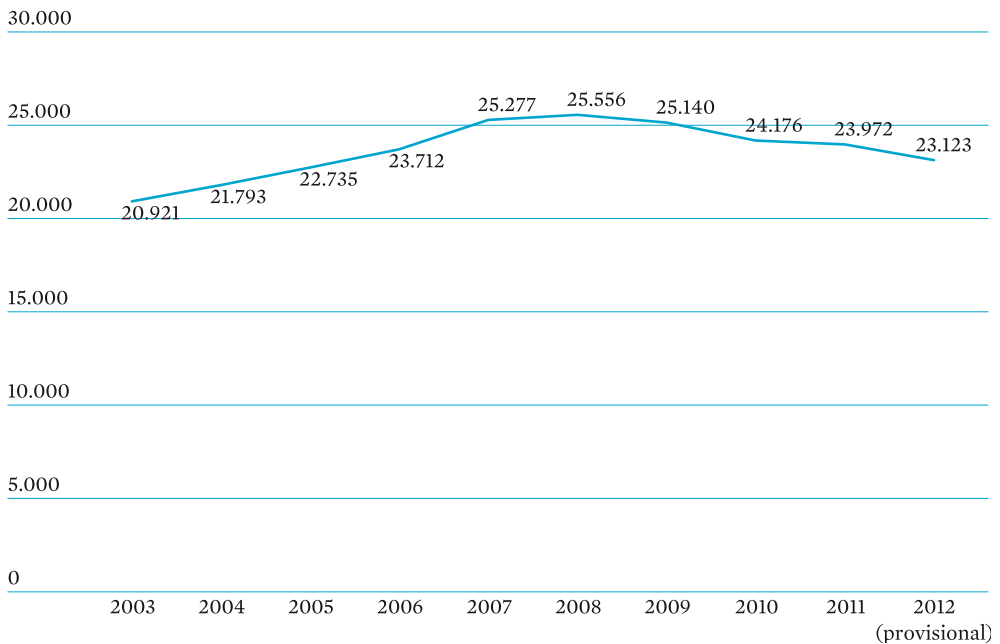
157. Este dato se publica después de que el INE haya actualizado varias de sus fuentes para acomodarlas a las nuevas cifras de población vertidas por el Censo de 2011.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LA RENTA DE LOS HOGARES EN ESPAÑA
(Euros)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional, 2014.

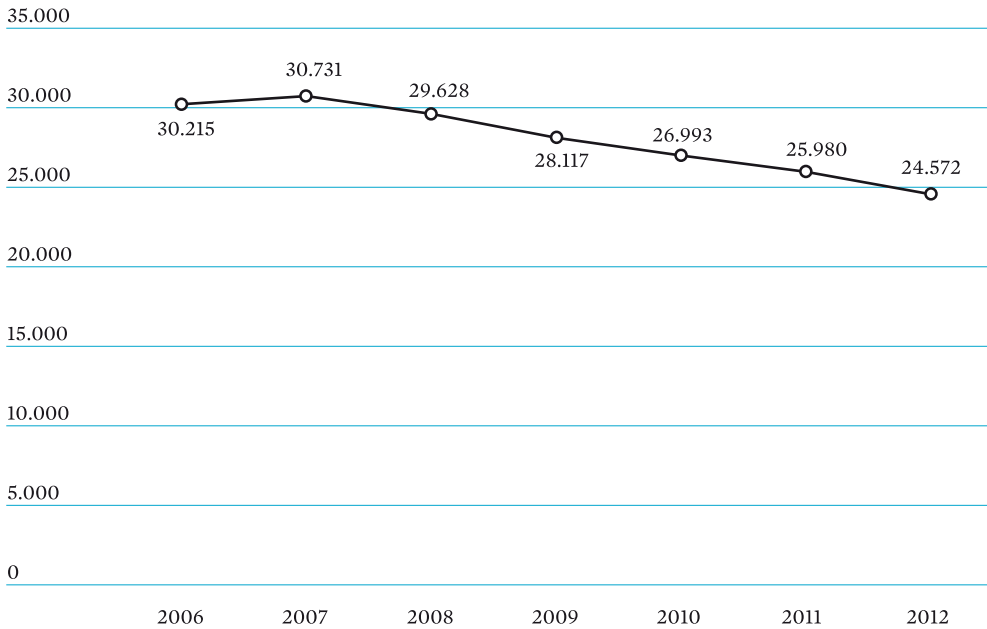
GRÁFICO III-23. EVOLUCIÓN DE LA RENTA ANUAL NETA POR HOGAR (2003-2012)
(Euros)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2013.

GRÁFICO III-24. EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR (2006/2012)

(Euros)

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2014*.

La respuesta de las familias a la situación económica, que desde el punto de vista de sus ingresos no mejora, parece estar consolidándose de acuerdo con criterios de racionalidad que, sin embargo, las alejan del modelo esperable en una sociedad desarrollada. Como se ha visto en años previos, los bloques de gasto que implican mayores desembolsos, requiriendo en la mayoría de los casos préstamos, como es el apartado de los transportes, han sido los elegidos en primer lugar para rebajar el gasto familiar. En 2012, con una variación negativa del 10,5 por 100 respecto al año anterior, la partida de transportes, en la que la compra de automóviles tiene un peso protagonista, fue uno de los principales elementos de ajuste, acumulando una bajada muy severa desde el inicio de la crisis.

El apartado de ocio, cultura y espectáculos que hasta el año anterior había experimentado descensos moderados, sin llegar a tener un papel principal en el balance total de la caída del consumo, adquiere un nuevo relieve debido a su importante disminución en 2012. En efecto, con una pérdida de 10,6 puntos sobre 100, esta partida dejó notar sin duda la subida del tipo impositivo del IVA que pasó del 8 al 21 por 100 en septiembre de ese año, desanimando a los consumidores de bienes y servicios culturales, tal como se refleja en el último informe de la Sociedad General de Autores de España sobre consumos culturales. Bien es cierto que solamente se vieron afectados los últimos cuatro meses del año, lo que hace pensar en una nueva y potente bajada en 2013.

CUADRO III-14. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO EN CONSUMO POR HOGAR

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alimentos y bebidas	-0,3	-3,0	-4,9	-2,1	-3,0	-2,4
Alcohol, tabaco	-0,1	-1,2	-7,0	-9,3	-9,8	-8,6
Vestido	-0,1	-7,0	-8,7	-4,9	-6,9	-9,4
Vivienda	3,6	1,5	0,5	-2,1	0,3	-2,5
Mobiliario, equipamiento	-2,5	-10,5	-8,5	-6,6	-5,2	-10,3
Salud	8,0	6,2	-4,8	-1,6	-2,8	-3,1
Transportes	-0,6	-9,6	-11,5	-5,9	-11,9	-10,5
Comunicaciones	6,3	4,4	-1,1	-2,5	-0,7	-0,8
Ocio, espectáculos y cultura	7,2	-1,5	-5,3	-2,9	-4,7	-10,6
Enseñanza	-0,3	-1,8	-7,1	4,5	-1,1	2,4
Hoteles, cafés y restaurantes	2,8	-9,6	-8,7	-6,8	-3,1	-8,2
Otros	-1,0	-4,2	-4,6	-7,8	-4,5	-4,0
Total	1,7	-3,6	-5,1	-4,0	-3,8	-5,4

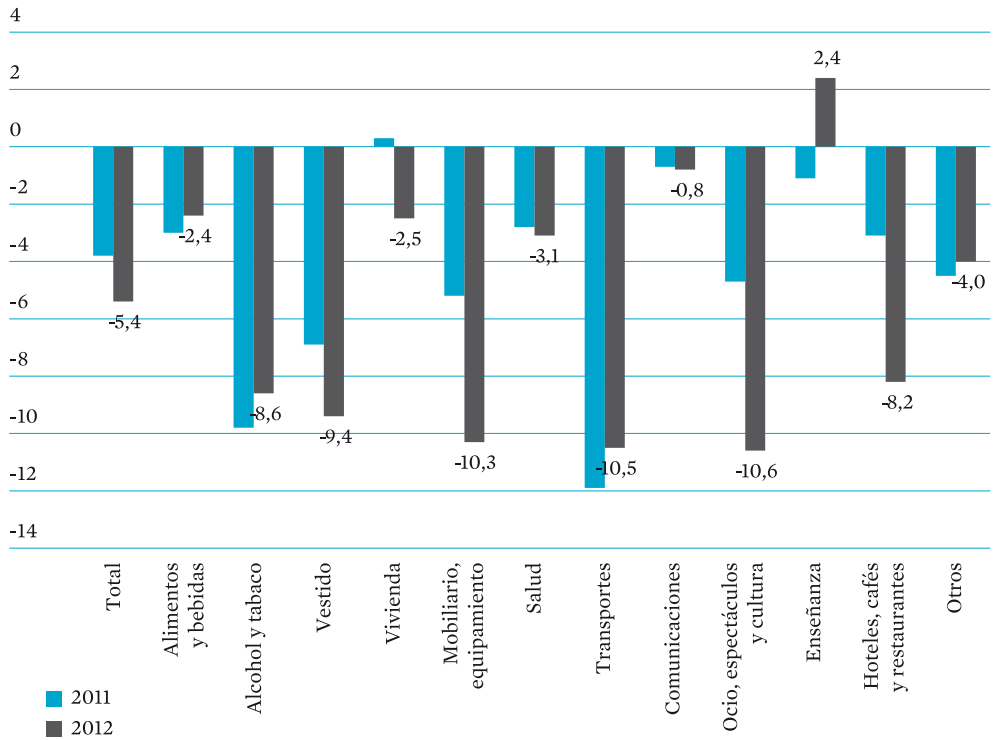
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2014*.

Entre los grupos de grandes gastos, el apartado del mobiliario y equipamiento del hogar se redujo de manera más acusada que el año anterior, así como otros tales como el vestido y el calzado, o los hoteles y restaurantes. Por otra parte, los gastos ineludiblemente ligados a la supervivencia, como son la alimentación y la vivienda, que por otra parte han sufrido ya ajustes anteriores, se redujeron de forma mucho más moderada, en el primer caso porque seguramente se trata de una partida sujeta previamente a criterios de moderación racional, lo que es posible por la existencia de una amplia gama de alternativas en el mercado. En el segundo, debido al freno que supone la adquisición, previa a la crisis en muchos casos, de compromisos de pago aplazado, sobre todo por los créditos hipotecarios sobre las propias viviendas. Ello se hace patente en los datos acerca de la estructura de consumo resultante de las nuevas prioridades.

Efectivamente, las familias españolas parecen haber reducido la mayoría de sus gastos para poder mantener el pago de la vivienda, que como promedio, absorbe ya la tercera parte de sus recursos económicos, cuando en 2006 apenas alcanzaba la cuarta parte. En cambio, la cultura y el ocio, que constituyen el máximo exponente del desarrollo de una sociedad, cuando se sitúan en posiciones más protagonistas en el conjunto de las prioridades de los ciudadanos, han ido perdiendo peso en la estructura del consumo en España, que parece estar regresando, desde el punto de vista del consumo, a épocas de mayor esfuerzo en elementos de pura supervivencia (cuadro III-15).

Preocupante evolución de la estructura del consumo: cambio de prioridades hacia los elementos de supervivencia

GRÁFICO III-25. TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN LOS DISTINTOS GRUPOS DE GASTO



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2014.

En el contexto del protagonismo adquirido por los gastos relacionados con la vivienda, como se ha visto en el apartado anterior, sigue aumentando la sobrecarga y el aumento de los retrasos en el pago de los mismos. Entre dichos gastos, la dificultad de asumir algunos derivados de la prestación de servicios básicos de interés general, como los energéticos, puede dar lugar a situaciones que se han comenzado a denominar como *pobreza energética*. Este concepto no se contempla específicamente en las estadísticas de medición de la pobreza¹⁵⁸, lo que dificulta una aproximación a las dimensiones reales del problema. Esta podría definirse como las dificultades que tienen los hogares para costear una cantidad de energía suficiente para satisfacer sus

Consumidores vulnerables y pobreza energética

158. Según el sistema de indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea; la imposibilidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada constituye uno de los 9 ítems utilizados para aproximarse a la cuantificación de las situaciones de privación material severa, debiendo concurrir cuatro de ellos (y no necesariamente este) para confirmar que se da dicha situación. Véase en este mismo capítulo, apartado 6.1, *Los retos de la inclusión social*, cuadro III-41.

CUADRO III-15. ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES (2006-2012)

(Porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alimentos y bebidas no alcohólicas	14,26	14,09	14,43	14,30	14,24	14,24	14,71
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	1,85	1,89	1,93	2,05	2,10	2,08	2,06
Artículos de vestir y calzado	6,81	6,56	6,13	5,78	5,62	5,30	4,99
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	24,92	25,68	27,26	29,51	30,14	31,43	32,30
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes	5,94	5,67	5,19	5,05	4,87	4,71	4,41
Salud	2,90	2,98	3,18	3,17	3,17	3,07	3,19
Transportes	14,79	14,31	13,70	11,96	12,35	11,99	11,80
Comunicaciones	2,86	2,93	3,05	3,15	3,13	3,10	3,06
Ocio, espectáculos y cultura	6,90	7,01	6,88	6,79	6,61	6,36	5,94
Enseñanza	0,92	0,91	0,93	0,94	1,04	1,06	1,18
Hoteles, cafés y restaurantes	9,98	10,27	9,70	9,48	9,17	9,12	8,74
Otros bienes y servicios	7,89	7,70	7,62	7,82	7,57	7,53	7,64

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2014*.

necesidades domésticas, y/o los hogares que se ven obligados a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda. La situación de crisis y el impacto negativo que provoca el desempleo sobre los ingresos de los hogares, junto al aumento del coste de algunos suministros básicos¹⁵⁹, entre otras circunstancias como las puramente climatológicas, las características de la vivienda (tamaño, hábitat, etc.) y su equipamiento, son factores que influyen en el riesgo de padecer pobreza energética.

Diversas iniciativas muestran la importancia que desde la Unión Europea se está concediendo a este problema, como por ejemplo la obligación establecida en la Directiva 2012/72/UE de definir el concepto de consumidor vulnerable, las Directivas (2012/72/UE y 2009/73/CE) por las que se invita a elaborar planes de acción para paliar las situaciones de pobreza energética, o el reciente dictamen del Comité Económico y Social Europeo con diferentes propuestas para prevenir y combatir la pobreza energética¹⁶⁰. Sin embargo en España, la transposición de la primera Directiva (Real Decreto-ley 13/2012), se ha realizado de forma incompleta, y la segunda aún no se ha transpuesto. En algunas comunidades autónomas se han aprobado medidas para evitar los cortes de suministro eléctrico a las familias vulnerables durante el invierno, tal como ocurre en otros países europeos (como Reino Unido y Francia), mientras que

159. Véanse el apartado del capítulo 1.3.3.2, *Sectores productivos. Industria y energía*, así como el apartado 2. *Vivienda y cohesión social* de este capítulo de esta Memoria.

160. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Por una acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética” (2013/C 341/05).

CUADRO III-16. GASTO MEDIO EN CONSUMO DE LOS HOGARES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(Euros)

Comunidades autónomas		% var.	% var.	% var.	% var.	% var.	% var.
	2012	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Andalucía	25.591	5,2	2,1	-5,8	-1,8	-2,7	-5,7
Aragón	27.908	4,7	2,2	-6,2	-3,5	1,9	-0,4
Asturias	26.094	2,7	5,2	-0,7	2,3	-10,2	-3,7
Baleares	28.444	10,6	-5,7	-9,8	-1,7	-1,5	-2,4
Canarias	22.827	5,3	-5,7	-6,3	-6,0	-1,3	-5,1
Cantabria	28.916	8,5	-1,6	1,4	-2,7	-2,5	-2,2
Castilla y León	25.412	4,5	2,1	-7,2	-3,2	0,6	-2,5
Castilla-La Mancha	24.314	7,6	-1,4	-3,9	0,9	-2,0	-6,3
Cataluña	29.962	2,1	2,1	-3,7	-5,3	-0,5	-4,6
Comunidad Valenciana	26.007	5,4	-4,5	-3,9	-4,6	-3,1	0,1
Extremadura	22.173	6,1	-2,4	-2,4	0,9	-1,1	-7,5
Galicia	27.203	2,5	4,2	-3,3	-2,6	-0,1	-3,5
Madrid	34.770	5,0	0,7	-5,7	-1,0	1,3	-2,1
Murcia	27.335	10,1	-7,1	-9,1	-2,4	1,1	0,4
Navarra	31.710	4,0	1,8	-4,0	-1,2	-4,2	-3,9
País Vasco	33.162	3,6	0,9	-3,3	0,9	0,2	-2,0
La Rioja	26.222	8,3	-2,2	-0,6	-0,1	-0,1	-6,6
Ceuta	31.117	6,0	-0,8	1,6	-2,4	—	-5,8
Melilla	26.140	6,0	-0,8	1,6	-2,4	—	-16,4
Total	28.143	4,7	0,2	-4,8	-2,5	-1,0	-3,4

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2013*.

otras propuestas en esa dirección, planteadas incluso en el ámbito parlamentario, no se han abierto paso todavía a nivel estatal, mientras desde los servicios sociales de las comunidades autónomas se aborda de manera desigual esta problemática, fundamentalmente mediante ayudas puntuales de emergencia.

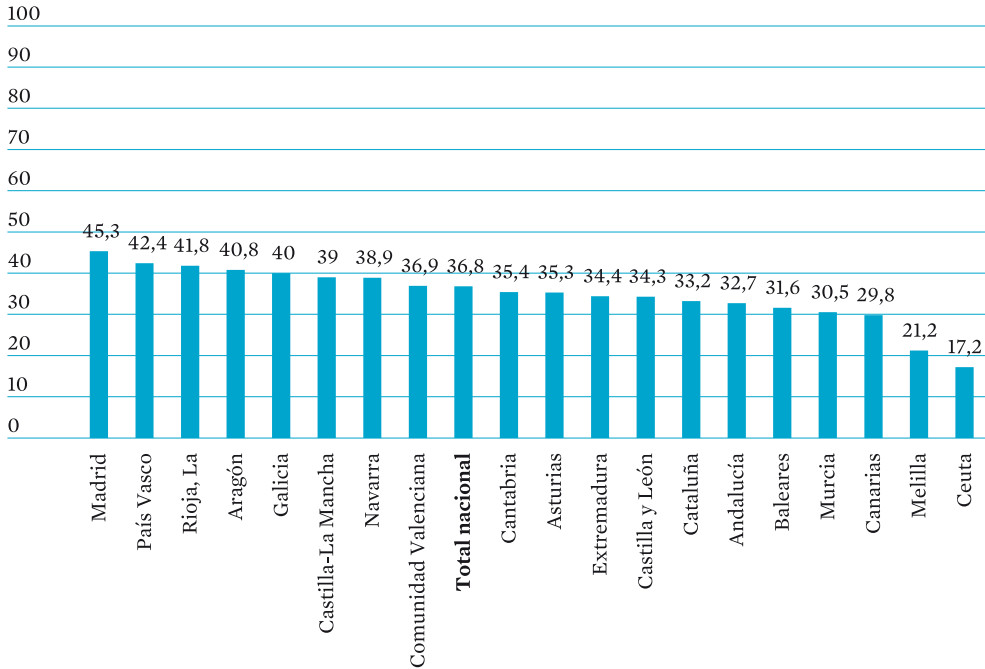
El consumo a través de Internet tiene claras ventajas para los consumidores, que, en muchos casos pueden contar con un importante ahorro de costes, no teniendo que desplazarse a los establecimientos comerciales, con lo que ello supone en cuestión de ahorro de tiempo. Además, pueden contar con una gama enormemente ampliada de productos al tener acceso, no solo a los disponibles en su entorno geográfico, sino también a todos los que se comercializan a través de Internet casi en cualquier zona del mundo.

Sin embargo, el comercio electrónico no ha calado de manera profunda en España, donde solamente el 22 por 100 de los ciudadanos realiza compras a través de Internet, una proporción aún alejada de la media europea (UE-27) que se sitúa en el 35 por 100 y muy alejada de algunos países como Reino Unido (64 por 100), Suecia (58

El consumo a través de Internet sigue aumentando pese a la crisis, aunque a distancia de la Unión Europea

GRÁFICO III-26. PRÁCTICA DE CONSUMO ELECTRÓNICO EN EL ÚLTIMO MES SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA (2013)

(Porcentajes sobre el total de la población)



Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares*, 2013.

por 100) o Alemania (55 por 100). La falta de confianza en la seguridad de las operaciones telemáticas parece estar detrás del recelo hacia esta vertiente del consumo, toda vez que una proporción más elevada de hogares disponen de ordenador y de conexión a la red. Pero también el carácter de actividad de ocio del consumo, uno de cuyos aliados es la propia necesidad de desplazar la actividad a lugares distintos del propio hogar. Aun siendo así, el comercio electrónico no deja de aumentar lentamente en España, puesto que en los últimos diez años no ha remitido la tendencia a pesar de la crisis económica, que quizá ha actuado como acicate.

Si se observan los datos desagregados territorialmente, se aprecian diferencias significativas, con una mayor permeabilidad de algunas comunidades autónomas, como Madrid, País Vasco o La Rioja. En cambio, otras como Canarias, Murcia o Andalucía muestran valores más bajos del indicador, siendo especialmente llamativo el caso de Cataluña, doce puntos por debajo de Madrid.

Es de esperar, no obstante, que las nuevas garantías para las operaciones de este tipo, incorporadas recientemente al Derecho del consumo como transposición de la normativa de la Unión Europea animen a los consumidores a realizar compras a través de Internet.

CUADRO III-17. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentaje de personas que han comprado a través de Internet en los tres últimos meses)

Comunidades autónomas	2007	2010	2013
Andalucía	9,5	13,4	18,5
Aragón	11,7	15,7	22,4
Asturias	11,8	18,0	23,9
Baleares	17,5	21,9	26,6
Canarias	10,7	11,0	12,8
Cantabria	11,7	18,3	22,6
Castilla y León	10,3	15,8	24,7
Castilla-La Mancha	7,8	14,7	22,9
Cataluña	18,3	22,6	23,5
Comunidad Valenciana	11,4	14,4	18,3
Extremadura	7,7	14,1	16,7
Galicia	9,5	14,4	21,2
Madrid	19,5	24,0	32,8
Murcia	8,2	10,6	17,2
Navarra	12,7	19,9	23,4
País Vasco	13,3	20,9	30,9
La Rioja	13,7	16,1	21,8
Ceuta	5,4	13,1	16,1
Melilla	11,6	16,7	14,1
Total nacional	13,0	17,4	22,7

Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares*, 2013.**4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

La continuidad de la crisis, cuya incidencia en las economías domésticas es patente, ha hecho necesario abordar problemas concretos relacionados con la situación financiera de las familias, en unos casos por la incapacidad de muchas de ellas para hacer frente al pago de sus compromisos, en otros por la mala praxis de algunas entidades financieras que han dado como resultado la pérdida de gran parte del patrimonio de un número importante de ahorradores. Otras medidas, en cambio, responden a exigencias anteriores, como la reforma de la Ley de Defensa de los consumidores, que añade garantías para los consumidores en el marco de las operaciones realizadas a distancia.

A lo largo de las sucesivas ediciones de la Memoria anual, el CES ha mostrado su preocupación por el creciente número de las situaciones de sobreendeudamiento a las que se han visto avocadas muchas familias en España. Esa inquietud ha ido en aumento en los últimos años de crisis económica, en los que la pérdida de empleo de una enorme proporción de ciudadanos, la bajada generalizada de los ingresos y el endurecimiento de las condiciones de financiación de los hogares han dado como resultado un notable incremento de las situaciones de insolvencia familiar, que muchas veces derivan en procesos casi irreversibles de exclusión.

Sobreendeudamiento e insolvencia personal

La respuesta legal a estas situaciones ha sido hasta ahora poco efectiva en el tratamiento de un fenómeno que muchas veces adquiere perfiles de emergencia para los hogares, habiéndose abordado principalmente a través de la Ley Concursal. En España se ha optado hasta ahora por aplicar la Ley Concursal¹⁶¹, que no atiende de manera específica a los problemas derivados de las situaciones de excesivo endeudamiento familiar, por lo que puede decirse que la solución institucional es prácticamente inexistente. La experiencia en la Unión Europea es muy variada en función de las regulaciones nacionales, que obedecen a distintas definiciones del problema, por lo que la Unión Europea tiene pendiente la adopción de un concepto común que facilite la armonización de la normativa para la solución del sobreendeudamiento familiar.

Como se dijo en la memoria de 2011, la experiencia de estos años ha demostrado la escasa eficacia del procedimiento concursal tal como se entendía en la ley en el caso de las familias, que se ven sometidas a procesos complicados y costosos, que en muchos casos agravan la situación de endeudamiento de partida. La reforma de la ley¹⁶², que supuso una buena oportunidad para introducir mejoras en el tratamiento de los casos de personas físicas sin actividad empresarial que se declaren en concurso de acreedores, se cerró sin embargo sin solventar de manera eficaz esas situaciones. No obstante, en su disposición adicional única, la nueva norma establece un plazo de seis meses para la elaboración de una norma específica para tratar el sobreendeudamiento de los consumidores, un instrumento largamente reclamado desde el ámbito de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Sin embargo, las últimas medidas legales adoptadas abordan de manera muy parcial el problema, con una clara orientación a la cuestión específica de los deudores hipotecarios, sin tener en consideración la amplia gama de circunstancias relacionadas con el sobreendeudamiento. Así, como se recoge en el estudio sobre insolvencia personal del Defensor del Pueblo¹⁶³, las principales medidas están orientadas a la solución del problema de la pérdida de la vivienda habitual, apuntando a la reestructuración de deudas, la dación en pago de la vivienda, con la previsión de la quita tras la ejecución hipotecaria, cuando el deudor esté cumpliendo con los compromisos de pago restantes, y la posibilidad de participar en la plusvalía que genera la posterior venta. Estas normas, cuyo contenido se analizó en las Memorias de 2012 y 2013¹⁶⁴, resultan insuficientes según el análisis del Defensor del Pueblo

En conjunto no parecen ofrecer una solución global; han sido pocas las familias que han podido beneficiarse. Por ello, el Defensor del Pueblo encuentra necesaria una regulación del procedimiento singular para tratar la insolvencia personal, independiente

161. Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

162. Ley 38/2011, de 10 de octubre, de la reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

163. Defensor del Pueblo, *Crisis económica e insolvencia personal*, 2013.

164. Memoria CES 2012, capítulo III, Calidad de vida y protección social (vivienda y cohesión social).

de otros procedimientos ya existentes. En este sentido, se considera que la Ley Concursal, recientemente reformada no es un instrumento idóneo para tratar la insolvencia familiar o personal por varios motivos, entre los que cabe destacar el elevado coste del procedimiento que provoca un mayor empobrecimiento; el recurso casi inevitable a la ejecución del crédito hipotecario; la dificultad de concluir convenios entre el deudor y sus distintos acreedores; y por otra parte, para que las personas particulares puedan verse liberadas de las deudas insatisfechas, no cuentan con las mismas vías que el resto de los deudores, además de haber tenido que pagar todas las deudas de la masa y los créditos privilegiados, así como el 25 por 100 de las deudas ordinarias.

El desarrollo del mercado interior en la Unión Europea requiere cada vez de mayores esfuerzos de armonización en materia de comercio, lo que exige armonizar también la protección de los consumidores y usuarios. Una de las vertientes del comercio que más atención está demandando debido a su rápida evolución es la que constituyen las transacciones electrónicas, cuyo avance puede verse afectado por algunas deficiencias de seguridad para empresarios y consumidores. En este sentido, la Directiva 2011/83/UE¹⁶⁵ estableció un nuevo marco legal en materia de protección de los consumidores en los contratos celebrados a distancia y en los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, al mismo tiempo que modificaba la normativa europea sobre cláusulas abusivas. La incorporación del precepto se ha realizado en España mediante la modificación del texto refundido de la Ley para la Defensa de los consumidores¹⁶⁶, que ha añadido importantes novedades a su protección (recuadro III-14). En este sentido la nueva norma refuerza la protección en los contratos a distancia entre otras medidas, exigiendo que los sitios web de comercio indiquen de modo claro desde el comienzo de la compra cuales son las modalidades de pago que se aceptan, así como las posibles restricciones. También es obligatoria la información sobre los depósitos u otras garantías financieras que se les exija. Por otro lado, introduce medidas para limitar el acoso telefónico comercial, prohibiendo las llamadas con fines comerciales en determinados horarios.

Sin embargo, esta norma, que había generado expectativas en torno al refuerzo de algunos aspectos de la protección de los consumidores y usuarios, como son, entre otros, la mejora de la defensa colectiva de los consumidores, o los procedimientos de reclamación, así como algunos elementos de las garantías, no fueron incluidos con ocasión de la reforma del texto refundido.

Nuevas exigencias de información en beneficio de los consumidores y usuarios que contraten a distancia

165. 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 modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

166. 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, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY QUE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Sobre la información proporcionada al consumidor

Se amplían los requisitos de información precontractual exigibles en los contratos con consumidores y usuarios, en el caso de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento del empresario:

- Sobre la existencia y las condiciones de los depósitos u otras garantías financieras que, en su caso, tengan que pagar o aportar a solicitud del empresario, incluidas aquellas por las que se bloquee un importe en la tarjeta de crédito o débito del consumidor y usuario.
- Sobre la existencia de la garantía legal de conformidad de los bienes, así como de la existencia y condiciones de los servicios posventa y de las garantías comerciales que otorguen, en su caso.
- En los contratos de suministro de contenido digital, sobre las distintas formas de utilización del mismo y de cualquier limitación técnica, (la protección a través de la gestión de los derechos digitales o la codificación regional, así como de toda interoperabilidad relevante con los aparatos y programas conocidos por el empresario o que quepa razonablemente esperar que deba conocer).
- En los contratos a distancia, se adaptan los requisitos de información para tener en cuenta las restricciones técnicas de ciertos medios de comunicación, (como las limitaciones de número de caracteres en determinadas pantallas de teléfono móvil o de tiempo en los anuncios de ventas televisivos). En tales casos, el empresario deberá respetar un conjunto mínimo de requisitos de información y remitir al consumidor y usuario a otra fuente de información.
- Exigencia de que los sitios web de comercio indiquen de modo claro y legible, si se aplica alguna restricción de suministro y cuáles son las modalidades de pago que se aceptan.

Contratos a distancia y celebrados fuera de establecimientos

- Nueva definición de contrato a distancia. 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 en que se celebra el contrato y con inclusión de ese momento. Comprende también las situaciones en las que el consumidor y usuario únicamente visita el establecimiento mercantil de la empresa con el propósito de recabar información sobre los bienes o los servicios, y la negociación y celebración subsiguiente del contrato tienen lugar a distancia.

Abarca también aquellas situaciones en que se establece contacto personal e individual con el consumidor y usuario fuera del establecimiento, aunque luego el contrato se celebre inmediatamente después en el establecimiento mercantil del empresario o a través de un medio de comunicación a distancia. Por ejemplo, las compras realizadas en

RECUADRO III-14. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY QUE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS *(continuación)*

el curso de una excursión organizada por el empresario durante la cual este promociona y vende los productos que se adquieren, se consideran también contratos celebrados fuera del establecimiento.

Derecho de desistimiento en los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento

- Incorpora un formulario normalizado al respecto que el consumidor y usuario podrá utilizar opcionalmente, al tiempo que se amplía el plazo para su ejercicio a catorce días naturales. Se amplía el plazo para desistir del contrato hasta doce meses después de la fecha de expiración del periodo inicial cuando el empresario no facilite al consumidor y usuario la información sobre el derecho de desistimiento. Regula también las obligaciones que asumen ambas partes del contrato en caso de desistimiento, así como los efectos del mismo respecto a los contratos complementarios.
- Contempla la posibilidad de que el empresario ofrezca al consumidor y usuario la opción de cumplimentar el formulario de desistimiento en línea.

Entrega de bienes

- En los casos en que el empresario no ha hecho entrega de los bienes en el plazo convenido con el consumidor y usuario, este último, antes de poder resolver el contrato, debe emplazar al empresario a que le haga la entrega en un plazo adicional razonable.

Uso de medio de pago por parte de los consumidores y usuarios

- Se prohíbe a los empresarios el cobro de cargos que excedan el coste soportado por estos por el uso de tales medios de pago.

Riesgo de pérdida o deterioro de los bienes

- La ley establece disposiciones dirigidas a proteger al consumidor y usuario de todo riesgo que pueda tener lugar antes de que haya adquirido la posesión material de los productos.

Contratos telefónicos

- Obligación de confirmar la oferta al consumidor y usuario por escrito, o salvo oposición del mismo, en cualquier soporte de naturaleza duradera. El consumidor y usuario solo quedará vinculado una vez que haya aceptado la oferta mediante su firma o mediante el envío de su acuerdo por escrito, en papel o mediante correo electrónico, fax o sms.

Pagos adicionales

- Antes de que el consumidor y usuario quede vinculado por un contrato u oferta, el empresario deberá obtener su consentimiento expreso para todo pago adicional a la remuneración acordada para la obligación contractual principal.

Fuente: 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, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Aumentó el número de consultas y reclamaciones en el sector de los servicios financieros

En el conjunto de la actividad de las asociaciones de consumidores tiene una notable importancia la atención a los usuarios y consumidores que solicitan asesoramiento, pues siendo las principales encargadas de canalizar las reclamaciones, asumen un papel protagonista en el diálogo continuo entre los productores y distribuidores y los consumidores y usuarios de bienes y servicios. La mayor parte de esa actividad de atención tiene que ver con las consultas de los adquirientes, y una menor proporción, cercana al 20 por 100, se materializa en la emisión de reclamaciones por desacuerdo con lo adquirido en el mercado. Sin embargo, el conjunto da una visión bastante aproximada de la evolución de los distintos sectores en función de la satisfacción que generan en los destinatarios finales de la producción.

Siguiendo los datos de la AECOSAN, en 2013 el número total ascendió a 1.249.737 (casi 3.500 al día), lo que supuso un descenso con respecto al ejercicio anterior del 24 por 100. Sin embargo, las variaciones anuales, que en ocasiones registran crecimientos abultados a causa de problemas puntuales en el mercado, recuperando al año siguiente el ritmo normal, pueden dar una imagen distorsionada de la tendencia evolutiva. Por ello parece más razonable observar lo ocurrido en un periodo más amplio.

La mayor parte de las denuncias y las consultas está relacionada con deficiencias en la prestación de servicios. Otra parte importante se vincula con los precios de bienes y servicios. En tercer lugar, las cláusulas abusivas y publicidad, que son también motivo frecuente de insatisfacción, y por último, otros motivos como interrupciones y retrasos en los suministros.

La distribución sectorial de las consultas y reclamaciones mantiene cierta estabilidad, con cambios puntuales que responden a distorsiones específicas. En 2013, la mayor parte de las reclamaciones estuvo relacionada con el sector de los servicios financieros, que creció fuertemente a causa del conflicto de la comercialización de manera abusiva de las participaciones preferentes, sin aportar a los usuarios la información necesaria (la mayoría adquirió los productos con la idea de que se trataba de instrumentos financieros con una renta superior al resto de los depósitos y con una liquidez absoluta). Por ello, tras el conflicto surgido tras la pérdida de valor de estas participaciones, se incrementó fuertemente el número de reclamaciones y consultas en el sector, alcanzando una cifra de 337.562, lo que implicó un incremento del 11 por 100 con respecto a 2012, pasando a suponer el 27 por 100 del total, frente al 15 por 100 del año precedente.

El sector de la telefonía registró también un notable incremento, cifrado en un 14 por 100 más de consultas y reclamaciones en el último año, alcanzando un volumen de 171.325, lo que lo situó en la segunda posición en la lista de los sectores que han motivado la actividad de las asociaciones. También aumentaron por encima del resto las consultas y reclamaciones en el sector de la publicidad, que con 101.812, se incrementaron en un 8 por 100 durante el año 2013.

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES POR SECTORES

Sectores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013
Administración	2,79	1,45	2,87	2,23	2,28	2,45	1,67
Adquisición de muebles	1,20	1,10	1,54	1,55	1,41	1,37	0,53
Agencias de viajes	1,83	1,57	2,50	1,77	1,94	2,26	1,35
Agua	0,80	0,20	0,44	0,67	0,80	0,79	0,45
Alimentación y bebidas	2,38	0,70	1,29	0,98	0,80	0,90	0,86
Automóviles nuevos	1,12	0,90	1,05	1,17	1,20	0,79	0,22
Automóviles usados	2,26	1,50	1,35	1,16	1,24	0,55	0,54
Compañías de seguros	4,07	2,50	3,54	4,57	5,14	4,62	5,25
Compañías eléctricas	1,82	0,98	1,78	5,01	3,82	2,98	4,56
Comunidad de propietarios	0,22	0,18	1,05	1,26	1,09	1,13	0,73
Correos y mensajería	0,18	0,10	0,06	0,12	0,18	0,11	0,11
Datos personales	0,03	0,03	0,21	0,50	2,50	1,72	0,88
Electrodomésticos	2,43	1,80	3,36	2,55	2,20	2,09	1,22
Electrodomésticos S.A.T.	1,55	1,30	1,29	1,81	1,42	1,16	0,75
Enseñanza	0,93	0,26	0,25	0,45	0,69	0,57	0,29
Farmacia	0,27	0,20	0,15	0,03	0,02	0,03	0,07
Gas y derivados	1,87	1,28	1,45	1,53	1,47	1,34	1,68
Hostelería-restauración	0,93	0,58	0,73	0,82	0,94	0,65	0,39
Informática y reparaciones	0,19	0,15	0,22	1,60	1,16	0,77	1,03
Medio ambiente	0,00	0,00	0,05	0,51	0,41	0,37	0,26
Otros sectores	19,18	25,01	16,32	21,78			
Publicidad	1,27	1,00	0,12	0,30	3,81	3,37	8,15
Reparación de automóviles	1,55	1,20	2,07	1,11	0,93	1,50	0,84
Reparaciones en el hogar	3,34	2,70	3,29	1,85	1,86	1,58	1,04
Ropa-calzado	1,74	1,32	1,72	1,79	1,46	1,58	0,74
Sanidad privada	1,03	0,70	0,92	0,80	1,13	1,01	0,46
Sanidad pública	0,86	1,18	0,84	0,98	0,70	1,25	0,31
Seguros de automóviles	1,00	0,46	0,59	1,41	1,35	1,61	1,38
Servicios financieros	9,91	18,60	12,59	10,40	10,31	9,98	27,01
Servicios municipales	1,77	1,38	0,01	0,21	0,29	2,84	0,32
Telefonía	11,17	12,10	17,43	12,65	15,03	14,22	13,71
Tiempo compartido	0,06	0,05	0,09	0,24	0,23	0,12	0,05
Tintorería	0,65	0,70	0,63	0,21	0,18	0,14	0,12
Transportes públicos	2,25	2,59	3,62	3,64	3,45	10,05	5,37
Venta a distancia	0,21	0,20	0,11	2,25	1,13	0,83	1,00
Vivienda arrendamiento	3,67	2,30	2,89	2,33	2,85	2,59	1,25
Vivienda en propiedad	13,46	11,93	11,53	7,76	6,08	4,66	3,82

Fuente: Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), 2014.

Por otro lado, las compañías eléctricas vieron crecer también de manera no poco importante el número de situaciones de duda o insatisfacción por parte de los usuarios de este suministro, lo que respondió a la nueva situación generada por el aumento del precio del kilovatio/hora, al cambio de las tarifas y a la modificación del sistema de facturación. Por su parte, las compañías de seguros concitaron también buena parte

del desacuerdo de los consumidores, habiendo registrado el número de consultas y reclamaciones en este sector un incremento algo superior al 5 por 100 en un año.

Durante 2013 continuó el proceso de resolución del conflicto producido por la comercialización de las participaciones preferentes, instrumentos financieros comple-

La situación de los conflictos en el ámbito del consumo de productos financieros

jos, de riesgo elevado y no cubiertos por fondos de garantías, sin la debida información para los adquirientes en una parte muy importante de los casos. Con el fin de agilizar los procesos de resolución, en el mes de marzo se aprobó una norma¹⁶⁷ con la intención de aliviar los problemas derivados de la venta de estos productos a los pequeños ahorradores.

A falta de información definitiva sobre la solución del conflicto, que se encuentra en pleno proceso de resolución, los datos sobre los procesos arbitrales iniciados con las entidades nacionalizadas que comercializaron preferentes y deuda subordinada, muestran una evolución desigual. Así, finalizado el año 2013, el número de solicitudes para entrar en el proceso de arbitraje ascendía a 385.092. Sin embargo, no todas las solicitudes han sido admitidas a trámite, habiendo sido determinados por las propias organizaciones bancarias los criterios de aceptación, si bien la norma citada unificó esos criterios, partiendo de la base del perfil de los clientes y su historial, para confirmar la existencia de *vicio de consentimiento* (el usuario creía estar adquiriendo productos distintos de los que en realidad compraba).

RECUADRO III-15. OBJETIVOS DEL REAL DECRETO-LEY DE PROTECCIÓN A LOS TITULARES DE PRODUCTOS DE AHORRO

- La realización de un seguimiento de las eventuales reclamaciones que los clientes puedan dirigir a las entidades financieras participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) por razón de la comercialización de las preferentes y deuda subordinada.
- Facilitar en determinados mecanismos ágiles de resolución de controversias, principalmente por medio del arbitraje.
- Ofrecer, con carácter excepcional, liquidez a las acciones que los tenedores de estos instrumentos recibirán en canje de los mismos, en la medida en que esas acciones no cotizarán en un mercado oficial, implicando la acción del Fondo de garantía de depósitos.

Fuente: Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

167. Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

De esa cifra total solo el 38 por 100 había dado como resultado la emisión de laudos favorables a los adquirentes de participaciones preferentes y deuda subordinada.

De acuerdo con los datos del FROB, en total 534.150 inversores adquirieron preferentes o deuda subordinada. De ellos, 427.942 acudieron a arbitraje y el 63 por 100 de ellos ha obtenido laudos favorables.

Si el arbitraje de consumo es normalmente un procedimiento mucho más ágil, rápido y menos costoso para los consumidores que los procesos judiciales, muchos de los afectados por el fraude financiero no han optado por esta vía extrajudicial, prefiriendo el cauce judicial¹⁶⁸. Además, el ritmo de resolución está siendo más lento del esperado, no habiéndose cumplido el compromiso de solución definitiva antes del final de 2013.

La resolución del conflicto de las cláusulas suelo¹⁶⁹, que a partir de 2009 se reactivó, en el contexto de la crisis, tuvo en 2013 un importante avance con la Sentencia del Tribunal Supremo¹⁷⁰ con la declaración de nulidad por falta de transparencia de las cláusulas suelo de los préstamos hipotecarios utilizadas por las entidades demandadas. Desde su publicación, los prestatarios afectados tienen derecho a que se rebaje su cuota y se recalcule a partir del índice de referencia pactado más el diferencial, no pudiendo hacerse uso de ese tope (suelo).

5. Protección social

5.1. TENDENCIAS EN EL ENTORNO EUROPEO COMPARADO

Como ya se ha visto en los anteriores capítulos de esta Memoria, la crisis económica ha obstaculizado la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020¹⁷¹, habiendo ampliado las diferencias en la situación social y de empleo de los países miembros. Además, durante 2013 se ha hecho patente la necesidad de reforzar de manera más efectiva la dimensión social de la UEM, lo que requiere el desarrollo o el refuerzo de instrumentos y mecanismos de políticas sociales y de empleo dentro del marco de gobernanza existente. A comienzos de 2013, la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión¹⁷², en una Comunicación en la que insta a los Estados miembros a que den mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados de bienestar, tratando de simplificar las políticas

168. En el caso de las participaciones preferentes comercializadas por varias entidades nacionalizadas, se dispuso un tipo de arbitraje que no se corresponde exactamente con el arbitraje de consumo.

169. Condición general de la contratación que incorporan numerosas entidades de crédito a los préstamos con garantía hipotecaria, estableciendo un límite mínimo por debajo del cual no puede bajar el tipo de interés aplicable.

170. Tribunal Supremo, sentencia 241/2013, del pleno de la Sala Primera.

171. Véase apartado 6 de este capítulo, *Los retos de la inclusión social*.

172. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Bruselas, 20.02.2013, COM (2013) 83 final.

sociales y mejorar su orientación; garantizando que los sistemas de protección social respondan a las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y mejorando las estrategias de inclusión activa¹⁷³ mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

El método abierto de coordinación (MAC) es el principal instrumento comunitario para conocer y abordar de manera coordinada los principales desafíos que emergen en este ámbito, respetando las competencias nacionales en política social. Sin embargo, el desarrollo de la dinámica de las instituciones comunitarias en los últimos años en su respuesta a la crisis ha implicado *de facto* una superación del MAC, como método *soft* de aproximación de las políticas nacionales, así como una cierta supeditación de la política social a las directrices de política económica marcada por las instituciones de carácter económico de la Unión, por la vía de la aplicación de los mecanismos de condicionalidad, que han entrado de lleno en la concreción de aspectos de política social que debían acometer los Estados como parte de las reformas estructurales para abordar los objetivos de déficit. En este contexto, la utilidad del MAC se sustancia sobre todo en seguir reforzando el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas sociales, optimizando al mismo tiempo el aprovechamiento de herramientas ya existentes para visibilizar la situación social en Europa. El Indicador de rendimiento de la protección social, junto al Indicador de resultados en materia de empleo y el Marco de Evaluación Conjunto contribuirán a ofrecer una imagen precisa de los principales cambios de la situación social en Europa y a identificar “las tendencias sociales clave que deben vigilarse”.

En 2013 se contaban 26,6 millones de personas desempleadas en la UE-28 y en la mayoría de los países (especialmente los de la Europa meridional y oriental) se había registrado un incremento considerable de la pobreza y la exclusión social en comparación con los niveles anteriores a la crisis¹⁷⁴. En algunos países, entre los que se incluye España, la corrección de los desequilibrios económicos acumulados en la fase expansiva ha ido seguida de la agudización de otros desequilibrios, como la caída de la producción, el aumento del paro y la disminución de la renta disponible. Ante la gravedad de la situación, las instituciones europeas han reconocido de manera más explícita que hasta ahora que el desempleo, las desigualdades y los problemas sociales implican no solo pérdidas de ingresos para partes significativas de la población, sino que frenan la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías afectadas y debilitan el apoyo político y público, pudiendo afectar a la estabilidad de los gobiernos y su capacidad para aplicar políticas sólidas. De este modo, dado que las cuestiones

173. Para un mayor detalle sobre las medidas vinculadas a esta iniciativa de la Comisión en el ámbito de la inclusión social, véase apartado 6 de este capítulo.

174. Para una comparación en detalle país por país, véase en esta Memoria, apartado 6.1, *Evolución de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social* (cuadro III-41 y gráfico III-30).

sociales no habían figurado explícitamente en la puesta en práctica del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, la Comisión Europea sostiene que deben integrarse mejor las implicaciones sociales de dichos desequilibrios en el actual marco de vigilancia de los mismos¹⁷⁵.

En media de la Unión Europea, el gasto en prestaciones de protección social en 2011 se situaba algo por debajo del 30 por 100 del PIB, si bien los valores varían considerablemente entre países de la Unión Europea en una horquilla que oscilaría entre países como Lituania, Rumanía o Bulgaria, con un gasto que ronda el 17 por 100 del PIB y otros como Dinamarca, Holanda o Suecia, que se sitúan en el 30 por 100 o algo por encima. Con un gasto social equivalente al 25,6 por 100 en 2011, España seguía situándose por debajo de la media de la UE-27 (27,8 por 100) y de la media de la zona euro (28,8 por 100).

Tendencias en gasto social durante el periodo de crisis 2008-2012

El proceso de envejecimiento demográfico de la población marca la preponderancia de las prestaciones de “vejez” (que comprende la jubilación) y de atención sanitaria. En el caso español, la principal partida de gasto en 2011, como en el resto de los países, era la de las pensiones de jubilación que, a pesar del aumento registrado en los últimos años, sigue mostrando un nivel inferior de gasto (8,9 por 100 del PIB) al de la media de la UE-27 (11,2 por 100). Hay que precisar, además, que parte de ese aumento reciente está reflejando la mayor caída del PIB en España respecto de la media europea. Las prestaciones de supervivencia, en buena medida asociadas al envejecimiento por el peso de la pensión de viudedad, representaban en España hasta 2011 un gasto superior (2,3 por 100 del PIB) al de la media de la UE-27 (1,6 por 100). La asistencia sanitaria era la segunda partida en volumen de gasto social en la UE-27 (8,2 por 100 del PIB) por 100, manteniéndose en España también por debajo de la media, mostrando desde 2010 una pauta descendente claramente relacionada con la sucesión de medidas de restricción presupuestaria y reducción de costes adoptadas en este ámbito a partir de aquel año. La tercera fuente de gasto social en la Unión Europea era el desempleo, donde España se ha diferenciado tradicionalmente de los demás países situándose muy por encima (3,7 por 100 del PIB) de la media de la UE-27 (1,6 por 100 del PIB), tendencia agudizada desde el comienzo de la crisis que, sin embargo, puede verse pronto atenuada, tal como apunta el continuado descenso de la cobertura de la protección por desempleo y la reducción de las cuantías medias de la prestación¹⁷⁶. Entre las restantes funciones de gasto en protección social con un peso bastante más reducido sobre el PIB, destaca el considerablemente menor gasto social dedicado en España a familia e hijos, así como a vivienda y exclusión social, funciones que han registrado un llamativo descenso del gasto que contrasta con el aumento de

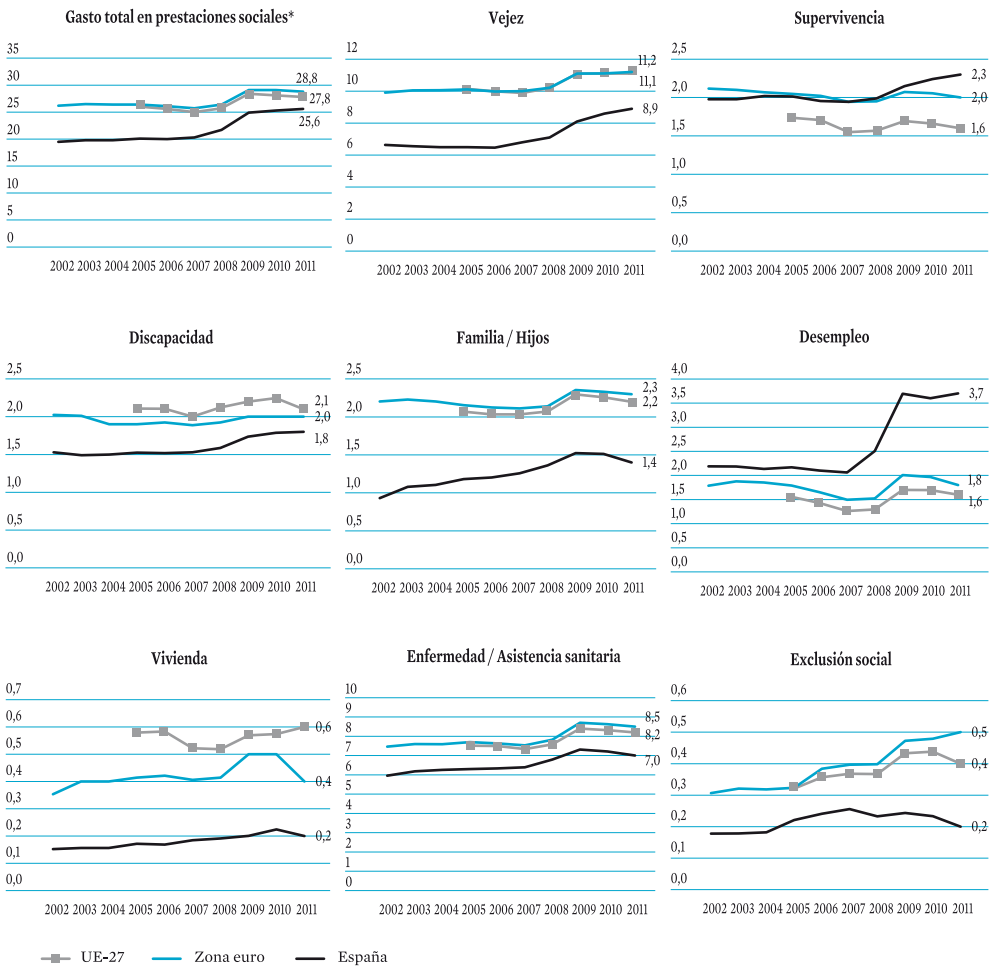
175. Comisión Europea, *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2013) 690 final. Bruselas 2.10.2013.

176. Véase en esta Memoria, capítulo III.5.9, *Protección por desempleo*.

situación de riesgo de pobreza, especialmente entre los niños, y de dificultades para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda.

Según la Comisión Europea, si en el inicio de la crisis, especialmente el primer año, el gasto social en la Unión Europea ejerció un importante contrapeso como estabilizador automático de la economía, este efecto tendió a debilitarse durante los siguientes años, para mostrar en 2012 una evolución paralela a la del PIB. Desde luego, la evolución no fue exactamente igual en todos los países, llamando la atención el hecho de que la contención del gasto social se registrara también allí donde la crisis surtió un

GRÁFICO III-27. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y ZONA EURO
(En porcentaje del PIB)



* El gasto total en prestaciones sociales incluye: vejez, supervivencia, familia/hijos, discapacidad, desempleo, vivienda, enfermedad/asistencia sanitaria y exclusión social.
Fuente: Eurostat, EESPROSS.

menor impacto, aunque fueron los países del sur los que se vieron obligados a realizar un mayor esfuerzo, reflejo de la excepcional escala de los ajustes requeridos en el contexto de la crisis del euro.

El Informe del Comité de Protección Social de la Unión Europea¹⁷⁷, da una idea de las tendencias más recientes en la orientación de las políticas sociales y de las reformas estructurales adoptadas en el ámbito de la protección social (inclusión social, pensiones y atención sanitaria), considerando especialmente su impacto en los países sometidos a Programas de Ajuste económico¹⁷⁸. En estos últimos, el impulso reformista ha tenido consecuencias excesivamente gravosas para sus ciudadanos, pues si algunas de las medidas adoptadas fortalecieron sus sistemas de protección social, otras fallaron en contener el riesgo de pobreza, en particular entre los niños. Según el Comité, cualquier Programa de Ajuste debería ir precedido de una evaluación de impacto social, a fin de acertar con el ritmo adecuado y ajustar el impacto distributivo entre los diferentes grupos de ingresos y edades.

Reformas en los sistemas de protección social de los países de la Unión Europea

La crisis ha impulsado la adopción de reformas en el ámbito de las pensiones en prácticamente todos los países de la Unión Europea. En la mayoría de los casos, las reformas se orientan en la dirección de las recomendaciones de acción señaladas por el Consejo de la Unión Europea, inspiradas en el Libro blanco de pensiones publicado por la Comisión en 2012, que señalaba la reforma de los sistemas de pensiones y el cambio en las prácticas de jubilación como herramientas fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento, apuntando a los retos de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, un nivel adecuado de estas últimas, el aumento de la participación laboral de las mujeres y los trabajadores de más edad y el apoyo de la Unión Europea a la acción de los Estados. En la mayoría de las reformas se ha puesto el acento en reforzar la sostenibilidad (cuadro III-19).

El Comité de protección social advierte en sus conclusiones de que, si bien los problemas de sostenibilidad comprometen la futura adecuación de las pensiones, un sistema de pensiones que provee de pensiones inadecuadas en relación a los ingresos y contribuciones realizadas, pierde legitimación y atractivo. Hay una creciente preocupación por la adecuación futura de las pensiones y por evitar el aumento del riesgo de pobreza en los futuros pensionistas. Pese a la coincidencia en los objetivos, hay que tener en cuenta las importantes diferencias existentes entre los distintos sistemas de protección social, los sistemas nacionales de relaciones laborales que determinan las

177. Report of the Social Protection Committee, *Social policy reforms for growth and cohesion: review of recent structural reforms 2013*, aprobado el 18 de septiembre de 2013 como parte de su cometido (art. 160 TFEU) de monitorizar la situación en la Unión Europea y el desarrollo de las políticas de protección social.

178. Irlanda, Grecia, Portugal y Rumanía.

CUADRO III-19. REFORMAS DE PENSIONES EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Ámbito	Contenido	Estados miembros
Jubilación anticipada	Endurecimiento de las condiciones	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, R. Checa, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Italia
	Sin cambios en 2012-2013	Dinamarca, Letonia, Malta, P. Bajos
Edad legal de jubilación	Reducción	Francia
	Aumento (establecido en 2012-2013)	Bulgaria, Chipre, España, Francia, P. Bajos, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Italia, R. Unido
Periodo de cotización requerido	Reducción	Ninguno
	Aumento	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Letonia, España, Eslovenia, Reino Unido
Nivel de las pensiones	Sin cambios en 2012-2013	R. Checa, Dinamarca, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, P. Bajos
	Reducción o congelación	Chipre
	Aumento	Bélgica, Bulgaria, Francia, Eslovenia, Letonia
Indexación de las pensiones	Sin cambios en 2012-2013	Austria, R. Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Luxemburgo, Malta, P. Bajos, Polonia, R. Unido
	Cambios	Bulgaria, R. Checa, Chipre, España, Francia, Luxemburgo, Letonia, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia
Previsión social complementaria	Sin cambios en 2012-2013	Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Malta, P. Bajos, R. Unido
	Cambios	R. Checa, Letonia, Lituania, Eslovaquia, P. Bajos

Fuente: Report of the social Protection Committee, Social policy reforms for growth and cohesion: Review of recent structural reforms 2013.

prácticas de entradas y salidas de la ocupación, la situación sociodemográfica y otros factores que influyen en la evolución de los sistemas de pensiones (cuadro III-20).

En cualquier caso, sostenibilidad y adecuación de las pensiones dependen estrechamente del crecimiento económico y el empleo, apuntando el Comité a la necesidad de reducir el desempleo juvenil; cerrar la brecha de género en las pensiones fomentando la igualdad de oportunidades en el trabajo así como arbitrar incentivos para mantener en el empleo a los trabajadores de más edad, facilitando la opción individual por el alargamiento de la vida laboral.

A este respecto, cabe recordar que después de que 2012 fuera declarado Año europeo del Envejecimiento activo y la solidaridad entre generaciones, el Consejo de la Unión declaró la importancia de proseguir impulsando este objetivo, sugiriendo una serie de instrumentos posibles en el ámbito del empleo, la participación en la sociedad y la vida independiente, acordados conjuntamente por los Comités de Protección Social y de Empleo, si bien queda en manos de los Estados la elección y concreción de los mismos¹⁷⁹, adaptándolos a las realidades nacionales (recuadro III-16).

179. Consejo de la Unión Europea, *Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura*.

CUADRO III-20. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS

Países	Gasto total en protección social (a) (% PIB) 2011	Gasto en pensiones agregado de reemplazo de las jubilaciones (b) (% PIB) 2011(c)	Tasa de agregado de reemplazo de las pensiones	Edad media efectiva de retirada de mercado laboral de las nuevas altas. Total (varones/ mujeres) 2010	de jubilación legalmente establecida				Edad ordinaria de jubilación (cuando existe diferencia legal)	Tasa de dependencia demográfica > 65 años (c) 2010	Tasa de dependencia económica > 65 años (d) 2010	Esperanza de vida a los 65 años, 2010		% Mayores de 65 años en riesgo de pobreza 2012	% Pensionistas en riesgo de pobreza 2012
					Varones		Mujeres					Varones	Mujeres		
					2010	2050	2010	2050							
UE-28	290	12,9	54	—	—	—	—	—	28,4	39,8	—	—	17,7	13,1	
UE-15	298	13,2	54	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17,5	12,3	
Bélgica	30,4	12,4	47	63,70	65	65	65	65	28,7	41,8	17,7	21,3	14,4	15,1	
Bulgaria	17,7	8,7	42	60,5 (60,5/60,4)	63	65	60	63	27,8	41,7	13,9	17,3	19,7	26,2	
R. Checa	20,4	9,7	55	60,2 (61,7/58,6)	62 y 2 m.	67 y 10 m.	58 y 8 m.	67 y 10 m.	23,8	32,3	15,7	19,2	10,7	6,4	
Dinamarca	34,2	14,3	42	65,1	65	67	—	—	28,0	34,6	17,5	20,2	13,6	13,9	
Alemania	29,4	12,4	47	63,5 (63,9/63,6)	65	67	—	—	33,9	43,7	18,2	21,2	15,8	15,1	
Estonia	16,1	8,0	50	61,0	63	65	61,5	65	27,5	37,7	14,8	20,3	17,5	19,6	
Irlanda	29,6	7,1	—	63,5/64,7	66	68	66	68	18,8	26,9	18,0	21,1	—	—	
Grecia	30,2	14,9	52	—	—	—	—	—	31,0	46,7	18,1	21,0	24,9	14,3	
España	26,1	11,4	58	63,43 (63,41/63,49)	65	67	—	—	26,8	42,1	18,7	22,8	24,1	10,5	
Francia	33,6	14,5	65	60,6/61,4	60	62	60	62	28,5	40,5	19,1	23,4	15,5	8,7	
Croacia	20,6	10,5	36	—	—	—	—	—	—	—	—	15,0	18,7	21,8	
Italia	29,7	16,1	58	60 (60,1/59,9)	65	70	60	65	33,3	53,1	18,5	22,1	20,7	12,7	
Chipre	22,6	8,7	39	63,4	65	65	—	—	21,0	25,3	17,9	20,4	12,4	29,0	
Letonia	15,1	8,6	49	—	62	62	62	62	27,6	40,0	13,6	18,5	20,6	15,8	
Lituania	17,0	7,7	45	60,93 (61,07/60,83)	63	65	60	65	26,1	38,7	14,1	19,2	18,3	20,8	
Luxemburgo	22,5	9,5	79	60 (61/59)	65	65	—	—	22,3	31,0	18,4	21,4	17,1	5,3	
Hungría	23,0	11,1	58	62,0	62	65	62	65	26,6	43,2	14,3	18,1	16,1	5,2	
Malta	18,9	9,3	46	59,70 (59,89/58,93)	61	65	60	65	24,1	38,6	17,6	21,0	14,8	16,3	
Países Bajos	32,3	13,0	47	65,0	65	65	65	65	25,3	31,2	18,0	21,0	11,1	5,5	
Austria	29,5	14,8	58	58,1 (59,1/57,1)	65	65	60	65	28,6	36,6	18,1	21,3	14,4	14,4	
Polonia	19,2	11,6	58	—	—	—	—	—	20,9	31,0	15,4	19,9	17,9	12,5	

CUADRO III-20. JUBILACIÓN Y PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS INDICADORES COMPARADOS (continuación)

Países	Gasto total en protección social (a) (% PIB) 2011	Gasto en pensiones de jubilación (b) (% PIB) 2011	Tasa agregada de reemplazo de las pensiones 2011(c)	Tasa de mercado laboral efectiva de retirada de las nuevas altas. Total (varones/ mujeres) 2010	Edad ordinaria de jubilación legalmente establecida		Tasa de dependencia demográfica > 65 años (c) 2010	Tasa de dependencia económica > 65 años (d) 2010	Esperanza de vida a los 65 años, 2010	% Mayores de 65 años en riesgo de pobreza 2012	% Pensionistas en riesgo de pobreza 2012
					de jubilación legalmente establecida						
					Varones	Mujeres					
					2010	2050					
Portugal	26,5	14,8	58	65	65	—	29,3	36,7	17,6	21,3	15,8
Rumanía	16,3	9,2	67	64	65	59	23,2	31,9	14,5	17,7	11,2
Eslovenia	25,0	11,4	47	63	63	61	25,6	34,3	17,1	21,1	17,0
Eslovaquia	18,2	8,3	56	59,26 (61,74/57,94)	62	60	18,7	28,5	14,6	18,5	14,6
Finlandia	30,0	12,5	49	63,5 (63,4/63,6)	65	65	—	28,8	37,8	17,8	21,6
Suecia	29,6	11,5	56	64,7	61/65	—	—	31,3	37,2	18,5	21,1
Reino Unido	27,3	11,8	50	65 (H)/60 (M)	65	60	27,7	34,8	18,5	20,9	16,3

(a) Gasto público total en pensiones de jubilación ("vejez" en terminología SEEPROS), incluyendo tanto contributivos como no contributivos, así como jubilaciones anticipadas. Euros constantes año 2000, por habitante.

(b) Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables.

(c) Overarching indicators.

(d) Tasa de dependencia económica (20-64): población inactiva mayor de 65 años en proporción a la población ocupada entre 20 y 64 años.

(e) Pensionistas en riesgo de pobreza: personas mayores de 65 años retiradas del mercado de trabajo perceptores de pensiones derivadas de su actividad laboral en el pasado. Fuentes: Comisión Europea: Ageing Report, Statistical Annex. Cross country tables; Pension Adequacy in the European Union, 2010-2050, Eurostat, Overarching indicators.

RECUADRO III-16. ORIENTACIONES QUE HAN DE GUIAR EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LAS GENERACIONES

(1) Empleo

- Educación y formación profesional permanentes.
- Condiciones de trabajo y entornos laborales saludables.
- Estrategias de gestión de la edad: adaptar carreras y condiciones de trabajo a las necesidades cambiantes de los trabajadores según envejecen para evitar así una jubilación anticipada.
- Servicios de empleo para trabajadores mayores: asesoramiento, colocación y apoyo a la reintegración de trabajadores mayores que deseen permanecer en el mercado laboral.
- Evitar la discriminación por edad.
- Fiscalidad favorable al empleo/regímenes de beneficios.
- Transferencia de experiencias: tutorías y equipos compuestos por personas de edades diversas.
- Conciliar trabajo y atención: adaptar las condiciones de trabajo y ofrecer permisos adecuados que les permitan, como cuidadores no profesionales, permanecer en su puesto de trabajo o volver al mercado laboral.

(2) Participación en la sociedad

- Seguridad de ingresos adecuados en la vejez manteniendo la autonomía financiera de los mayores para que puedan vivir con dignidad.
- Inclusión social: igualdad de oportunidades de participación en la sociedad mediante actividades culturales, políticas y sociales.
- Voluntariado de jubilados y mayores: suprimir los obstáculos existentes para que puedan contribuir a la sociedad mediante sus competencias, capacidades y experiencia.
- Aprendizaje permanente: proporcionar a los mayores oportunidades de aprendizaje, sobre todo en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), cuidado personal y situación.
- Participación en toma de decisiones: mantener a las mujeres y hombres mayores involucrados en procesos de toma de decisiones, sobre todo en los sectores que les afectan directamente.
- Apoyo y formación profesionales a los cuidadores no profesionales; garantizar cuidados temporales y protección social adecuada para evitar la exclusión social de los cuidadores.

RECUADRO III-16. ORIENTACIONES QUE HAN DE GUIAR EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LAS GENERACIONES *(continuación)*

(3) Vida independiente

- Fomento de la salud y prevención de enfermedades, reducir los riesgos de dependencia. Proporcionar oportunidades de actividad física y mental adaptada a las capacidades de los mayores.
- Alojamiento y servicios adaptados: adaptar alojamientos y proporcionar servicios que permitan a los mayores con salud deficiente vivir con el mayor grado de autonomía.
- Transporte accesible y asequible: adaptar los sistemas de transporte para que sean accesibles, asequibles, seguros y estables para permitirles seguir siendo autónomos y participar activamente en la sociedad.
- Adaptación de entornos, productos y servicios adecuados a las personas mayores: enfoque “diseño para todos”, sobre todo mediante las nuevas tecnologías, entre ellas la sanidad electrónica; evitar la discriminación por edad en el acceso a bienes y servicios.
- Aumentar al máximo la autonomía en las atenciones a largo plazo.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, Declaración del Consejo sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura.

5.2. REFORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

A lo largo de las últimas décadas, en España se ha ido acometiendo un proceso continuo de adaptación de los principales parámetros de la Seguridad Social a la evolución sociodemográfica y a los objetivos de modernización, adecuación y sostenibilidad que las circunstancias económicas y sociales han ido exigiendo, convergiendo además progresivamente con los objetivos de la estrategia europea. Las recomendaciones del Pacto de Toledo y los Acuerdos alcanzados en el marco del diálogo social han servido de guía a buena parte de las reformas, contribuyendo a cimentar la solidez estructural del sistema y su legitimación social, en un terreno especialmente sensible para los ciudadanos. Sin embargo, como rasgo destacable de algunas de las últimas reformas adoptadas en 2013 ante la perentoriedad del cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal, se ha observado un preocupante alejamiento de los cauces habituales de búsqueda del consenso previos a su adopción, lo que resulta cuestionable dado el gran calado de algunos de los cambios aprobados tanto para el futuro del sistema como para las expectativas de pensión de sus beneficiarios. No en vano, como subraya el Comité de Protección Social de la Unión Europea en las conclusiones de su informe 2013 anteriormente mencionado: “las reformas de las pensiones requieren un amplio apoyo político y público. A este respecto, el papel de los agentes sociales es un factor clave

para su éxito”. Es de esperar que con la incipiente recuperación y la flexibilización de las orientaciones políticas de Bruselas se retomen los procedimientos de participación, consulta y negociación con los interlocutores sociales, que ya han brindado positivos resultados en el pasado.

Durante 2013 continuaron sucediéndose así importantes modificaciones parciales de la normativa de Seguridad Social, tratándose además del año de la entrada en vigor del grueso de los principales cambios introducidos por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aprobada tras el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones alcanzado por Gobierno e interlocutores sociales a comienzos de 2011.

Al igual que en años anteriores, se trata de novedades normativas de muy diversa procedencia, pues si en algunos casos guardan conexión directa con las Recomendaciones de la Subcomisión parlamentaria del Pacto de Toledo —lo que constituiría la “hoja de ruta” natural de las reformas en Seguridad Social—, en otras obedecen a desarrollos ya comprometidos de normas anteriores, en particular de la Ley 27/2011; en otras se trataba de acomodar la legislación vigente al sentido de determinados fallos jurisprudenciales mientras que, por último, parte de las nuevas modificaciones legales encuentran su origen en la propia perentoriedad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la necesidad de obtener recursos para el sistema ante la caída de la recaudación.

La aprobación de la Ley 27/2011 representó un importante avance en el ámbito de la sostenibilidad de las pensiones y de adecuación de la acción protectora del sistema, señalizando la clara voluntad de reforzar su viabilidad económica, aun a costa de asumir un empeoramiento de las condiciones generales de acceso y disfrute a las pensiones por parte de muchos de los nuevos pensionistas. Cabe recordar que los nuevos requisitos, que han comenzado ya a aplicarse a las nuevas altas en pensiones cursadas en 2013, entrarán en vigor de manera progresiva a partir de este año (cuadro III-21).

*Primer año de aplicación
de la Ley 27/2011*

En cuanto al retraso de la edad de jubilación, se trata de uno de los periodos transitorios más cortos e inmediatos de aplicación, de entre los países que han abordado reformas de las pensiones recientemente, en línea con la estrategia europea. Así, en cuanto al retraso de la edad legal de jubilación, en Alemania¹⁸⁰ el periodo para el tránsito de la edad de jubilación de los 65 a los 67 se extiende desde 2012 a 2031; en Austria se elevará la edad a 65 años entre 2024 a 2033; en Dinamarca la edad de 67 años comenzará a exigirse entre 2024 y 2027. En sentido contrario, Francia redujo a 60 años la edad legal ordinaria de jubilación.

180. Aunque en Alemania se ha producido a comienzos de 2014 alguna modificación de interés, como la posibilidad de jubilarse sin penalización a los 63 años para trabajadores con carreras de cotización de 45 o más años.

CUADRO III-21. CALENDARIO DE APLICACIÓN LEY 27/2011 DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Año	Períodos cotizados	Edad de jubilación	Período de cálculo ¹		Años para 100% Base reguladora	Porcentaje Base reguladora ²	Jubilación parcial % base cotización Seguridad Social del trabajador relevado
			Últimos años tomados en cuenta en el período de cálculo	Años para 100% Base reguladora			
2013	35 años y 3 meses o más Menos de 35 años y 3 meses	65 años 65 años y 1 mes	16	16	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	30%
2014	35 años y 6 meses o más Menos de 35 años y 6 meses	65 años 65 años y 2 meses	17	17	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	35%
2015	35 años y 9 meses o más Menos de 35 años y 9 meses	65 años 65 años y 3 meses	18	18	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	40%
2016	36 años o más Menos de 36 años	65 años 65 años y 4 meses	19	19	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	45%
2017	36 años y 3 meses o más Menos de 36 años y 3 meses	65 años 65 años y 5 meses	20	20	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	50%
2018	36 años y 6 meses o más Menos de 36 años y 6 meses	65 años 65 años y 6 meses	21	21	35 años y 6 meses	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	55%
2019	36 años y 9 meses o más Menos de 36 años y 9 meses	65 años 65 años y 8 meses	22	22	36 años	del mes 1 al 163 = 0,21% del 164 al 246 = 0,19%	60%
2020	37 años o más Menos de 37 años	65 años 65 años y 10 meses	23	23	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	65%
2021	37 años y 3 meses o más Menos de 37 años y 3 meses	65 años 66 años	24	24	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	70%
2022	37 años y 6 meses o más Menos de 37 años y 6 meses	65 años 66 años y 2 meses	25	25	36 años	del mes 1 al 106 = 0,21% del 107 al 252 = 0,19%	75%
2023	37 años y 9 meses o más Menos de 37 años y 9 meses	65 años 66 años y 4 meses	25	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	80%

CUADRO III-21. CALENDARIO DE APLICACIÓN LEY 27/2011 DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES (continuación)

Año	Periodos cotizados	Edad de jubilación	Período de cálculo ¹		Años para 100% Base reguladora	Porcentaje Base reguladora ²	Jubilación parcial % base cotización Seguridad Social del trabajador relevado
			Últimos años tomados en cuenta en el período de cálculo	Años para 100% Base reguladora			
2024	38 años o más Menos de 38 años	65 años 66 años y 6 meses	25	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	85%
2025	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 3 meses	65 años 66 años y 8 meses	25	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	90%
2026	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 3 meses	65 años 66 años y 10 meses	25	25	36 años y 6 meses	del mes 1 al 49 = 0,21% del 50 al 258 = 0,19%	95%
Desde 2027	38 años y 6 meses o más Menos de 38 años y 6 meses	65 años 67 años	25	25	37 años	del mes 1 al 248 = 0,19% del 249 al 264 = 0,18%	100%

1. Últimos años tomados en cuenta

2. Primeros 15 años = 50%. Por cada mes adicional cotizado.

El alargamiento del periodo de vida profesional que se tiene en cuenta para el cálculo de la pensión, de 15 a 25 años, se produce en un periodo transitorio más corto (2013-2022), teniendo un efecto más intenso que el alargamiento de la edad de jubilación, si se considera que suele ser en los últimos años de cotización en los que los trabajadores reciben salarios más altos. La reforma fue muy valorada por las instituciones europeas, en cuyo último Informe sobre el Envejecimiento (Ageing Report 2012) se ve ya reflejado el importante descenso en las proyecciones de incremento bruto del gasto en pensiones con respecto al anterior informe, atribuible al efecto de la reforma (en 2009, se preveía un incremento del gasto hasta 2050 del 6,2 por 100 del PIB, que en el Informe de 2012 se había reducido al 3,6 por 100 del PIB).

Las perspectivas demográficas de envejecimiento del conjunto de la población, mayor longevidad, aumento de edad media de la población activa y reducción del volumen de esta última aparecen cada vez más como argumentos para justificar la necesidad de profundizar en las estrategias de envejecimiento activo y de prolongación de la vida laboral. Se trata este de uno de los terrenos en los que mayor distancia media entre las preferencias de los propios individuos, la realidad del mundo del trabajo y los objetivos declarados de las políticas. En 2013 apareció un módulo temático especial de la EPA sobre la transición del mercado laboral a la jubilación que, sobre una amplia muestra dentro de la población entre 50 y 69 años¹⁸¹ que ha realizado alguna actividad laboral en algún momento de ese periodo de su vida, indaga en su relación con la actividad laboral, los motivos en su caso de abandono del mercado laboral, los momentos previstos para hacerlo, o la percepción de algún tipo de pensión (cuadro III-22).

Entre la población ocupada entre los 50 y los 69 años, un 5 por 100 cobra una pensión. Este colectivo alega que sigue trabajando, en su mayoría, por motivos económicos (motivo que desciende conforme avanza la edad, y, así, solo una de cada tres personas entre 65 y 69 años que cobra una pensión y continúa trabajando señala que lo hace por cuestiones económicas).

Entre aquellos que ya no están trabajando y cobran una pensión, un 16 por 100, solamente, se encuentra en esta situación por haber alcanzado la edad máxima de jubilación. Así, un 33 por 100 de los hombres y un 24 por 100 de las mujeres han aprovechado condiciones económicas favorables para la jubilación o reunían los requisitos necesarios para recibir una pensión, mientras que en el caso de otro 30 por 100 (tanto para hombres como para mujeres) se debe a problemas de salud o a algún tipo de discapacidad. Un total de 1.165.200 personas se habían jubilado anticipadamente

181. 8.486.200 personas del total de 10.745.800 personas entre dicha franja de edad en el momento de la encuesta.

CUADRO III-22. PERSONAS ENTRE LOS 50 Y LOS 69 AÑOS POR ACTIVIDAD LABORAL Y PERCEPCIÓN DE ALGÚN TIPO DE PENSIÓN
(Números absolutos y porcentaje sobre el total)

	Ocupados	Parados	Inactivos	Total
Cobran pensión	238.800	91.800	2.519.900	2.850.400
	3%	1%	30%	34%
No cobran pensión	4.189.600	757.500	670.000	5.617.000
	49%	9%	8%	66%
No saben	8.700	—	10.100	18.800
	0%	—	0%	0%
Total	4.437.000	849.200	3.200.000	8.486.200
	52%	10%	38%	100%

Fuente: INE, EPA, 2º trimestre de 2012.

(un 14 por 100 de la población objeto de la encuesta y un 46 entre aquellos que ya habían abandonado el mercado de trabajo).

Entre esta población que ha abandonado el mercado laboral, un 44 por 100 hubiera preferido seguir trabajando, frente a un 52 por 100 que no, si bien entre los menores de 65 años es mayoría la población que señala que sí hubiera preferido seguir trabajando, lo que da cuenta de las dificultades para la permanencia en el empleo de los trabajadores en estas franjas de edad¹⁸².

Por último, cabe decir que el recurso a la reducción de jornada como medida de transición hacia la jubilación es poco frecuente en España (afecta a un 5 por 100 de entre aquellos que tienen entre 65 y 69 años, y a porcentajes menores de población entre las franjas de edad anteriores) no habiendo diferencias significativas entre los hombres y las mujeres.

El retraso de la entrada en la situación de jubilación es ya muy perceptible en España, habiéndose superado por primera vez en 2013 la barrera de los 64 años (64,2) de edad media de las nuevas altas en jubilación, lo que está relacionado con el progresivo descenso de las jubilaciones anticipadas¹⁸³: si en 2012 el 42,2 por 100 de las altas de jubilación obedecía a alguna modalidad de jubilación anticipada, en 2013 (hasta agosto), el porcentaje se reducía al 37,37 por 100. Además, durante 2013 se han aprobado nuevas medidas tendentes a restringir el acceso a esta modalidad de jubilación, que auguran una continuación de esta tendencia.

La jubilación se retrasa

En efecto, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el

182. Sobre esta problemática el CES está abordando en estos momentos la elaboración de un Informe de iniciativa propia sobre *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

183. Véase capítulo III.5.4, *Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios*.

envejecimiento activo, introduce, entre otras medidas¹⁸⁴, importantes modificaciones en la regulación de la jubilación anticipada, voluntaria o involuntaria, de la jubilación parcial y la compatibilidad entre la percepción de una pensión de jubilación y el trabajo por cuenta propia o ajena, en determinadas condiciones (cuadro III-23).

Tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Asunto Elbal Moreno¹⁸⁵, que cuestionaba la adecuación de la norma española de cómputo de los pe-

*Protección de los
trabajadores a tiempo
parcial: nuevas reglas*

periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial al derecho comunitario por vulneración del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, también el Tribunal Constitucional español se pronunció sobre esta cuestión, en su Sentencia 61/2013. Se trataba de un litigio cuyos antecedentes de hecho presentaban claras similitudes con el que

originó la Sentencia del Tribunal europeo (trabajadora contratada durante largo tiempo a tiempo parcial con jornada muy inferior a la habitual). El Tribunal Constitucional español ha declarado inconstitucional y nula la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley General de la Seguridad Social, considerando al igual que el Tribunal europeo, que las reglas de cómputo de los periodos de cotización en los contratos a tiempo parcial a efectos de la carencia para causar derecho a una prestación de jubilación vulneran el artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. Al mismo tiempo, considera que las dos medidas de corrección de la proporcionalidad estricta en el cálculo introducidas por el Real Decreto-ley 15/1998¹⁸⁶ no consiguen evitar los resultados especialmente gravosos y desmesurados a que la norma puede conducir.

Aunque el enjuiciamiento se centraba en la referencia de la previsión cuestionada a la prestación de jubilación, el Tribunal considera que sus razonamientos son trasladables a las demás prestaciones a las que son aplicables las reglas analizadas, es decir, a la incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal, maternidad y paternidad. Con el fin de superar el vacío legal creado, el 31 de julio de 2013, Gobierno e interlocutores sociales suscribieron el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, con la finalidad de revisar con urgencia los preceptos reguladores de algunos aspectos del acceso a las prestaciones, que habían sido declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/2013.

184. Véase capítulo II.2, sobre otras medidas de contenido laboral contempladas por esta norma.

185. Véase Memoria 2012, capítulo III.5.2.

186. En primer lugar, calcular los “días teóricos de cotización” dividiendo el número de horas trabajadas entre cinco y, en segundo, aplicar a dicho resultado un coeficiente multiplicador de 1,5. Aplicando estas normas, con una jornada laboral de cuatro horas semanales, la trabajadora del litigio en cuestión necesitaría trabajar 100 años para tener derecho a una pensión de jubilación.

CUADRO III-23. JUBILACIÓN ANTICIPADA: CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL REAL DECRETO-LEY 5/2013

Requisitos y cuantías	Ley 27/2011, redacción original	Modificación tras RD-ley 5/2013
Coefficientes reductores por edad	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25% por cada trimestre o fracción de anticipación.	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50% por cada trimestre o fracción de anticipación. Se introducen 2 excepciones a este límite: jubilación anticipada a partir de los 60 años de mutualistas a 1.01.1967 (cuyo régimen se mantiene igual por lo demás) y supuestos de reducción la edad de acceso a jubilación (mínimo 52 años) para grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.
Jubilación anticipada involuntaria		
Edad mínima	61 años cumplidos	4 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso
Periodo mínimo de cotización	33 años	33 años
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre > 38 años y 6 meses: 1,625	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre > 38 años y 6 meses < 41 años y 6 meses: 1,750%/trimestre > 41 años y 6 meses < 44 años y 6 meses: 1,625% > 44 años y 6 meses: 1,5%/tr.
Jubilación anticipada voluntaria		
Edad mínima	63 años cumplidos	2 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso
Periodo mínimo de cotización	33 años	35 años
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre > 38 años y 6 meses: 1,625	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 2%/Tr > 38 años y 6 meses < 41 años y 6 meses: 1,875%/Tr > 41 años y 6 meses < 44 años y 6 meses: 1,750% > 44 años y 6 meses: 1,625%/Tr.

A renglón seguido, se aprobó el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que da nueva redacción a la disposición adicional 7.^a de la Ley general de la Seguridad Social y, particularmente, a la regla segunda de su apartado 1 declarada nula, por lo que se refiere a la fórmula de cálculo de los periodos de cotización para acceder a las correspondientes prestaciones económicas por los trabajadores a tiempo parcial, incluidos los de carácter fijo-discontinuo a tiempo parcial o completo. Se establecen así nuevas reglas respecto a los distintos requisitos determinantes del acceso y cuantía de las distintas prestaciones (recuadro III-17).

Se establece, además, un régimen transitorio de aplicación a los supuestos de denegación de prestaciones por no acreditar el periodo mínimo de cotización, solicitadas con anterioridad al Real Decreto-ley. De cumplirse el periodo mínimo con arreglo a la nueva regulación, los efectos económicos del reconocimiento tendrán una

RECUADRO III-17. PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO PARCIAL. NUEVAS REGLAS DE COTIZACIÓN, ACCESO Y CÁLCULO DE LA CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES

- a) Cómputo de días de cotización acreditados:** se introduce una nueva fórmula de cálculo para determinar el periodo de cotización considerable para el acceso a las prestaciones (“carencia”) así como para el cálculo de su cuantía. Hasta ahora, los “días teóricos cotizados” se calculaban a partir de la conversión equivalente simple de horas en días, a cuyo resultado se aplicaba un coeficiente multiplicador del 1,5. A partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones se deriva de la aplicación del “coeficiente de parcialidad” (porcentaje de jornada realizada a tiempo parcial respecto a la realizada por un trabajador a tiempo completo comparable) sobre el periodo en alta con contrato a tiempo parcial, a lo que se sumarían, en su caso, los días cotizados a tiempo completo. Cuando existe un periodo de carencia mínimo para el acceso a las prestaciones económicas, se ajustará su duración mediante la aplicación del “coeficiente global de parcialidad”, es decir, el porcentaje que representa el total de días de cotización acreditados en el conjunto de la vida laboral del trabajador. Como resultado, se facilita el cumplimiento del requisito de carencia para el acceso a las prestaciones, ajustando su extensión a la intensidad de la parcialidad en cada supuesto concreto de vida laboral.
- b) Cálculo de la cuantía:** como viene ocurriendo hasta ahora, se aplicará el coeficiente del 1,5 al periodo de cotización calculado, eso sí, conforme a la regla recién expuesta. El porcentaje a aplicar sobre la base reguladora se determinará conforme a la escala general, con la excepción del supuesto en que el interesado acredite un periodo de cotización inferior a quince años, supuesto en que el porcentaje a aplicar será el equivalente de aplicar a 50 el porcentaje que represente el periodo de cotización acreditado por el trabajador sobre 15 años.
- c) Pensiones mínimas:** se garantiza el derecho a los complementos a mínimos a los trabajadores a tiempo parcial que no alcancen el importe de la pensión mínima vigente en cada momento.

Fuente: elaboración propia a partir de 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.

retroactividad máxima de tres meses desde la nueva solicitud, con el límite de la fecha de entrada en vigor. Excepcionalmente, será de aplicación este Real Decreto-ley a las prestaciones cuya solicitud se encuentre en trámite a su entrada en vigor. Ya entrado el año 2014, 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 incorpora en sus mismos términos el contenido del Real Decreto-ley 11/2013.

En el plazo de un año, el Gobierno deberá elaborar un informe sobre el impacto de estas nuevas medidas en el conjunto de los trabajadores a tiempo parcial,

incluyendo también posibles propuestas de adaptación tanto de la cotización como de la acción protectora.

En 2013 se han producido también otros interesantes pronunciamientos jurisprudenciales desde la perspectiva de la extensión de la acción protectora del sistema de Seguridad Social. Así, en STC 41/2013, de 14 de febrero, se declaraba la nulidad de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, que supeditaba el derecho a la pensión de viudedad en el supuesto de las parejas de hecho a la circunstancia de que hubieran tenido hijos en común. Otras sentencias del TC han abordado el examen de constitucionalidad de algunas leyes autonómicas por lo que se refiere a la acreditación de las situaciones caracterizadas como uniones de hecho, el alcance de su equiparación a las uniones matrimoniales. Y ya entrado el año 2014, el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo quinto del artículo 174.3 del TRLGSS por vulnerar el principio de igualdad¹⁸⁷.

En materia de seguridad social de los trabajadores migrantes, el procedimiento de cálculo de la pensión vigente en la normativa española fue también cuestionado por la STJUE de 21 de febrero de 2013¹⁸⁸, en el supuesto de una trabajadora autónoma española que cotizó durante unos años en otro país de la Unión Europea, además de en España. La Sentencia declara contraria al Derecho de la Unión Europea la normativa española, en virtud de la cual la cuantía teórica de la pensión de jubilación del trabajador por cuenta propia, migrante o no, se calcula invariablemente a partir de las bases de cotización de ese trabajador en un periodo de referencia fijo anterior al pago de su última cuota en ese Estado, a las cuales se aplica un divisor fijo, sin que resulte posible adaptar ni la duración de este periodo ni este divisor con el fin de tomar en consideración el hecho de que el trabajador en cuestión ha ejercido su derecho a la libre circulación. Como señala la Sentencia, otra sería la situación si la legislación nacional contemplara mecanismos de adaptación del procedimiento de cálculo de la

*Otros fallos
jurisprudenciales de
interés*

187. Sentencia 93/2013, de 23 de abril, que declara la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables; Sentencia 81/2013, de 11 de abril, que declara inconstitucionales y nulos algunos artículos de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho y, ya entrado el año 2014, la Sentencia del TC de 11 de marzo, que declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del párrafo quinto del artículo 174.3 de la LGSS.
188. Asunto C-282/11, Salgado González c. INSS y TGSS. La Sentencia declara cómo deben interpretarse los artículos 48 TFUE, 3, 46, apartado 2, letra a), y 47, apartado 1, letra g), del Reglamento núm. 1408/71 de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) núm. 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, modificado por el Reglamento (CE) núm. 629/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, y el punto 4 de la sección H del anexo VI de ese Reglamento.

cuantía teórica de la pensión de jubilación para tomar en consideración el ejercicio por parte del trabajador de que se trate de su derecho a la libre circulación.

Otras modificaciones en las normas de cotización

A la novedad que supone el nuevo sistema de cómputo de las cotizaciones a tiempo parcial, cabe añadir algunas modificaciones relevantes en las cotizaciones a la Seguridad Social que se han ido abordando en distintos momentos del año, con diferentes objetivos y también con consecuencias de distinto signo.

El año comenzó con la entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el artículo 113 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013¹⁸⁹, que estableció las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo, cese de actividad de los trabajadores autónomos, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2013. Entre sus previsiones destaca el incremento del 5 por 100 de la base máxima de cotización en el Régimen General, una medida con la que el Gobierno confiaba en aumentar la recaudación en 720 millones de euros.

Por otro lado, en línea con la finalidad de fomentar la contratación, en este caso a tiempo parcial, el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, introducía una reducción del 1 por 100 del tipo de cotización por desempleo en los contratos de duración determinada a tiempo parcial. Al mismo tiempo, en esa misma norma, y con la finalidad declarada en su Exposición de Motivos de “adoptar medidas urgentes para conseguir la sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social”, el Real Decreto-ley 16/2013, modificaba el artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social, incorporando nuevos conceptos a los hasta ahora ya incluidos en la base de cotización. Se añadían así la totalidad del importe abonado a los trabajadores por pluses de transporte y distancia; las asignaciones asistenciales (por ejemplo, la integridad de los tickets restaurante, guardería, etc.); las contribuciones a aportaciones a Planes de pensiones, primas de seguros de accidente de trabajo, IT o responsabilidad civil; las entregas de acciones o participaciones de la empresa (“bonus en acciones”) y el importe íntegro de los seguros sanitarios así como la totalidad de los gastos normales de manutención y estancia (dietas) generados en el mismo municipio del lugar del trabajo habitual del trabajador y del que constituya su residencia. Únicamente no se computarán en la base de cotización determinadas asignaciones para gastos de locomoción del trabajador que se desplace fuera de su centro habitual de trabajo para su realización; las indemnizaciones por fallecimiento, traslado, suspensiones y despidos; las prestaciones de la Seguridad Social, las mejoras de las prestaciones por IT y las asignaciones destinadas

189. Introducidas en la Orden de cotización ESS/56/2013, 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.

por las empresas para satisfacer gastos de estudios para actualización cuando vengan exigidos por el desarrollo de sus actividades o características del puesto. Además, se establece la obligación del empresario de comunicar a la TGSS todos los conceptos retributivos abonados a sus trabajadores/as, con independencia de su inclusión o no en la base de cotización.

El Real Decreto-ley 16/2013 (disposición adicional segunda) también incorpora un aumento de la base mínima de cotización, equiparándola con la base mínima del Régimen General de asalariados, para los trabajadores incluidos en el RETA, así como a los autónomos societarios al amparo de la Ley 4/1997, de Sociedades laborales, que hayan tenido contratados a diez o más de diez asalariados.

La Ley 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 recoge las mencionadas modificaciones normativas adoptadas a lo largo del año, si bien, en el supuesto anterior, amplía de 10 a 50 trabajadores la horquilla de volumen mínimo de empleados que deben tener los trabajadores autónomos para que les sea aplicable la mencionada equiparación a la base mínima del Régimen General.

Además de las ya señaladas, la Ley 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 incorpora las previsiones establecidas por la Ley 14/2013, de Empleados en su artículo 28, para los casos de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o a tiempo parcial superior al 50 por 100. No subirán para 2014 las bases mínimas de cotización del Régimen General¹⁹⁰, mientras las bases máximas experimentarán una subida del 5 por 100. El resto de las bases se actualizan en un 1 por 100. En el sistema especial para empleados de Hogar establecido en el Régimen General, se congelan para 2014 las bases de cotización por contingencias comunes y profesionales, por la vinculación de su incremento al del salario mínimo interprofesional.

Ya entrado el año 2014, el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, 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) y a la cuantía de la base mínima de cotización para determinados trabajadores autónomos (que se equipara con la mínima del Régimen General solo para los supuestos en que el trabajador autónomo tenga diez o más asalariados). Curiosamente, con respecto a la equiparación de la base mínima del RETA a la del Régimen General, contemplada como se ha visto primero en el Real Decreto-ley

190. Orden ESS/106/2014, de 31 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 23/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014.

16/2013 y luego en la Ley 23/2013, el Real Decreto-ley 1/2014 vuelve a situar el umbral mínimo de empleados para que proceda dicha equiparación en 10 trabajadores, como aparecía en el Real Decreto-ley 16/2013, si bien pospone un mes la entrada en vigor de la elevación de la base mínima del RETA.

Poco después, como ya se ha tratado en el capítulo II de esta Memoria, el Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida, introduce una llamada “tarifa plana” en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos. Tendrán acceso a esta medida las empresas o autónomos que, con independencia de su tamaño, contraten a un nuevo trabajador indefinido, cuando esta contratación suponga la creación neta de empleo estable¹⁹¹. Habrá que esperar al transcurso de los primeros meses de aplicación de esta medida para calibrar sus repercusiones en términos de recaudación para el sistema.

La futura creación del factor de sostenibilidad formaba parte del Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones y se trasladó a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, estando pendiente de desarrollo desde entonces su articulación concreta. Cabe recordar que, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo, dicha norma introdujo en la Ley general de la Seguridad Social una nueva disposición adicional 59.^a que preveía la revisión quinquenal a partir de 2027 de los parámetros fundamentales del sistema, en función de la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

Durante 2013 se dieron nuevos pasos tendentes a una anticipación de la introducción del factor de sostenibilidad, dirección a la que ya apuntaban diversas iniciativas abordadas en el año anterior¹⁹², tras una caída de la recaudación tan intensa que provocó la entrada de la Seguridad Social en déficit ya en 2011 (las previsiones lo fijaban para 2020).

Así, a través 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

191. Sobre los pormenores de esta medida, concebida como instrumento para el fomento del empleo, véase capítulo II.2.2 de esta Memoria.

192. Véase Memoria CES 2012, sobre las previsiones relativas a esta medida en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en la recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2012 de España. Ya en 2013, la Comisión Europea volvía a incidir en esta cuestión en sus recomendaciones para España referentes al PNR de 2013, señalando genéricamente la necesidad de culminar la regulación del factor de sostenibilidad a finales de año, COM (2012) 310 final. Bruselas, 30.5.2012.

envejecimiento activo, mediante la disposición adicional novena, se encomendó al Gobierno la creación de un comité de expertos independientes para la elaboración de un informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, para su remisión a la Comisión del Pacto de Toledo. Tras la presentación por parte del Gobierno de un informe de base sobre el factor de sostenibilidad en el sistema de la Seguridad Social, se acordó por Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 la creación de dicho Comité de expertos, cuyo informe fue presentado el 7 de junio de 2013.

El Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, proponía un factor de sostenibilidad con dos componentes: el primero, el Factor de Equidad Intergeneracional (FEI), respondería en puridad al desarrollo del mandato de la Ley 27/2011 y supone la adecuación de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida, previéndose su aplicación únicamente a los nuevos pensionistas. El segundo, el Factor de Revalorización Anual (FRA) —que no estaba previsto en dicha Ley—, afectaría a todas las pensiones y sustituiría la revalorización actual basada en la evolución del IPC, por un factor que tiene en cuenta diferentes variables relacionadas con la situación financiera del sistema, como son la evolución de los ingresos, el número de pensionistas, el efecto sustitución y la diferencia entre ingresos y gastos del sistema a lo largo del ciclo económico. El informe señalaba además la necesidad de adelantar la aplicación del factor de sostenibilidad a 2014, en lugar de 2027 como establecía la Ley 27/2011 y, en cualquier caso, dentro del periodo 2014-2019.

Posteriormente, el Gobierno elaboró el Anteproyecto de Ley reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, que fue remitido al CES para la emisión de dictamen. Si bien la medida de la introducción de un factor de sostenibilidad en sí, tal y como aparecía contemplada en la Ley 27/2011, encontraba su origen en el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, y la reformulación del Pacto de Toledo en 2010, algunos aspectos de su concreción —que no se ajustaban a dicho Acuerdo— y, sobre todo, la novedad de la introducción de un nuevo sistema de revalorización de las pensiones que no garantiza el mantenimiento de su poder adquisitivo, junto con el inhabitual procedimiento que precedió a su aprobación derivaron en que la nueva regulación no lograra concitar el amplio consenso social que hubiera sido deseable en una medida con esta trascendencia para el futuro del sistema y de sus pensionistas¹⁹³.

Así se reflejaba en el dictamen del CES que, no siendo ajeno a la situación coyuntural de las cuentas de la Seguridad Social en los próximos años, ni a los compromisos

*Una reforma sin
consenso*

193. Véase Dictamen 7/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

en materia de consolidación fiscal, consideraba conveniente “que se abrieran los cauces del diálogo social pertinentes para, sobre la base del consenso y como se ha hecho en anteriores ocasiones, continuar con el proceso de reforzamiento de la viabilidad del sistema, respetando los principios de contributividad, equidad, solidaridad intergeneracional y suficiencia de las pensiones, y garantizando el derecho a su revalorización, preservando en todo caso su poder adquisitivo”. De hecho, el CES, “consciente de la adversa situación que atraviesa actualmente el sistema, comparte la necesidad de actuar al respecto, para lo cual estima más adecuado llevar a cabo, en el marco del diálogo social y de la Comisión del Pacto de Toledo, una profunda reflexión en torno a la posibilidad de estudiar vías alternativas de financiación del sistema que contribuyan a su sostenibilidad y suficiencia”.

La Ley 23/2013 articula finalmente la concreción del Factor de sostenibilidad, un instrumento que, con carácter automático, permitirá vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Además, se instaure un nuevo sistema para la revalorización de las pensiones contributivas, mediante la creación de un “Índice de revalorización de las pensiones”, que se aplicará ya a partir de 2014, sustituyendo al sistema actual de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año en función del correspondiente índice de precios al consumo previsto para dicho año, sistema establecido legalmente a partir de la Ley 24/1997 y que hasta ahora se encontraba recogido en el artículo 48 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, que se modifica con la Ley 23/2013.

RECUADRO III-18. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD E ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES

(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)

Factor de sostenibilidad (1) $FS_t = FS_{t-1} * e_{67}^*$

- Entra en vigor a partir de 2019.
- Se aplicará por una sola vez para la determinación del importe inicial de las nuevas altas en pensiones de jubilación del sistema de Seguridad Social que se produzcan a partir de esa fecha.
- Será revisado quinquenalmente.
- Se aplicará sin perjuicio del derecho a percepción de los complementos por mínimos.
- Elementos de cálculo: las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de Seguridad Social que elabora la propia Seguridad Social, así como la edad de 67 años como edad de referencia.

RECUADRO III-18. FACTOR DE SOSTENIBILIDAD E ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES (*continuación*)

(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)

Índice de revalorización (2):

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} - \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

- Entra en vigor a partir de 2014.
- Se aplica a todas las pensiones contributivas en vigor (no solo a las de jubilación).
- La expresión matemática del índice considera el total de ingresos y gastos, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, estableciendo además unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,50 por 100 (el Anteproyecto contemplaba el 0,25 por 100 también para el techo máximo).
- Se publicará anualmente en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. A efectos de su elaboración, el Ministerio de Economía y Competitividad facilitará a la Administración de la Seguridad Social las previsiones de las variables macroeconómicas correspondientes.
- El ahorro previsto para el Sistema con la incorporación de este índice se sitúa aproximadamente en un 0,7 por 100 del gasto total anual de pensiones contributivas para 2014.

(1) Siendo:

FS = Factor de sostenibilidad.

FS₂₀₁₈ = 1.

t = Año de aplicación del factor, que tomará valores desde el año 2019 en adelante.

e*₆₇ = Valor que se calcula cada cinco años y que representa la variación interanual, en un periodo quinquenal, de la esperanza de vida a los 67 años, obtenida esta según las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social.

(2) Siendo:

IR = Índice de revalorización de pensiones expresado en tanto por uno con cuatro decimales.

t+1 = Año para el que se calcula la revalorización.

$\bar{g}_{I,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{P,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores de la tasa de variación en tanto por uno del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social.

$\bar{g}_{S,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1, de once valores del efecto sustitución expresado en tanto por uno. El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización en dicho año.

I*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social.

G*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social.

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

Por primera vez, se aplicaba el nuevo sistema de actualización de las pensiones mediante el Real Decreto 1045/2013, que fijaba en 0,25 por 100 la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014.

Finalmente, ya entrado el año 2014, el Gobierno abordó la elaboración de un 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, sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2014.

5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Administración de la Seguridad Social volvió a registrar déficit en 2013, en el contexto de la crisis económica y de sus efectos sobre el mercado de trabajo. En términos de Contabilidad Nacional¹⁹⁴, y según datos provisionales, el déficit se situó en el 1,16 por 100 del PIB, frente al 0,99 por 100 registrado el año anterior. Las previsiones realizadas a mediados de 2013, después de que el Ecofin acordara ampliar en dos años el plazo otorgado a España para la corrección del déficit excesivo, hasta 2016¹⁹⁵, apuntaban a un déficit de la Seguridad Social del 1,4 por 100, si bien, cabe recordar que inicialmente se estimó un déficit de únicamente el 0,01 por 100 del PIB, tal y como recogía la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016.

El avance del déficit en 2013 se correspondió con un aumento del saldo negativo del sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras), hasta el 1,19 por 100 del PIB, el mantenimiento del déficit del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en niveles similares a los del año anterior (el 0,08 por 100 del PIB) y un ligero superávit del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), del 0,11 por 100. En el ámbito del SEPE, la prolongación de la adversa situación del mercado laboral se ha visto reflejada en una nueva reducción de la tasa de cobertura, debido al agotamiento de las prestaciones percibidas por una parte creciente de los desempleados, lo que se ha traducido en un menor gasto para el sistema, aunque también en menores ingresos por cotizaciones sociales procedentes de los desempleados, tal y como se verá a continuación. Por su parte, el déficit del FOGASA se explica nuevamente por el todavía elevado nivel de indemnizaciones y salarios abonados a los trabajadores de las empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia, frente a unos ingresos por cuotas en descenso como consecuencia de la crisis.

194. 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.

195. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. *Acuerdo por el que se adecúa el objetivo de estabilidad presupuestaria y la deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para 2013*. 12 de julio de 2013.

CUADRO III-24. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2013

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 13/12 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	121.273,96	2,34	100,0
Total operaciones corrientes	120.706,16	2,34	99,5
<i>Cotizaciones sociales</i>	98.093,14	-2,93	80,9
De ocupados	88.877,54	-1,83	73,3
Régimen General	72.126,77	-1,36	59,5
R.E. Trabajadores autónomos	10.386,31	-0,23	8,6
R.E. Agrario	2,29	-97,77	0,0
R.E. Trabajadores del Mar	301,54	2,62	0,2
R.E. Minería del Carbón	158,36	-3,43	0,1
R.E. Empleados de Hogar	1,23	-99,50	0,0
Accidentes de trabajo enfermedades profesionales	5.901,04	-4,69	4,9
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	9.072,37	-12,67	7,5
Cese de actividad de trabajadores autónomos	143,23	2,26	0,1
<i>Transferencias corrientes</i>	18.423,50	52,75	15,2
Del Estado y organismos autónomos	15.693,54	71,62	12,9
De la Seguridad Social	2.690,31	-6,55	2,2
De comunidades autónomas	0,65	-12,16	0,0
De empresas privadas y otros	39,00	3,94	0,0
<i>Otros ingresos corrientes</i>	4.189,52	-13,18	3,5
Tasas y otros ingresos	1.369,51	-9,55	1,1
Ingresos patrimoniales	2.820,01	-14,83	2,3
Total ingresos de capital	567,80	2,80	0,5
Total gastos no financieros	130.182,20	4,72	100,0
Total operaciones corrientes	129.470,67	4,79	99,5
<i>Gastos de personal</i>	2.247,02	-1,02	1,7
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.438,11	-4,47	1,1
<i>Gastos financieros</i>	1,83	-18,30	0,0
<i>Transferencias corrientes</i>	125.783,71	5,02	96,6
Prestaciones contributivas	119.404,49	3,81	91,7
Pensiones	108.579,77	4,90	83,4
Invalidez	11.906,62	1,49	9,1
Jubilación	74.673,25	5,88	57,4
Viudedad	20.148,33	3,24	15,5
Orfandad	1.586,43	8,29	1,2
A favor de familiares	265,14	1,40	0,2
Subsidios y otras prestaciones	7.666,12	-5,81	5,9
Incapacidad temporal	5.051,49	-5,76	3,9
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.128,82	-5,97	1,6
Otras prestaciones ¹	485,81	-5,68	0,4
Otras transferencias corrientes ²	3.158,60	-6,66	2,4
Prestaciones no contributivas	5.004,80	56,98	3,8
Pensiones de invalidez	1.176,95	27,87	0,9
Pensiones de jubilación	1.355,18	26,11	1,0
Prestaciones familiares	1.359,16	37,18	1,0
Prestaciones sociales	1.036,51	2.313,86	0,8
Otros subsidios y prestaciones ³	77,00	-51,69	0,1

CUADRO III-24. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2013 (*continuación*)

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 13/12 (%)	Estructura (%)
Otras transferencias corrientes ⁴	1.367,43	-12,04	1,1
Total operaciones de capital	711,53	-6,81	0,5
Saldo no financiero (millones de euros)	-8.908,24	53,3	-
Saldo no financiero (en % del PIB)	-0,87	-	-

1. Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.

2. Otras transf. corrientes: al Estado, a la Seg. Social, a comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior.

3. Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL y otras prestaciones e indemnizaciones

4. 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 ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2013

En lo que respecta al sistema de la seguridad Social, el déficit en términos de ejecución presupuestaria¹⁹⁶ se situó en 2013 en el 0,87 por 100 del PIB, frente al 0,55 por 100 del año anterior, tras acumular un saldo negativo de 8.908,24 millones de euros, resultado de un avance de los gastos no financieros del 4,7 por 100, frente a un crecimiento de los ingresos del 2,3 por 100.

El aumento de los ingresos se debió exclusivamente al importante incremento de las transferencias procedentes del Estado para el pago de los complementos a mínimos y de las prestaciones de carácter no contributivo, mientras que los ingresos por cotizaciones sociales siguieron cayendo, dando lugar a un nuevo déficit del segmento contributivo, por segundo año consecutivo. En este contexto, en 2013 se formalizaron nuevas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por un importe de 11.648 millones de euros, al objeto 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. Asimismo, se volvió a disponer del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas, por un total de 300 millones de euros.

Ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Los ingresos no financieros del sistema, que venían reduciéndose desde el año 2009, aumentaron un 2,3 por 100 en 2013 —tras un retroceso del 2,5 por 100 el año anterior—, incremento que respondió en su totalidad a la evolución de las transferencias procedentes del Estado, puesto que los ingresos por cotizaciones sociales siguieron cayendo.

196. 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 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 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).

Con una participación del 81 por 100 sobre los ingresos totales del Sistema, las cotizaciones sociales disminuyeron un 2,9 por 100, debido tanto a la caída de las cotizaciones procedentes de los ocupados (-1,8 por 100), principalmente en el Régimen General de la Seguridad Social, como las procedentes del desempleo y de las bonificaciones al fomento del empleo de los desempleados (-12,7 por 100), por la reducción de la tasa de cobertura. Por su parte, las cotizaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos aumentaron un 2,3 por 100, aunque debido a su reducido peso sobre el total, el 0,1 por 100 de los ingresos, apenas tuvo efecto sobre el sistema. En el caso de las cotizaciones procedentes de los trabajadores ocupados, la caída de ingresos se suavizó respecto a los años precedentes, en línea con el comportamiento de la afiliación en alta, que como se verá a continuación, modera su ritmo de descenso en 2013, si bien, cabe señalar que dicha mejora se basa en afiliaciones con una serie de características que apuntan hacia bases de cotización reducidas y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema.

Las transferencias corrientes, por su parte, se incrementaron un 52,7 por 100 en 2007, aumentando su participación sobre los ingresos del sistema, hasta el 15,2 por 100 del total. La totalidad del aumento se correspondió con la evolución de las transferencias procedentes del Estado, que crecieron un 71,6 por 100, tras la total asunción por parte del Estado de la financiación de los complementos a mínimos, así como por el aumento del importe dirigido a la financiación de las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares, por obligaciones pendientes de ejercicios anteriores.

La partida de otros ingresos corrientes cayó un 13,2 por 100, que cabe atribuir principalmente a la disminución de los ingresos patrimoniales, donde se incluyen los intereses afectos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En último lugar, los recursos de capital, con un peso del 0,5 por 100 de los ingresos totales, mostraron un incremento del 2,8 por 100.

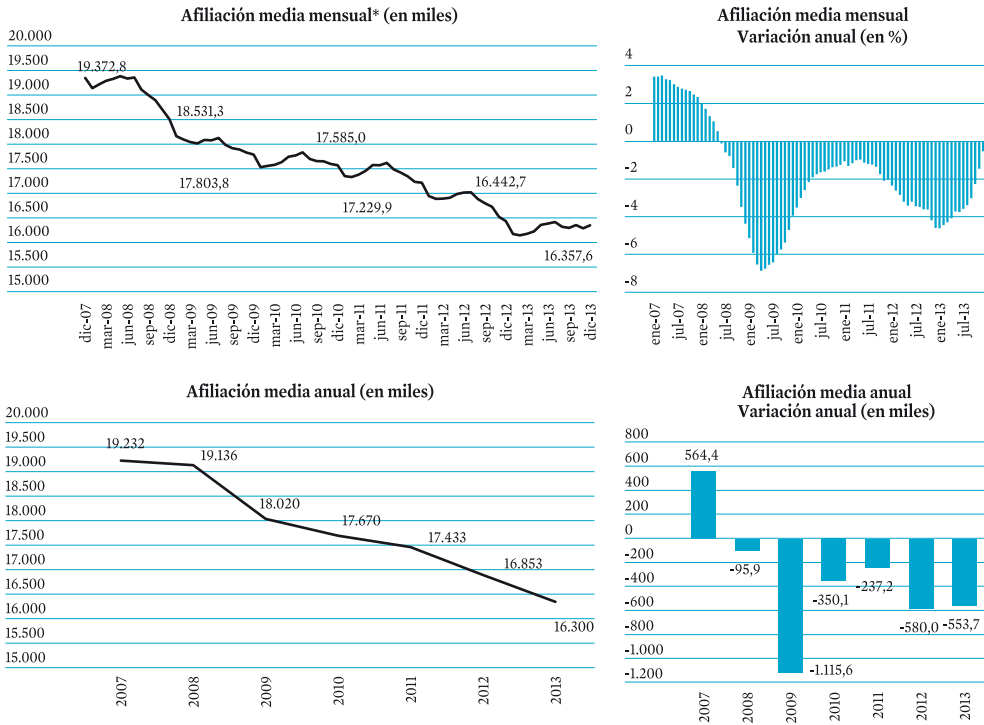
La afiliación en alta a la Seguridad Social, principal origen de los ingresos del sistema, continuó cayendo en 2013, por sexto año consecutivo, aunque a ritmos cada vez más moderados a medida que avanzaba el año¹⁹⁷. Así, tras comenzar el ejercicio con un retroceso interanual del 4,6 por 100, en el mes de diciembre el descenso fue del 0,5 por 100, cerrando 2013 con 16.357.640 afiliaciones en alta (gráfico III-28). En media anual, sin embargo, la pérdida de afiliación fue muy similar a la de 2012, con 553.695 afiliados menos, situándose en el conjunto del año en 16.299.515 afiliados, lo que supone el nivel más bajo desde 2002.

Se modera la caída de la afiliación en alta a la Seguridad Social

Durante los primeros meses de 2014 se fue consolidando poco a poco la mejora de la afiliación en alta, registrándose por primera vez desde el inicio de la crisis tasas de variación interanual positivas durante los meses de febrero y marzo, del 0,38 y el 0,71 por

197. Para un análisis detallado de la evolución del empleo en 2013 véase el capítulo II.1.2 de esta Memoria.

GRÁFICO III-28. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2013
(En miles y porcentaje)



* Los datos se corresponden con los meses de diciembre de cada ejercicio.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

100, respectivamente. Dicha mejora se centró mayoritariamente en el régimen de Autónomos, donde la afiliación creció en marzo un 1,8 por 100 en tasa interanual, frente a un avance del 0,5 por 100 en el Régimen General, y únicamente en la actividad de los servicios, manteniéndose en el resto de sectores descensos de la afiliación.

Como viene siendo habitual desde el inicio de la crisis, la caída de la afiliación en 2013 volvió a centrarse fundamentalmente en los varones, con un descenso de 76.180 afiliaciones (-0,9 por 100), equivalente a prácticamente el 90 por 100 del retroceso total (cuadro III-25). Desde finales de 2007, último año de expansión económica, se han perdido un total de 2.435.769 afiliaciones masculinas, frente a 579.368 afiliaciones femeninas, lo que ha llevado a un aumento de la proporción de mujeres sobre la afiliación total, desde el 42,18 por 100 al 46,41 por 100 en diciembre de 2013.

Por grupos de edad, se observan retrocesos de la afiliación en alta laboral en el conjunto de la población menor de 39 años y, muy especialmente, en la cohorte comprendida entre los 30 y los 34 años, donde en un año se llegan a destruir 117.752 afiliaciones. En el resto de edades aumenta el número de afiliados, con cerca de 80.000 nuevas afiliaciones en el tramo de 50 y 59 años.

CUADRO III-25. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013

Afiliados en alta laboral	Diciembre 2012			Diciembre 2013	
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Total	16.442.681	16.357.640	100,0	-0,5	-85.041
Sexo					
Varones	8.842.105	8.765.925	53,6	-0,9	-76.180
Mujeres	7.600.576	7.591.715	46,4	-0,1	-8.861
Grupo de edad					
De 16 a 19 años	69.353	65.405	0,4	-5,7	-3.948
De 20 a 24 años	711.977	688.158	4,2	-3,3	-23.819
De 25 a 29 años	1.605.382	1.553.617	9,5	-3,2	-51.764
De 30 a 34 años	2.317.807	2.200.055	13,4	-5,1	-117.752
De 35 a 39 años	2.645.761	2.636.190	16,1	-0,4	-9.571
De 40 a 44 años	2.464.814	2.488.432	15,2	1,0	23.617
De 45 a 49 años	2.281.521	2.296.467	14,0	0,7	14.946
De 50 a 54 años	1.932.556	1.965.380	12,0	1,7	32.824
De 55 a 59 años	1.404.714	1.451.473	8,9	3,3	46.759
De 60 a 64 años	887.392	888.174	5,4	0,1	783
65 y más años	121.223	124.101	0,8	2,4	2.877
Regímenes					
Régimen General	13.352.736	13.243.825	81,0	-0,8	-108.911
<i>Procedentes del R. General</i>	12.120.442	12.029.633	73,5	-0,7	-90.809
<i>Cuidadores no profesionales</i>	24.555	16.859	0,1	-31,3	-7.696
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	817.840	790.414	4,8	-3,4	-27.426
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	414.454	423.778	2,6	2,2	9.324
R.E. Autónomos	3.024.652	3.050.341	18,6	0,8	25.689
<i>Sistema normal</i>	2.827.677	2.855.552	17,5	1,0	27.875
<i>Sistema especial trabajad. agrarios (S.E.T.A)</i>	196.975	194.789	1,2	-1,1	-2.186
R.E. Trabajadores del Mar	59.252	59.074	0,4	-0,3	-178
<i>Cuenta ajena</i>	45.639	45.671	0,3	0,1	31
<i>Cuenta propia</i>	13.613	13.403	0,1	-1,5	-209
R.E. Minería del Carbón	4.737	4.357	0,0	-8,0	-380
R.E. Empleados Hogar ⁽¹⁾	1.304	43	0,0	-96,7	-1.261
Actividad económica					
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.168.246	1.140.502	7,0	-2,4	-27.745
Industria	2.056.784	2.011.387	12,3	-2,2	-45.397
Construcción	1.043.656	968.339	5,9	-7,2	-75.317
Servicios	12.173.996	12.237.412	74,8	0,5	63.416
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)⁽²⁾	12.021.986	11.931.152	100,0	-0,8	-90.834,0
Ingenieros y licenciados	1.208.872	1.218.413	10,2	0,8	9.541
Ingenieros técnicos. Peritos	955.695	962.941	8,1	0,8	7.246
Jefes administrativos	595.042	574.010	4,8	-3,5	-21.032
Ayudantes no titulados	475.472	473.579	4,0	-0,4	-1.893
Oficiales administrativos	1.697.405	1.666.314	14,0	-1,8	-31.091
Subalternos	606.622	598.145	5,0	-1,4	-8.477
Auxiliares administrativos	1.589.072	1.577.874	13,2	-0,7	-11.198
Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.050.869	1.988.133	16,7	-3,1	-62.736

CUADRO III-25. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013
(continuación)

Afilia dos en alta laboral	Diciembre 2012		Diciembre 2013		
	Número	Número	Peso (%)	Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Oficiales de 3. ^a y especialistas	1.254.882	1.242.904	10,4	-1,0	-11.978
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.581.683	1.623.481	13,6	2,6	41.798
Trabajadores menores 18 años	6.372	5.358	0,0	-15,9	-1.014
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S. E. Hogar y Agrario)	12.120.442	12.029.632	100,0	-0,7	-90.809,6
Formación y prácticas	117.600,87	152.769,49	1,3	29,9	35.168,6
Indefinidos	7.897.095,84	7.683.550,10	63,9	-2,7	-213.545,7
<i>Jornada completa</i>	6.367.616,4	6.115.158,6	50,8	-4,0	-252.457,9
<i>Jornada parcial</i>	1.284.308,2	1.313.193,9	10,9	2,2	28.885,7
Fijos discontinuos	245.171,2	255.197,7	2,1	4,1	10.026,4
Temporales	3.109.844,8	3.185.487,7	26,5	2,4	75.642,9
<i>Jornada completa</i>	1.786.695,30	1.788.862,34	14,9	0,1	2.167,0
<i>Jornada parcial</i>	1.323.149,54	1.396.625,39	11,6	5,6	73.475,8
Otros	995.900,53	1.007.825,12	8,4	1,2	11.924,6

(1) El 30 de junio de 2012 se extinguió el R.E. de Empleados de Hogar, que pasó a incorporarse al Régimen General, con la excepción de los trabajadores discontinuos para las situaciones de IT/Maternidad iniciadas con anterioridad a su extinción.

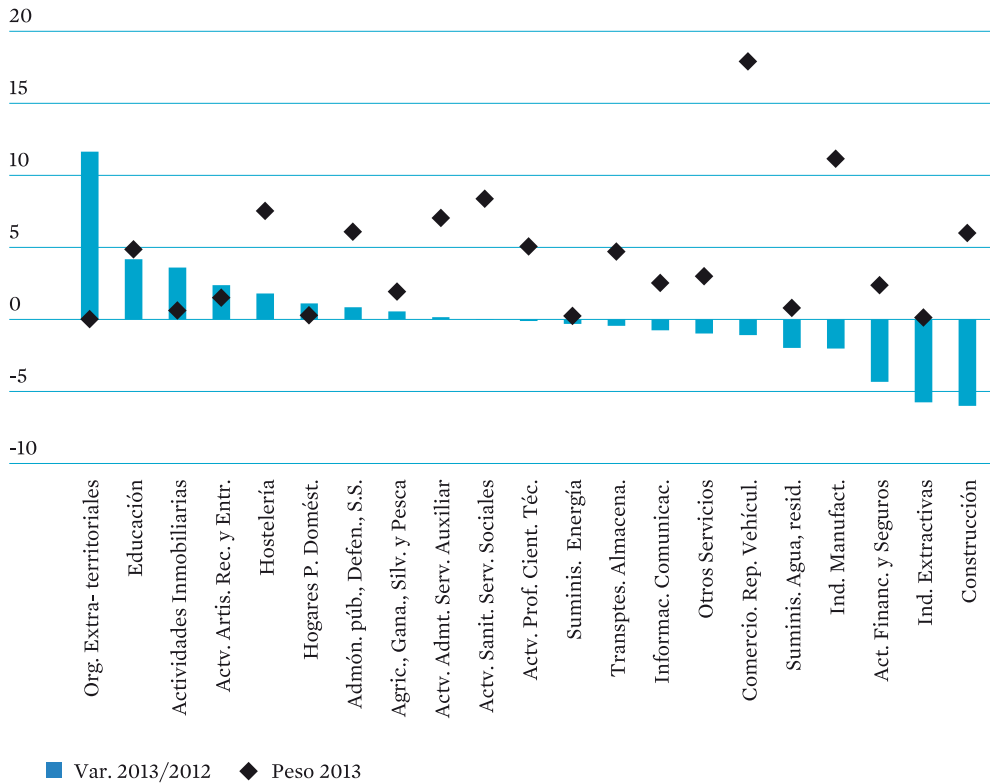
(2) Afiliación en alta a 31 de diciembre.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Dic. 2013.*

Tras la completa integración de los regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, a finales de 2013 la distribución de la afiliación por regímenes mostraba ya una clara dualidad entre el Régimen General, que agrupa ya al 81 por 100 del total y el RETA, con un peso del 18,6 por 100, siendo, en consecuencia, prácticamente testimonial la presencia de los regímenes especiales de Trabajadores del Mar y de la Minería del Carbón. Se da cumplimiento así, prácticamente, a la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, que en el Informe de evaluación y reforma de 2010 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 lado, los trabajadores por cuenta propia”.

En el Régimen General, la afiliación en alta laboral cayó en diciembre de 2013 un 0,8 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, lo que equivale a 108.911 afiliaciones, de las cuales, 90.809 se correspondieron con el antiguo Régimen General y 27.426 con el sistema especial agrario. Por su parte, las afiliaciones procedentes del antiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar aumentaron un 2,2 por 100, esto es, en 9.324 afiliaciones. En el caso del RETA, los últimos meses de 2013 registraron tasas de variación interanual positivas, por primera vez desde diciembre de 2007, cerrando 2013 con un avance del 0,8 por 100, equivalente a 25.689 afiliaciones. Finalmente, la afiliación en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar cayó un 0,3 por 100, y un 8 por 100 en el caso del Régimen Especial de Minería del Carbón.

GRÁFICO III-29. AFILIADOS MEDIOS POR SECCIONES DE ACTIVIDAD (CNAE 2009) EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EL RETA. DICIEMBRE DE 2013
(Variación anual y peso sobre el total, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

El sector servicios fue la única actividad en la que se apreció un avance de la afiliación en alta, concretamente un 0,5 por 100, que supone un total de 63.416 afiliaciones y, en base a su importancia relativa, las ramas que mostraron un mejor comportamiento fueron la hostelería y la educación (gráfico III-29). Esta última actividad logró recuperar buena parte de la pérdida de afiliación sufrida en 2012, en el contexto de recorte de gastos de las Administraciones públicas. Sin embargo, la principal rama de servicios, el comercio, con un peso sobre la afiliación total del entorno del 18 por 100, siguió mostrando tasas de variación negativas.

La construcción volvió a registrar los peores resultados, con un retroceso de la afiliación en alta del 7,2 por 100 respecto a diciembre de 2012 (75.317 afiliaciones menos), caída que, no obstante, mejora las tasas de variación negativas de dos dígitos registradas en los últimos años de crisis. En cualquier caso, su participación sobre la afiliación total se ha reducido considerablemente, desde cerca del 13 por 100 a finales

de 2007, a algo menos del 6 por 100 en diciembre de 2013. Por su parte, la afiliación en la industria cayó un 2,2 por 100 (-45.397), y un 2,4 por 100 en el sector primario (-27.745 afiliaciones).

En consonancia en gran medida con la evolución de la afiliación por actividades económicas, los grupos de cotización que han venido registrando las mayores caídas en los últimos años han sido las correspondientes a las categorías más bajas, por este orden: Oficiales de 1.^a y de 2.^a, Trabajadores mayores de 18 años no cualificados; Oficiales de 3.^a y Especialistas y Auxiliares Administrativos; concentrando entre estos cuatro grupos de cotización el 88,6 por 100 de la pérdida total de afiliación en alta laboral entre diciembre de 2007 y el mismo periodo de 2013. Por el contrario, las categorías más altas, ingenieros y licenciados y, en menor medida, ingenieros técnicos y peritos, muestran ligeros avances en este periodo. En 2013 se mantuvo esta misma tendencia, con un deterioro especialmente notable de la afiliación correspondiente a oficiales de 1.^a y 2.^a (-3,1 por 100 respecto a diciembre de 2012), oficiales administrativos (-1,8 por 100) y jefes administrativos (-3,5 por 100). Destaca, sin embargo, la evolución mostrada por la afiliación de trabajadores mayores de 18 años no cualificados, que crece un 2,6 por 100, equivalente a 41.798 afiliaciones nuevas. Entre los ingenieros, licenciados y peritos, la afiliación se incrementó en 16.787 efectivos, equivalente a un avance interanual del 0,8 por 100.

En lo que respecta a la evolución de la afiliación en alta por tipología de contrato y de jornada laboral, los datos que proporciona el Ministerio de Empleo y Seguridad

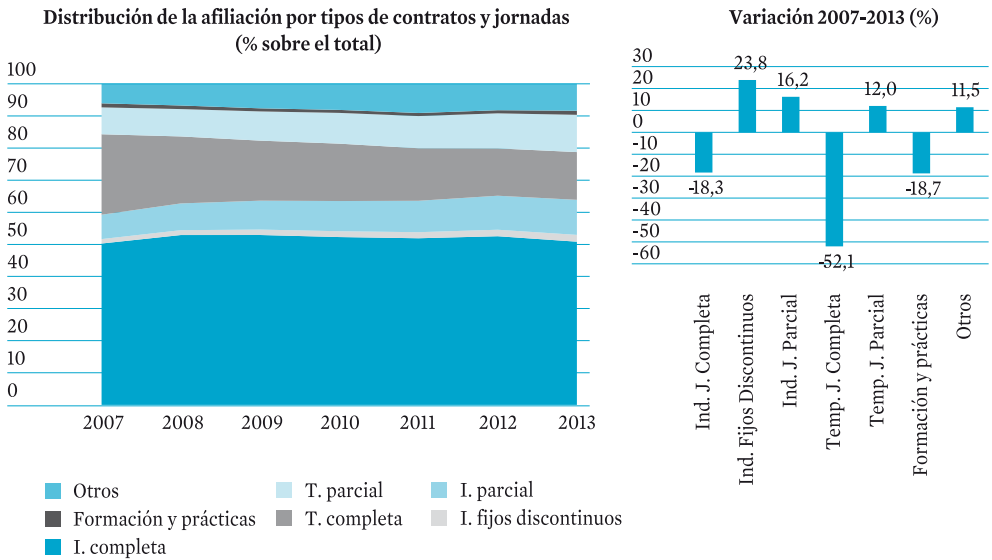
Avanza la afiliación a tiempo parcial

Social muestran un descenso significativo en el número de afiliaciones en alta correspondiente a jornada de trabajo a tiempo completo durante el periodo 2007-2013: del 52,1 por 100 en el caso de los contratos temporales y del 18,3 por 100 en los indefinidos. Sin embargo, las relacionadas con jornada a tiempo parcial aumentan en este periodo un 12 por 100 en la contratación temporal y un 16,2 por 100 en la indefinida, del mismo modo que crece un 23,8 por 100 la afiliación con contratos indefinidos de carácter fijo discontinuo (gráfico III-30). Los datos más recientes, correspondientes a diciembre de 2013, muestran avances de la afiliación a tiempo parcial del 5,6 por 100 en la contratación temporal y del 2,2 por 100 en la indefinida (102.361,5 afiliaciones más entre ambas), mientras que, por el contrario, las relativas a contratos indefinidos a jornada completa caen un 4 por 100, lo que supone una pérdida de 252.458 afiliaciones respecto al mismo periodo del año anterior (cuadro III-25).

La afiliación extranjera continúa deteriorándose

Los extranjeros continuaron sufriendo con especial virulencia las consecuencias de la crisis económica sobre el mercado laboral, con una evolución de la afiliación en alta a lo largo del año mucho más negativa que la registrada por la población española. Así, en diciembre de 2013, la

GRÁFICO III-30. AFILIACIÓN EN ALTA POR TIPO DE CONTRATO Y JORNADA LABORAL, 2007-2013
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

afiliación extranjera cayó un 6,2 por 100, por encima del retroceso del 5,4 por 100 registrado en el mismo periodo de 2012, mientras que entre la población española se observó un ligero avance del 0,1 por 100. De esta manera, 2013 cerró con 1.543.306 afiliados extranjeros, el 9,4 por 100 de la afiliación total, porcentaje que en 2008 se aproximaba al 11 por 100 (cuadro III-26). Dicho comportamiento está en consonancia con la evolución del saldo migratorio de los extranjeros, que en los años recientes cae de manera significativa, como resultado de un crecimiento de las emigraciones muy superior al de las inmigraciones.

La pérdida de afiliación, cifrada en 102.544 efectivos, se reparte en porcentajes muy similares entre varones y mujeres, y afecta en mayor medida a la población procedente de países no comunitarios. Entre las nacionalidades mayoritarias, la única que muestra un aumento de la afiliación en alta es la china, que con un crecimiento interanual del 1,8 por 100, pasa a situarse como el tercer país extranjero con mayor número de afiliaciones, por delante de Ecuador y detrás de Rumanía y Marruecos.

El único régimen que muestra un avance de la afiliación es el de Autónomos, con 8.914 afiliaciones más que en diciembre de 2012, mientras que en el Régimen General la afiliación retrocede un 7,8 por 100, siendo especialmente significativa la caída registrada por el S.E. Agrario (-15,3 por 100) y, en menor medida, el Régimen de Hogar (-2,8 por 100). También es generalizada la caída de la afiliación por sectores de actividad, mostrando un especial deterioro la construcción y el sector primario, con tasas de variación negativas del entorno del 14 por 100 en ambos casos.

CUADRO III-26. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2013

	Afiliados	Distribución (%)	Peso sobre afiliación total (%)	Var. 2013/2012	
				Relativa (%)	Absoluta
Total	1.543.306	100,0	9,4	-6,2	-102.544
Sexo					
Varones	826.350	53,5	9,4	-6,0	-52.686
Mujeres	716.931	46,5	9,4	-6,5	-49.857
Procedencia					
Unión Europea	587.168	38,0	—	-4,2	-25.730
Países fuera de la UE	956.138	62,0	—	-7,4	-76.815
Regímenes					
Régimen General	1.315.540	85,2	9,9	-7,8	-110.651
<i>Procedentes del R. General</i>	<i>902.644</i>	<i>58,5</i>	<i>7,5</i>	<i>-7,1</i>	<i>-69.165</i>
<i>Procedentes del R. Agrario</i>	<i>194.115</i>	<i>12,6</i>	<i>24,6</i>	<i>-15,3</i>	<i>-35.108</i>
<i>Procedentes del R. Hogar</i>	<i>218.781</i>	<i>14,2</i>	<i>51,6</i>	<i>-2,8</i>	<i>-6.378</i>
R.E. Autónomos	223.979	14,5	7,3	4,1	8.914
R.E. Trabajadores del Mar	3.487	0,2	5,9	-7,4	-277
R.E. Minería del Carbón	300	0,0	6,9	-36,1	-170
Actividad económica*					
Agricultura, Ganadería y Pesca	185.082	12,1	16,2	-14,3	-30.872
Industria	102.154	6,7	5,1	-6,9	-7.560
Construcción	86.781	5,7	9,0	-14,4	-14.597
Servicios	1.151.403	75,5	9,4	-3,8	-45.882

* Datos correspondientes al último día del mes.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

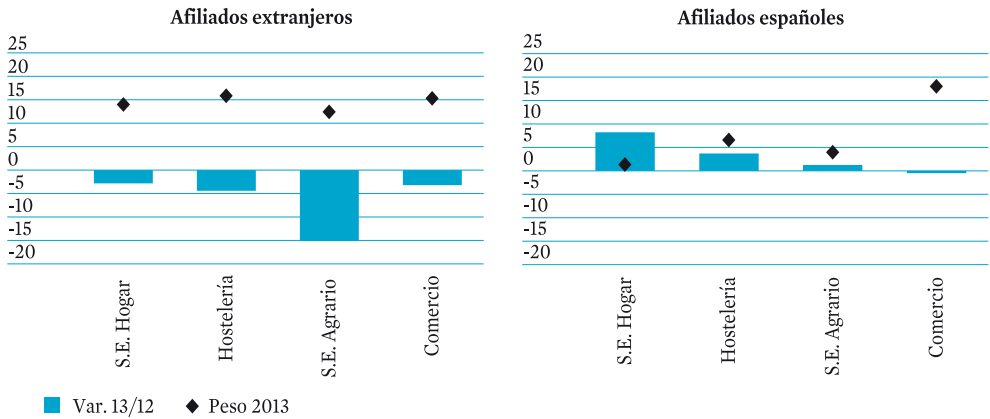
Los principales sectores de actividad en los que se concentra la afiliación extranjera son, por este orden, Hostelería, Comercio, S.E. Hogar y S.E. Agrario, representando entre los cuatro cerca del 60 por 100 del total. Todos ellos registran tasas de variación interanual negativas en diciembre de 2013, que contrastan con los avances mostrados en estas actividades entre la afiliación española, salvo en el caso del comercio, donde prácticamente se estanca.

Se constata, en consecuencia, cómo la intensidad de la crisis y sus devastadores efectos sobre el mercado laboral está dando lugar a cierta sustitución de trabajadores extranjeros por españoles en una serie de actividades que durante la etapa de crecimiento económico desarrollaban principalmente los trabajadores extranjeros.

Por tanto, si bien es cierto que en términos agregados, la afiliación total en alta a la Seguridad Social modera su ritmo de caída en 2013, dicha mejora se basa en afiliaciones con una serie de características que apuntan hacia menores bases de cotización y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema¹⁹⁸. Así, el hecho de que únicamente

198. A lo largo de 2013 y principios de 2014 se han introducido diversas modificaciones que afectan a las bases de cotización, como el incremento de las bases máximas en un 5 por 100, la consideración de nuevos conceptos salariales, o la introducción de una “tarifa plana” para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos, cuyos efectos se empezarán a hacer patentes en 2014. Véase epígrafe 5.2 de esta Memoria.

GRÁFICO III-31. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2013
(En tasa de variación anual y peso sobre el total, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Diciembre 2013 y Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre 2013.*

crezca la afiliación en el Régimen Especial de Autónomos y dentro del General, solo en el S.E. de Empleados de Hogar, que aumente la significación de las jornadas laborales a tiempo parcial, o que el grupo de cotización que registra un mayor avance en el número de afiliaciones sea el de trabajadores mayores de 18 años no cualificados, unido a la tendencia generalizada hacia la moderación salarial, implica bases de cotización de los afiliados en alta laboral más reducidas y, en consecuencia, menores ingresos para el sistema de la Seguridad Social, los cuales, ya de por sí, se han visto especialmente mermados en los últimos años de crisis por la destrucción de empleo.

Gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social

Los gastos no financieros del sistema crecieron un 4,7 por 100 en 2013, frente al 1,8 por 100 registrado el año anterior (cuadro III-25), diferencia que se explica fundamentalmente por la recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de los empleados públicos, por una caída menos intensa del gasto en incapacidad temporal, y por el importante aumento registrado por los gastos en prestaciones no contributivas.

Siguiendo con la política de ajuste que ha venido realizando la Administración pública desde mediados del año 2010, dirigida a alcanzar el objetivo de déficit público asumido por España en el Programa de Estabilidad y Crecimiento, los gastos corrientes de bienes y servicios cayeron un 4,5 por 100 en 2013 y un 1 por 100 los gastos en personal.

Las transferencias corrientes aumentaron un 5 por 100, debido al avance, en un 3,8 por 100, del gasto en prestaciones contributivas, que representan el 92 por 100 del gasto total no financiero del sistema, así como al de las prestaciones no contributivas, que aunque mantiene un peso muy reducido sobre el gasto total, de algo menos del 4 por 100, aumentaron un 57 por 100.

Dentro de las prestaciones contributivas, el aumento del gasto se centró exclusivamente en las pensiones, con un aumento de un 4,9 por 100, que supera ligeramente al avance del año anterior, aunque se sitúa todavía por debajo de la media de los años previos a la crisis, debido a la menor revalorización de la cuantía de las pensiones, que en 2013 fue del 1 por 100 con carácter general (el 2 por 100 en el caso de las pensiones inferiores a 1.000 euros mensuales), suspendiéndose su actualización conforme a la evolución del IPC¹⁹⁹. El gasto en pensiones que más crece es el correspondiente a jubilación, que con un peso de cerca del 70 por 100 del gasto total en pensiones contributivas, muestra un avance del 5,9 por 100, en base al aumento del número de pensionistas, el efecto sustitución derivado del hecho de que el importe de las altas supera al de las bajas, y la revalorización. Entre las restantes clases de pensiones, destaca el avance en un 8,3 por 100 de las pensiones de orfandad, mientras que el gasto en pensiones de viudedad aumenta un 3,2 por 100 y un 1,5 por 100 el correspondiente a invalidez.

Por su parte, el gasto en subsidios y otras prestaciones, cuyas principales partidas son las prestaciones por incapacidad temporal, las de maternidad, paternidad y riesgo del embarazo, volvió a mostrar un comportamiento muy negativo, con una caída del 5,8 por 100, acorde con el descenso del empleo, aunque algo menos que el año anterior.

Finalmente, tras dos años consecutivos de caídas, el gasto en prestaciones no contributivas aumentó un 57 por 100 en 2013; comportamiento que es coherente con lo señalado anteriormente para los ingresos por transferencias corrientes procedentes del Estado. La partida que mejor explica esta evolución es la de prestaciones sociales, que crece un 2.313,9 por 100 respecto al año anterior, debido al pago puntual, en 2013, de las obligaciones pendientes de ejercicios anteriores de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia. Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas de invalidez y jubilación aumentó un 27 por 100, y un 37,2 por 100 el correspondiente a prestaciones familiares, mientras que 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) cayó un 51,7 por 100.

Presupuesto de la Seguridad Social para 2014

El presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2014 se enmarca en la estrategia de política económica del Gobierno, recogida en el Programa de Estabilidad 2013-2016 y en el Programa Nacional de Reformas 2013, 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.

199. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

CUADRO III-27. PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 2014

	Presupuesto	Presupuesto	Variación
	2013	2014	
	Mill. euros	Mill. euros	%
Sistema de la Seguridad Social			
Total ingresos no financieros	125.677,4	119.691,1	-4,76%
<i>Cotizaciones sociales</i>	105.863,2	102.839,9	-2,86%
De empresas y trabajadores	97.605,0	93.935,2	-3,76%
De desempleados	8.137,6	8.799,5	8,13%
De Mutuas por cese de actividad	120,6	105,2	-12,71%
<i>Transferencias</i>	15.598,0	13.040,6	-16,40%
Del Estado para financiar:	15.537,3	12.982,0	-16,45%
Complementos a mínimos	7.895,3	7.633,0	-3,32%
Pensiones no contributivas	2.628,6	2.321,0	-11,70%
Prestaciones familiares	2.320,0	1.369,5	-40,97%
Servicios sociales del IMSERSO	2.331,2	1.298,6	-44,29%
Otras transferencias del Estado	362,2	359,9	-0,64%
Otras transferencias	60,8	58,7	-3,46%
Operaciones de capital	20,7	18,9	-8,67%
Otros ingresos no financieros	4.195,5	3.791,7	-9,62%
Total gastos no financieros	125.794,9	129.436,1	2,89%
<i>Gastos de personal</i>	2.313,4	2.326,6	0,57%
<i>Gastos corrientes de bienes y servicios</i>	1.552,7	1.564,1	0,73%
<i>Gastos financieros</i>	15,9	16,1	1,32%
<i>Transferencias corrientes</i>	121.697,3	125.318,9	2,98%
Pensiones contributivas	106.350,1	112.102,6	5,41%
Pensiones no contributivas	2.475,6	2.166,1	-12,50%
IT, Maternidad y otras	8.213,0	7.131,7	-13,17%
Protección a la familia	1.346,8	1.682,8	24,94%
Otras prestaciones	283,3	265,1	-6,43%
Prestaciones sociales	1.335,9	268,3	-79,92%
Farmacia	45,6	46,5	1,95%
Otras transferencias	1.647,0	1.655,9	0,54%
Operaciones de capital	215,7	210,4	-2,43%
Saldo no financiero	-117,47	-9.744,91	-9.627,4

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Presupuesto de la Seguridad Social*, 2014.

Para el año 2014 se prevé un déficit por operaciones no financieras de 9.744,91 millones de euros, que responde principalmente a una nueva caída de los ingresos por cotizaciones sociales, al descenso de las transferencias procedentes del Estado, y al aumento del gasto en pensiones contributivas (cuadro III-27). La partida de ingresos por cotizaciones sociales seguirá estando marcada por la adversa situación que atraviesa el mercado de trabajo, previéndose una caída de cerca del 5 por 100 respecto al año anterior. No obstante, la comparación entre el presupuesto de 2014 y el correspondiente a 2013 ha de tomarse con cautela, dado que este último preveía, como se señaló anteriormente, equilibrio presupuestario, habiéndose registrado finalmente un déficit del sistema del 0,87 por 100 del PIB, como se vio anteriormente.

La evolución de los ingresos recoge, entre otras medidas, el incremento del 5 por 100 de las bases máximas de cotización, aunque no contempla otras aprobadas con posterioridad a la elaboración de los presupuestos, pero con efecto en 2014, como la introducción de nuevos conceptos a la base de cotización²⁰⁰ (pluses de transporte y distancia, asignaciones asistenciales, etc.), o de la “tarifa plana” en la cotización de la Seguridad Social por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos²⁰¹. El presupuesto de ingresos incluye, asimismo, una importante reducción de las transferencias corrientes procedentes del Estado para la financiación de prestaciones de carácter no contributivo, que responde fundamentalmente a que el presupuesto de 2013 incorporaba la financiación de obligaciones pendientes de ejercicios anteriores de nivel no contributivo.

Por el lado de los gastos, se recoge el impacto de la introducción del nuevo índice de revalorización de las pensiones, previéndose una revalorización del conjunto de pensiones del sistema del 0,25 por 100 en 2014, que unido al incremento del colectivo de pensionistas y al efecto sustitución, explica un incremento de las pensiones contributivas del 5,4 por 100. El resto de prestaciones, excepto las de protección a la familia, disminuyen respecto a lo presupuestado el año anterior, dando lugar a una desaceleración en el ritmo de crecimiento de las transferencias corrientes. Por su parte, las principales líneas de actuación en gastos corrientes y de personal siguen centrándose en la austeridad, con la congelación de los salarios públicos y el cuasi estancamiento de los gastos corrientes de bienes y servicios.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2013 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ascendía a 53.744.1 millones de euros, equivalente al 5,3 por 100 del PIB, tras haberse reducido un 14,7 por 100 respecto al año anterior, como consecuencia de las disposiciones realizadas, por segundo año consecutivo, para hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema, en el contexto de la crisis.

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 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, derivados de la gestión de la prestación de incapacidad por contingencias comunes, que se situaba en 2013 en 1.092 millones de euros. Además, los rendimientos derivados de la inversión del Fondo ascendieron en 2013 a 2.187 millones de euros, con lo que el total acumulado desde su creación en el año 2000 se sitúa en 19.190,6 millones de euros. Desde el inicio de la crisis, la política de inversión del Fondo de Reserva

200. Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

201. Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

CUADRO III-28. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2013

(Millones de euros)

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
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
Subtotal dotaciones			52.112,9
Excedentes de mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales			1.092,0
Rendimientos netos			19.190,6
Subtotal Fondo			
Disposiciones acumuladas			-18.651,0
Total Fondo (31/12/2013)			53.744,0
% del PIB			5,3

Fuente: *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2013*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

se ha centrado fundamentalmente en deuda pública española, la cual en 2013 tenía una participación del 89,76 por 100 del total, frente al 10,24 por 100 que representa la parte del fondo invertida en deuda extranjera procedente de Alemania, Países Bajos y Francia. La rentabilidad media anual alcanzó en 2013 el 9,14 por 100 y el 4,56 la rentabilidad acumulada.

Como consecuencia del déficit que atraviesa la Seguridad Social, ante la importante caída de ingresos por cotizaciones sociales, la necesidad 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, llevó a que en 2012 se formalizaran las primeras disposiciones del Fondo, por un total de 7.003 millones de euros, para lo cual fue preciso modificar su normativa. Así, mediante el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, se establecía que durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 no resultará 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, y el límite de disposición se corresponderá con el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que al efecto elabore la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En 2013, las disposiciones del Fondo ascendieron a 11.648 millones de euros, que se materializaron en los siguientes plazos: 4.500 millones en el mes de julio (en 2 operaciones de 3.500 y 1.000 millones de euros), 1.000 millones en agosto, 720 millones en octubre y 5.428 millones en diciembre (2 operaciones de 5.000 y 428 millones de euros). Del mismo modo, se volvió a recurrir al Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por un importe de 300 millones de euros.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

Las prestaciones de la Seguridad Social constituyen la principal partida de gasto del sistema, y muy especialmente, las pensiones contributivas que, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores, constituyen una fuente importante de ingresos para 8,3 millones de personas. La gran mayoría son pensiones de jubilación, cuyo gasto muestra anualmente tasas de variación superiores al del resto de prestaciones, en base tanto a la evolución del colectivo de pensionistas, marcado por el paulatino envejecimiento de la población, como del crecimiento de la cuantía de las pensiones, por el efecto sustitución entre altas y bajas, y a la revalorización anual. Por su parte, las prestaciones no contributivas, dirigidas a aquellas personas que no habiendo podido acceder a la esfera contributiva, carecen de recursos económicos, se financian íntegramente por aportaciones del Estado, y representan un gasto muy reducido, del entorno del 3 por 100 del total del sistema, con una tendencia descendente acorde con la disminución del número de beneficiarios.

En los últimos años de crisis económica, la Administración de la Seguridad Social ha implementado diversas medidas de reducción del gasto que, en el caso de las prestaciones, se han centrado en aspectos puntuales como la suspensión de la revalorización anual de las pensiones en determinados años y, principalmente, en una serie de modificaciones sustanciales del sistema, con efectos a más largo plazo, tales como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, cambios en el acceso a la jubilación parcial y a la anticipada, o el establecimiento de un factor de sostenibilidad y de una nueva fórmula de revalorización de las pensiones, entre otras medidas, a las que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2013

El número total de pensiones contributivas en vigor se situó en 2013 en 9.065.830, tras registrar una tasa de crecimiento interanual del 1,6 por 100 en 2013, ligeramente superior

al promedio del periodo 2003-2013, cifrado en el 1,3 por 100 anual (cuadro III-29). Dichas pensiones se distribuyen entre un total de 8.323.965 perceptores, de manera que un 9,7 por 100 de los pensionistas tiene derecho a más de una pensión del sistema público, al tiempo que cerca de un 2 por 100 percibe de manera conjunta una o varias pensiones del Sistema en concurrencia con otras ajenas.

El comportamiento de las pensiones viene explicado fundamentalmente por la evolución de las pensiones de jubilación, que además de constituir el grueso de las prestaciones contributivas, registraron en 2013 un incremento del 2,28 por 100, superior tanto al promedio del sistema, como a su tasa de variación media anual de los últimos diez años, situada en el 1,7 por 100. Por el contrario, las pensiones de incapacidad permanente, que representan el 10 por 100 del total, se reducen por primera vez en la última década, un 0,86 por 100 en 2013, debido en gran medida a la destrucción de empleo y a la menor siniestralidad, a pesar de que esta sigue siendo elevada entre los trabajadores de mayor edad y en determinados regímenes, como el Régimen Especial del Mar o el del Carbón. Las pensiones de viudedad, con un peso del 26 por 100 sobre el total, crecen también por debajo de la media, un 0,6 por 100, mientras que las de orfandad avanzan un 7 por 100, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011²⁰². Finalmente, las pensiones de favor familiar, caen un 1,4 por 100, en línea con la evolución mostrada en la última década.

Por regímenes de la Seguridad Social, salvo en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el resto disminuyen o permanecen estancadas las pensiones contributivas en vigor. En el caso del Régimen General, el avance del 4,0 por 100 se debe fundamentalmente a la inclusión en este sistema del exiguo Régimen Especial de Empleados de Hogar desde 2012, así como el Agrario por cuenta ajena desde 2008, en base a la cuarta recomendación del Pacto de Toledo, sobre financiación, simplificación e integración de regímenes especiales, que prevé la convergencia de todos los regímenes del sistema hacia el Régimen General y el de Autónomos. En 2013, el Régimen General aglutinaba ya al 69 por 100 de las pensiones totales y el RETA al 20,9 por 100.

La pensión media del sistema se situó en 2013 en 856,37 euros mensuales, lo que supone un incremento del 3,2 por 100 respecto al año anterior, nuevamente inferior al promedio del último decenio, como consecuencia de 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 de la revalorización general. El 30 por 100 de las pensiones en vigor tiene un importe inferior a los 600 euros mensuales, mientras que un 6 por 100 supera los

Se contiene el ritmo de crecimiento de la pensión media

202. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, aumenta de manera gradual, la edad límite para la percepción de esta pensión desde los 18 años a los 21, cuando los hijos del causante no estén incapacitados para el trabajo, y hasta los 25 años cuando el huérfano no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia y sus ingresos resulten inferiores a la cuantía del SMI en cómputo anual.

CUADRO III-29. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MEDIO SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2013

(En miles de pensiones [media anual], euros mensuales y porcentaje)

Número de pensiones contributivas

	Miles	Estructura (%)	Var. anual 2013/2012 (%)	Var. media anual 2013/2003 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	935,22	10,3	-0,86	1,62
Jubilación	5.451,46	60,1	2,28	1,71
Viudedad	2.336,24	25,8	0,57	1,04
Orfandad	305,19	3,4	6,96	1,18
Favor familiar	37,71	0,4	-1,36	-1,03
Regímenes				
Régimen General	6.253,73	69,0	4,06	3,67
R.E. Minería Carbón	67,23	0,7	-0,50	-0,80
R.E.T.A.	1.893,61	20,9	1,16	7,41
R.E. Mar	131,13	1,4	0,02	0,08
R.E. Empleados Hogar	72,02	0,8	—	—
Accidentes de trabajo	208,75	2,3	-0,12	0,54
Enfermedades profesionales	40,63	0,4	-2,10	-0,90
S.O.V.I.	398,73	4,4	-3,16	1,04
Total	9.065,83	100,0	1,63	1,49

Importe medio de las pensiones contributivas

	Euros/mes	Estructura (%)	Var. anual 2013/2012(%)	Var. media anual 2013/2003 (%)
Clases				
Incapacidad permanente	907,64	106,0	2,29	3,64
Jubilación	979,52	114,4	3,51	4,68
Viudedad	617,60	72,1	2,67	4,55
Orfandad	371,13	43,3	1,24	4,78
Favor familiar	500,86	58,5	3,13	5,27
Regímenes				
Régimen General	955,74	111,6	2,19	3,83
R.E. Minería Carbón	1.473,98	172,1	2,74	4,20
R.E.T.A.	602,60	70,4	3,34	4,20
R.E. Mar	911,54	106,4	2,58	4,02
R.E. Empleados Hogar	503,58	58,8	1,77	3,44
Accidentes de trabajo	917,90	107,2	2,62	4,60
Enfermedades profesionales	1.154,17	134,8	1,97	3,38
S.O.V.I.	381,86	44,6	1,82	4,15
Total	856,37	100,0	3,20	4,60

Nota: en 2012 desaparece el Régimen Especial Agrario, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA en enero de 2008, y la de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, el 1 de enero de 2012. El 1 de enero de 2012 se produce también la integración en el Régimen General de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados de Hogar, como un Sistema Especial de Empleados de Hogar, y desde el 1 de junio de 2013 las pensiones del Régimen de Hogar figuran integradas en el General. Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

2.000 euros mensuales, concentrándose cerca del 40 por 100 del total entre los 500 y los 700 euros al mes.

La cuantía más alta corresponde a la pensión de jubilación, con 979,52 euros al mes, seguida de la de incapacidad permanente y la de viudedad con 907,64 y 617,60 euros mensuales, respectivamente. Las más bajas son la de orfandad, con 371,13 euros y la de favor familiar, con 500,86 euros. La pensión media en el Régimen General asciende a 955,74 euros mensuales y a 602,60 euros en el RETA, correspondiendo la más alta al régimen especial de Minería del Carbón, con 1.473,98 euros mensuales, si bien cabe recordar que dicho régimen representa únicamente el 0,7 por 100 de las pensiones totales en vigor.

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. Así, 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 84 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.

Las pensiones de titularidad femenina representaban en 2013 el 51,2 por 100 del total, con cerca de 4,7 millones, mientras que el número de perceptoras supone el 48 por 100 del total, con 3,9 millones de mujeres pensionistas, frente a 4,3 millones de hombres. Así, se observa cómo el diferencial entre el número de pensiones y el número de pensionistas es superior en las mujeres, en la medida en que hay un mayor porcentaje de mujeres que de hombres que perciben más de una pensión. Esto responde a la mayor concentración de las pensiones de viudedad entre las mujeres, prestaciones que están exceptuadas del principio de incompatibilidad, y que por tanto son compatibles, además de con cualquier renta de trabajo, con la pensión de jubilación o incapacidad permanente. Mientras que la mayor parte de los pensionistas varones reciben pensiones de jubilación (el 78,7 por 100) y solo un 3,8 por 100 pensión de viudedad, entre las mujeres el porcentaje de pensionistas de viudedad asciende al 46,4 por 100 y al 42,8 por 100 el correspondiente a jubilación (cuadro III-30).

Dichas diferencias se explican por el hecho de que, 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, todavía son minoritarias entre los perceptores

La situación de las mujeres en el sistema contributivo de pensiones

CUADRO III-30. PENSIONES EN VIGOR POR SEXO

	Número de pensiones					Mujeres
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	Cuantía
						% sobre la cuantía total media
Total pensiones	73 años	4.689.196	51,2	100,0	664,77	76,9
Jubilación	76 años	2.008.779	36,4	42,8	703,37	71,0
Incapacidad permanente	55 años	323.504	34,7	6,9	787,97	86,3
Viudedad	76 años	2.176.928	92,8	46,4	633,09	101,9
Orfandad	33 años	151.314	48,0	3,2	372,45	100,5
Favor de familiares	69 años	28.671	75,4	0,6	518,77	102,6

	Número de pensiones					Varones
	Edad media	Núm.	% del total	Distribución (%)	Euros/mes	Cuantía
						% sobre la cuantía total media
Total pensiones	70 años	4.465.302	48,8	100,0	1.075,12	124,3
Jubilación	74 años	3.514.205	63,6	78,7	1.155,35	116,6
Incapacidad permanente	53 años	608.537	65,3	13,6	979,31	107,3
Viudedad	73 años	168.980	7,2	3,8	471,77	75,9
Orfandad	32 años	164.221	52,0	3,7	368,84	99,5
Favor de familiares	58 años	9.359	24,6	0,2	465,25	92,0

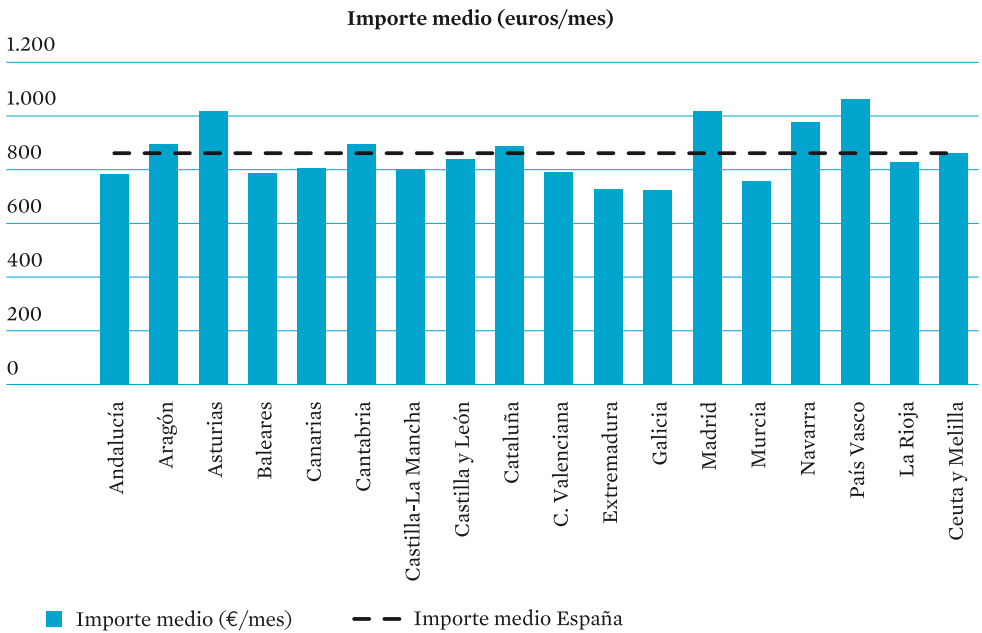
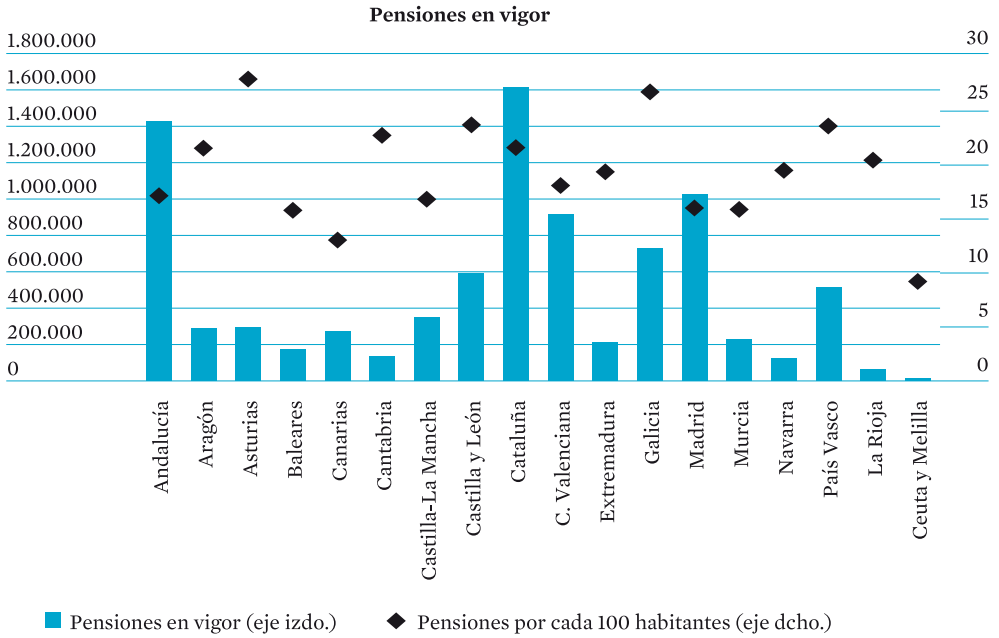
Nota: datos a 1 de enero de 2014.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

de prestaciones sustitutivas de salarios o de rentas, mientras que, por el contrario, perciben en mayor medida que los hombres pensiones asistenciales y de carácter no contributivo. La titularidad femenina entre las pensiones de jubilación alcanza el 36,4 por 100 del total y el 34,7 por 100 en las de incapacidad permanente, porcentajes que aumentan hasta el 92,8 por 100 en las pensiones de viudedad y el 75,4 por 100 en las de favor de familiares. 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.

En 2013, mientras que la pensión media de los varones se situaba en 1.075,12 euros mensuales, entre las mujeres ascendía a únicamente 664,77 euros, diferencia que se explica fundamentalmente por el mayor acceso de los varones a las pensiones de jubilación, cuyo importe es superior al del resto de prestaciones. Además, como se verá a continuación, las mujeres que acceden a la jubilación perciben, por término medio, cuantías inferiores a la 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 fallecido, la pensión de viudedad suele ser mayor cuando el causante de la misma es un varón.

GRÁFICO III-32. PENSIONES EN VIGOR POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2013
(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales, e INE, Padrón municipal.

Distribución de las pensiones por comunidades autónomas

La distribución territorial de las pensiones contributivas en vigor y de su importe medio, está estrechamente relacionado, además de con el tamaño del territorio, con la estructura de la población por grupos de edad —muy especialmente, con la intensidad del proceso de envejecimiento que registre cada comunidad autónoma—, y con la especialización productiva regional, que determina niveles de remuneración media muy diferentes, un peso desigual de los diferentes regímenes de la Seguridad Social y, en consecuencia, el diferente importe de las pensiones.

En 2013, el 55,5 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.

Siete comunidades autónomas superan la pensión media del sistema, por las características de su tejido productivo y el peso de sectores y actividades de alta remuneración, destacando especialmente el País Vasco, con 1.057,29 euros mensuales, Madrid (1.013,35 euros/mes), y Asturias (1.012,27 euros/mes); en los dos primeros casos, en base a la elevada renta media de estas regiones, y en el caso de Asturias, debido 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, las pensiones más bajas se dan en Galicia y Extremadura, con importes mensuales de 720,32 y 723,89 euros, respectivamente.

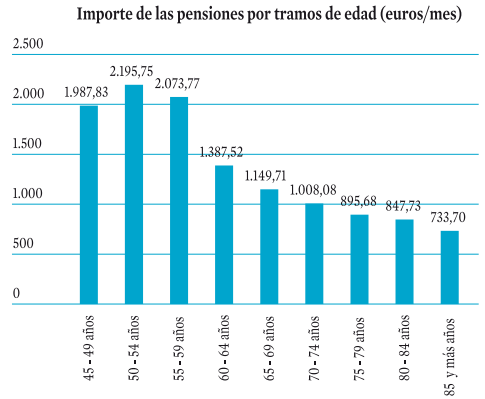
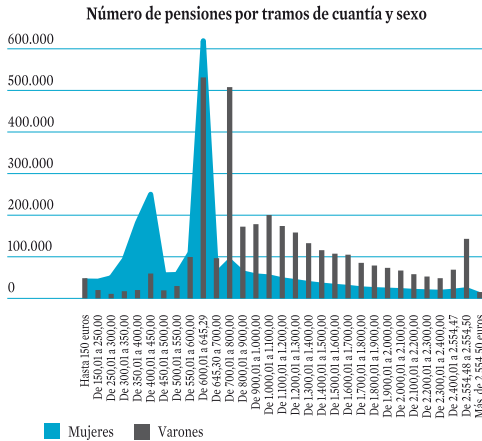
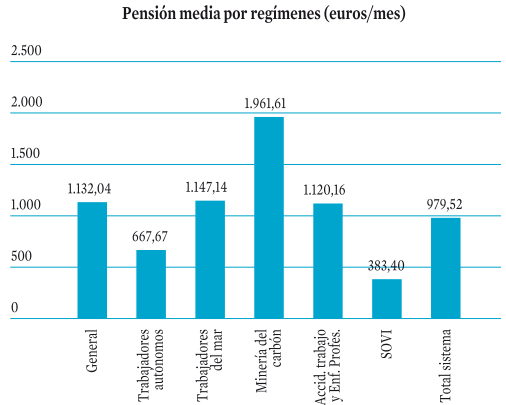
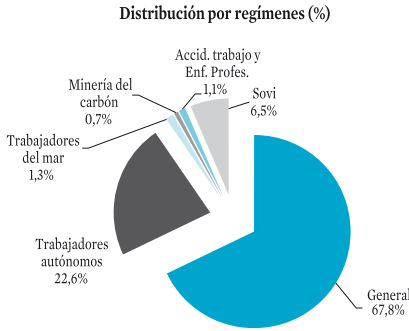
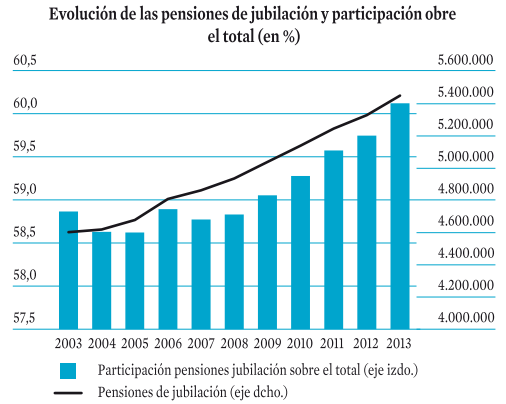
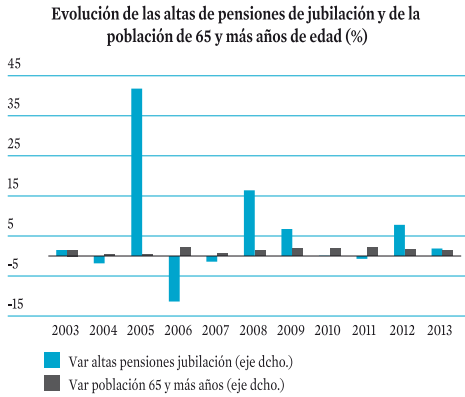
Las pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen, tal y como se ha señalado, el grueso del sistema, con 5,45 millones, que representan el 60,1 por 100 de las pensiones totales, porcentaje que no ha dejado de crecer prácticamente en la última década (gráfico III-33). La mayor parte, el 67,8 por 100, procede del Régimen General y un 22,6 por 100 del RETA.

La evolución de las altas de jubilación mostró 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 sistema²⁰³, volviéndose a moderar hasta 2008, que se produce un nuevo repunte relacionado con la incorporación al sistema de las personas nacidas a partir de 1943, fecha en que la cifra de nacimientos se recuperó tras la posguerra. En 2010 y 2011 las

203. 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-33. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2013



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Boletín de Estadísticas Laborales e INE.

altas de jubilación prácticamente se estancan, en 2012 se aceleran un 7,8 por 100 y en 2013 vuelven a moderarse, hasta registrar una tasa de variación del 1,9 por 100.

El importe medio mensual de la pensión de jubilación se situó en 2013, como ya se señaló anteriormente, en 979,52 euros, situándose en el Régimen General en 1.132,04 euros, y en 667,67 euros en el RETA. Las diferencias por sexo son notables: 1.155,35 euros los varones y 703,37 euros las mujeres, lo que responde en gran medida a los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan las mujeres, 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). Además, buena parte procede de empleos encuadrados en determinados regímenes especiales, como los extinguidos regímenes de Empleados de Hogar o Agrario, o el RETA, cuya normativa se aparta del Régimen General en aspectos sustanciales, dando lugar a las cuantías medias de las pensiones de jubilación más bajas del sistema. En consecuencia, el 72 por 100 de las pensiones en vigor de titularidad femenina tienen una cuantía inferior a los 645 euros mensuales, y el 31 por 100 se sitúa por debajo de los 450 euros; mientras que entre los varones dichos porcentajes se reducen hasta el 24,5 por 100 y el 5 por 100, respectivamente. Además, el diferencial por sexo se acrecienta notablemente en los tramos de cuantía comprendidos entre los 700 y 1.200 euros, donde se concentra el 40 por 100 de las pensiones de los varones, frente al 15 por 100 entre las de titularidad femenina.

La pensión media de jubilación, muestra, por otra parte, una elevada correlación con la edad, correspondiendo a las edades más jóvenes las pensiones más elevadas, dado 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

Se alarga la vida laboral

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 60 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 67,2 por 100 entre las nuevas altas de pensiones (cuadro III-31). Tanto en términos de *stock* como de altas, los porcentajes alcanzan niveles superiores al 90 por 100 en el Régimen Especial del Carbón, y en torno al 70 por 100 en el Régimen General, mientras que en el RETA, únicamente el 39,3 por 100 de las pensiones actuales, y el 58,9 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.

CUADRO III-31. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR RÉGIMENES Y AÑOS COTIZADOS (Porcentaje sobre el total)

Años cotizados	Regímenes				
	Total	General	Autónomos	Mar	Carbón
Altas de pensiones de jubilación (2013)					
<= 15	2,17	1,85	3,28	3,02	0,00
16-20	6,84	6,21	9,16	5,59	0,06
21-25	6,12	5,44	8,59	5,18	0,38
26-30	7,49	6,80	10,05	6,90	0,76
31-34	8,75	8,42	10,03	10,07	1,33
>= 35	68,63	71,27	58,88	69,24	97,47
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pensiones de jubilación en vigor (marzo 2014)					
<= 15	5,14	3,39	10,90	4,07	1,78
16-20	6,68	6,66	15,76	3,23	0,21
21-25	7,79	6,55	12,18	4,22	0,62
26-30	8,51	7,45	12,13	8,69	1,45
31-34	8,53	8,11	9,73	14,07	2,34
>= 35	61,35	67,84	39,30	65,72	93,61
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.

La edad ordinaria de entrada a la jubilación se situará en el año 2027 en 67 años o 65 años cuando se acrediten 38 años y seis meses de cotización, si bien en 2013 era todavía de 65 años para las carreras de cotización de 35 años y tres meses o más. En cualquier caso, la edad media de las altas no alcanza los 65 años, situándose en 2013 en 64,2 años para el total del sistema y en 63,9 en el Régimen General. No obstante, cabe señalar que 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, la última de las cuales tiene 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 activo²⁰⁴. Así, mientras que a principios de la década de los años 2000 las altas de jubilación anticipada representaban cerca de la mitad del total, en 2013 tiene un peso del 38,2 por 100, correspondiendo el 61,8 por 100 restante a altas de jubilación con 65 o más años de edad (cuadro III-32).

Dentro de las altas de jubilación anticipada, en torno a tres cuartas partes tienen coeficiente reductor, y algo más del 15 por 100 son jubilaciones parciales. En lo que respecta a las jubilaciones con 60 años y coeficiente reductor, se mantiene el perfil descendente de

204. Véase capítulo III.5.2 de esta Memoria, referente a las reformas de la Seguridad Social.

CUADRO III-32. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) Y PENSIÓN MEDIA, POR EDAD

Clases	Número de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)	Núm.	Peso (%)
Jubilación anticipada	112.427	41,4	109.644	40,1	111.648	40,5	127.358	42,2	119.115	38,2
con coeficiente reductor	65.569	24,1	70.532	25,8	73.160	26,6	83.932	27,8	90.194	29,0
=<60	18.927	7,0	15.822	5,8	13.677	5,0	9.491	3,1	—	—
61	13.853	5,1	16.206	5,9	18.130	6,6	24.723	8,2	—	—
62	11.012	4,1	13.889	5,1	14.046	5,1	15.767	5,2	—	—
63	11.116	4,1	12.717	4,7	15.288	5,6	17.757	5,9	—	—
64	10.661	3,9	11.898	4,4	12.019	4,4	16.194	5,4	—	—
sin coeficiente reductor	5.816	2,1	6.390	2,3	6.676	2,4	6.881	2,3	7.207	2,3
especial a los 64 años	5.997	2,2	5.904	2,2	5.935	2,2	7.329	2,4	3.354	1,1
parcial	35.045	12,9	26.818	9,8	25.877	9,4	29.216	9,7	18.360	5,9
Jubilación = > 65 años	159.234	58,6	163.904	59,9	163.797	59,5	174.302	57,8	192.335	61,8
Total jubilaciones	271.661	100,0	273.548	100,0	275.445	100,0	301.660	100,0	311.450	100,0

Clases	Pensión media de altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI)									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)	€/mes	Var. (%)
Jubilación anticipada	1.275,43	3,5	1.326,37	4,0	1.344,42	1,4	1.377,61	2,5	1.447,51	5,1
con coeficiente reductor	1.095,29	5,0	1.182,25	7,9	1.198,99	1,4	1.242,91	3,7	1.375,38	10,7
=<60	815,22	-2,8	845,66	3,7	852,77	0,8	856,81	0,5	—	—
61	1.095,02	3,0	1.195,07	9,1	1.223,60	2,4	1.230,95	0,6	—	—
62	1.157,84	7,0	1.195,84	3,3	1.207,56	1,0	1.238,43	2,6	—	—
63	1.244,02	3,9	1.317,82	5,9	1.298,42	-1,5	1.322,55	1,9	—	—
64	1.373,16	3,2	1.451,63	5,7	1.419,33	-2,2	1.404,48	-1,1	—	—
sin coeficiente reductor	1.707,23	6,2	1.745,85	2,3	1.775,28	1,7	1.783,55	0,5	1.818,08	1,9
especial a los 64 años	1.535,70	4,0	1.592,60	3,7	1.657,35	4,1	1.723,20	4,0	2.007,88	16,5
parcial	1.496,29	3,0	1.546,85	3,4	1.572,68	1,7	1.582,26	0,6	1.554,00	-1,8
Jubilación = > 65 años	1.070,28	6,1	1.141,43	6,7	1.159,58	1,6	1.193,97	3,0	1.218,54	2,1
Total jubilaciones	1.155,18	4,7	1.215,56	5,2	1.234,50	1,6	1.271,50	3,0	1.306,11	2,7

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.

los últimos años, en la medida en que solo pueden acceder a esta modalidad los que fueron mutualistas antes de 1967. Por otra parte, aunque la nueva normativa sobre jubilación anticipada entró en vigor en marzo de 2013²⁰⁵, se empiezan a observar ya sus resultados, tanto en un menor número de las altas de pensiones parciales, como por el hecho de que la mayor parte de las altas de jubilaciones con coeficiente reductor sean de carácter voluntario, posibilidad que antes solo existía para los jubilados mutualistas.

En lo que respecta a las cuantías de las altas de jubilación, la pensión media en la jubilación ordinaria de 65 o más años de edad se situó en 2013 en 1.218,54 euros mensuales, alcanzando en la anticipada los 1.447,51 euros (1.375,38 euros en las pensiones con coeficiente reductor y 1.554,00 en la jubilación parcial).

Por su parte, la jubilación demorada voluntaria²⁰⁶ siguió aumentando en 2013, produciéndose entre los meses de enero y agosto 13.858 altas, 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.

Finalmente, cabe señalar que, como consecuencia de la modificación que introduce 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, a 31 de diciembre de 2013, 9.094 jubilados se habían acogido a esta fórmula, la mayor parte de los cuales eran autónomos, con un importe medio de 631,93 euros mensuales.

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 de las pensiones en vigor se situaba en diciembre de 2013 en 7.898,07 millones de euros, de los cuales, el 68,8 por 100 se correspondía con la pensión inicial, el 24,4 por 100 con las revalorizaciones y el 6,8 por 100 con los complementos para mínimos (cuadro III-33). En tasa de variación, la partida que más crece es la correspondiente a la pensión inicial (el 6,7 por 100), aunque lo hace ligeramente por debajo de los años anteriores, no percibiéndose todavía prácticamente el impacto que

205. 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.

206. 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.

CUADRO III-33. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS
(Millones de euros y porcentaje)

Clases	2012			2013		
	Mill. euros	Estructura %	Var. 12/11%	Mill. euros	Estructura %	Var. 13/12%
						Total
Pensión inicial	5.095,21	67,6	7,1	5.436,84	68,8	6,7
Revalorizaciones	1.913,15	25,4	-1,0	1.927,24	24,4	0,7
Compl. mínimos	531,77	7,1	4,9	533,99	6,8	0,4
Total	7.540,13	100,0	4,7	7.898,07	100,0	4,7
						Jubilación
Pensión inicial	3.704,46	71,7	8,1	3.994,00	73,2	7,8
Revalorizaciones	1.161,39	22,5	-1,5	1.163,80	21,3	0,2
Compl. mínimos	301,21	5,8	5,0	301,46	5,5	0,1
Total	5.167,06	100,0	5,6	5.459,26	100,0	5,7
						Viudedad
Pensión inicial	644,28	45,7	5,4	677,69	46,6	5,2
Revalorizaciones	569,16	40,4	0,4	580,94	39,9	2,1
Compl. mínimos	194,85	13,8	3,9	195,60	13,5	0,4
Total	1.408,30	100,0	3,1	1.454,22	100,0	3,3
						Incapacidad permanente
Pensión inicial	685,92	81,8	3,1	698,59	82,3	1,8
Revalorizaciones	136,59	16,3	-4,4	133,87	15,8	-2,0
Compl. mínimos	16,00	1,9	12,0	16,31	1,9	1,9
Total	838,52	100,0	2,0	848,77	100,0	1,2
						Orfandad
Pensión inicial	54,54	50,6	11,4	60,30	51,7	10,6
Revalorizaciones	35,86	33,2	4,2	37,99	32,6	5,9
Compl. mínimos	17,47	16,2	9,8	18,34	15,7	5,0
Total	107,86	100,0	8,7	116,64	100,0	8,1
						Favor familiar
Pensión inicial	6,01	32,7	2,7	6,26	32,6	4,2
Revalorizaciones	10,15	55,2	0,3	10,64	55,5	4,8
Compl. mínimos	2,23	12,1	5,2	2,27	11,8	1,8
Total	18,39	100,0	1,7	19,18	100,0	4,3

Nota: nómina de diciembre.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social*, 2014.

sobre la misma tendrán las diversas modificaciones introducidas por la Ley 27/2011, cuya aplicación se hará de manera gradual desde su entrada en vigor, el 1 de enero de 2013. Por su parte, el incremento interanual del gasto en la revalorización de las pensiones se sitúa en el 0,7 por 100, en base fundamentalmente a la actualización de las mismas en un 1 por 100 con carácter general y a la no actualización en función de la desviación del IPC. Finalmente, los complementos a mínimos aumentan un 0,4 por 100, tasa que se sitúa por debajo de la media de los últimos años.

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, con 5.459,26 millones de euros, que supone el 69,1 por 100 del total. Le

siguen las pensiones de viudedad, con una participación del 18,4 por 100, y las de incapacidad permanente (10,7 por 100), representando el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente en el 1,7 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 82,3 por 100) y en las de jubilación (el 73,2 por 100). En las pensiones de viudedad, sin embargo, el importe de la pensión inicial es solo ligeramente superior al de las revalorizaciones (el 46,6 y el 39,9 por 100, respectivamente). De hecho, las revalorizaciones son especialmente importantes en las pensiones de supervivencia, dado que al proceder mayoritariamente de pensionistas, acumulan las revalorizaciones de los años que duró la pensión del fallecido.

La evolución anual del gasto correspondiente al importe de la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, con altas de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas.

La pensión inicial

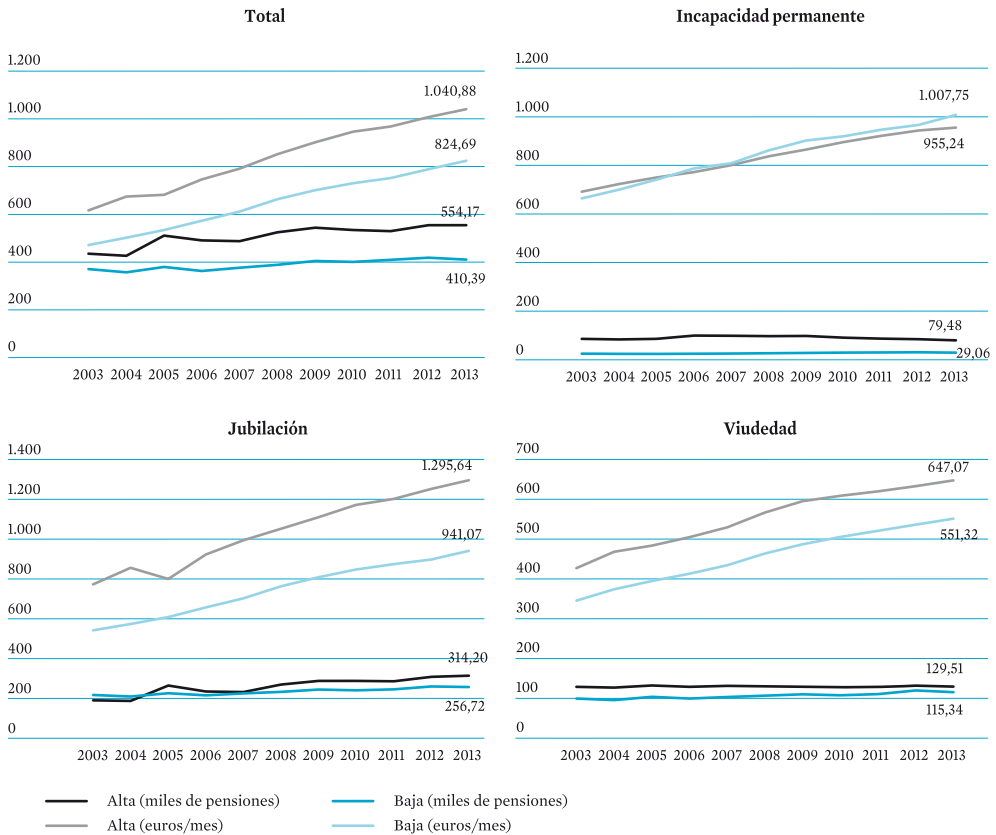
En 2013 se produjeron 554.170 altas en el sistema, de las cuales el 56,7 por 100 eran de jubilación, el 23,4 por 100 de viudedad y el 14,3 por 100 de incapacidad permanente. Entre las bajas, que ascendieron a 410.390, el 62,6 por 100 fueron de jubilación, el 28,1 de viudedad y el 7,1 por 100 de incapacidad permanente.

La divergencia entre el número de altas y bajas de pensiones se amplía año tras año, de forma que de una diferencia de 64.500 pensiones en 2003 se ha pasado a 143.780 en 2013, lo que responde fundamentalmente a la renovación del colectivo de pensionistas de jubilación (gráfico III-34). Como consecuencia del aumento producido a lo largo de las últimas décadas en la población ocupada con derecho a este tipo de prestaciones, mientras en 2003 el número de bajas de pensiones de jubilación superaba al de las altas en 26.580, a partir de 2005 se revierte la tendencia, situándose el diferencial a favor de las altas en 2013 en 57.480 pensiones. Por el contrario, en las pensiones de viudedad el diferencial muestra una tendencia descendente, situándose en 2013 en 14.170, mientras que en las pensiones de incapacidad permanente la diferencia, aunque también se reduce, lo hace de una manera más suave, mostrando un diferencial de 50.420.

Por otra parte, los cambios que se han ido produciendo en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral (al menos hasta el inicio de la crisis económica actual), 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 afectan a las bajas de pensiones. En consecuencia, se ha ido ampliando paulatinamente el diferencial entre la cuantía de las altas y las bajas, pasando de una diferencia de 144,71 euros mensuales en 2003, a

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2003-2013

(Miles de pensiones y euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

216,19 euros en 2013; con una pensión media de las altas de 1.040,88 euros mensuales en el conjunto del sistema, frente a 824,69 euros las bajas. El diferencial es especialmente elevado en el caso de las pensiones de jubilación (354,57 euros mensuales en 2013), mientras que en las pensiones de viudedad es de únicamente 95,75 euros y, en el caso de la incapacidad permanente se mantiene negativo desde el año 2006, superando la cuantía de las bajas a la de las altas en 52,51 euros al mes, en 2013.

La revalorización de las pensiones condiciona en gran medida la evolución anual del gasto del sistema, representando las revalorizaciones sucesivas acumuladas el 25 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

La revalorización de las pensiones

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, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, que hasta 2013 venía regulado por la Ley 24/1997 de Consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, y se realizaba mediante su revalorización automática en función de la variación del IPC, cambia sustancialmente con 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 nueva normativa introduce un nuevo 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, con unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento nominal de las pensiones será inferior al 0,25 por 100 ni superior al IPC más el 0,50 por 100. Para el año 2014, la revalorización general de las pensiones se sitúa en el 0,25 por 100²⁰⁷, 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.

En 2013, sin embargo, las pensiones se revalorizaron un 1,0 por 100 con carácter general y un 2,0 por 100 aquellas con un importe igual o inferior a 1.000 euros mensuales, quedando sin efecto la actualización de las pensiones por la desviación del IPC en 2012²⁰⁸, si bien, en la medida en que la inflación en el mes de noviembre de 2013 se situó en el 0,2 por 100, los pensionistas no perdieron poder adquisitivo.

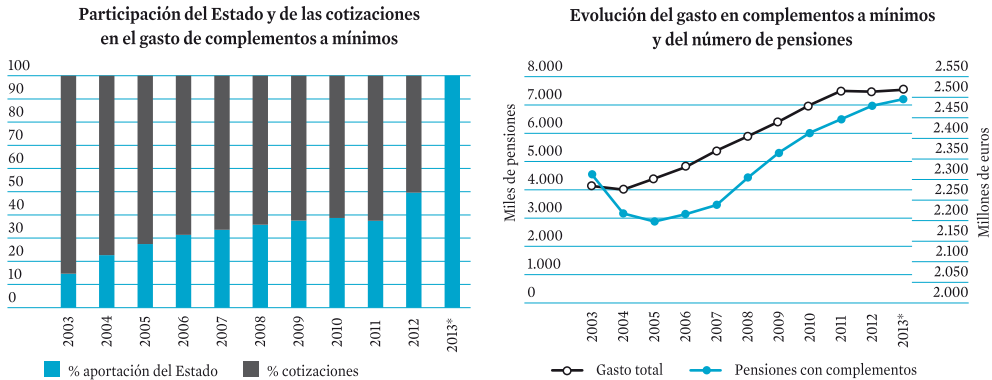
Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, y en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible 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 la LPGE fija en 2014 en 7.080,73 euros al año para los pensionistas sin cónyuge a cargo y de 8.259,75 para los que tienen cónyuge a cargo. Además, para las pensiones causadas a

Los complementos a mínimos de la pensión

207. 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.

208. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-35. FINANCIACIÓN DE LOS COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES Y BENEFICIARIOS, 2003-2013



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.*

partir del 1 de enero de 2013, la cuantía de los complementos no podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva²⁰⁹.

En 2013, 2.495,27 pensiones tenían complemento a mínimo (el 27,5 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 625,10 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo (cuadro III-32). Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requieren complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, con la nueva normativa, la revalorización de las pensiones mínimas se equipara al resto de pensiones, previéndose, como se acaba de apuntar, un incremento de las mismas en 2014 de únicamente el 0,25 por 100, en lugar del 2 por 100 de los últimos años de crisis.

En 2013, el Estado dio 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, mientras que el Estado debe asumir la financiación de los complementos a mínimo. La disposición adicional decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social establecía la finalización de la separación de fuentes de financiación en un plazo máximo de 12 años, contados a partir del 1 de enero de 2002, es decir, en 2014, en los términos establecidos por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico. Así, desde la aprobación

209. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social

de dicha disposición, la aportación del Estado se incrementó anualmente en 300 millones de euros, excepto en el año 2011 que lo hizo únicamente en 100 millones, aumentando en 2012 hasta 1.000 millones de euros. Finalmente, y con un año de antelación, el Estado asumió la financiación plena de los complementos a mínimos en 2013, previniéndose una aportación de 7.620,63 millones de euros para 2014.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Dentro del ámbito contributivo, la Seguridad Social cubre otras prestaciones de carácter económico, entre las que destacan la incapacidad temporal y las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores, es decir, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Entre estas prestaciones, el gasto más elevado se corresponde con la incapacidad temporal y la prestación por maternidad, los cuales, no obstante, se han moderado considerablemente durante los últimos años de crisis, en línea con la evolución del empleo. Por otra parte, en la esfera no contributiva, con un gasto mucho menor, que es sufragado por aportaciones del Estado, se encuentran las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación y de invalidez.

Desde que comenzara la crisis, el gasto en incapacidad temporal no ha dejado de disminuir, debido principalmente a la caída del empleo y, en consecuencia, a la reducción del número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias; aunque también por las diversas mejoras introducidas en la gestión de esta prestación y en el control de los procesos.

Incapacidad temporal

En el año 2013, el gasto en incapacidad temporal se situó en 5.051,49 millones de euros, tras descender un 5,8 por 100 respecto al año anterior. El 87 por 100 del gasto se correspondió con contingencias comunes y el 13 por 100 restante con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, partidas que muestran en este periodo descensos interanuales del 6,5 y del 4 por 100, respectivamente.

En lo que respecta al colectivo protegido, y de acuerdo con la elección de la cobertura entre las distintas entidades gestoras o colaboradoras (cuadro III-34), se observa que el 71,5 por 100 de los trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes está cubierto por Mutuas y el 28,5 por 100 restante por el INSS y el ISM, mientras que en contingencias profesionales, el 93,4 por 100 de los trabajadores está cubierto por Mutuas y el 6,6 por 100 por entidades gestoras.

Además, en el caso de las contingencias comunes, el 81,2 por 100 de los trabajadores cubiertos son trabajadores por cuenta ajena y el 18,8 por 100 por cuenta propia, porcentajes que en el caso de las contingencias profesionales se sitúan en el 95,1 y el 4,9 por 100, respectivamente. El reducido número de trabajadores por cuenta propia cubiertos en la IT por contingencias profesionales se debe a que su elección es voluntaria en el régimen de autónomos, excepto para los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

CUADRO III-34. TRABAJADORES EN ALTA PROTEGIDOS POR INCAPACIDAD TEMPORAL, 2013

	Contingencias comunes			
	INSS	ISM	Mutuas	Total
Trabajadores por cuenta ajena	3.912.422	32.618	9.056.026	13.001.066
Trabajadores por cuenta propia	606.120	12.802	2.383.430	3.002.352
Total	4.518.542	45.420	11.439.456	16.003.418
	Contingencias profesionales			
	INSS	ISM	Mutuas	Total
Trabajadores por cuenta ajena	808.088	5.336	12.187.546	13.000.970
Trabajadores por cuenta propia	75.378	10.462	581.025	666.865
Total	883.466	15.798	12.768.571	13.667.835

Nota: datos a 28 de junio de 2013.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.*

El número medio de procesos de IT por contingencias comunes iniciados en 2013 se situó en 262.345, lo que supone un descenso del 7,6 por 100 respecto al año anterior; en el caso de contingencias profesionales, el retroceso fue del 1,6 por 100, situándose en 41.690 procesos. También cae la duración media de los procesos con alta en el

CUADRO III-35. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA

	2012	2013	Var. 13/12 (%)
Prestación de maternidad (INSS)			
Número de procesos	298.732	288.842	-3,3
<i>Procesos percibidos por la madre</i>	293.704	283.923	-3,3
<i>Procesos percibidos por el padre</i>	5.028	4.919	-2,2
Gasto (mill. euros)	1.741,5	1.609,5	-7,6
Prestación de paternidad (INSS)			
Número de procesos	245.867	237.988	-3,2
Gasto (mill. euros)	208,7	199,0	-4,6
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	5.148,9	5.470,1	6,2
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	17.210,0	18.057,0	4,9
Gasto* (mill. euros)	289,1	298,3	3,2
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	75,7	63,6	-16,0
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	427,0	433,0	1,4
Gasto* (mill. euros)	7,5	8,2	8,1
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (mutuas)			
Número de procesos iniciados en el periodo	1.114,0	1.126,0	1,1
Número de procesos en vigor al final del periodo	1.138,0	1.506,0	32,3
Gasto (mill. euros)	15,1	21,7	43,4

* Previsión de liquidación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

periodo: un 2,9 por 100 en contingencias comunes, hasta situarse en 26,06 días, y un 3,1 por 100 en contingencias profesionales, hasta los 34,36 días.

El gasto en prestaciones contributivas de maternidad se situó en 2013 en 1.609,5 millones de euros y en 199 millones los de paternidad, tras reducirse un 7,6 y un 4,6 por 100, respectivamente, respecto al año anterior, en línea con la caída del empleo (cuadro III-35). En el caso de las prestaciones de maternidad, los procesos percibidos por la madre se redujeron un 3,3 por 100, y un 2,2 por 100 los percibidos por el padre, mientras que en la prestación de paternidad el número de procesos descendió un 3,2 por 100.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

El número medio de procesos iniciados cubiertos por la prestación de riesgo durante el embarazo aumentó un 6,2 por 100, y un 4,9 los que seguían en vigor al final del periodo, produciéndose, en consecuencia, un incremento interanual del gasto del 3,2 por 100. En el caso de la prestación por riesgo durante la lactancia natural, el número de procesos iniciados se redujo un 16 por 100, si bien los vigentes al final del periodo aumentaron un 1,4 por 100, con un incremento del gasto del 8,1 por 100.

Finalmente, en 2013 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a un total de 1.126 trabajadores (un 1,1 por 100 más que el año anterior), mayoritariamente procedentes del Régimen General, con una duración media de los procesos finalizados de 177 días, y un coste medio de 7.539,7 euros. Al finalizar el periodo, el número de casos en vigor ascendía a 1.506, un 32,3 por 100 más que el año anterior, con un gasto total de 21,7 millones de euros.

Las prestaciones no contributivas incluyen las pensiones no contributivas de la Seguridad Social de jubilación e invalidez, las pensiones asistenciales por enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), y las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

Prestaciones no contributivas

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social son prestaciones periódicas a favor de aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para poder percibir prestaciones contributivas. A finales de 2013 el número de beneficiarios se situaba en 446.425 personas, representando los perceptores de pensiones de jubilación el 56,2 por 100 del total y el 43,8 por 100 las de invalidez, con cuantías mensuales de 351,14 y 393,56 euros, respectivamente (cuadro III-36).

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 un 21 por 100 en 2013, hasta 8.201 personas (6.812 de enfermedad y 1.389 de vejez), situándose la cuantía mensual en 149,86 euros.

CUADRO III-36. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS
(Número y porcentaje)

		2012	2013	Var. 13/12 (%)
Pensiones no contributivas	Total beneficiarios	446.425	446.292	0,0
	Invalidez			
	Beneficiarios	194.876	195.478	0,3
	Cuantía (euros/mes)	383,12	393,56	2,7
	Jubilación			
	Beneficiarios	251.549	250.815	-0,3
	Cuantía (euros/mes)	342,37	351,14	2,6
Pensiones asistenciales	Total beneficiarios	10.389	8.201	-21,1
	Enfermedad	8.712	6.812	-21,8
	Vejez	1.677	1.389	-17,2
	Cuantía (euros/mes)	—	149,86	—
Prestaciones de la LISMI	Total beneficiarios	27.262	23.865	-12,5
	Subsidio de garantía ingresos mínimos			
	Beneficiarios	15.603	13.364	-14,3
	Cuantía (euros/mes)	—	149,86	—
	Subsidio por ayuda de tercera persona			
	Beneficiarios	1.657	1.379	-16,8
	Cuantía (euros/mes)	—	58,45	—
	Subsidio de movilidad y transporte			
	Beneficiarios	1.667	1.554	-6,8
	Cuantía (euros/mes)	—	62,90	—
	Asistencia sanit. y prestación farmacéutica			
	Beneficiarios	10.874	9.718	-10,6

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de estadísticas laborales* e IMSERSO.

Por su parte, el sistema especial de prestaciones establecido en la Ley de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI), contaba en 2013 con 23.865 beneficiarios, lo que supone un 12,5 por 100 menos que el año anterior.

Finalmente, las prestaciones familiares, que 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, contaban con un gasto en 2013 de 1.359,16 millones de euros, un 37,2 por 100 más que el año anterior, que cabe atribuir prácticamente en su totalidad al gasto en prestaciones de pago periódico por hijo o menor acogido, que pasa a ser cubierto en su totalidad por transferencias del Estado.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El descenso de los ingresos de las familias y las empresas está dificultando aún más el ya de por sí lento desarrollo de la previsión social complementaria en España, pese a las recomendaciones del Pacto de Toledo y los reiterados llamamientos de las organizaciones

CUADRO III-37. TENENCIA DE PLANES DE PENSIONES Y SEGUROS DE VIDA DE INVERSIÓN O MIXTOS

(En porcentaje y miles de euros del año 2011)

Características de los hogares	Porcentaje de hogares que poseen el activo		Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo	
	EFF 2008	EFF 2011	EFF 2008	EFF 2011
Todos los hogares	25,6	26,5	8,3	8,2
Percentil de renta				
Menor de 20	7,4	6,9	7,7	5,0
Entre 20 y 40	14,3	16,4	5,8	5,3
Entre 40 y 60	24,2	24,5	5,0	6,5
Entre 60 y 80	31,1	34,6	7,4	7,7
Entre 80 y 90	47,0	44,3	9,7	10,3
Entre 90 y 100	55,1	55,1	21,5	18,2
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35 años	16,5	20,3	3,8	9,3
Entre 35 y 44 años	31,9	30,5	4,6	5,0
Entre 45 y 54 años	39,2	40,4	10,9	8,8
Entre 55 y 64 años	41,8	41,0	16,6	14,4
Entre 65 y 74 años	8,6	10,2	10,3	13,4
Mayor de 74 años	1,7	3,1	9,7	11,1
Situación laboral del cabeza de familia				
Empleado por cuenta ajena	35,5	38,1	7,3	8,0
Empleado por cuenta propia	43,9	41,2	9,3	10,0
Jubilado	11,5	11,0	16,2	17,6
Otro tipo de inactivo o parado	11,7	17,6	8,0	3,6
Percentil de riqueza neta				
Menor de 25	10,4	12,6	3,2	2,9
Entre 25 y 50	19,1	23,0	4,9	4,9
Entre 50 y 75	27,7	27,9	6,4	8,0
Entre 75 y 90	40,4	40,2	13,8	13,6
Entre 90 y 100	52,7	45,5	22,8	35,0

Fuente: Banco de España.

internacionales²¹⁰ y las instituciones comunitarias a un mayor impulso de este tercer pilar de la protección social. Como se ha visto en el capítulo I de esta memoria, junto a la caída de la renta disponible y del consumo que se arrastra desde comienzos de la crisis, el ahorro de las familias viene mostrando una tendencia descendente desde 2010, lo que afecta también a las distintas formas de ahorro financiero que constituyen la previsión social complementaria.

A este respecto, cabe destacar algunos resultados de la última Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2011²¹¹, publicada recientemente, sobre la situación de los

210. Véase, OCDE, *Pensions at a Glance 2013*.

211. Véase, Banco de España, *Boletín Económico*, enero 2014, Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2011: métodos, resultados y cambios desde 2008.

Planes de pensiones y los seguros de vida de inversión o mixtos²¹², en el marco de la tenencia de activos financieros por parte de los hogares. Según esta fuente, el 26,5 por 100 de los hogares posee algún plan de pensiones (o seguro de vida, de inversión o mixto), porcentaje que, al igual que el valor de los activos, crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar. La tenencia es mayor para los hogares con cabeza de familia de entre 55 y 64 años y para aquellos cuyo cabeza de familia es un empleado por cuenta propia. Considerando solo al conjunto de las familias que poseen algún plan, el valor mediano del capital acumulado en este activo es de 8.200 euros (cuadro III-37).

Así pues, la proporción de hogares que tienen algún plan de pensiones, que era del 25,6 por 100 en el primer trimestre de 2009, ha aumentado ligeramente. Sin embargo, este aumento refleja variaciones desiguales para los distintos tipos de hogares. Por otro lado, la cantidad mediana invertida en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos ha disminuido en el periodo considerado (-1,7 por 100). Por el contrario, se ha incrementado la proporción de hogares que tienen algún tipo de plan de pensiones entre los hogares encabezados por menores de 35 años, que han incrementado también de forma notable su inversión mediana.

Los sistemas de previsión social complementaria no son ajenos a las consecuencias de la crisis financiera y económica y del cambio demográfico, en el marco del debate abierto sobre los retos que se plantean para la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por tanto, para la viabilidad de las pensiones públicas. En este contexto, desde la Unión Europea se viene reiterando el importante papel que pueden realizar los sistemas de previsión social complementaria (privados) como refuerzo de los sistemas públicos de protección social²¹³, habiendo insistido la Comisión Europea nuevamente en 2013, en términos similares al de otras organizaciones internacionales, en la conveniencia de una mayor interacción entre el sector público y el privado en el ámbito de la protección social²¹⁴.

En este contexto, el Parlamento Europeo en su resolución de 21 de mayo de 2013 sobre una agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, señaló asimismo que era necesario constituir planes de pensiones complementarios —capitalizados—

212. En los planes de pensiones no se incluyen los derechos a pensiones de la Seguridad Social. Por otra parte, los seguros de vida considerados son los seguros de inversión o mixtos, pero no los de cobertura de riesgo de muerte.

213. “Los planes de ahorro complementarios (privados) para la jubilación pueden desempeñar una relevante labor para garantizar la adecuación y sostenibilidad de las pensiones (públicas), reduciendo la carga para los sistemas públicos de pensiones y aumentando los ingresos de los pensionistas”. Véase, Libro Blanco de Pensiones de la Comisión Europea *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

214. *Hacia una inversión social para el crecimiento y la cohesión*, COM (2013) 83 final.

más allá de la prioridad de salvaguardar las pensiones públicas —universales— que garanticen, por lo menos, una calidad de vida digna para todos los ciudadanos en la vejez (apartado 3) y que, en la línea de lo establecido en el Libro Blanco de la Comisión Europea, había que constituir tanto pensiones complementarias, profesionales, de capitalización, como, si es posible, sistemas individuales (apartado 27). Asimismo, cabe subrayar que dicha resolución de la Eurocámara contemplaba otras cuestiones relacionadas con los sistemas de pensiones privadas, tales como:

- Que los Estados miembros informen adecuadamente a los ciudadanos sobre sus derechos devengados de pensión, de manera que puedan tomar decisiones bien fundadas acerca de los planes de ahorro de pensiones (apartado 30).

En relación con esta cuestión, hay que subrayar que la Comisión Europea lanzó en la primavera de 2013 una consulta pública dirigida, entre otros extremos, a mejorar la información al consumidor sobre los productos de jubilación del tercer pilar (planes de pensiones privados), fundamentalmente mediante la identificación y posterior remoción de los obstáculos o trabas con los que este se encuentra a la hora de elegir o contratar un plan de pensiones privado²¹⁵.

- Que existen diferencias notables entre los productos de seguros y los fondos de pensiones, y que cualquier aplicación directa de los requisitos cuantitativos de Solvencia II a los fondos de pensiones de empleo sería inapropiada (apartado 48).
- Que establecer las mismas condiciones de competencia para los seguros de vida y los fondos de pensiones del segundo pilar es relevante solo en cierta medida, teniendo en cuenta las diferencias fundamentales que existen entre los productos de seguros y los fondos de pensiones (apartado 52).

Por otro lado, hay que hacer referencia a la normativa comunitaria con implicaciones en materia de previsión social complementaria que fue adoptada durante 2013. Así, cabe aludir a la Directiva 2013/14/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, que modifica la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo²¹⁶, la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa

*Novedades normativas
en el ámbito comunitario*

215. Véase, Comisión Europea *Protección de los consumidores en los productos de jubilación del tercer pilar*, Documento de Consulta del 11 de abril de 2013.

216. Respecto de esta Directiva, hay que señalar que en marzo de 2014 la Comisión Europea presentó, dentro de un paquete de medidas dirigidas a responder a las necesidades de financiación a largo plazo de la economía europea, una nueva propuesta de revisión de la misma.

a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias. Por lo que atañe al ámbito de la previsión social complementaria, esta, en síntesis, tenía por objeto revisar la citada Directiva 2003/41/CE (Directiva IORP) a fin de mejorar la regulación de los fondos de pensiones de empleo en cuanto a solvencia (aspectos cuantitativos) y gobierno (aspectos cualitativos). Así, la misma pretendía seguir la estela de la Directiva Solvencia II en el terreno de los seguros en cuanto al enfoque mayor en el riesgo, con la adaptación pertinente al ámbito de los fondos de pensiones de empleo.

Ya en 2014, y en este contexto, hay que señalar que se adoptó la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. De acuerdo con su Exposición de motivos, la Directiva tiene por objeto reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y mantenimiento de los derechos complementarios de pensión de los afiliados de dichos regímenes complementarios de pensión.

La Directiva no es aplicable a la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión de los trabajadores que se desplacen dentro de un único Estado miembro ni a compromisos individuales de pensión distintos de los celebrados en el marco de una relación laboral. Por otro lado, esta debe aplicarse a todos los regímenes complementarios de pensión establecidos de conformidad con el Derecho y la práctica nacionales y que tengan como finalidad proporcionar una pensión complementaria a los trabajadores, como los contratos de seguros colectivos o los regímenes de reparto acordados por uno o más sectores o ramos, los regímenes de capitalización o los compromisos de pensión garantizados por provisiones en el balance de las empresas o cualesquiera convenios colectivos o acuerdos comparables. También debe aplicarse solamente a los regímenes complementarios de pensión en los que el derecho a pensión se derive de una relación laboral y tenga su causa en alcanzar la edad de la jubilación o en cumplir otros requisitos, según disponga el régimen o la legislación nacional.

Durante 2013²¹⁷, el comportamiento de los diferentes instrumentos de previsión social complementaria ha sido desigual. En conjunto, la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones en 2013 experimentó una cierta recuperación respecto del ejercicio anterior (un 6,8 por 100), atribuible fundamentalmente al repunte del número de partícipes y cuantía de las aportaciones a planes individuales, pues los planes de empleo han seguido disminuyendo.

Pese al mejor comportamiento de los mercados financieros, la PSC en España sigue de nuevo estancada

217. Los datos de 2013 que se presentan a continuación son provisionales, ya que están sacados del *Informe del Sector de Seguros y Planes y Fondos de Pensiones 2013* que se realiza con los resultados de la Documentación Estadístico Contable (DEC) del 4.º trimestre del 2013.

**CUADRO III-38. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES⁽¹⁾, PARTÍCIPES⁽²⁾
Y CUENTA DE POSICIÓN⁽³⁾, POR MODALIDAD, 2007-2013**
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
Planes de empleo							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.559	1.553	1.550	1.547	1.506	1.461	1.396
Partícipes ⁽²⁾	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.163.014	2.133.652
Planes Asociados							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	234	240	241	233	223	211	200
Partícipes ⁽²⁾	89.450	90.831	84.174	89.829	75.460	70.462	68.014
Planes Individuales							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	1.176	1.226	1.280	1.365	1.429	1.498	1.479
Partícipes ⁽²⁾	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.197.212	7.949.835
Total							
Núm. de planes inscritos ⁽¹⁾	2.969	3.019	3.071	3.145	3.158	3.170	3.075
Partícipes ⁽²⁾	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.151.501
Cuenta de posición ^{(3)*}	87.047	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.694

(1) Los datos de número de planes de pensiones inscritos relativos al año 2012 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 2012, a excepción de la cifra total, no están actualizados (no son definitivos).

(3) El dato (total) de cuenta de posición de planes de pensiones relativo al año 2012 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 2013 (provisionales).

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe 2013 del sector de los Seguros y Fondos de Pensiones.

Del total de la cuenta de posición agregada de los planes de pensiones el 62,3 por 100 corresponde a los planes individuales, el 36,7 por 100 a los planes de empleo y el 0,9 por 100 restante a los planes asociados. Destaca el incremento, por un lado, del 8,9 por 100 en los planes individuales y, por otro, del 6,1 por 100 en los planes asociados, como consecuencia de la anteriormente mencionada cierta mejora del comportamiento de los mercados financieros²¹⁸.

No obstante, por lo que respecta a las aportaciones a planes de pensiones en 2013, en el sistema de empleo se produjo una notable reducción en el volumen de aportaciones del 14,1 por 100, debido a la crisis económica y a la suspensión temporal de las aportaciones del promotor en algunas empresas, acordada con los representantes de los trabajadores, así como a la suspensión de las aportaciones a los planes de pensiones de las Administraciones públicas. De las aportaciones realizadas en el año 2013 a los planes de empleo, el 82,8 por 100 de las mismas provienen de contribuciones del

218. El incremento en los planes de pensiones de empleo fue del 3,5 por 100.

promotor. Con respecto a los planes de pensiones individuales, se puso fin a la tendencia bajista de los años anteriores, ya que en 2013 las aportaciones crecieron un 5,8 por 100 respecto al año anterior.

Como consecuencia principalmente de la crisis y de los procesos de fusión de empresas, el número de planes de pensiones registrados disminuyó de nuevo en 2013, esta vez un 3 por 100 respecto al ejercicio precedente (cuadro III-38). En todas las modalidades se produjo un descenso, que fue más acusado en los planes de pensiones asociados (-5,2 por 100), seguido de los planes de pensiones de empleo (-4,4 por 100) y los planes de pensiones individuales (-1,3 por 100). Del total de nuevos planes de pensiones registrados durante 2013, un 48,1 por 100 pertenecen al sistema individual, un 45,4 por 100 pertenecen al sistema de empleo y un 6,5 por 100 pertenecen al sistema asociado.

En el ejercicio 2013 los planes de pensiones agruparon 10.151.501²¹⁹ cuentas de partícipes. Esta cifra supone, por tercer año consecutivo, un descenso del 2,6 por 100 del

Descienden por tercer año consecutivo las cuentas de partícipes y continúa su escasa aportación

número de partícipes, motivado principalmente por las movilizaciones hacia planes de previsión asegurados. En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, al igual que en el ejercicio anterior, se ha de destacar una gran concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 88,8 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 76 por 100 por debajo de 300 euros,

mientras que tan solo el 3,9 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales²²⁰, 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 previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. Es evidente que la crisis aumenta 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 mucho con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias²²¹.

Por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por tramo de edad durante 2013, cabe señalar que este ha sido muy similar al del ejercicio anterior. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2013 un 57,6 por 100

219. Esta cifra alude al número de cuentas de partícipes registradas, no de personas partícipes, porque una misma persona puede ser partícipe de varios planes.

220. A este respecto, cabe señalar que en 2012 el dato fue del 3,80 por 100, lo que supone que en 2013 este experimentó una ligerísima subida.

221. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.

de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,9 por 100 en 2012), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 y 55 años (un 8,9 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 46 y 50 años (8,7 por 100). Por su parte el 42,4 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,1 por 100 en 2012), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 15,8 por 100 y un 15,2 por 100 del total de partícipes.

El importe total de las prestaciones pagadas durante 2013 se cifró en 4.003 millones de euros, un 3,5 por 100 más que en el ejercicio anterior. El 35,9 por 100 de los beneficiarios del año 2013 optaron por el cobro de las prestaciones en forma de capital, cuyo importe supuso el 52,7 por 100 del total de prestaciones; el 42,9 por 100 optó por el cobro en forma de renta, ascendiendo el montante de dicha modalidad de prestación al 30,9 por 100 del total, mientras que un 16,5 por 100 de beneficiarios optó por el cobro de prestaciones mixtas representando el 15,5 por 100 del importe total. El 4,6 por 100 de los beneficiarios optaron por otras formas de cobro cuyo importe representaba tan solo el 0,9 por 100 del importe total.

De estas prestaciones, el 78,4 por 100 lo fueron por la contingencia de jubilación, el 8,6 por 100 por incapacidad, el 12,9 por 100 por otras contingencias de fallecimiento así como el 0,04 por 100 por dependencia.

Para el ejercicio 2013, la liquidez (importe) de derechos consolidados por enfermedad grave, desempleo de larga duración y cancelación de hipoteca alcanzó un total de 491 millones de euros, con un desglose de 35 millones de euros por enfermedad, 456 millones de euros por desempleo, y de 120.290 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 5.654 en 2012 a 5.343 en 2013, pero aumentaron respecto a desempleo de larga duración, de 97.136 en 2012 a 99.163 en 2013, como más adelante se expondrá. Por otro lado, hubo 15 perceptores por cancelación de hipoteca.

A 31 de diciembre de 2013, el número de planes de previsión asegurados que se declararon en la DEC ascendió a 207. El número de asegurados de este tipo de planes siguió creciendo de forma importante en 2013, en un 41,27 por 100 (pasando de 1.028.699 —en 2012— a 1.453.282), mientras que las primas de estos —una vez más— descendieron un -16,24 (pasaron de 3.535 millones de euros en 2012 a 2.961 millones de euros en 2013), como consecuencia de la crisis económica y la menor disponibilidad de recursos en las familias.

Como datos significativos de la evolución en 2013 de los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, cabe destacar un descenso de todas las magnitudes con respecto al ejercicio anterior, a excepción de los números de pólizas, tomadores así como de las prestaciones. Por un lado, descendieron más de un 5 por 100 el número de beneficiarios (han pasado de 356.212 a 336.768) así como de asegurados

CUADRO III-39. INCIDENCIA DEL REAL DECRETO 1299/2009, DE 31 DE JULIO

	Importe 2008		Importe 2009		Importe 2010		Importe 2011		Importe 2012		Importe 2013*		% var. 2013-2012		Núm. beneficiarios 2012		Núm. beneficiarios 2013*		% var. 2013-2012			
	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	(mill. euros)	
Desempleo de larga duración	67,3	219,8	326,5	334,1	418,4	456	8,9	9,589	43.428	71.176	76.794	96.281	99.163	2,9								

* Los datos correspondientes al año 2013 son provisionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2014.

(pasaron de 7.714.985 a 7.322.140). Por otro, aumentaron casi el 4 por 100 las prestaciones (pasando de 2.907.399.631 euros a 3.015.011.998 euros) y casi el 2 por 100 el número de tomadores (han pasado de 299.095 a 303.975). El número de pólizas, por su parte, aumentó un 1 por 100 (pasó de 326.562 a 329.859), a diferencia del ejercicio anterior en el que se produjo un descenso de más del 3 por 100 respecto a 2011.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social²²², cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2013 por estas alcanzó la cifra de 1.149 millones de euros, lo que supone un cierto aumento respecto al dato relativo al ejercicio anterior (990 millones de euros), concretamente de un 16,1 por 100²²³. 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 2013 las cuotas del ramo de Vida experimentaron un incremento de primas del 21,4 por 100 mientras que las del ramo de No Vida aumentaron sus primas en un 0,1 por 100.

En España, desde 2008 (año en el que dio comienzo técnicamente la crisis) se viene 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 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. 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 (cuadro III-39).

Continúan aumentando los rescates anticipados, en personas y en cuantía de las aportaciones

Durante el año 2013, 99.163 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un aumento de 3 por 100 respecto al ejercicio 2012. Este cobro en el caso de desempleo de larga duración supuso en el año 2013 un total de 455.711.839,2 euros para el conjunto de estos partícipes, aumentando así un 8,9 por 100 respecto al ejercicio anterior.

222. 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 2013 fue muy diferente al observado para el total del sector.

223. Los datos correspondientes al año 2013 son provisionales.

Se abre una nueva posibilidad de rescate de aportaciones en supuestos de ejecuciones hipotecarias

Entre las novedades normativas que vieron la luz en 2013, con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, destaca la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social que, en su disposición final primera (Modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre), estableció que durante el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 1/2013, los partícipes de los planes de pensiones podrán hacer efectivos sus derechos consolidados en el supuesto de procedimiento de ejecución sobre la vivienda habitual del partícipe. Además, dicha disposición contemplaba que, aunque reglamentariamente podrán regularse las condiciones y términos en que podrán hacerse efectivos los derechos consolidados en dicho supuesto, deberían concurrir siempre al menos los siguientes requisitos:

- Que el partícipe se halle incurso en un procedimiento de ejecución forzosa judicial, administrativa o venta extrajudicial para el cumplimiento de obligaciones, en el que se haya acordado proceder a la enajenación de su vivienda habitual.
- Que el partícipe no disponga de otros bienes, derechos o rentas en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda objeto de la ejecución y evitar la enajenación de la vivienda.
- Que el importe neto de sus derechos consolidados en el plan o planes de pensiones sea suficiente para evitar la enajenación de la vivienda.

Por otro lado, la citada disposición previó que el reembolso de los derechos consolidados se haría efectivo a solicitud del partícipe, en un pago único en la cuantía necesaria para evitar la enajenación de la vivienda, sujetándose al régimen fiscal establecido para las prestaciones de los planes de pensiones²²⁴.

Estas previsiones serían igualmente aplicables a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social a que se refiere el artículo 51 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en general a los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones en los que se haya transmitido a los asegurados la titularidad de los derechos derivados de las primas pagadas por la empresa, así como respecto a los derechos correspondientes a primas pagadas por aquellos.

224. El reembolso debería efectuarse dentro del plazo máximo de siete días hábiles desde que el partícipe presentara la documentación acreditativa correspondiente.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo²²⁵, operó, en su artículo 18, una serie de modificaciones en el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones (concretamente, añadió un nuevo apartado d) a su artículo 70.9 y modificó la redacción de la letra b) de su artículo 72), para así recoger la posibilidad de que los fondos de pensiones puedan invertir en valores admitidos a negociación en el Mercado Alternativo Bursátil, así como en entidades de capital riesgo, estableciendo un límite máximo específico del 3 por 100 del activo del fondo para la inversión en cada entidad. Ello, con el objetivo de fomentar la financiación empresarial en tiempos de crisis como el actual²²⁶.

Asimismo, hay que recordar²²⁷ que el Real Decreto-ley 16/2013 de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, el cual, en su disposición final tercera (conceptos computables en la base de cotización al Régimen General de la Seguridad Social), introdujo una medida muy relevante en materia de cotización a la Seguridad Social, que consistía en ampliar la base de cotización de los trabajadores a través de la modificación del artículo 109 del 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, que establece los conceptos computables en la base de cotización. En virtud de esta medida, las contribuciones de empresa a Planes y Fondos de Pensiones (de empleo) se contemplan dentro de la relación de conceptos retributivos que pasan a integrar la base de cotización para contingencias comunes y profesionales, mientras que, con anterioridad a esta reforma, estaban exentos de cotización.

Las aportaciones a planes de pensiones se integran en la base de cotización

Habrà que esperar a ver cómo afecta esta medida a una evolución de los planes de pensiones del sistema de empleo, marcada en los últimos años por el descenso del número de planes y partícipes, reflejo de la adversa situación económica de las empresas. De momento, por la información que se desprende de la muestra de convenios analizada en esta Memoria²²⁸, la instrumentación por parte de las empresas de planes de pensiones en beneficio de los trabajadores recibe un escaso tratamiento tanto en los convenios de sector como de empresa analizados, si bien en este último ámbito es más frecuente.

225. Esta Ley proviene del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Véase, Memoria CES 2012, capítulo III.5.5, *La previsión social complementaria*.

226. Con la misma finalidad, dicha Ley 11/2013, en su artículo 17, llevó a cabo varias modificaciones en el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

227. Véase en esta Memoria, capítulo III.5.2.

228. Sobre la metodología y características de la muestra, véase capítulo II.

También, cabe hacer mención a que la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 incluyó, en el apartado tercero de su artículo 20, una previsión con una alta incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria al establecer que durante el ejercicio 2014, el sector público (compuesto por las Administraciones, entidades y sociedades enumeradas en el apartado primero de dicho artículo 20) no podría realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo ni a contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación. A este respecto, cabe recordar que la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos estuvo también vigente durante 2013, en virtud de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 22 de la Ley 17/2012 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

Por último, hay que apuntar que continúa la tramitación del Proyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados²²⁹, que contenía algunas previsiones que incidían directamente en el ámbito de la previsión social complementaria²³⁰.

5.6. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El sistema sanitario público es un elemento crucial dentro de las estructuras que componen el Estado de Bienestar porque es depositario de la confianza de los ciudadanos en la materia más sensible: el cuidado de su salud y, en última instancia, el mantenimiento en buen estado de su propia vida. Por ello, dado el alto nivel de calidad adquirido a lo largo de las décadas pasadas, en las que el sistema evolucionó de forma muy positiva tanto cualitativa como cuantitativamente (en términos de población atendida), es muy bien valorado por los españoles, como ponen de manifiesto año tras año los resultados de los barómetros sanitarios. Pero la crisis económica ha propiciado el abordaje de importantes cambios en el Sistema Nacional de Salud (SNS), que las propias instituciones han reunido bajo el nombre de *reforma sanitaria*, dando cuenta de la magnitud de la transformación emprendida para ajustar el gasto a un escenario de considerable bajada de los recursos económicos disponibles, en el mandato del ajuste presupuestario.

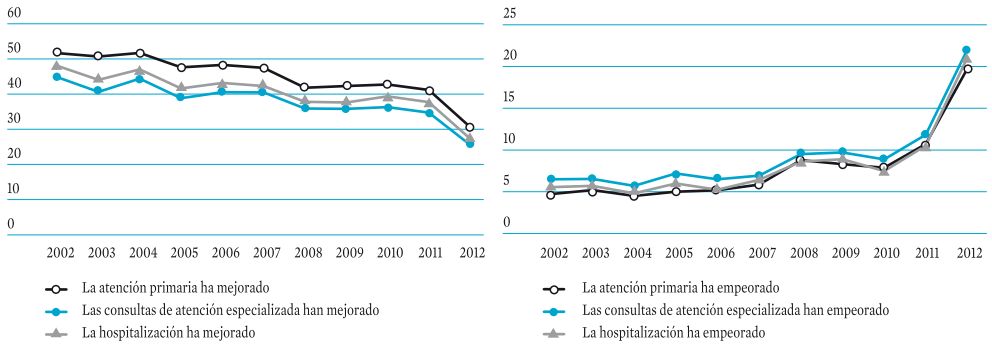
Durante 2013, la plena aplicación de la reforma, cuyo principal instrumento es el Real Decreto-ley 16/2012²³¹, y sus desarrollos normativos, se ha acompañado, además, por distintas medidas emprendidas desde las Administraciones sanitarias autonómicas, que en el ejercicio de sus competencias, cuentan con un considerable margen de acción. Los servicios sanitarios han concentrado en buena medida los esfuerzos de las distintas comunidades autónomas para cumplir con sus compromisos de contención del déficit.

229. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 22 de julio de 2011. El Anteproyecto de Ley de esta norma fue objeto de dictamen por parte del CES. Véase, Dictamen CES 6/2011, sobre el Anteproyecto de Ley de Supervisión de los seguros privados.

230. Véase, capítulo III, apartado 5.5, *La previsión social complementaria*, de la Memoria del CES sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de España 2011.

231. Memoria CES 2012.

GRÁFICO III-36. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DE ATENCIÓN DEL SNS
(En porcentajes)



Fuente: MSSSI, CIS, *Barómetro Sanitario*, 2013.

Esta circunstancia, unida a la presencia regular de la reforma en los medios de comunicación del último año, parece estar favoreciendo un cierto cambio en las actitudes hacia el SNS. Así lo reflejan los resultados de las consultas realizadas en el periodo de referencia. Un repaso superficial a los datos del último Barómetro del CIS²³², revela una creciente inquietud sobre el funcionamiento y las perspectivas del sistema sanitario público, que ha pasado a situarse entre los principales problemas que existen actualmente en España²³³, si bien con una frecuencia muy inferior a otros como el paro, o la corrupción. La distancia, en cambio, se acorta de forma notable cuando la pregunta se refiere a los principales problemas que afectan directamente al entrevistado. En ese caso la sanidad adquiere un peso superior, situándose por delante de la corrupción, la vivienda y las pensiones, entre otros.

El Barómetro sanitario de 2012²³⁴ añade información interesante a este escenario. De acuerdo con los resultados de la encuesta, los ciudadanos valoran de manera muy positiva el SNS, y continúan prefiriendo su servicio al del circuito privado, si bien, la distancia entre ambos muestra una tendencia al acortamiento a lo largo de la última década. Los componentes principales del sistema, incluidos los profesionales (médicos y enfermeras), son asimismo, muy bien valorados, como lo han sido a lo largo de los años que recorre la serie del

Aumenta la preocupación por la sanidad pública

232. CIS, Barómetro de enero de 2014 (Estudio 3011), febrero de 2014.

233. Se trata de una respuesta espontánea, no sugerida por el entrevistador, lo que apunta a una presencia fuerte en las actitudes. En 2012 ingresó por primera vez en la categoría de problemas más importantes en la serie temporal.

234. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013.

CUADRO III-40. INDICADORES DE SALUD Y HÁBITOS SALUDABLES

	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de dependencia	45,6	46,1	47,0	47,9	48,9
Esperanza de vida al nacer	81,2	81,8	82,2	82,4	—
Esperanza de vida en buena salud al nacer	—	58,3	—	60,6	—
Años de vida saludable a los 65 años	—	9,0	—	12,1	—
Porcentaje de población con valoración positiva de su estado de salud	—	70,9	—	75,3	—
Porcentaje de población de 65 años y más años con valoración positiva de su estado de salud	—	38,4	—	44,2	—
Tasa de mortalidad prematura por cáncer, ajustada por edad, por 100.000 hab.	106,8	105,6	104,7	104,1	—
Tasa de mortalidad prematura por cardiopatía isquémica, ajustada por edad, por 100.000 hab.	22,3	20,8	20,1	18,9	—
Tasa de mortalidad prematura por diabetes mellitus, ajustada por edad, por 100.000 hab.	4,2	4,0	3,7	3,5	—
Tasa de mortalidad prematura por enfermedad vascular cerebral, ajustada por edad, por 100.000 hab.	12,1	11,3	10,1	9,5	—
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas de vías respiratorias inferiores, ajustada por edad, por 100.000 hab.	6,3	6,3	5,9	5,7	—
Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos	3,4	3,3	3,2	3,2	—
Tasa de mortalidad perinatal por cada 1.000 nacidos vivos	4,4	4,5	4,4	4,6	—
Incidencia de tuberculosis por 100.000 hab.	18,0	16,8	15,7	14,6	13,1
Prevalencia declarada de diabetes mellitus en población adulta	—	5,9	—	7,0	—
Prevalencia declarada de trastornos mentales en población adulta	—	9,6	—	9,6	—
Tasa ajustada de hospitalización por infarto agudo de miocardio por 10.000 hab.	—	—	8,7	8,4	—
Prevalencia de consumo de tabaco en población adulta	—	26,2	—	24,0	—
Prevalencia de obesidad en población de 18 y más años	—	16,0	—	17,0	—
Prevalencia de obesidad en población de 2 a 17 años	—	—	—	9,6	—

Fuente: MSSSI, Indicadores Clave del SNS, 2014.

Barómetro, en los que incluso se ha dado una tendencia de avance hacia la puntuación media máxima (cerca de 8 en la escala de 0 a 10).

Sin embargo, la evolución del funcionamiento de todos los niveles de atención sanitaria se percibe de manera negativa; en el último periodo aumentó de forma evidente el número de personas que consideran que dicho funcionamiento *ha empeorado*, al tiempo que disminuía el de quienes opinan que *ha mejorado*. La aparente contradicción entre las valoraciones positivas y negativas no hace sino evidenciar la importancia del SNS para los ciudadanos, que se muestran preocupados por su futuro en un entorno de incertidumbre ante los cambios.

5.6.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

La batería de indicadores seleccionada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) como lista abreviada, dentro del amplio registro de los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud, ofrece algunos datos representativos del estado de salud de la población en España, destacando por su evolución positiva la esperanza de vida y la esperanza de vida en buena salud, que no obstante, de acuerdo con los datos de la Unión Europea, es aún mejorable.

Las tasas de mortalidad relacionadas con las patologías de alta prevalencia, como el cáncer, la cardiopatía isquémica, la diabetes o las enfermedades crónicas del aparato respiratorio, muestran una ligera tendencia a la mejora, aunque se mantienen en valores muy similares en los últimos años.

Por el contrario, los datos sobre prevalencia declarada de algunas de esas patologías y trastornos, muestran un leve aumento en los años de referencia. Así, la diabetes parece seguir el curso de aumento de las últimas décadas, como también la obesidad en el conjunto de la población, incrementándose los riesgos para la salud que derivan del peso excesivo, como, entre otros, el cáncer y los accidentes cardio vasculares.

No obstante los valores positivos de los indicadores generales de salud, la situación socioeconómica que atraviesa España aconseja mantener la atención sobre sus posibles consecuencias sobre el estado de salud de la población. En este sentido, cabe recordar a modo de ejemplo, la relación entre el paro y el empeoramiento del estado de salud a corto y largo plazo. Las altas tasas de desempleo en España, no en vano, han hecho saltar las alarmas sobre el posible incremento de las enfermedades mentales en ese segmento de la población, y a largo plazo, de un aumento de patologías físicas que a la larga incrementan la mortalidad (la población desempleada exhibe una tasa de mortalidad un 20 por 100 superior a la empleada).

La equidad en el acceso a los servicios sanitarios de carácter público pasó a tener en 2012 un notable protagonismo con la reforma emprendida mediante el Real Decreto-ley 16/2012²³⁵. Dicha norma introdujo un cambio sustancial en el acceso al SNS, reforzando el componente de aseguramiento y beneficiario e introduciendo modificaciones en los supuestos de acceso. Por un lado, se extendió el derecho a la asistencia a los demandantes de empleo que hubieran visto agotada la prestación de desempleo²³⁶. Pero se excluyó a los perceptores de rentas superiores a 100.000 euros anuales que no ostenten la condición de afiliados a la Seguridad Social o beneficiarios de los mismos. Asimismo, los extranjeros en situación administrativa irregular quedaron fuera del sistema, salvo en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente y de

Nueva regulación para el acceso al SNS de los no asegurados ni beneficiarios

235. Real Decreto-ley 16/2012 de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del SNS y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones.

236. Véase el apartado 5.9 *Protección por desempleo* de este capítulo.

RECUADRO III-19. TITULARES DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA PÚBLICA

- A) Trabajadores por cuenta ajena o propia afiliados a la Seguridad Social y en alta o asimilada a esta situación.
- B) Pensionistas.
- C) Demandantes de empleo con prestación agotada.
- D) Residentes en España y extranjeros con autorización, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario.
- E) Cónyuges, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.
- F) Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España. De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica. De asistencia al embarazo, parto y postparto. Menores de 18 años recibirán asistencia en las mismas condiciones que los españoles.
- G) La condición de asegurado la reconoce el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Fuente: Real Decreto-ley 16/2012.

embarazo, parto y postparto, no siendo aplicable la exclusión a los menores de dieciocho años. Todo ello ha generado un debate de considerable intensidad.

Si el Real Decreto 1192/2012 desarrollaba con detalle la gama de situaciones que permiten al acceso a la asistencia con cargo a fondos públicos, el nuevo Real Decreto 576/2013²³⁷ establece los requisitos del Convenio especial de prestación de asistencia sanitaria para las personas que no ostenten la condición de asegurados o beneficiarios. De acuerdo con la nueva norma, los no asegurados que deseen asistencia pública habrán de suscribir un Convenio especial que garantizará su acceso a la cartera común básica del SNS a cambio de una contraprestación mensual de sesenta euros en el caso de los menores de 65 años y de 157 en el de los que tengan o superen esa edad, cantidades que podrán ser incrementadas por las comunidades autónomas.

Para poder firmar el Convenio, deberán cumplirse varios requisitos, como la residencia en España al menos en el último año, el empadronamiento en un municipio adscrito a la comunidad autónoma con la que se suscribe o no tener acceso al SNS por ninguna otra vía. Se acota así el segmento de la población inicialmente excluida que podrá recibir atención sanitaria, a cambio de una contraprestación económica, cuya

237. Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas no beneficiarias del SNS.

cantidad mensual sería equivalente a la cuota media de los seguros de asistencia sanitaria privada en España.

5.6.2. Situación e iniciativas en los distintos niveles de atención sanitaria

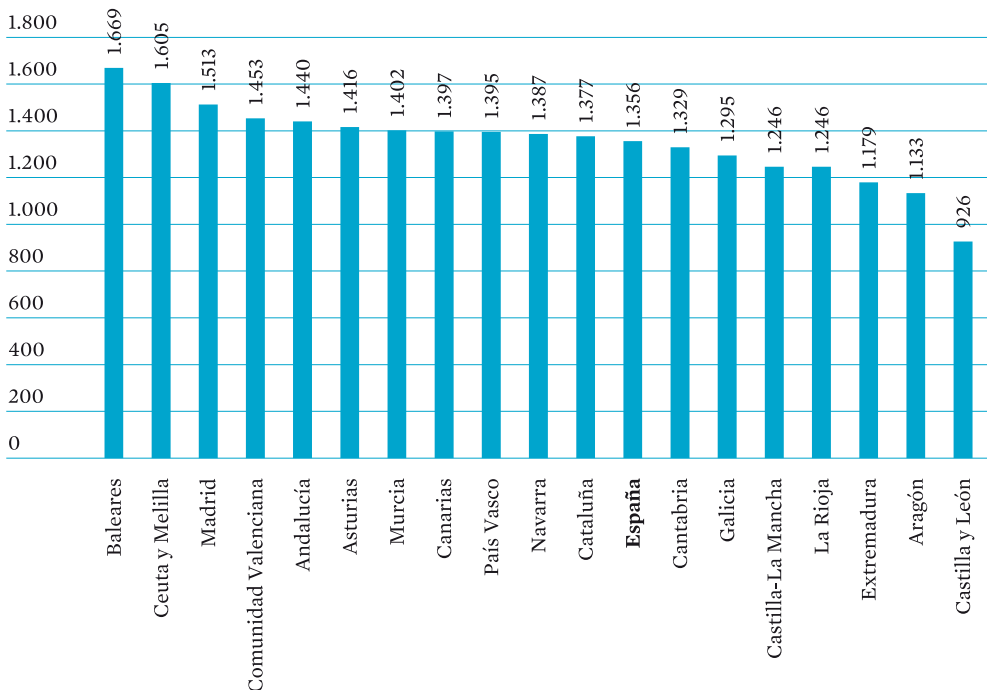
Atención primaria

Como puerta de entrada al sistema, el nivel de atención primaria juega un papel muy importante en la atención sanitaria pública en España. Una buena calidad de la atención en este nivel repercute en el conjunto del sistema, pudiendo tener efectos muy positivos en términos de eficiencia del gasto sanitario total.

Como es sabido, una de las principales líneas evolutivas de la realidad sociodemográfica en España viene dada por su rápido envejecimiento, lo que orienta las necesidades de atención hacia perfiles de morbilidad. Esta circunstancia viene ejerciendo una notable presión sobre la atención primaria, que reclama más recursos, aunque no consigue concentrar una proporción de gasto mayor. Históricamente la cantidad de recursos asignados a este nivel de atención en España ha sido inferior a la media de la Unión Europea, además los últimos años de crisis y reducción presupuestaria no han hecho sino agudizar el problema, ya que, como se refleja en las

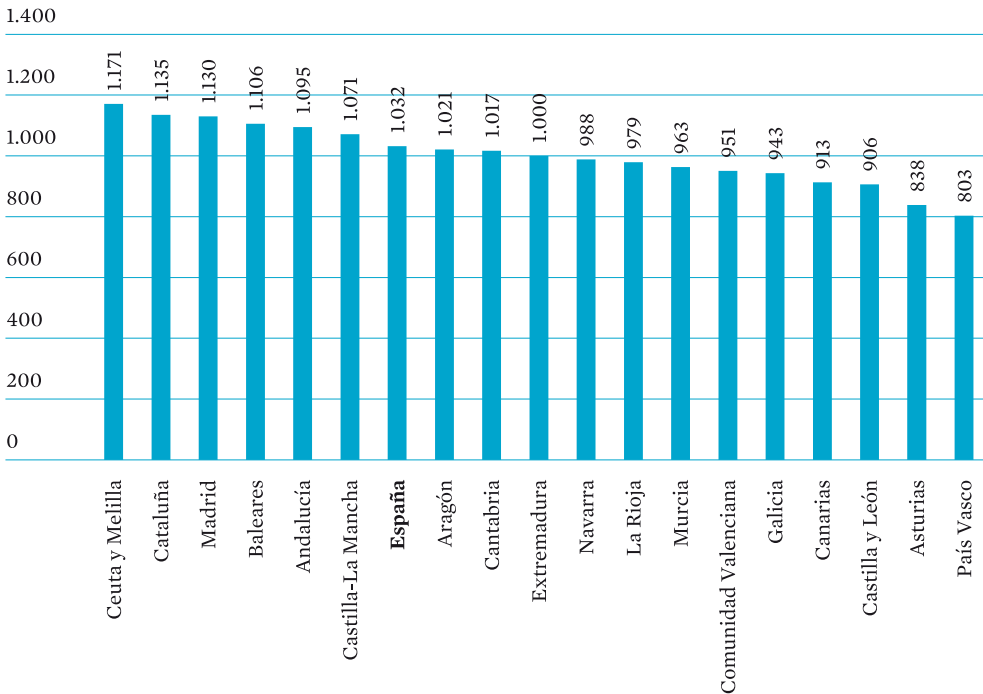
GRÁFICO III-37. RECURSOS EN MEDICINA DE FAMILIA (MÉDICOS)

(Ratio de tarjetas asignadas)



Fuente: MSSS, Sistema de información de atención primaria.

GRÁFICO III-38. RECURSOS DE PEDIATRÍA
(Ratio de tarjetas asignadas)



Fuente: MSSS, *Sistema de información de atención primaria*.

siguientes páginas, la disminución del gasto sanitario público se ha dejado notar también en la partida de servicios de atención primaria.

Entretanto, este nivel de atención mantuvo en 2012 su ritmo de actividad; los profesionales de medicina de familia atendieron 213 millones de consultas y los pediatras 32 millones, es decir, en total tuvieron lugar 245 millones de consultas médicas, mientras que el personal de enfermería pasó 130 millones de consultas.

La frecuentación media en atención primaria se situó en 5,31 visitas al año, 5,5 en medicina de familia y 4,9 en pediatría. Y ello con grandes variaciones territoriales, siendo la comunidad de Cataluña la que exhibe cifras más bajas, y Castilla y León las más elevadas. La distribución por edades muestra, asimismo, diferencias territoriales importantes, con Cataluña en la última posición en cuanto al número medio de visitas de personas de más edad, las más asiduas, y Castilla-La Mancha en el otro extremo.

En términos de recursos, las comunidades autónomas muestran también diferencias considerables en cuanto al número de tarjetas asignadas a médicos de familia y a pediatras. En el caso de los primeros se registra un amplio intervalo, con Baleares doblando el número de pacientes potenciales de cada facultativo de Castilla y León, lo que en parte puede deberse a las estructuras de población en cada comunidad, incluyendo la distribución por edades.

Atención especializada

En la actualidad, la red hospitalaria en España cuenta con 763 centros, de los que 452 (59 por 100) pertenecen al SNS. Este integra hospitales públicos, la Red de Hospitales de Utilización Pública y los hospitales con concierto sustitutorio²³⁸. El resto (41 por 100 del total) son centros privados²³⁹.

En 2011 prestaban su servicio en los hospitales españoles 519.656 trabajadores con contrato fijo y 27.744 colaboradores habituales, el 90 por 100 del total en hospitales del SNS o en centros de especialidades dependientes de ellos. El sector hospitalario emplea 1,7 médicos por cada 1.000 habitantes, el 93 por 100 trabaja en hospitales generales y el 94 por 100 lo hace en la red pública que acoge el SNS.

En cuanto al personal de enfermería, el sistema dispone de 3,3 trabajadores para cada 1.000 habitantes. La inmensa mayoría lo hace en hospitales generales pertenecientes a la red del SNS. Todo ello sin grandes variaciones con respecto a años anteriores.

En lo que concierne a la actividad desplegada por los centros de atención especializada, cabe destacar la tendencia descendente en la estancia media de los pacientes

CUADRO III-41. DOTACIÓN DE CAMAS SEGÚN DEPENDENCIA, 2011

	Público-SNS		Total		
	Número	Dotación por 1.000 hab.	Número	Dotación por 1.000 hab.	Porcentaje SNS
Andalucía	14.121	1,71	18.800	2,27	75,11
Aragón	4.093	3,11	4.958	3,77	82,55
Asturias	3.036	2,88	3.579	3,39	84,83
Baleares	2.345	2,15	3.289	3,01	71,30
Canarias	4.336	2,06	6.710	3,18	64,62
Cantabria	1.294	2,24	1.905	3,29	67,93
Castilla y León	6.917	2,78	9.154	3,69	75,56
Castilla-La Mancha	4.839	2,37	5.191	2,54	93,22
Cataluña	25.792	3,53	28.921	3,96	89,18
Comunidad Valenciana	10.253	2,05	11.951	2,39	85,79
Extremadura	3.467	3,20	3.856	3,56	89,91
Galicia	7.933	2,90	9.508	3,48	83,44
Madrid	13.297	2,09	18.812	2,95	70,68
Murcia	3.008	2,04	4.634	3,15	64,91
Navarra	1.611	2,59	2.378	3,82	67,75
País Vasco	5.948	2,80	7.710	3,62	77,15
La Rioja	883	2,82	931	2,98	94,84
Ceuta y Melilla	345	2,27	345	2,27	100,00
Total	113.518	2,46	142.632	3,09	79,59

Fuente: MSSSI, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*.

238. Desde 2010 las mutuas de accidentes de trabajo financiadas por la Seguridad Social se consideran, de acuerdo con el criterio del Sistema Europeo de Cuentas 95, también parte de la red pública del SNS.

239. MSSSI, *Estadística de Centros de Atención Especializada. Hospitales, 2013*.

CUADRO III-42. RECURSOS HUMANOS EN HOSPITALES PÚBLICOS, 2011

Comunidades autónomas	Médicos			Enfermeros			Auxiliares de enfermería		
	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS	Personal por 1.000 hab.	Personal por 100 camas	Porcentaje SNS
Andalucía	1,55	68,09	90,8	2,75	121,10	91,4	2,22	97,84	86,8
Aragón	2,18	57,97	95,9	4,09	108,51	95,0	3,48	92,21	90,1
Asturias	2,21	65,05	93,6	3,57	105,17	95,9	2,94	86,50	92,7
Baleares	1,83	60,90	88,3	3,48	115,51	81,8	2,96	98,42	79,5
Canarias	1,73	54,25	81,6	3,01	94,50	85,1	2,91	91,30	80,1
Cantabria	1,71	52,02	98,4	3,28	99,53	94,5	3,09	93,86	83,8
Castilla y León	1,85	50,07	94,7	3,18	86,28	93,8	2,45	66,41	87,5
Castilla-La Mancha	1,89	74,67	98,2	3,02	119,03	96,5	2,27	89,62	95,4
Cataluña	1,83	46,16	94,7	3,15	79,61	90,4	2,51	63,41	90,2
Comunidad Valenciana	1,64	68,70	94,8	2,65	111,03	92,3	1,94	81,11	88,0
Extremadura	1,65	46,34	96,6	2,82	79,25	96,4	2,31	64,83	94,2
Galicia	1,80	51,86	88,9	3,16	90,79	88,4	2,02	58,18	81,5
Madrid	1,98	66,94	92,9	3,45	116,69	88,5	2,76	93,35	82,4
Murcia	1,79	56,86	95,4	3,00	95,17	90,8	2,68	84,96	85,4
Navarra	2,35	61,48	76,3	4,47	117,12	69,7	2,81	73,68	68,2
País Vasco	2,11	58,31	89,5	3,83	105,80	90,2	3,03	83,55	86,4
La Rioja	1,62	54,46	97,0	3,03	101,72	96,6	2,43	81,53	96,0
Ceuta y Melilla	1,46	64,35	100,0	2,68	117,68	100,0	1,91	83,77	100,0
Total	1,81	58,39	92,5	3,14	101,42	90,5	2,49	80,45	86,5

Fuente: MSSSI, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado*.

ingresados, que en poco más de diez años ha pasado de 8,8 días a los 7,7 que como término medio permanecieron ingresados los usuarios de hospitales en 2011.

Por el contrario, el número de consultas ha ido en aumento; desde 2009 se incrementó en un 7 por 100, mientras que en la última década lo hizo en un 36 por 100. Las intervenciones quirúrgicas, por su parte, continuaron con la tendencia a la ambulatorización de los últimos años, con un notable incremento en la última década, que se traduce en el hecho de que la cirugía mayor ambulatoria representa ya casi el 30 por 100 del total de las intervenciones, con el consiguiente ahorro de costes.

Las listas de espera: un lastre para el Sistema

El problema de las listas de espera en el nivel de atención especializada no consigue aliviarse. Antes al contrario, en los últimos años no ha hecho sino empeorar.

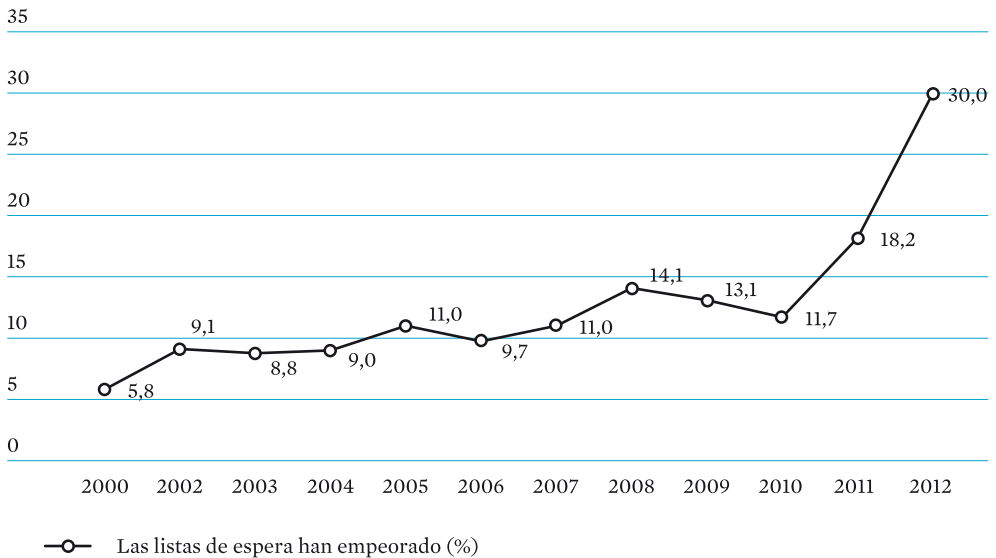
CUADRO III-43. TIEMPOS DE ESPERA EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA (2008-2012)

(Días)

	2008	2009	2010	2011	2012
Intervenciones quirúrgicas no urgentes	71,4	69,7	65,0	73,0	76,0
Consultas especializadas	59,0	59,0	53,2	57,7	53,0

Fuente: MSSSI, *Indicadores Clave de Sistema Nacional de Salud*, 2014.

GRÁFICO III-39. OPINIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA



Fuente: MSSSI, CIS, *Barómetro Sanitario*, 2013.

Entre 2011 y 2012 el número medio de días que debían aguardar los usuarios del SNS para ser intervenidos quirúrgicamente en procedimientos no urgentes aumentó en tres, alcanzando los 76.

En cambio, para las consultas especializadas, de acuerdo con los datos suministrados por el MSSSI, el periodo se redujo de 58 a 53 días como término medio. Estos datos, sin embargo, no son consistentes con la información proveniente de las encuestas. Así, aun partiendo de la base de que se trata de fuentes de información distintas, desde 2010 ha aumentado considerablemente la proporción de personas que encuentran que las listas de espera han empeorado en el último año. Sólo entre 2011 y 2012 el porcentaje se elevó desde 18 a 30 (gráfico III-39).

Ante esta situación, desde la oficina del Defensor del Pueblo se han dirigido a diversas administraciones sanitarias recomendaciones para reducir la demora en el servicio o la unidad quirúrgica afectada, así como sugerencias para notificar a los pacientes la fecha o periodo de tiempo en el que se realizará el procedimiento programado. No obstante, tal como refiere en su Informe Anual correspondiente a 2013, muchas veces las respuestas se limitan al caso concreto planteado, sin detallar medidas de alcance más general para superar situaciones de colapso en una determinada lista. Por otro lado, la tramitación de quejas en el ámbito de las listas de espera en consultas externas y técnicas o pruebas diagnósticas ha puesto de relieve la existencia de amplios periodos de demora, que han dado lugar, también, a la emisión de recomendaciones a los servicios de salud competentes.

Salud pública

La medicina, como ciencia de la salud y su organización institucional en sistemas de atención sanitaria, comparten un desafío ciertamente ambicioso, aún de manera implícita: el alargamiento de la vida de los seres humanos hasta los límites biológicamente posibles, y en las mejores condiciones. Por eso, la continua extensión de la esperanza de vida es un éxito sostenido del entramado sanitario, como de la propia sociedad que lo sustenta. En las últimas décadas, ese indicador ha alcanzado cifras muy elevadas en todos los países desarrollados y ha mejorado notablemente en las zonas en las que era muy bajo. En España, ha avanzado hacia posiciones de vanguardia mundial junto con unos pocos países, aunque en los últimos años parece haberse estancado en los 82 años, con una diferencia entre los sexos que tiende a reducirse lentamente, pero que continúa siendo favorable a las mujeres.

Este dato constituye un éxito en sí mismo, pero a la vez plantea al sistema sanitario y, en general, al sistema de protección social, el reto de asumir la atención de las cohortes que van alcanzando edades avanzadas (cada vez más numerosas) con la máxima eficiencia. La vejez, sin embargo, no se asocia necesariamente a la enfermedad y la dependencia, y como se ha demostrado sobradamente, los distintos estilos de vida y los hábitos adquiridos desde edades tempranas conducen a distintos estados de salud durante la vejez, por lo que la vertiente preventiva de la atención sanitaria es determinante a la hora de optimizar los recursos. En España, la esperanza de vida en salud no ha alcanzado aún los valores deseables, es decir, los que reducen el tiempo de dependencia, como si ha ocurrido en otros países del entorno. A los sesenta y cinco el número de años que una persona puede esperar vivir en buen estado de salud no pasa de los nueve. Si se tiene en cuenta que la esperanza de vida a esa edad alcanza los veintinueve años, el diferencial resultante son once años de problemas de salud y por tanto de necesidad de atención y de gasto en protección social. En cambio, en otros países de la Unión Europea, en los que la esperanza de vida es también elevada, la previsión de años de mala salud muestra valores considerablemente inferiores. En Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Suecia y Países Bajos, la esperanza de vida saludable supera en varios años a la española, y por lo tanto los años de necesidad de atención sanitaria son también menos. Ello guarda, sin duda, relación con la importancia concedida a la prevención y la promoción de la salud, que además, implican costes muy inferiores a los requeridos por la vertiente asistencial de la sanidad.

Ganar dos años de buena salud: el reto de la nueva estrategia de abordaje de la cronicidad

En España, que cuenta desde hace pocos años con una Ley de Salud pública²⁴⁰, se han dado algunos pasos encaminados a reducir la incidencia de patologías y trastornos de alta prevalencia que implican elevados costes en el tratamiento de la cronicidad. Sin embargo, aún es

240. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública.

CUADRO III-44. ESPERANZA DE VIDA (EV) Y ESPERANZA DE VIDA EN SALUD (EVS) A LOS 65 AÑOS DE EDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y DIVERSOS PAÍSES EUROPEOS, 2012

(Número de años)

Países	Hombres		Mujeres	
	EV a los 65 años	EVS a los 65 años	EV a los 65 años	EVS a los 65 años
Bélgica	17,7	10,7	21,3	11,1
Bulgaria	13,9	8,7	17,3	9,5
República Checa	15,7	8,3	19,2	8,9
Dinamarca	17,5	10,6	20,2	12,9
Alemania	18,2	6,7	21,2	6,9
Estonia	14,8	5,4	20,3	5,5
Irlanda	18,0	10,9	21,1	11,9
Grecia	18,1	8,6	21,0	7,3
España	18,7	9,2	22,8	9,0
Francia	19,1	9,5	23,4	10,4
Croacia	15,0	7,7	18,7	8,2
Italia	18,5	7,8	22,1	7,2
Chipre	17,9	8,8	20,4	7,7
Letonia	13,6	5,3	18,5	6,4
Lituania	14,1	5,6	19,2	6,1
Luxemburgo	18,4	11,6	21,4	11,9
Hungría	14,3	6,4	18,1	6,4
Malta	17,6	12,5	21,0	12,2
Países Bajos	18,0	10,0	21,0	10,1
Austria	18,1	8,9	21,3	9,5
Polonia	15,4	7,4	19,9	7,8
Portugal	17,6	6,6	21,3	6,0
Rumanía	14,5	5,9	17,7	5,1
Eslovenia	17,1	7,3	21,1	6,9
Eslovaquia	14,6	3,5	18,5	3,1
Finlandia	17,8	8,4	21,6	9,0
Suecia	18,5	14,0	21,1	15,4
Reino Unido	18,5	10,5	20,9	10,6
Islandia	20,1	14,7	21,5	14,3
Liechtenstein	18,8	—	23,5	—
Noruega	18,3	15,4	21,0	15,9
Suiza	19,3	13,6	22,3	14,2

Fuente: Eurostat, 2014.

necesario un abordaje coordinado de la prevención y la promoción de la salud en todas las etapas de la vida, que requerirá un tratamiento transversal de las políticas de salud pública.

La reciente aprobación de la Estrategia de promoción de la Salud y Prevención en el SNS (diciembre de 2013), en el marco del Plan de la implementación de la estrategia para el abordaje de la cronicidad en el SNS, pretende facilitar un marco común para la promoción de la salud y la prevención primaria a lo largo del curso de la vida.

Para ello, plantea como objetivo principal el fomento de la salud y el bienestar promoviendo entornos y estilos de vida saludables y potenciando la seguridad frente a las lesiones, con el fin de prolongar en dos años la esperanza de vida en salud al nacer en España para 2020.

En la actualidad, las enfermedades crónicas son responsables del 86 por 100 de las muertes y suponen el 77 por 100 de la carga de enfermedad en Europa, constituyendo la primera causa de mortalidad y morbilidad prevenibles. En España, suponen el 89 por 100 del total de la carga de enfermedad medida en años de vida ajustados por discapacidad. Según los datos de la última actualización de la *Encuesta Nacional de Salud*, el 47 por 100 de las mujeres y el 38 por 100 de los hombres mayores de dieciséis años padecen algún cuadro crónico. Para atender a estas situaciones, los hospitales españoles dedican el 50 por 100 de su actividad de hospitalización y el nivel de atención primaria el 80 por 100 de sus consultas. En términos económicos, las patologías crónicas suponen en España el 60 por 100 del gasto en hospitalización, pero también tienen un considerable impacto en el mercado de trabajo, en la productividad y en el conjunto de la sociedad. Y los cinco factores de riesgo que implican una mayor carga de enfermedad en Europa occidental son el tabaquismo, la hipertensión arterial, la obesidad, el abuso del alcohol y la inactividad física²⁴¹. Los estilos de vida se reconocen pues como determinantes de la salud sobre los que urge actuar y que la nueva estrategia propone abordar (recuadro III-20).

Atención farmacéutica

La atención farmacéutica, que constituye una de las partidas de gasto más voluminosas en el conjunto del gasto sanitario público, ha sido objeto de modificación en numerosas ocasiones desde que se implantara el sistema de precios de referencia en el Sistema Nacional de Salud hace más de quince años, con el objeto de racionalizar el gasto. La mayor parte de estos cambios se han realizado a través de las órdenes ministeriales que adaptaban los precios de referencia a la comercialización de nuevas presentaciones de especialidades farmacéuticas, dando como resultado una normativa compleja y de difícil aplicación. En este contexto, se ha hecho necesario dotar al sistema de precios de una mayor estabilidad a través de una norma del rango apropiado, por lo que el Real Decreto que regula el Sistema de precios de referencia²⁴², cuyo proyecto fue dictaminado por el CES²⁴³, habrá de tener efectos positivos en aquel sentido. Es esperable, además, que la norma sea capaz de dotar de coherencia a todo

241. *Global Burden of Disease*, 2010.

242. Real Decreto 177/2014 de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de precios de referencia y de agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud, y determinados sistemas de información en materia de financiación y precios de los medicamentos y productos sanitarios.

243. Dictamen CES 8/2013 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de precios de referencia y agrupaciones homogéneas de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud.

RECUADRO III-20. ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD Y PREVENCIÓN EN EL SNS**H) Líneas estratégicas:**

- I) Potenciación de la salud pública.
- J) Coordinación y gobernanza territorial.
- K) Equidad en salud.
- L) Reorientación de los servicios de salud.
- M) Intersectorialidad en salud.
- N) Empoderamiento en salud.
- O) Entornos saludables y seguros.
- P) Participación y acción comunitaria.

Q) Ejes de acción:

- R) *Poblaciones priorizadas.* En la primera fase de la estrategia se priorizan dos poblaciones: los menores de quince años de edad y los mayores de 50 años.
- S) *Entornos de actuación.* Crear un entorno social y medioambiental adecuado a los estilos de vida saludables (en infancia: sanitario, educativo y comunitario).
- T) *Factores abordados:* alimentación, actividad física, consumo nocivo de alcohol, bienestar emocional, seguridad frente a las lesiones.

U) Objetivos específicos

- V) Promover estilos de vida saludable, así como entornos y conductas seguras en la población infantil mediante la coordinación de intervenciones integrales en los ámbitos sanitario, familiar, comunitario y educativo.
- W) Promover estilos de vida saludables durante el embarazo y el periodo de lactancia.
- X) Promover el bienestar emocional en la población infantil.
- Y) Promover el envejecimiento activo y saludable en la población mayor de cincuenta años mediante la intervención integral sobre los estilos de vida saludables, así como sobre los entornos y conductas seguras de manera coordinada entre los ámbitos sanitario y familiar comunitario.
- Z) Prevenir el deterioro funcional y promover la salud y el bienestar emocional en la población mayor de setenta años, potenciando la coordinación de intervenciones integrales en los ámbitos sanitario, de servicios sociales y comunitario.

Fuente: MSSSI, 2014.

el entramado como parte sustancial de la política farmacéutica, despejando la incertidumbre a la que ha estado sujeto.

En septiembre de 2013 se aprobó una nueva resolución²⁴⁴ que modificaba las condiciones de financiación de los medicamentos de dispensación a través de las

244. Resolución 10 de septiembre de 2013 de la Dirección General de Cartera de Servicios del SNS y Farmacia, por la que se procede a modificar las condiciones de financiación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica del SNS mediante la asignación de aportación del usuario.

Nueva financiación de los medicamentos hospitalarios con aportación de los usuarios

farmacias hospitalarias, que a partir del día 1 de enero de 2014 requerirá de la aportación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud. La última modificación de la Ley del medicamento²⁴⁵, ya previó la equiparación de las dispensaciones con receta médica y aquellas otras con orden de dispensación hospitalaria a efectos de la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, que ahora se desarrolla.

La nueva medida regula específicamente la financiación de los medicamentos con reservas singulares en los servicios de farmacia de los hospitales, para la dispensación a los pacientes no hospitalizados, quedando sometidos a aportación del usuario. Se trata de 157 presentaciones de 43 medicamentos destinados a procesos crónicos y graves que, hasta

CUADRO III-45. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2013, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA*

(Enero-diciembre 12 y enero-dic. 13)

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	2013	Increment. % 13/12	2013	Increment. % 13/12	2013	Increment. % 13/12
Andalucía	1.596.564.202	-4,1	161.435.150	-5,1	9,9	1,1
Aragón	282.272.191	-7,1	26.019.337	-6,7	11,0	-0,4
Asturias	246.356.884	-8,2	22.610.730	-6,0	10,9	-2,4
Baleares	172.590.720	-4,9	16.273.864	-5,9	10,6	1,1
Cantabria	119.876.163	-6,0	10.435.569	-5,2	11,5	-0,8
Castilla-La Mancha	444.447.791	-9,0	41.466.538	-6,4	10,7	-2,8
Castilla y León	527.084.123	-6,2	48.043.912	-4,5	11,0	-1,7
Cataluña	1.315.116.472	-9,1	131.818.684	-6,9	10,0	-2,3
Canarias	407.675.137	-3,3	38.547.026	-3,8	10,6	0,6
Extremadura	278.039.527	-3,5	24.836.427	-4,2	11,2	0,6
Galicia	692.758.500	-2,5	59.999.811	-1,4	11,5	-1,1
Madrid	1.003.339.477	-5,1	97.066.688	-7,3	10,3	2,4
Murcia	313.521.485	-6,1	27.711.993	-6,5	11,3	0,4
Navarra	118.851.809	-7,4	10.888.274	-6,9	10,9	-0,6
C. Valenciana	1.105.948.082	-7,8	95.557.374	-7,9	11,6	0,1
País Vasco	467.138.649	-4,8	39.150.629	-7,2	11,9	2,5
La Rioja	63.512.237	-6,4	5.712.411	-5,8	11,1	-0,7
Ceuta	12.421.569	-5,2	1.086.317	-6,7	11,4	1,6
Melilla	10.728.993	-0,5	932.124	-4,1	11,5	3,7
Total nacional	9.183.244.011	-6,0	859.592.858	-5,9	10,7	-0,1

* Datos provisionales.
Fuente: MSSSI.

245. Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional del medicamento y productos sanitarios. Modificada a través del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

ahora, se hallaban exentos de pago por los usuarios, quienes desde enero de 2014 habrán de pagar el 10 por 100 de esos medicamentos hasta un máximo fijado en 4,20 euros.

La medida cuya entrada en vigor estaba prevista para 2013, tuvo que esperar unos meses a causa de las dificultades administrativas encontradas por las comunidades autónomas para su puesta en práctica, lo que ha venido a sumarse a la distinta acogida por parte de los agentes implicados en la materia regulada. Así, la carga económica que supone para muchos pacientes crónicos (se regulan medicamentos indicados en patologías de alta prevalencia) o la justificación de su oportunidad en el contexto de la política de racionalización del uso de medicamentos, han sido algunos de los elementos de debate en torno al nuevo copago.

5.6.3. Calidad y sostenibilidad del SNS

En 2011 el gasto sanitario público descendió nuevamente, alcanzando un volumen total de 67.626.350 euros, cifra inferior en un 2,2 por 100 a la registrada en 2010. La disminución de esta voluminosa partida en los dos últimos ejercicios, sobre los que se cuenta con información, ha roto la tendencia de crecimiento sostenido de las últimas décadas a un ritmo interanual superior al 5 por 100. En efecto, si desde los años setenta el incremento anual del gasto sanitario público había sido una constante, en respuesta a las necesidades derivadas de los propios cambios sociales y económicos, que incluyen, entre otros, un envejecimiento constante de la población, con el cambio de las necesidades de atención que ello conlleva, dando paso a un perfil de cuidado de la salud más orientado a la cronicidad, o el propio desarrollo tecnológico, cuya absorción por el sistema supone importantes desembolsos (cuadro III-46).

En 2009 el sistema sanitario (público y privado) alcanzó el mayor volumen de gasto de su historia, con una cantidad que entonces supuso un 9,6 por 100 en relación

Evolución del gasto sanitario en España y en la Unión Europea

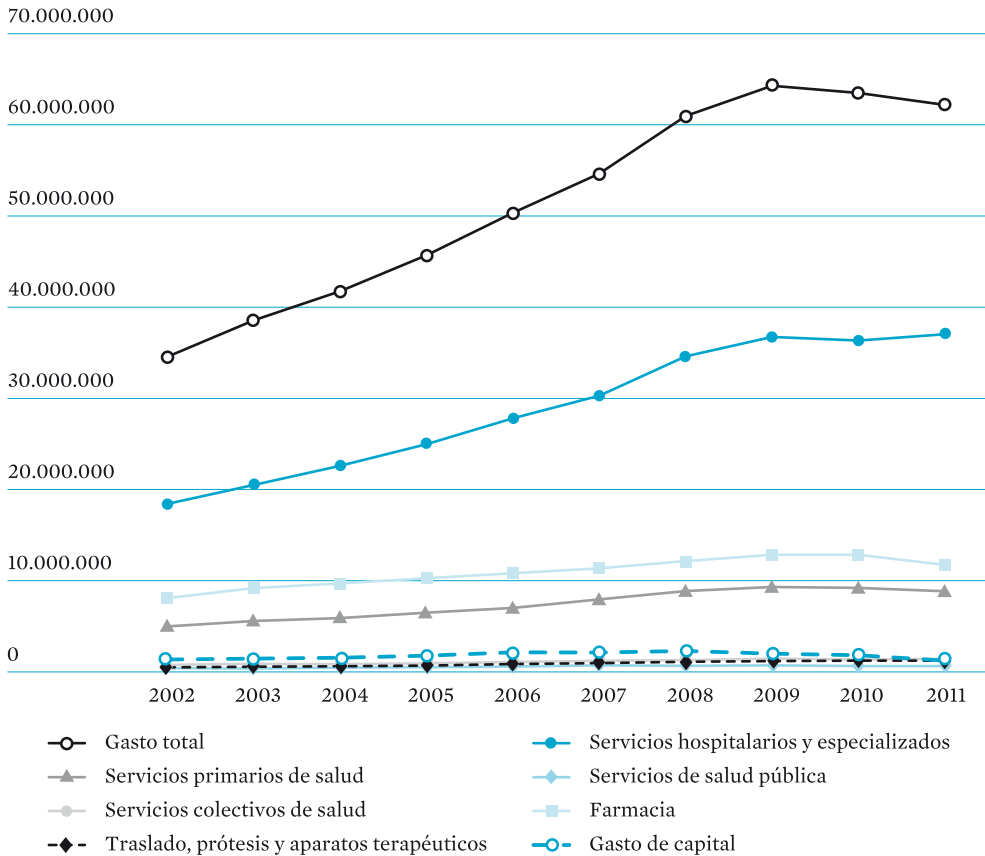
CUADRO III-46. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA

Año	Gasto total	Variación interanual
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	66.917.728	10,96
2009	70.463.779	5,30
2010	69.128.049	-1,90
2011	67.626.350	-2,17

Fuente: MSSSI, 2014.

GRÁFICO III-40. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO POR PARTIDAS, 2002-2011

(Miles de euros)



Fuente: MSSSI, 2014.

con el PIB nacional, tomando una posición equivalente a la del resto de los países de la Unión Europea. La crisis económica, agudizada a partir de entonces, trajo consigo una importante reducción del PIB en Europa y en España, donde, a pesar de la disminución del gasto sanitario, este, como proporción del PIB no ha bajado del 9,3 por 100 de 2011. Este porcentaje es el mismo que se registra en la Unión Europea como promedio.

Si se considera únicamente el gasto sanitario de carácter público, la cantidad equivalía en 2011 al 6,7 por 100 del PIB, lo que supone un leve incremento con respecto al ejercicio anterior. Ello se explica, a pesar del descenso del volumen de gasto, por la nueva caída del PIB en ese año.

El descenso del gasto sanitario público total se ha traducido en disminuciones en todas las funciones de gasto del SNS, lo que, a su vez, ha supuesto una cierta modificación de su estructura, que consolida la apuesta asistencial. En este sentido, la

CUADRO III-47. EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
	Porcentaje sobre el ejercicio anterior						Presupuesto total (miles de euros)	Presupuesto por habitante (euros)	
Todas las comunidades autónomas	8,01	4,23	1,46	-4,03	-1,51	-5,89	-0,21	53.052.299	1.135
Andalucía	9,56	2,73	0,01	-4,56	0,44	-10,03	-3,19	8.204.893	978
Aragón	6,78	7,58	1,51	-3,07	0,41	-12,73	-0,93	1.605.304	1.200
Asturias	2,22	13,93	5,19	-5,38	0,00	-4,23	-0,07	1.485.056	1.391
Baleares	10,18	5,03	-6,46	0,00	3,92	-3,95	1,77	1.195.017	1.076
Canarias	11,15	4,51	-2,49	-11,06	2,56	-1,07	1,15	2.607.637	1.239
Cantabria	4,64	5,14	0,30	-8,36	3,33	2,58	1,75	786.713	1.333
Castilla y León	9,36	2,26	3,22	-1,62	-0,92	-5,34	-1,43	3.200.341	1.271
Castilla-La Mancha	9,47	8,29	2,31	-3,58	-7,37	-6,27	-2,17	2.390.245	1.141
Cataluña	5,48	2,91	4,90	-6,95	-4,78	-5,35	-0,01	8.290.594	1.108
Comunidad Valenciana	7,18	3,74	1,07	-3,58	-0,41	-9,62	8,27	5.374.512	1.078
Extremadura	9,60	7,36	-1,36	-7,21	-3,73	-13,38	1,02	1.324.428	1.203
Galicia	7,40	3,52	-1,02	-4,87	-0,46	-3,16	-3,43	3.302.150	1.196
Madrid	6,97	2,43	-0,58	0,75	0,53	-0,85	-1,84	6.980.824	1.088
Murcia	12,37	4,99	708	1,95	-10,87	-13,11	3,59	1.623.243	1.110
Navarra	8,17	3,86	8,80	-1,50	-5,90	-6,34	4,26	893.089	1.398
País Vasco	11,70	8,52	2,36	-3,42	-0,47	0,26	-1,76	3.437.225	1.579
La Rioja	-3,09	0,47	2,38	-6,09	-5,27	-5,11	1,05	351.029	1.102

Fuente: MSSSI, 2014.

principal partida, los servicios hospitalarios y especializados, a pesar de haber contado con menos recursos, ha visto fortalecer su posición en el conjunto, llegando a ser responsable del gasto de seis de cada diez euros en el SNS, toda vez que implica gastos unitarios superiores al resto. En cambio, los servicios de atención primaria han respondido de una cantidad relativa inferior después de varios años de aumento leve pero constante. Por su parte, la atención farmacéutica ha vuelto a reducir su protagonismo, merced a la política de contención de esa partida (gráfico III-40).

Los datos sobre los presupuestos iniciales para 2014, sin ser definitivos, aproximan a la realidad de los recursos disponibles del SNS con una mayor actualización. De acuerdo con estos, tomando al conjunto de las comunidades autónomas, el presupuesto para ese año habría disminuido en un 0,2 por 100 con respecto al año anterior, en el que la bajada fue superior (5,9 por 100). Se sumaría, así, a otros tres años de descenso continuado, cuyo resultado es una disminución del presupuesto por persona y año de 113 euros con respecto al primer año de crisis económica. El actual se sitúa, como promedio de todas las comunidades, en 1.135 euros, si bien con notables diferencias entre unas y otras (cuadro III-47).

La preocupación por la sostenibilidad económica del SNS, que ha sido una constante mucho antes del inicio de la crisis, ha propiciado la proliferación de diversas líneas de análisis sobre la relación entre costes y efectividad de los procedimientos de atención a la salud. Si bien, parece que la duración de la crisis económica ha favorecido una mayor visibilidad de los estudios producidos, muchos de cuyos resultados podrían constituir la base para reestructurar los presupuestos sanitarios públicos de acuerdo con criterios sólidos de coste-efectividad.

Algunas herramientas para la aproximación a la sostenibilidad del SNS. El potencial de la relación coste-efectividad

de análisis sobre la relación entre costes y efectividad de los procedimientos de atención a la salud. Si bien, parece que la duración de la crisis económica ha favorecido una mayor visibilidad de los estudios producidos, muchos de cuyos resultados podrían constituir la base para reestructurar los presupuestos sanitarios públicos de acuerdo con criterios sólidos de coste-efectividad.

Tomando como referencia el Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD) al alta hospitalaria del SNS, el desarrollo de los grupos de diagnósticos relacionados (GDR) ha devenido en una herramienta de gestión hospitalaria de gran eficacia. Pero además podría ser un potente instrumento para la distribución de recursos a nivel nacional, mejorando además la calidad asistencial.

De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el MSSSI sobre Pesos y costes de los GDR, en 2010 los procesos atendidos con hospitalización en los hospitales generales del SNS tuvieron un coste medio aproximado de 4.920 euros. Los veinte procesos más frecuentes (28 por 100 de los casos) supusieron solamente el 2 por 100 del coste global de la muestra, incluyendo partos normales (2.014 euros), neumonía simple y gripe (4.086 euros) y parto complicado (2.208 euros). En cambio, los veinte procesos de mayor coste, apenas supusieron el 0,4 por 100 de los casos atendidos, aunque su coste global ascendió al 6 por 100.

Otro instrumento de gran interés en la evaluación de la relación entre la calidad de atención y los costes de los servicios sanitarios es el Atlas de variaciones en la Práctica

Médica (VPM)²⁴⁶. Utilizando en su análisis datos de altas hospitalarias, realiza desde 2002 un análisis continuo de las variaciones injustificadas de la práctica médica, infrautilización de cuidados efectivos, sobreutilización de cuidados sensibles a la oferta de servicios (inefectivos e ineficientes) y acceso desigual a cuidados necesarios. Entre sus líneas de investigación destacan la exposición desigual a los cuidados sanitarios, la utilización de fármacos en Atención Primaria, o la calidad y la seguridad de los servicios sanitarios.

El último Atlas analiza las hospitalizaciones potencialmente evitables (HPE) en seis procesos agudos que se producen en el contexto de una enfermedad crónica, concluyendo que en España durante los años 2008 y 2009 se produjeron 267.309 HPE, el 3 por 100 del total de las hospitalizaciones de esos años. La variación observada en las 199 áreas sanitarias del país muestra que la probabilidad de sufrir una hospitalización evitable se multiplica por tres en función del lugar de residencia (2,6 si se sufre insuficiencia cardíaca y por 12 en una angina diagnosticada). Las diferencias de tasas señalan a la ineficiencia del sistema en esos pacientes.

5.7. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El Sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD), que como tal sistema fue el último elemento de gran envergadura creado en el ámbito de la protección social en España, muestra desde sus inicios una evolución complicada por su coincidencia en el tiempo con la crisis económica. Si en los primeros momentos su puesta en funcionamiento se preveía como un proceso lento, puesto que debía incardinarse en la estructura de los servicios sociales ya existente, que resultaba deficiente para dar cobertura a la fuerte demanda de protección a las situaciones de dependencia, el inicio y el agravamiento de la crisis que han propiciado la bajada de los recursos dedicados a esta rama de la protección, han puesto de manifiesto sus dificultades de desarrollo.

Los presupuestos para esta partida aprobados en 2014 por parte del Estado (1.176 millones de euros), disminuyen en un 46,7 por 100 con respecto a los del ejercicio anterior (2.205 millones de euros), lo que da una idea de la situación de gran dificultad en la que se encuentra el Sistema. No obstante, cabe recordar que una parte muy importante del presupuesto de 2013 se destinó al pago atrasado de cotizaciones a la Seguridad Social de cuidadores en el entorno familiar, por lo que la evolución del presupuesto en el último ejercicio queda en cierta medida distorsionada.

En diciembre de 2013 el número de solicitudes para acceder al Sistema ascendía a 1.644.248, 7.590 más que en el mismo mes de 2012. Tras siete años de aplicación de la ley de dependencia²⁴⁷ parece lógico que el ritmo de presentación de solicitudes de valoración

246. Dependiente del Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, fue reconocido como válido para el Sistema de Información Sanitaria del SNS.

247. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

CUADRO III-48. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

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	390.819	4,63	4,63	341.609	87,41	167.143	1,98
Aragón	45.346	3,37	3,37	43.991	97,01	18.371	1,36
Asturias	34.689	3,25	3,25	32.909	94,87	15.596	1,46
Baleares	24.235	2,18	2,18	23.466	96,83	10.832	0,97
Canarias	40.390	1,91	1,91	29.251	72,42	11.584	0,55
Cantabria	23.241	3,93	3,93	23.196	99,81	14.694	2,48
Castilla y León	107.420	4,26	4,26	101.443	94,44	62.230	2,47
Castilla-La Mancha	88.880	4,23	4,23	83.804	94,29	36.177	1,72
Cataluña	281.626	3,73	3,73	274.836	97,59	139.540	1,85
Comunidad Valenciana	102.021	2,00	2,00	99.140	97,18	41.772	0,82
Extremadura	47.423	4,30	4,30	45.130	95,16	20.848	1,89
Galicia	82.938	3,00	3,00	81.017	97,68	38.879	1,41
Madrid	176.529	2,72	2,72	172.935	97,96	89.331	1,38
Murcia	78.526	5,33	5,33	59.636	75,94	27.935	1,90
Navarra	17.613	2,73	2,73	17.123	97,22	8.389	1,30
País Vasco	87.766	4,00	4,00	85.150	97,02	42.667	1,95
La Rioja	14.280	4,43	4,43	14.270	99,93	6.708	2,08
Ceuta y Melilla	3.937	2,35	2,35	3.792	96,32	1.893	1,13
Total	1.647.679	3,50	3,50	1.532.698	93,02	754.589	1,60

Fuente: Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). MSSSI, 2014.

Evolución de las solicitudes de atención por el SAAD

vaya descendiendo a medida que la población con necesidad de atención va siendo reconocida como dependiente. El año 2011 supuso, en este sentido, un claro punto de inflexión, con una evidente caída del número de solicitudes con respecto al año anterior, y desde entonces, ese ritmo, medido en número de solicitudes mensuales, no ha parado de disminuir; en 2013 se contrajo hasta situarse en 633 por mes, lo que contrasta enormemente con las 9.000 de 2011. Si el grueso de la población potencialmente objeto de atención parece haberse movilizado ya para obtener alguna prestación y, en consecuencia, el número de solicitudes anuales, tiende desde ese momento a ser residual, el proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmersa la sociedad española hace prever un cierto avance de las solicitudes como resultado del saldo entre las salidas del sistema (por fallecimiento) y las entradas (más numerosas a medida que aumenta el volumen de las cohortes de más edad).

Por su parte, el número de valoraciones realizadas por las administraciones competentes a lo largo de 2013 ascendió a 1.530.190, lo que dio como resultado una lista de

espera de más de 114.000 personas, cifra que parece haberse establecido como constante a lo largo de estos años de desarrollo del SAAD. La caída del número de solicitudes no ha tenido, por tanto, un efecto positivo en el ritmo de tramitación de expedientes, no obstante, es cierto también que algunas comunidades autónomas acumulan más retraso que otras en la emisión de dictámenes.

Dos de cada diez personas sometidas a valoración de acuerdo con el baremo común, no cumplieron los requisitos establecidos para su consideración como dependientes y por tanto quedaron fuera del sistema de atención. El resto, algo más de 1.240.000 personas reconocidas como dependientes, se distribuyen a lo largo de la escala de valoración de forma cada vez más equilibrada (en los primeros años de funcionamiento del sistema el grado III, correspondiente a los casos de mayor gravedad, acumulaba el mayor número, debido a la aplicación de un calendario que había previsto la incorporación en los primeros años de los casos más agudos, para continuar descendiendo hasta incluir a los de menor afectación).

Desajuste entre la entrada de solicitudes y la tramitación de expedientes: el problema de la lista de espera

CUADRO III-49. GRADOS Y NIVELES DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En porcentaje sobre el total de dictámenes en cada comunidad)

Ámbito territorial	Dictámenes	Grado III nivel 2 (%)	Grado III nivel 1 (%)	Grado II nivel 2 (%)	Grado II nivel 1 (%)	Grado I nivel 2 (%)	Grado I nivel 1 (%)	Sin grado (%)
Andalucía	341.609	9,03	13,59	11,57	19,36	11,10	16,32	17,31
Aragón	43.991	6,58	13,29	9,48	16,29	9,62	13,90	17,60
Asturias	32.909	7,73	10,61	7,72	12,22	8,60	12,65	24,66
Baleares	23.466	5,96	14,17	10,47	15,93	8,11	10,36	18,04
Canarias	29.251	14,15	20,65	12,42	14,95	8,57	8,51	8,93
Cantabria	23.196	9,06	14,74	10,94	15,05	8,56	10,23	15,53
Castilla y León	101.443	9,07	14,26	9,49	12,85	8,27	10,78	20,14
Castilla-La Mancha	83.804	6,74	11,85	8,12	12,35	9,05	15,73	20,93
Cataluña	274.836	5,92	12,80	10,00	16,50	7,93	12,63	18,02
Comunidad Valenciana	99.140	7,84	12,38	10,17	15,51	9,09	12,28	20,96
Extremadura	45.130	8,78	12,77	8,10	12,02	6,32	11,76	23,30
Galicia	81.017	10,66	16,06	11,87	15,97	8,88	11,66	12,35
Madrid	172.935	8,30	12,13	9,18	11,48	8,87	10,73	25,39
Murcia	59.636	13,93	15,82	12,89	18,37	9,79	10,02	7,07
Navarra	17.123	6,10	6,96	7,18	12,59	8,12	13,41	21,46
País Vasco	85.150	5,08	10,79	7,51	12,34	7,64	11,95	20,88
La Rioja	14.270	8,70	10,67	7,45	13,60	4,98	11,54	29,32
Ceuta y Melilla	3.792	6,43	9,84	7,59	10,21	5,20	9,41	30,17
Total	1.532.698	8,15	13,17	10,09	15,48	9,02	12,92	18,86

Fuente: MSSSI, 2014.

Algunas anomalías en la estructura de la población reconocida como dependiente

De acuerdo con los datos de gestión del SAAD a diciembre de 2013, el 34 por 100 de los dependientes lo son en grado I (dependencia moderada); el 36 por 100 posee grado II (dependencia severa) y el 30 por 100 ha sido valorado con grado III (gran dependencia). Si es cierto que esta estructura parece más cercana a la distribución real de la discapacidad en el conjunto de la población, no lo es menos que su evolución presenta algunos rasgos en cierto modo anómalos. En primer lugar debe recordarse que los cambios en el sistema de valoración de las situaciones de dependencia han limitado el acceso al grado III. Tampoco puede perderse de vista el hecho de que dicho grado de afectación se corresponde con el último escalón del sistema, del que se sale en importante número de casos por fallecimiento. Y, sin embargo, la tasa de reposición no está siendo la que cabría esperar en función del agravamiento de situaciones valoradas en años previos con grados II y I.

Llama, en este sentido, la atención la pérdida de registros en todos los niveles: el grado III contaba a finales de 2013 con 23.608 casos menos, el grado II por su parte

CUADRO III-50. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES

Ámbito territorial	Personas beneficiarias con prestaciones							Ratio de prestaciones por persona
	2010	2011		2012		2013		2013
	Número	Número	Variación 10/11 (%)	Número	Variación 11/12 (%)	Número	Variación 12/13 (%)	Número
Andalucía	180.402	191.330	6,06	190.160	-0,61	167.143	-12,10	1,98
Aragón	25.434	22.473	-11,64	21.125	-6,00	18.371	-13,04	1,36
Asturias	12.964	13.890	7,14	14.771	6,34	15.596	5,59	1,46
Baleares	9.060	10.404	14,83	9.399	-9,66	10.832	15,25	0,97
Canarias	8.645	10.505	21,52	11.851	12,81	11.584	-2,25	0,55
Cantabria	13.832	15.227	10,09	13.932	-8,50	14.694	5,47	2,48
Castilla y León	47.598	60.090	26,24	62.088	3,33	62.230	0,23	2,47
Castilla-La Mancha	36.541	39.081	6,95	38.441	-1,64	36.177	-5,89	1,72
Cataluña	110.140	118.890	7,94	137.269	15,46	139.540	1,65	1,85
Comunidad Valenciana	36.776	42.960	16,82	42.816	-0,34	41.772	-2,44	0,82
Extremadura	17.215	18.249	6,01	19.386	6,23	20.848	7,54	1,89
Galicia	32.897	34.092	3,63	39.040	14,51	38.879	-0,41	1,41
Madrid	45.910	76.674	67,01	81.275	6,00	89.331	9,91	1,38
Murcia	22.178	26.537	19,65	26.187	-1,32	27.935	6,68	1,90
Navarra	8.801	8.129	-7,64	8.637	6,25	8.389	-2,87	1,30
País Vasco	36.765	43.541	18,43	39.277	-9,79	42.667	8,63	1,95
La Rioja	7.624	7.716	1,21	7.391	-4,21	6.708	-9,24	2,08
Ceuta y Melilla	1.717	1.925	12,11	1.924	-0,05	1.893	-1,61	1,13
Total	654.499	741.713	13,33	764.969	3,14	754.589	-1,36	1,60

Fuente: MSSSI, 2014.

descendió en casi 9.000 y el grado más leve perdió casi 20.000 registros en un solo año, lo que sin duda ha supuesto una considerable bajada del gasto que implica la atención que establece la ley para las personas con esos perfiles.

Una vez reconocido el grado de dependencia, se establece el plan individual de atención (PIA), que recoge las prestaciones y servicios a las que la persona dependiente tiene derecho. El catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como para disponer de un asistente personal. Por otro lado, contempla incorporar los 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, si bien estos últimos hasta la fecha no se han desarrollado.

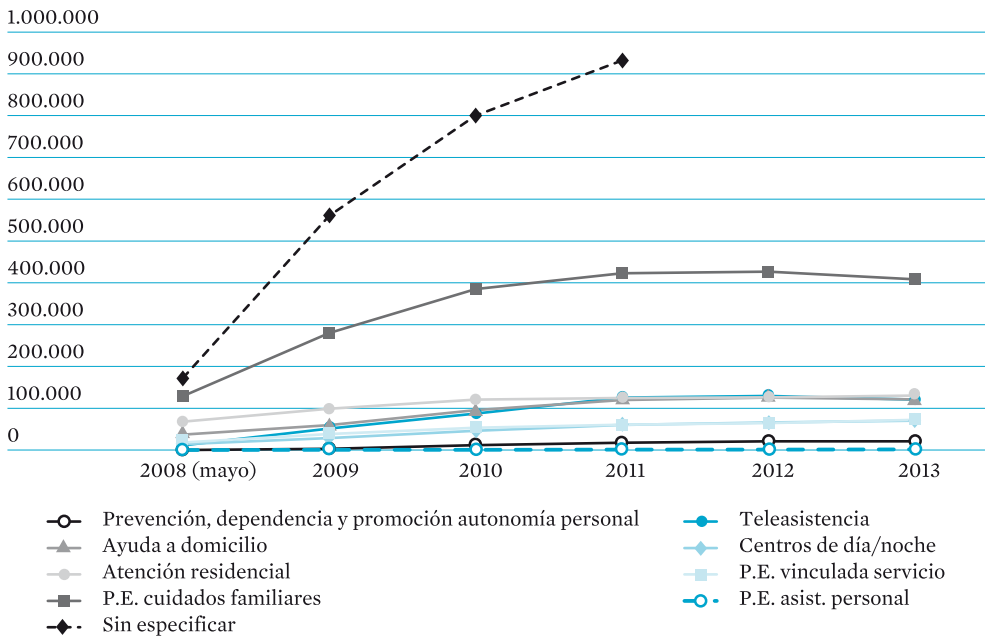
La evolución del número de prestaciones concedidas a quienes han sido valorados como personas con dependencia en los siete años de funcionamiento del SAAD, muestra quizá la cara más palpable de la situación actual del sistema. Con un descenso importante del número de resoluciones cada año, durante 2008 la media alcanzó casi 29.000 planes individuales de atención, cifra que disminuyó en un 31 por 100 en un solo año, y en otro 14 por 100 en el ejercicio 2010. Durante los años 2011 y 2012 se registraron nuevas e importantes bajadas, siendo el promedio mensual de ese último año de 2.000 PIAs. Durante 2013 siguió descendiendo el número de beneficiarios con prestación a un ritmo mensual de 927, que al final del año se tradujo en 11.127 prestaciones menos que en el año anterior.

Uno de los problemas a los que el SAAD ha tenido que hacer frente desde el principio es la dificultad para dar cobertura efectiva a la población con derecho reconocido a la atención. Desde los primeros años de gestión, el desajuste con la red de servicios sociales en la que se sustenta el derecho ha tenido como resultado una lista de espera cuyo volumen no ha dejado de aumentar hasta fechas recientes. En efecto, en el año 2012, con un número total de 230.200 personas sin atención, el SAAD había logrado reducir el volumen de su lista de espera considerablemente, pero aun así ese número constituía casi la cuarta parte de la población con derecho. En 2013, se produjo un nuevo descenso, hasta las 190.500 personas. Sin embargo, esta reducción no se ha debido a un incremento de las prestaciones (económicas o servicios) que, como se ha visto, han sufrido justo la evolución contraria, sino a una fuerte limitación de la tasa de reposición del contingente, cuyas pérdidas por fallecimiento no se compensan con nuevas entradas, merced a las nuevas condiciones de acceso, que retrasa el calendario de aplicación hasta el año 2015.

En lo que concierne a las prestaciones asignadas, en el año 2013 se registró un cierto cambio en la dirección demandada desde todas las instancias: por primera vez aumentaron en mayor proporción los servicios que las prestaciones económicas. A lo

Evolución de las prestaciones asignadas: un nuevo descenso

GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES OTORGADAS POR EL SAAD



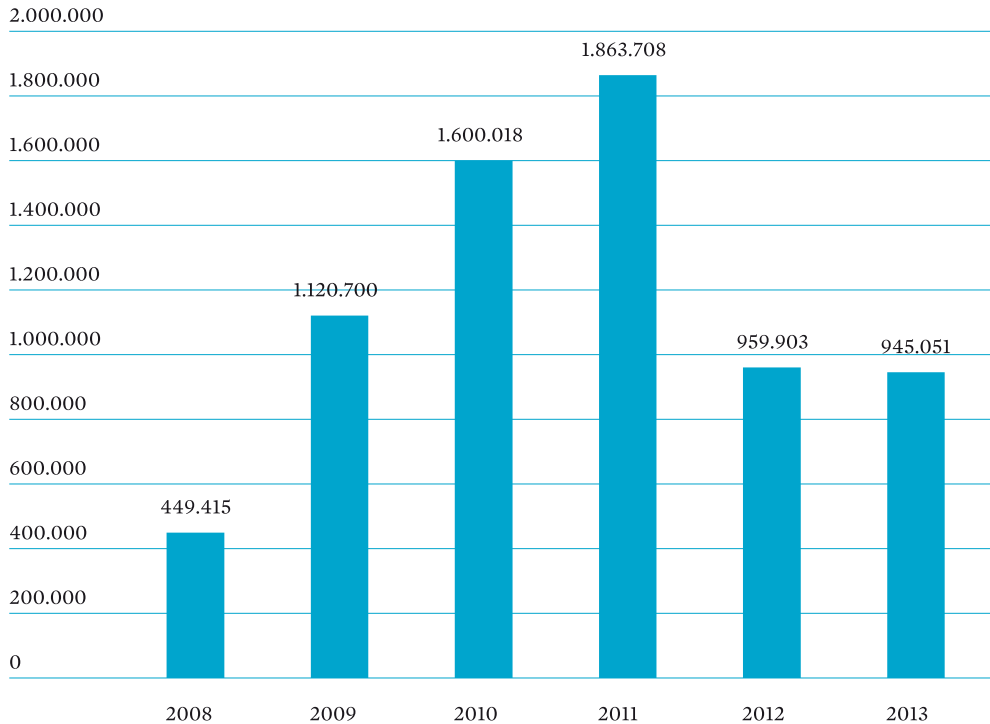
Fuente: IMSERSO, 2014.

Predominio de las prestaciones económicas, con un ligero incremento de los servicios

largo de su breve historia, el SAAD ha tendido a consolidar un modelo de atención en el que predomina la asignación de prestaciones económicas, al contrario de lo que promulgaba la ley, que preveía su participación en el sistema como algo residual y, en todo caso, complementario de los servicios de prevención y atención a las situaciones de dependencia, con el fin de garantizar la calidad y de promover, al mismo tiempo, la incorporación de las mujeres, principales proveedoras de cuidados en el entorno familiar, al mercado de trabajo.

La falta de una red de servicios sociales fuerte y bien consolidada, condición necesaria para acomodar al SAAD, que no contaba con una infraestructura propia, y que nacía con la presión de una potente demanda social de atención, parecía explicar la inicial derivación a las prestaciones de carácter económico. Pero ese inicio terminó consolidando una línea de actuación, que alimentada por la grave crisis presupuestaria, no se corrigió mediante el esperado refuerzo de los servicios sociales relacionados con la atención a la dependencia.

El resultado ha sido el claro predominio de la prestación económica para cuidados familiares, que absorben el 43 por 100 del total, si bien en el último año se ha contraído levemente. La atención residencial, que en su conjunto (centros de día, centros de

GRÁFICO III-42. EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE LAS PRESTACIONES CONCEDIDAS A LOS USUARIOS DEL SAAD

Fuente: IMSERSO.

noche y residencias) supone un 22 por 100 del total de las prestaciones, y ocupa el segundo lugar, mientras que la ayuda a domicilio se mantiene cerca del 13 por 100. También aumentaron en número y en proporción las prestaciones económicas vinculadas a servicios concretos, en consonancia con la insuficiencia del tejido de servicios sociales de carácter público, que favorece el recurso a los servicios privados²⁴⁸.

No obstante lo anterior, desde 2011, año en el que el sistema había concedido 1.863.708 prestaciones, el número no ha dejado de descender como consecuencia de las fuertes restricciones presupuestarias que ha experimentado en los últimos años. De acuerdo con los datos del IMSERSO, ese número se ha reducido a la mitad (en 2013 se redujeron levemente, habiendo sido 2012 el año de más intensa bajada).

Desde su origen el SAAD ha presentado deficiencias importantes en materia de información, de las que la Memoria ha ido dando cuenta año tras año, si bien también ha celebrado las mejoras que se han realizado en tiempos más

Nueva regulación del sistema de información del SAAD

248. No obstante, hasta el año 2011 los datos remitidos por las comunidades autónomas reflejaban un acusado problema de falta de concreción, incluyéndose una parte muy importante de los datos sobre prestaciones en el apartado “sin especificar”, lo que condiciona la interpretación del conjunto.

recientes. No obstante, la información publicada por el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) ha continuado resultando insuficiente en muchos aspectos y poco clara en otros, probablemente por la dificultad que supone recabar, organizar y presentar de manera operativa la ingente cantidad de información procedente de diecisiete administraciones autonómicas sin unas reglas comunes claras y precisas de presentación.

En este sentido, la ley de dependencia, previó en su artículo 37 el establecimiento de un SISAAD, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de información y la comunicación recíproca entre las Administraciones públicas, así como la compatibilidad y la articulación entre los distintos sistemas. Fue a través de la Orden de creación del SISAAD²⁴⁹ cuando se puso en marcha dicho sistema, que poco tiempo después dio muestras de una evidente necesidad de mejora.

La norma²⁵⁰ tiene por objeto establecer una nueva regulación del SISAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las Administraciones públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre estas, con el fin último de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión y explotación de la información, mejorando la calidad y la transparencia, la comprobación y el contraste de los datos, así como la elaboración de estadísticas periódicas.

Para ello, tal como se advierte en el texto, resulta necesario completar la información que se recoge en el SISAAD, con un contenido común de datos de todos los expedientes incorporados al mismo. Por eso se amplía, consolida y perfecciona la información que se reguló en la Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, incorporando los contenidos y requisitos acordados por el Consejo Territorial de 22 de septiembre de 2009 y de 10 de julio de 2012.

Para homogeneizar los citados datos, las comunidades autónomas trasladarán al IMSERSO mensualmente las altas, bajas, modificaciones, revisiones y traslados en el Sistema de Información correspondiente; también, con el fin de avanzar en la transparencia y conocer el coste total del SAAD, las comunidades autónomas expedirán anualmente un certificado que reflejará la aplicación de los créditos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación del mismo, y la aportación de la comunidad autónoma a esta finalidad.

El IMSERSO pondrá a disposición de las comunidades autónomas un sistema de información y la red de comunicación del SAAD que garantice la integridad y transparencia de los datos. No obstante, aquellas comunidades autónomas que decidan

249. Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal.

250. Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia.

mantener sus propios sistemas de información suscribirán Convenios de colaboración con el IMSERSO como instrumento regulador que garantice la transparencia, integridad e interoperabilidad de los sistemas, todo ello en el marco del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La reciente publicación del Avance de la evaluación del SAAD destaca algunos aspectos de la evolución del sistema de atención a la dependencia (recuadro III-21).

Avance de la evaluación del SAAD en 2013

En 2013 se procedió a la actualización del nivel mínimo de protección a las personas en situación de dependencia mediante la aprobación de dos normas: el Real Decreto 1050/2013 y el Real Decreto 1051/2013, que entraron en vigor en enero de 2014. El primero establece la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, los criterios para su asignación, así como la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas, para los beneficiarios valorados en grado III, gran dependencia, grado II, dependencia severa y grado I, dependencia moderada.

Actualización del nivel mínimo de protección

La principal novedad añadida por el Real Decreto es la incorporación del criterio adicional de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas a las variables aplicadas hasta entonces. Se ponderarán de manera positiva las prestaciones que dan atención a los beneficiarios a través de servicios, en relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar.

RECUADRO III-21. RASGOS DESTACADOS EN LA EVOLUCIÓN DEL SAAD

Mejora e incremento de la transparencia. En primer lugar con las evaluaciones de resultados, de las que se han realizado dos: una del periodo 2007-2011 y, otra, de 2012. Se han publicado ambas evaluaciones en el Boletín Oficial del Estado y se ha adquirido el compromiso público de realizar evaluaciones con periodicidad anual y publicidad en el diario oficial.

Regularización de las situaciones contempladas en el informe del Tribunal de Cuentas del periodo 2007-2011. Dicha regularización fue publicada en las estadísticas oficiales de 30 de abril de 2013 y, permitiendo recuperar 39 millones de euros para los Presupuestos Generales del Estado.

Incremento de la transparencia: el Real Decreto de nivel mínimo establece claramente los datos imprescindibles para las liquidaciones mensuales a las comunidades autónomas, así como los certificados de dichas comunidades de garantías de la información a introducir y el certificado anual de aportación.

Por último, la nueva Orden Ministerial que regula el sistema de información desarrolla este nuevo modelo que mejora la transparencia.

Fuente: MSSSI, IMSERSO, *Avance evaluación 2013 sistema de dependencia*, 2014.

RECUADRO III-22. ASPECTOS DESTACADOS EN LA EVALUACIÓN DEL SAAD EFECTUADA POR EL MINISTERIO

- AA) Beneficiarios con prestación.
- BB) Una vez procedido, con las comunidades autónomas, a la regularización de los datos reflejados en el informe del Tribunal de Cuentas y publicada la misma, por razones de transparencia, en las estadísticas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de abril de 2013, a fecha de 31 de diciembre de 2011 existían en el Sistema un total
- CC) de 738.587 personas beneficiarias con prestación. Esta misma cifra se ha situado, a 31 de diciembre de 2012 en 751.551 personas beneficiarias con prestación, lo que supone un aumento neto positivo de 12.964 beneficiarios, un 1,75 por 100 de incremento con respecto al año anterior.
- DD) Nuevas incorporaciones de beneficiarios con prestación.
- EE) A lo largo del ejercicio 2012 se incorporaron al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) 131.898 nuevas personas beneficiarias con prestación reconocida. Esta tendencia continuó durante el año 2013, en el que han sido 92.912 nuevas personas las que se han incorporado como beneficiarios con prestación.
- FF) Personas pendientes de recibir prestación.
- GG) A fecha 31 de diciembre de 2011, el número de beneficiarios pendientes de recibir la prestación ascendía a 305.941 personas, mientras que, a fecha 31 de diciembre de 2013 es de 190.503 personas. Durante el año 2013 y respecto a los datos a 31/12/2012 la reducción sería de un 17,57 por 100, es decir, 40.616 personas menos pendientes de recibir prestación.
- HH) Distribución de servicios y prestaciones económicas de cuidados familiares y efectos en el empleo.
- II) En la actualidad, los Servicios Profesionales de Atención a la Dependencia, superan a las Prestaciones Económicas de Cuidados Familiares: en 31 de diciembre de 2011 los Servicios suponían el 54,60 por 100 del total de la Atención, mientras que en 31 de diciembre de 2013 suponen el 56,79 por 100 del total, es decir, dos puntos porcentuales más. Esto tiene su efecto en el empleo de profesionales de los Servicios Sociales, ya que, a 1 de enero de 2013 eran 335.929 afiliaciones en alta en la Seguridad Social, mientras que a 1 de diciembre de 2013, ascienden a 342.147 altas. Es decir, 6.218 altas más en este periodo.

Fuente: MSSSI, IMSERSO, *Avance evaluación 2013 sistema de dependencia*, 2014.

Por otro lado, se establece el procedimiento para efectuar la verificación de la materialización de la aportación financiera de las comunidades autónomas de certificación anual. Por este medio las administraciones autónomas acreditarán su aportación financiera que ha de ser al menos de la misma cuantía que la concedida por la AGE.

Por su parte, el Real Decreto 1051/2013 regula las prestaciones y determina la intensidad de protección de los servicios, así como el régimen de incompatibilidad entre aquellos.

Por último, cabe añadir la modificación efectuada sobre el ámbito de aplicación del Registro de Prestaciones Sociales Públicas, ampliando los supuestos previstos. En este sentido, se añade las prestaciones económicas vinculadas al servicio para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, así como las relacionadas con la asistencia personal.

5.8. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

La crisis económica ha puesto a prueba a los servicios sociales, que constituyen el último escalón del sistema de protección social, tratando de mejorar situaciones de necesidad que pueden devenir en procesos de exclusión y aliviando estados de verdadera falta de integración social, a través de una red construida principalmente desde las corporaciones locales. Las consecuencias sociales de la crisis, que ha traído un fuerte incremento del número de personas desempleadas, así como del paro de larga duración y el descenso generalizado de las rentas de los hogares, han hecho patente la necesidad de aumentar el esfuerzo en favor de la igualdad, elemento clave en una sociedad próspera. Sin embargo, el incremento de la demanda derivada de la crisis no se ha traducido en un refuerzo de la oferta de atención a través de los servicios sociales, pues la exigencia del ajuste presupuestario ha repercutido negativamente en el gasto en esta partida desde 2010.

Además, la reciente reforma de las bases del régimen local puede añadir dificultad a un sistema que, lejos de estar consolidado, necesita más que nunca de un impulso que lo sitúe en una posición de fortaleza para hacer frente al reto de la integración como verdadero “sistema”, más allá de la fragmentación y el desigual desarrollo territorial. No es casual que dicha reforma se haya convertido en un nuevo pretexto para reclamar una ley de bases para los servicios sociales en España.

La reforma de la Ley de Bases del régimen local, aprobada en los últimos días del año tiene una notable relevancia en el terreno de los servicios sociales, que dejarán de ser competencia de las corporaciones locales, para quedar integrados en el registro de las competencias de las comunidades autónomas, lo que ha motivado la preocupación por la calidad y la continuidad de las prestaciones.

La reforma de la Ley de Bases del régimen local y sus consecuencias en los servicios sociales

En efecto, la nueva norma²⁵¹ modifica de manera sustancial el ámbito competencial de las corporaciones locales, afectando ineludiblemente a los servicios sociales, cuyo desarrollo ha estado ligado a la normativa autonómica en la materia, a falta de una ley de bases, y a la actuación de los ayuntamientos. En la actualidad

251. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

las prestaciones de la red pública de servicios sociales tratan de garantizar el derecho de protección ante situaciones de necesidad a través de varias acciones:

- La prevención de situaciones de desventaja social
- Apoyo social para superar situaciones de conflicto social e interpersonal, la falta de recursos básicos personales y las desventajas derivadas de la discapacidad.
- Asegurar a los menores de edad la protección necesaria cuando la situación lo requiera.
- Atender otras necesidades personales y colectivas en el ámbito de los servicios sociales.

Si bien se trata de derechos recogidos de forma genérica en la Constitución, fueron las comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos de autonomía, las administraciones que asumieron la competencia de los servicios sociales, aprobando sus propias leyes en esta materia.

De acuerdo con la nueva redacción del artículo 25 de la Ley de Bases del régimen local²⁵² el Municipio ejercerá, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de *evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*. Sin embargo, por delegación, podrán seguir siendo competentes en otras materias relacionadas con la atención primaria, aunque queda por definir con exactitud cuáles serán las competencias delegables por parte de las comunidades autónomas.

La Ley 27/2013, que en lo que concierne a los servicios sociales, entrará en vigor en diciembre de 2014, ha ocasionado la preocupación por el futuro de los servicios de proximidad en general, y en particular, por los servicios sociales, toda vez que no parece fácil transferir al ámbito autonómico en el plazo establecido la carga que supone la amplia red de profesionales, con la actividad de atención que despliegan a diario en beneficio de la población en riesgo de exclusión.

La realidad económica de las comunidades autónomas, cuyos presupuestos difícilmente pueden asumir más cargas en el contexto de la reducción del déficit, ha motivado las dudas sobre su capacidad para acoger las competencias que derivan de la nueva norma, así como sobre la continuidad de la atención a las personas en situación de vulnerabilidad, atendidas en la actualidad a través de los servicios municipales.

Por otra parte, cabe recordar que la reforma transfiere a las comunidades autónomas la gestión de competencias que eran propias de las corporaciones locales y que, como los servicios sociales, se basaban la proximidad, principio básico en este sector por la rapidez en la detección de problemas, la resolución y la prestación de

252. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local.

los servicios requeridos en cada situación. La nueva organización podría, en este sentido, ser causa de ineficiencias en un sector que asume la atención de situaciones de urgencia. Cabe recordar, además, la recomendación por parte de la Unión Europea sobre la idoneidad de la prestación de los servicios de inclusión desde la proximidad, pues el ámbito local es el más apropiado para evaluar, atender y hacer el seguimiento de las situaciones personales de fragilidad, resultando más eficaz la acción integradora. El medio rural, en este sentido, corre mayor riesgo de ver disminuidas sus posibilidades de atención.

La Memoria del Plan concertado es una de las fuentes principales para conocer la realidad de la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria en sus dimensiones básicas (equipamientos, coste y financiación por parte de la Administración General del Estado, autonómica y local). No obstante, como las administraciones autonómica y local tienen la capacidad de transferir fondos a los centros que proceden de créditos externos al Plan Concertado, recogiendo en las memorias de evaluación, algunos indicadores relativos a las aportaciones económicas pueden mostrar cierta heterogeneidad entre las distintas comunidades y ciudades autónomas. Además, los datos sobre su evolución adolecen de un retraso que dificulta el análisis actualizado. Por el contrario, la información relativa a los usuarios atendidos en los centros de servicios sociales aporta una idea más precisa sobre cada una de las prestaciones básicas de la red pública a nivel territorial.

El Plan Concertado tiene como objetivo desarrollar cuatro prestaciones básicas de servicios sociales: información y orientación; apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo y actuaciones específicas de prevención e inserción.

En 2011, los proyectos acogidos al Plan Concertado contaron en su conjunto, con un crédito que asciende a 1.551.871.856 euros. Debe decirse, no obstante, que en cuatro comunidades autónomas se destinaron aportaciones al Plan Concertado procedentes de créditos diferentes a este en porcentajes que oscilan entre el 14 por 100 y el 90 por 100 de la aportación global de esas comunidades autónomas. En otras cinco comunidades autónomas, las corporaciones locales aportan al Plan Concertado otros créditos en un porcentaje que varía entre el 1 por 100 y el 22 por 100²⁵³.

El conjunto de los proyectos financiados a través del Plan Concertado supuso un gasto total de 1.547.078.926,74 euros, de los que un 71,54 por 100 correspondió

*El debilitamiento del
Plan Concertado*

253. Esta variabilidad se explica de acuerdo con la Memoria del Plan Concertado porque: “dado que la planificación de los servicios sociales es privativa de las comunidades autónomas, son estas quienes, mediante convenios, convocatorias de subvenciones u otras modalidades, establecen las cuantías que concertan para cada municipio o agrupación. A partir de estas condiciones las corporaciones locales financian como estiman oportuno los servicios sociales de atención primaria de su ámbito de intervención”.

CUADRO III-51. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE USUARIOS DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA, 2000-2011

Año	Usuarios
2000	3.328.134
2001	3.555.349
2002	3.738.608
2003	3.969.860
2004	4.285.399
2005	4.641.446
2006	4.674.430
2007	5.423.208
2008	5.802.674
2009	6.736.399
2010	6.930.978
2011	6.874.352

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

al desarrollo de las prestaciones que se efectúan desde los Centros de Servicios Sociales, incluyendo los costes de los trabajadores con cargo a las mismas.

El 25,9 por 100 del total en Centros de Servicios Sociales se destinó a los gastos de personal considerado como de plantilla de los equipamientos. Esa proporción

CUADRO III-52. GASTO POR HABITANTE, 2011

Comunidades autónomas	Ratio gasto/ población PC
Andalucía	71,37
Aragón	18,95
Canarias	33,44
Cantabria	41,81
Castilla-La Mancha	13,51
Cataluña	26,61
Castilla y León	47,45
Madrid	25,42
Ceuta	13,28
Melilla	93,26
C. Valenciana	16,97
Extremadura	9,52
Galicia	29,22
Baleares	35,70
La Rioja	10,83
Asturias	52,66
Murcia	13,40
Total	34,73

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

CUADRO III-53. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN TOTAL, 2000-2011

Años	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Corporaciones locales	Euros (Miles)	Total
	% participantes	% participantes	% participantes		% Incremento A/A
2000	16,83	26,20	56,96	499.317	10,73
2001	16,91	28,19	54,90	526.531	5,45
2002	15,55	28,44	56,01	583.867	10,89
2003	14,01	28,28	57,71	648.180	11,01
2004	12,45	27,69	59,86	729.420	12,53
2005	10,94	28,01	61,05	829.830	13,77
2006	10,05	29,31	60,65	903.878	8,92
2007	9,48	30,42	60,10	1.001.366	10,79
2008	8,51	34,28	57,21	1.117.114	11,56
2009	7,15	43,59	49,26	1.344.412	20,35
2010	6,69	50,33	42,98	1.437.503	6,92
2011	5,58	50,55	43,87	1.551.872	7,96

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, 2011-2012*.

asciende hasta el 75,6 por 100 en los Centros de Acogida y hasta el 62,65 por 100 en los Albergues.

Para el resto de las partidas de Centros de Servicios Sociales, mantenimiento e inversiones, se asigna el 1,74 por 100 y 0,34 por 100 respectivamente. En cambio, en algunos centros, por su propia naturaleza, como es el caso de los Albergues y los Centros de Acogida, el gasto de mantenimiento se incrementa llegando a superar la tercera y la cuarta parte del total.

Según los datos recogidos en la memoria del Plan, el gasto medio por usuario de los servicios sociales es de 224,5 euros.

Si durante los primeros años de funcionamiento del Plan las aportaciones económicas de la Administración General del Estado (AGE) tendieron a aumentar, alcanzando una proporción sobre el total del 25 por 100, a partir de 2010 han ido reduciéndose hasta situarse en un modesto 5,6 por 100. Ello se explica en primer lugar por la derivación hacia el Sistema para la Autonomía y Atención a las situaciones de Dependencia (SAAD), pero también por la bajada del presupuesto destinado a la acción social.

Por su parte, las comunidades autónomas, que en los primeros años aportaron en torno a la tercera parte del total, en la actualidad participan en su conjunto con una proporción superior al 50 por 100. Las corporaciones locales, que en los años noventa asumían la mayor parte del gasto, en los últimos años han ido disminuyendo su aportación hasta situarse en el 44 por 100 de 2011. En lo que concierne al tipo servicio prestado, la mayor parte del gasto (el 82 por 100 del total) es absorbido por la ayuda a domicilio.

A lo largo de ese año un total de 50.974 personas trabajaron en el marco del Plan Concertado, siendo la mayor parte (75 por 100) trabajadores temporales, contratados con cargo a programas concretos de los centros y solo el 25 por 100 formaban parte de plantilla.

Los datos sobre la población asignada a cada trabajador del sistema muestran una amplísima variedad de situaciones y muy distintos niveles de presión en función del territorio, siendo la ciudad de Ceuta la que muestra la situación más difícil, con un ratio trabajador/población que supera las 20.000 personas. En el otro extremo, Andalucía, Asturias y Galicia son las comunidades con más trabajadores en servicios sociales mostrando ratios de 277, 500 y 690 respectivamente.

El Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), herramienta principal para conocer la realidad social atendida a través de los servicios sociales, recoge los datos básicos de los usuarios de dichos servicios en atención primaria. Se configura a través de expedientes familiares por lo que constituye una base de datos de tipo censal, en lugar de depender de una muestra.

Los usuarios de la red de servicios sociales

Creado a mediados de los años noventa por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con las comunidades autónomas a través de Convenios de colaboración, el SIUSS ha sido objeto de diversas modificaciones técnicas para mejorar la calidad de los datos y la transparencia de la información.

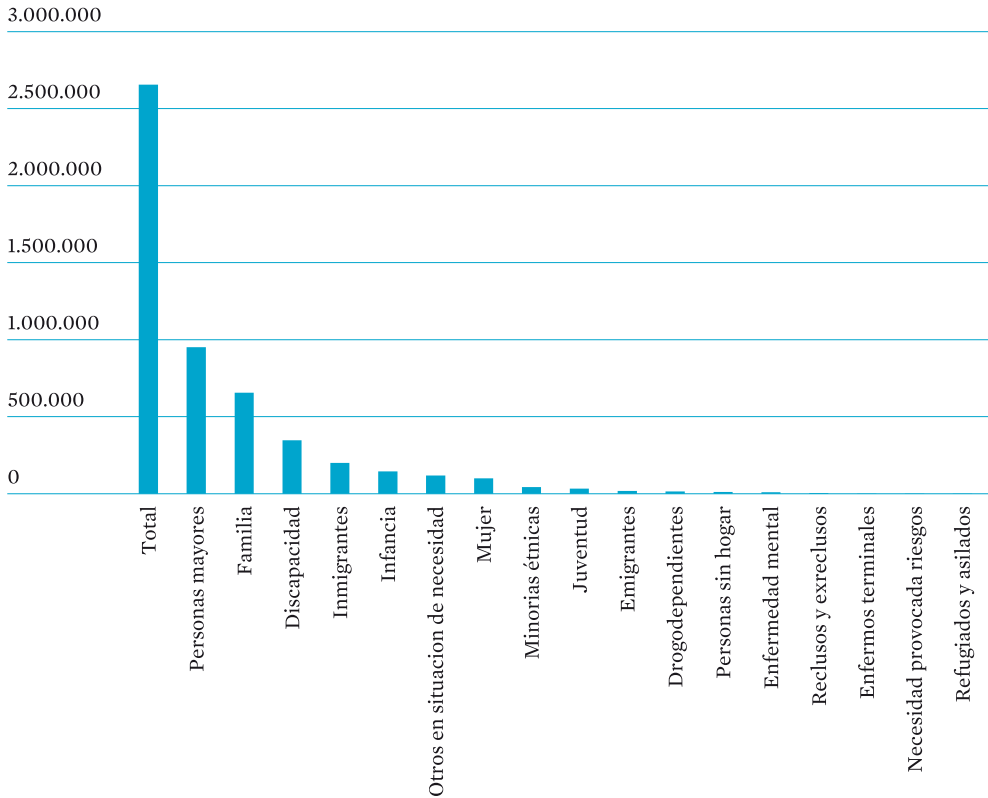
El SIUSS está estructurado en cuatro niveles: Unidad de Trabajo Social (el contenido y desarrollo de la Ficha Social), Centro de Servicios Sociales (define las UTS y sus zonas y puede realizar explotaciones de los datos), comunidad autónoma (define la estructura de los Centros y sectores de su territorio, así como el denominado 4º nivel de los recursos específicos. Puede realizar explotaciones de los Centros de Servicios Sociales) y el propio Ministerio (da acceso a las comunidades autónomas y realiza las explotaciones de todo el territorio).

Con 1.188.878 usuarios en 2011, los servicios sociales atendieron prácticamente al mismo número de personas que en el ejercicio anterior, lo que supuso un freno importante al incremento de la actividad que se había registrado durante los tres años anteriores. Ello da cuenta de la falta de capacidad para asumir la carga de atención que derivaría del aumento del número de hogares con necesidad de ayuda que viene produciéndose en el contexto de la crisis²⁵⁴ y que en gran parte son atendidas por organizaciones sin fines de lucro.

Tal como revela la memoria del SIUSS, a lo largo de los últimos años se han producido cambios importantes en las necesidades de la población, en la aparición de nuevas leyes y, por tanto en la respuesta por parte de los servicios sociales de atención primaria. Así pues, desde 2007 el sector que más demanda ha recibido ha sido el

254. Véase apartado 6, *Inclusión social*.

GRÁFICO III-43. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN SECTOR DE REFERENCIA, 2011

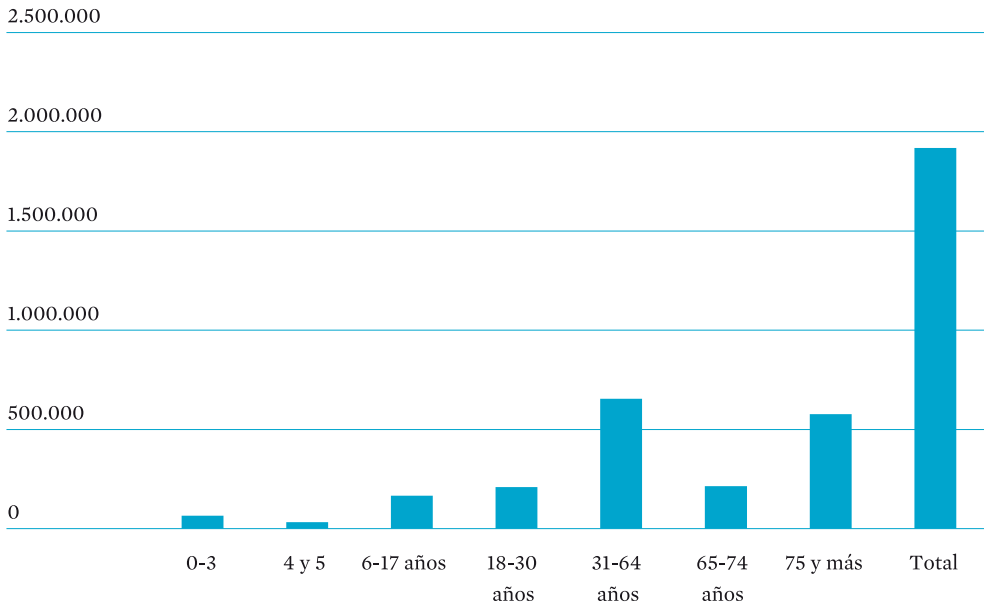


Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

de las familias, en general, así como los inmigrantes y personas en situación de necesidad no catalogadas en el resto de los colectivos registrados en el sistema. En cambio, las personas mayores y las personas con discapacidad han reducido la demanda de los servicios de atención, como consecuencia de la derivación de una parte importante de esos colectivos al SAAD, que entró en funcionamiento en el año 2008.

Desde el inicio de la crisis los datos registran un considerable aumento de la demanda de las ayudas que responden a necesidades primarias (emergente o de urgente necesidad, salario social, alimentos, etc. En el sector de familias, los recursos relacionados con la cobertura de necesidades primarias, que implicaban en 2007 el 33 por 100 del conjunto de las intervenciones, se han incrementado hasta suponer el 50 por 100 en 2011. Lo mismo ha ocurrido con el sector de la infancia; las ayudas relacionadas con aspectos muy básicos se han incrementado, desplazando en la estructura a otras de menor importancia vital (la ayuda de emergencia o urgente necesidad pasó del 4 al 11 por 100). Y lo mismo sucedió en el ámbito de la juventud, en el que

GRÁFICO III-44. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN LA EDAD, 2011



Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

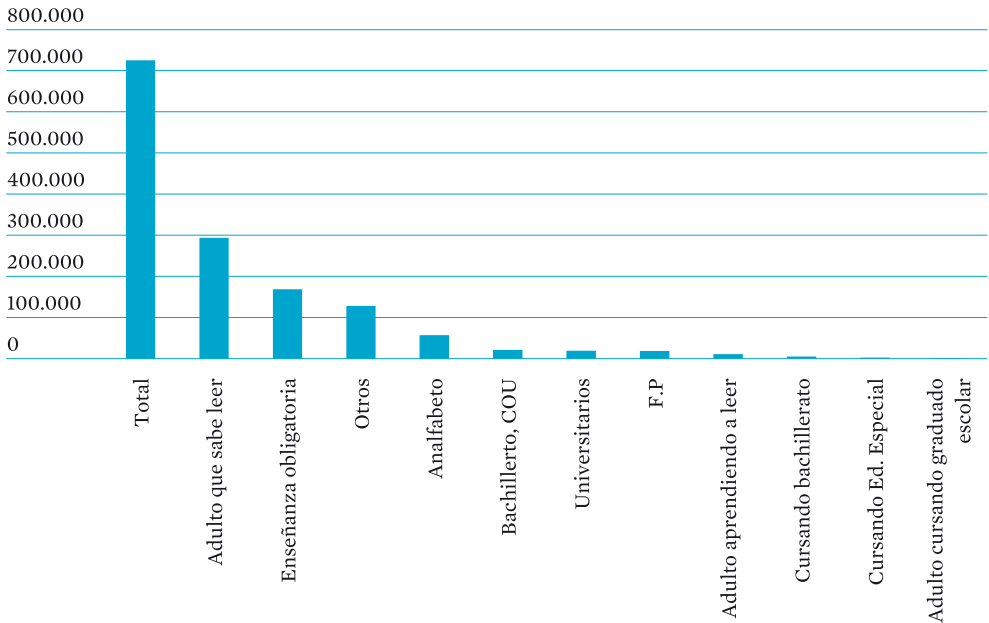
las intervenciones relacionadas con la cobertura de subsistencia, salario social y ayuda de emergencia se incrementaron el periodo de referencia.

En cambio, en el sector de personas mayores, experimentaron fuertes crecimientos las actuaciones relacionadas con la derivación al Sistema Nacional de Dependencia y con la solicitud de información sobre la dependencia, recién creado en 2007.

Si se atiende a la edad, el segmento que cuenta entre 31 y 64 años es el más representativo si hubiera que trazar un perfil del usuario de los servicios sociales en España, seguido del sector de 75 y más años. No obstante, es muy probable que otros grupos de menor edad hayan incrementado su presencia en el sistema en los últimos años como consecuencia de la crisis económica y el incremento del desempleo.

El nivel de estudios ofrece, por su parte, un perfil previsible, por cuanto que los niveles con mayor presencia entre los usuarios de servicios sociales son los más bajos, esto es, los que saben leer y escribir pero carecen de título, son los usuarios más frecuentes, seguidos por aquellos que únicamente tienen educación obligatoria. Por el contrario las personas que realizaron el bachillerato, que disponen de título universitario o formación profesional se encuentran representadas en una medida muy inferior. No obstante, es posible que los datos más recientes presenten un panorama en el que los estudios superiores no sean tan infrecuentes en la estructura de la población atendida por los servicios sociales (los datos del SIUSS se hacen públicos con cierto retraso), ya que algunas organizaciones de carácter no público advierten del incremento del número de personas con estudios superiores que solicitan ayuda.

GRÁFICO III-45. PERFIL DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, 2011



Fuente: MSSSI, *Memoria del Sistema de Información de los Usuarios de Servicios Sociales, 2013*.

El conjunto de las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) constituido por los distintos programas autonómicos destinados a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, incluye también procesos de intervención social, dedicados a prevenir la exclusión y a favorecer la integración social. Formando parte del Sistema público de Servicios Sociales, y siendo competencia exclusiva de las comunidades autónomas, guarda un elevado nivel de complejidad que deriva precisamente de la variedad de criterios para su prestación, ya que cada administración cuenta con normas propias de acceso, cuantía, duración etc.

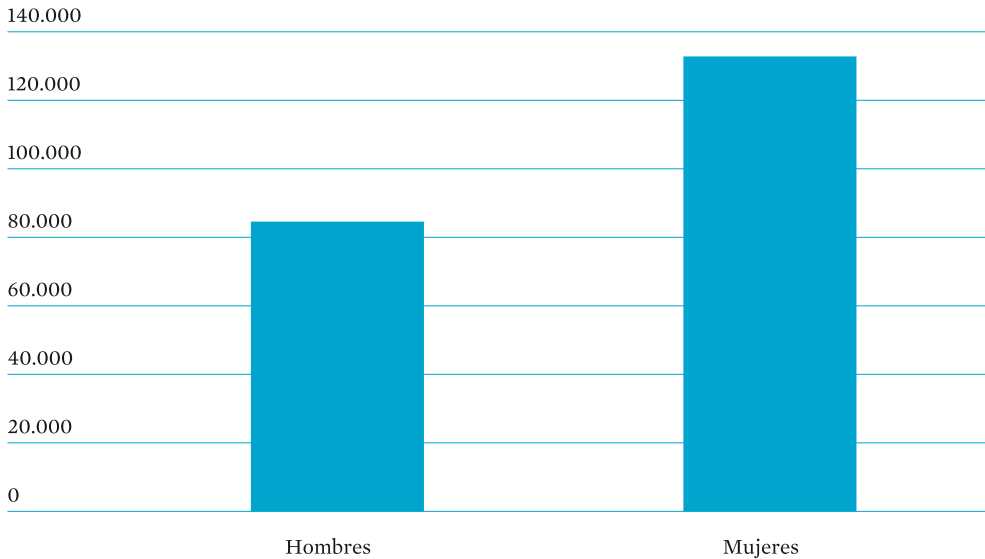
El Informe de Rentas Mínimas de Inserción que elabora el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recopila y pone en común los principales datos de la gestión de las prestaciones de Rentas Mínimas de Inserción (RMI), con el objeto de conocer y divulgar los resultados anuales de esta prestación, presentando el panorama existente a nivel estatal²⁵⁵.

De acuerdo con la última edición del informe presentado por el ministerio, el promedio de la cuantía máxima de las RMI se eleva a 646 euros, en línea con el salario mínimo interprofesional de 2012 (641 euros), si bien detrás de ese valor existen grandes

La evolución de las Rentas Mínimas de Inserción en situación de crisis

255. MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2012*.

GRÁFICO III-46. TITULARES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN SEGÚN SEXO



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, 2012.

diferencias territoriales. En la Comunidad Foral de Navarra, que es la más generosa, la cantidad máxima concedida asciende a 962 euros mensuales prorrogables hasta los dos años, seguida por el País Vasco con 870 euros, mientras que Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid, que se sitúan en la última posición, asignan como máximo 540 euros mensuales a cada unidad convivencial.

Todas las administraciones autonómicas han establecido un umbral de acceso en la edad del beneficiario, situándose esta en los veinticinco años en la mayoría de ellas. También se exige que la unidad convivencial cuente con una cierta antigüedad, que por lo general es de seis meses o un año. Lo mismo ocurre con la antigüedad del empadronamiento, cuyo periodo mínimo para el acceso suele ser uno o dos años, si bien, muchas comunidades han establecido recientemente condiciones más duras en lo que concierne al tiempo de residencia exigible.

En los últimos años han ido ganando peso las medidas de inserción laboral vinculadas a las RMI, que en unos casos se destinan a los titulares de la prestación y en otros a todos los miembros de la unidad familiar mayores de dieciocho años.

En 2012 un total de 217.348 personas recibieron en España la prestación económica en calidad de titulares. De ellos, el 61 por 100 fueron mujeres y el 39 por 100. Esta mayor presencia femenina se da en todas los grupos de edad, si bien se observa que las diferencias más destacadas se encuentran en los extremos, es decir, entre la población más joven y la de más edad, reduciéndose entre la población de edad intermedia. Este hecho muy probablemente responda a la mayor incorporación y estabilidad laboral de las mujeres de estas edades respecto a las más jóvenes, más afectadas por el

desempleo y la temporalidad, y las más mayores, en las que las tasas de actividad son inferiores. Como la RMI se concede a núcleos convivenciales, una parte importante de los beneficiarios son dependientes de los titulares, alcanzando en 2012 un número total de 556.857 personas (titulares y dependientes), con una proporción de hombres y mujeres más equilibrada.

En cuanto a grupos de población, predomina la población inmigrante, familias monoparentales, así como la población con menor nivel de estudios. Entre los titulares de este tipo de ayudas predomina, asimismo, la población más joven (con edades comprendidas entre los 18 y los 44 años), lo que probablemente responda a que es en ese tramo de edad donde mayoritariamente se encuentra la población inmigrante, una de las beneficiarias más frecuentes de las RMI.

Si en los primeros años de la crisis económica el número de beneficiarios aumentó considerablemente, de acuerdo con los datos del Ministerio, a partir 2011 el ritmo disminuye drásticamente y entre 2011 y 2012 se recogió un crecimiento ciertamente exíguo en comparación con esos primeros años. En el último ejercicio el número de titulares incluso descendió (-2,94 por 100) como consecuencia probable del endurecimiento casi general de las condiciones de acceso al sistema.

Lo mismo ocurre con el gasto total ejecutado en esta prestación: los primeros años de crisis vieron aumentar de manera considerable los recursos destinados a esta partida de las comunidades autónomas, que aumentaron en un 41 por 100 entre 2008 y 2009 y un 24 por 100 en el ejercicio siguiente, descendiendo a partir de ese momento el ritmo de aumento, hasta el 1,4 de 2012.

La evolución del gasto medio por unidad de convivencia arroja valores similares; los primeros años de crisis se registró un incremento continuo de las cantidades dedicadas a cada familia, pero en el último ejercicio la cantidad decrece, a pesar del escaso

CUADRO III-54. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

Años	Cuantía máxima	Núm. titulares	Núm. dependientes	Gasto ejecutado
2002	8.622	82.354	239.965	250.754.934
2003	8.712	95.553	282.121	296.275.013
2004	8.656	96.899	276.681	328.488.529
2005	9.162	100.835	265.708	364.395.918
2006	10.124	102.662	256.624	368.516.581
2007	10.690	103.071	196.685	417.543.607
2008	11.228	114.257	236.970	440.584.259
2009	11.806	156.858	265.436	619.254.159
2010	11.215	192.633	318.662	766.731.832
2011	12.266	223.940	323.723	843.113.610
2012	12.269	217.358	339.499	854.748.514

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción, 2012*.

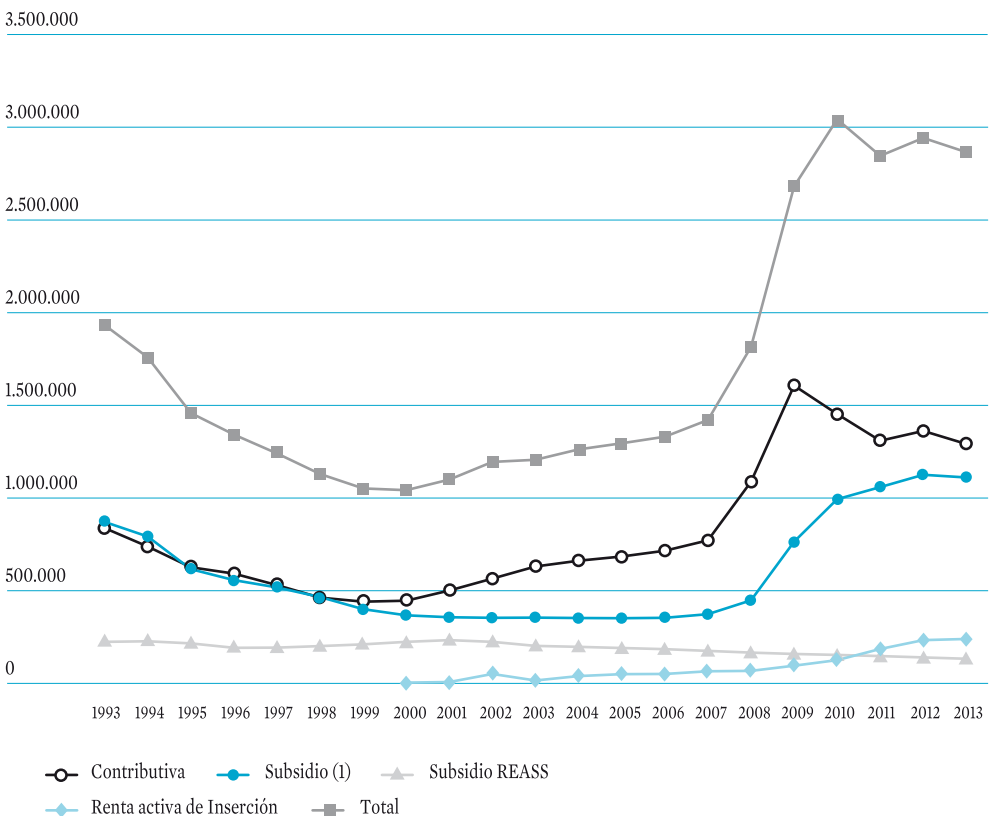
incremento del número total de perceptores, pero en consonancia con el decaimiento del gasto total en RMI.

5.9. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En el ámbito del sistema de protección social por desempleo, el año 2013 ha estado marcado principalmente por la disminución del volumen total de beneficiarios del sistema, así como por un descenso de la tasa de cobertura hasta alcanzar cifras similares a las de hace una década. El agotamiento de las prestaciones de un volumen cada vez mayor de trabajadores por el avance del desempleo de larga duración y la dificultad de reincorporación al mercado laboral, pone de manifiesto la necesidad de activar todos los mecanismos para evitar que la desprotección siga aumentando y potenciar la coordinación con las políticas activas para mantener la conexión con el mercado laboral y aumentar las oportunidades de los desempleados, con una especial consideración hacia los colectivos más azotados por el desempleo, como los jóvenes y los mayores de 45 años.

GRÁFICO III-47. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1993-2013

(En medias anuales según el tipo de prestación)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

GRÁFICO III-48. TASA MEDIA DE COBERTURA, 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

El volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo osciló durante 2013 entre 3.062.396 de beneficiarios, alcanzado en enero y el mínimo de 2.721.296 que, de nuevo, correspondió al mes de septiembre (gráfico III-49).

Ello se ha traducido en una disminución del volumen medio total de perceptores de prestaciones por desempleo de un 2,6 por 100 con respecto al año anterior, situándose la media anual del número de beneficiarios en 2013 en 2.865.153²⁵⁶ (gráfico III-47).

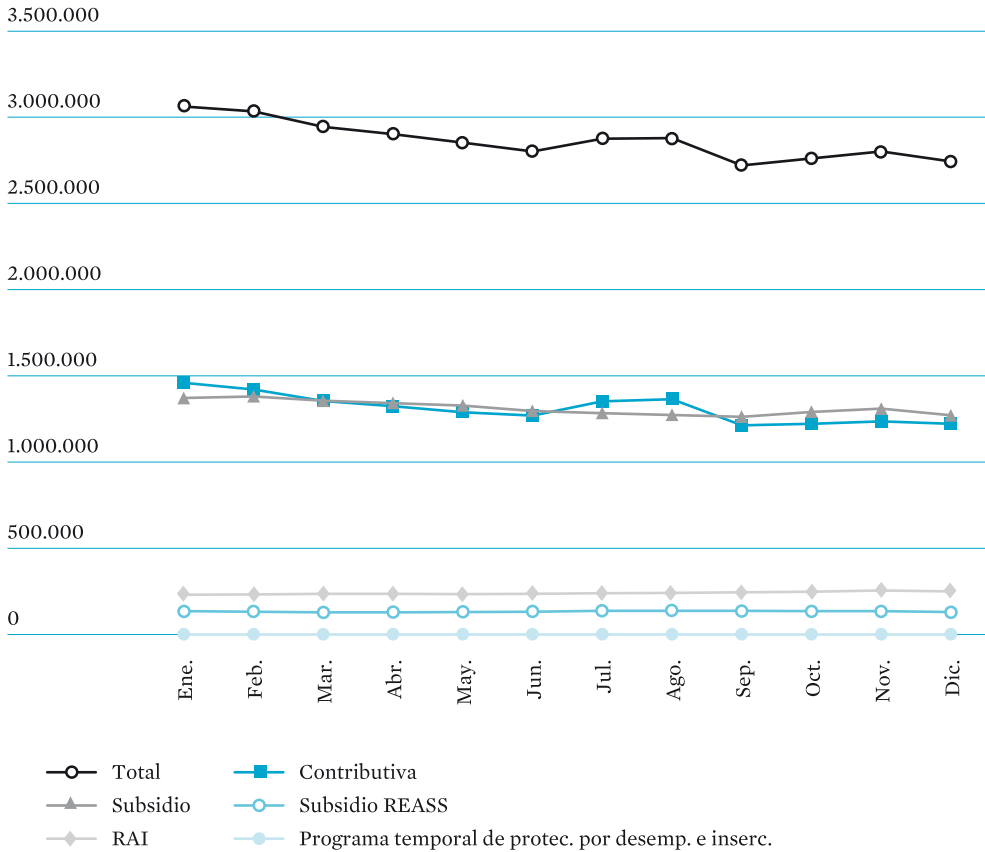
La tasa de cobertura media se situó en 2013 en 62,26 por 100, lo que comparado con el año anterior (con una tasa de 65,81 por 100) supone un descenso de un 5,4 por 100, situándose en el nivel más bajo desde 2004. El nivel más alto en dicha tasa se alcanzó en 2010, con un 78,44 por 100 de desempleados que recibían algún tipo de prestación. Los datos actuales indican una continuidad en la tendencia iniciada en 2011 hacia el aumento de la desprotección social de cada vez un mayor número de desempleados que implica el descenso progresivo de la tasa de cobertura (gráfico III-48).

Si comparamos los datos de cobertura en España con el resto de la Unión Europea, tomando como información los datos disponibles que corresponden al año 2010, se observa que los países con mayor cobertura en protección por desempleo, en torno a un 92 y 89 por 100, fueron Dinamarca y Finlandia respectivamente. Mientras que países como Letonia o Bulgaria apenas sobrepasaron un 21 por 100 de tasa de cobertura, lo que coincide además con las altas tasas de desempleo de estos países²⁵⁷.

256. Registrados como demandantes de empleo por el SEPE, sin incluir por tanto a los solicitantes del primer empleo ni a las personas que no reúnan los requisitos de cotización.

257. Comisión Europea. *Employment and Social Developments in Europe 2013*.

GRÁFICO III-49. EVOLUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2013
(Último día de cada mes)



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Este progresivo descenso de la tasa de cobertura en nuestro país, unido al continuo avance del paro de larga duración, dibuja un escenario en términos de protección por desempleo nada alentador. Uno de los efectos de la crisis ha sido la elevada tasa de paro de muy larga duración (2 años o más) respecto del total de desempleados, proporción que ha aumentado de forma alarmante en los últimos años. Considerando que el periodo máximo de duración de la prestación contributiva de desempleo es de 24 meses, existe un elevado volumen de personas que ha perdido el derecho a cobrar este tipo de prestación sin que haya logrado su reincorporación al mercado laboral. En 2013, según datos de la EPA, el volumen de personas desempleadas de muy larga duración ha aumentado en 6 puntos porcentuales hasta alcanzar el 36 por 100 respecto del total de desempleados.

En media anual, el descenso del número de perceptores de prestaciones por desempleo en 2013 ha sido especialmente apreciable en el nivel contributivo que alcanzó a 1.310.915 beneficiarios, y a diferencia del año anterior, descendió un 5 por 100. En cambio, el volumen de perceptores del nivel asistencial apenas experimentó un descenso de un 1 por 100 con respecto a 2012.

Descenso en el volumen de perceptores

A todo ello hay que destacar un año más, el peso del nivel asistencial, superando ligeramente este año en media anual el volumen de beneficiarios del nivel asistencial, con un total de 1.313.986, a los perceptores del nivel contributivo que alcanzaron la cifra de 1.310.915.

Hay que tener en cuenta además que estos datos no incluyen el número de beneficiarios del Programa Prepara que se contabiliza entre las cifras correspondientes a los destinatarios de las políticas activas. En 2013, se registraron 136.868 altas en el citado Programa, correspondiendo el mayor número (36.595) al grupo de edad comprendido entre 35 y 39 años. Del número total de beneficiarios, en 2013 obtuvieron colocación con posterioridad a su solicitud 43.146 beneficiarios, de los cuales 24.046 fueron varones y 19.100 mujeres.

Considerando los datos correspondientes al mes de diciembre de 2013, los beneficiarios totales de las prestaciones por desempleo fueron 2.742.905, con un descenso respecto al mismo mes del año anterior del 17,4 por 100. El número de solicitudes de prestaciones a nivel nacional registradas ese mes ascendió a 740.690, lo que supone un 14,2 por 100 menos que el mismo mes del año anterior. Las altas tramitadas han sido 718.064, lo que supone una disminución del 13,6 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior.

Por comunidades autónomas, un año más el mayor número de beneficiarios correspondió a Andalucía, con 586.500 perceptores, casi un 4 por 100 menos que el año anterior, seguida de Cataluña con 411.500, un 5 por 100 menos que en 2012 y en tercer lugar, a diferencia del año anterior que correspondió a la Comunidad Valenciana, se situó este año Madrid con 312.900 perceptores, un 2 por 100 menos que el año anterior (cuadro III-55).

Beneficiarios por comunidad autónoma

Con respecto a las diferencias en la percepción de las prestaciones en función del sexo y edad de los beneficiarios, en 2013 se observa una disminución ligeramente mayor en el volumen de perceptores varones, un 2,7 por 100 menos, que en el caso de las mujeres, cuyo descenso fue del 2,3 por 100 respecto al año anterior.

Por edades, de nuevo el grupo más numeroso, en coherencia con su mayor peso dentro de la población activa, fue el de 25 a 54 años, 2.042.100 beneficiarios que representaron el 75 por 100 del total de los perceptores y experimentaron un descenso respecto del año anterior de 3,6 por 100.

El único grupo de edad que aumentó respecto de 2013 fue el de 55 y más años, un 6 por 100 más. El que más descendió fue el de los jóvenes entre 16 y 19 años, grupo menos

CUADRO III-55. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2004-2013
(Miles de personas, en media anual)

Años (media anual)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1.065,1	1.103,9	1.145,6	1.246,3	1.648,4	2.522,3	2.889,0	2.698,5	2.801,9	2.731,8
Andalucía	199,1	213,9	236,2	272,6	367,9	537,6	627,1	586,0	610,0	586,5
Aragón	21,7	23,2	23,4	24,6	34,1	60,5	68,0	63,5	65,1	65,0
Asturias	27,3	27,8	28,2	29,5	34,8	49,0	54,9	53,7	58,8	58,5
Baleares	31,7	31,7	32,1	33,9	45,0	65,3	75,0	70,3	70,6	66,8
Canarias	69,3	70,5	73,0	80,6	110,3	162,6	188,0	167,0	169,4	159,4
Cantabria	11,9	12,3	11,9	12,1	16,2	25,2	28,4	27,4	29,7	30,9
Castilla-La Mancha	40,1	42,5	43,6	47,6	66,0	110,4	134,2	127,5	138,1	134,5
Castilla y León	49,8	51,6	51,3	53,8	68,5	101,8	119,4	115,7	126,1	127,2
Cataluña	175,4	181,3	184,8	199,8	267,6	417,0	463,6	431,8	432,7	411,5
C. Valenciana	103,4	108,2	116,6	127,3	177,8	299,2	346,6	313,9	318,3	311,2
Extremadura	34,3	37,2	37,7	40,4	48,9	68,4	80,2	80,3	85,0	84,9
Galicia	75,1	78,6	79,2	79,4	94,3	130,3	149,6	146,9	158,6	155,5
Madrid	139,7	134,2	133,7	145,9	189,8	290,3	321,6	294,5	307,2	312,9
Murcia	23,5	24,4	25,2	28,9	43,9	76,6	90,9	85,1	86,0	81,2
Navarra	11,1	12,2	12,8	13,5	17,5	27,9	30,5	28,5	32,2	31,4
País Vasco	43,0	44,5	44,9	45,1	51,9	78,4	85,4	81,8	88,1	89,5
La Rioja	5,2	5,6	6,2	6,4	8,3	14,1	15,8	14,7	15,9	15,9
Ceuta y Melilla	3,6	4,2	4,5	5,0	5,6	7,9	9,7	9,7	10,1	9,0

Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

numeroso entre los perceptores, que representaron un 32 por 100 menos que el año anterior (gráfico III-50).

Análisis de las prestaciones contributivas

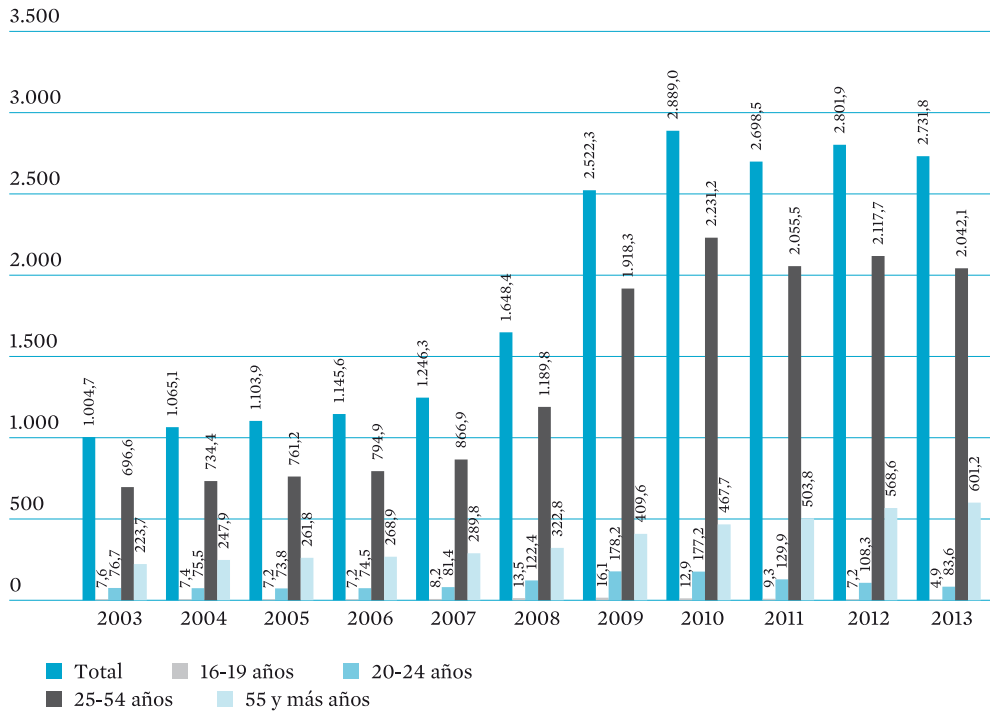
En diciembre de 2013, el número de perceptores de prestaciones contributivas por desempleo se situó en 1.221.534, lo que supone 181.749 beneficiarios menos que el mismo mes del año anterior. En términos de evolución anual el mes de septiembre registró el menor volumen de beneficiarios (1.213.887).

Por sexo, las perceptoras de la prestación contributiva que representan el 43,8 por 100 del total de los perceptores del nivel contributivo, disminuyeron menos que los varones, un 1,1 por 100, frente al descenso del 8 por 100 del volumen de perceptores varones.

Por edades, el único grupo de beneficiarios de prestaciones contributivas que aumentó ligeramente fue el de 55 y más años, un 0,8 por 100 más que el año anterior alcanzando los 196.700 beneficiarios. Los perceptores de 25 a 54 años, que disminuyeron un 5 por 100, llegaron a 1.069.600.

Pero el mayor descenso se produjo entre los más jóvenes, los beneficiarios entre 20 y 24 años que disminuyeron un 25 por 100, y los de 16 a 19 años, un 33 por 100 menos que el año anterior.

GRÁFICO III-50. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR EDADES, 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Al igual que en 2012, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo aumentó en 2013 a 17,93 meses, siendo de nuevo los beneficiarios mayores de 60 años los que acumularon los mayores periodos de prestación reconocidos (21,56 meses), seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años (20,89 meses) y de 50 a 54 años (19,46 meses), lo cual se relaciona con el hecho de que quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación suelen ser los trabajadores de más edad (cuadro III-56).

Con relación a la cuantía media bruta de la prestación, se situó en 28 euros diarios, un 2,3 por 100 menos que el año anterior. Al igual que otros años, la cuantía de las mujeres (25,35 euros diarios) se situó por debajo de la media y la de los varones (30,07 euros diarios) por encima.

La grave situación del mercado laboral ha influido este año para impulsar la vía del autoempleo como alternativa ante la ausencia o pérdida de trabajo, en lo que supone un cambio con relación a la tendencia descendente de la capitalización iniciada en 2009. El número de beneficiarios de la prestación contributiva que optaron en 2013

Aumenta la capitalización por desempleo

CUADRO III-56. PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2007-2013

(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
De 16 a 19 años	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04	6,17	6,33
De 20 a 24	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62	13,44	13,55
De 25 a 29	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65	13,81	13,94
De 30 a 34	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87	16,49	16,81
De 35 a 39	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82	17,78	18,19
De 40 a 44	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87	18,00	18,58
De 45 a 49	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04	18,26	18,82
De 50 a 54	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01	18,94	19,46
De 55 a 59	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09	20,48	20,89
De 60 y más	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89	21,38	21,56
Total	15,12	14,74	13,78	13,23	13,09	17,36	17,93

Fuente: Servicio Público de Empleo.

por capitalizar la prestación experimentó un aumento del 3,8 por 100 con respecto al año anterior, alcanzando a 151.465 beneficiarios.

La capitalización de prestaciones por desempleo fue especialmente destacable este año en relación a la constitución de sociedades cooperativas, por la que optaron 3.679 beneficiarios, lo que representa un aumento de un 6,5 por 100 respecto de 2012. En cambio, los beneficiarios que optaron por convertirse en socios de sociedades laborales, 4.009, disminuyeron un 7,3 por 100 con respecto al año anterior.

De nuevo el mayor número de beneficiarios correspondió a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, 143.482, lo que supone un 3,9 por 100 más que en 2012.

Desde la entrada en vigor de esta prestación, el número de beneficiarios se ha mantenido en niveles muy bajos como consecuencia de las estrictas condiciones de acceso y la dificultad de acreditar correctamente las causas del cese en determinados colectivos, que hacen que el porcentaje de reconocimientos respecto de las solicitudes presentadas sea muy reducido. En 2013, se presentaron 8.648 solicitudes, de las cuales, se resolvieron favorablemente en primera instancia el 27,8 por 100, siendo las principales causas del reconocimiento de la prestación los motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos (el 66,5 por 100 de las solicitudes favorables), y motivos de fuerza mayor (el 25,1 por 100). El colectivo donde se producen más solicitudes favorables con relación a las presentadas, es el de trabajadores del Régimen del Mar (56 por 100) y del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) (50 por 100), mientras que entre los del Sistema especial de trabajadores agrarios SETA y el resto del RETA los porcentajes se reducen al 17 por 100 y al 22 por 100, respectivamente (cuadro III-57).

Prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos

CUADRO III-57. PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS, EN 2013
(Acumulado a cuarto trimestre)

	Solicitudes		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Solicitudes presentadas	8.648	7.038	1.610
Solicitudes desistidas	468	441	27
Solicitudes resueltas favorablemente en primera instancia	2.406	1.578	828
Solicitudes resueltas desfavorablemente en primera instancia	5.322	4.591	731
Solicitudes pendientes de resolver	452	428	24
	Causa de las solicitudes desfavorables		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
No tener cubierto el periodo mínimo de cotización	621	568	53
No acreditar correctamente el cese	3.878	3.627	251
No estar al corriente del pago en las cuotas	116	86	30
Otras causas	707	310	397
	Reclamaciones		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Núm. total de reclamaciones ante solicitudes resueltas desfavorablemente	1.051	843	208
Reclamaciones estimadas	132	110	22
Reclamaciones desestimadas	868	693	175
Reclamaciones pendientes	51	40	11
	Causas del reconocimiento de la prestación		
	Total	Mutuas	ISM-SPEE
Motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos	1.599	1.348	251
Fuerza mayor	604	14	590
Pérdida de licencia	22	18	4
Violencia de género	3	3	0
Divorcio o separación matrimonial	13	13	0
Motivos específicos del colectivo	297	292	5

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

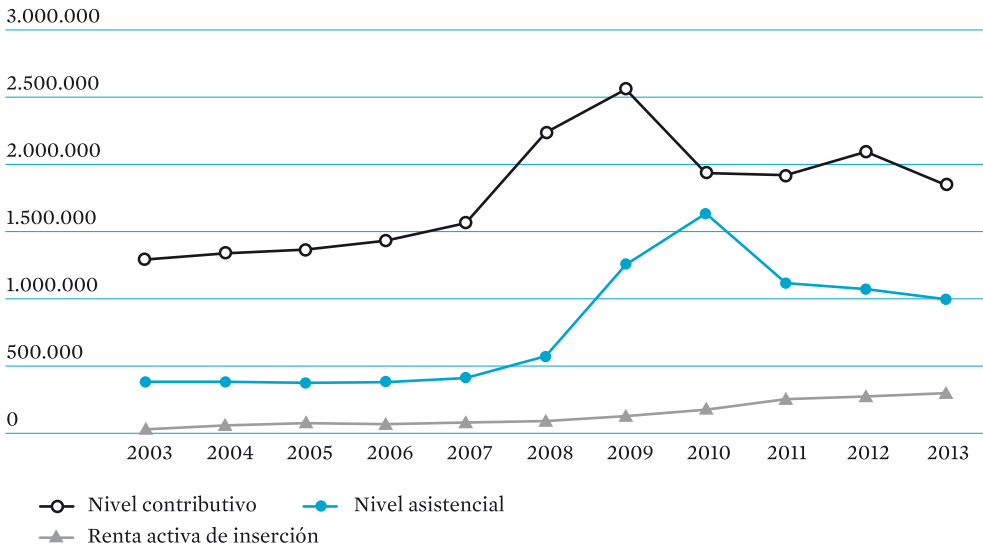
Entre las solicitudes desfavorables, el principal motivo de la denegación en 2013 fue no acreditar correctamente el cese de actividad, en el 73 por 100 de los casos. Finalmente, cabe señalar que del total de reclamaciones interpuestas por los trabajadores autónomos, la gran mayoría, el 82,6 por 100, fueron desestimadas.

Cabe señalar que la futura 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, que fue objeto de dictamen del CES, modificará algunos aspectos relacionados con los trabajadores autónomos.

Considerando que el análisis de la evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo es un buen barómetro para medir la situación del mercado de trabajo, en 2013 se observa, a diferencia de lo ocurrido el año anterior, un descenso de la media anual de las nuevas altas en

Descienden las nuevas altas en prestaciones por desempleo

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR MODALIDAD 2003-2013



Fuente: MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

prestaciones por desempleo contributivas de un 11,8 por 100. Y continuando la tendencia de años anteriores, especialmente desde 2010, también descendió la media anual de nuevas altas de beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial.

Del mismo modo, continuando la tendencia de años anteriores, especialmente desde el comienzo de la crisis económica, las nuevas altas de beneficiarios de renta activa de inserción registraron un incremento del 8,7 por 100 respecto a 2012 (gráfico III-51).

Teniendo en cuenta que las causas de las nuevas altas de beneficiarios del nivel de protección contributivo se tratan con detalle en el capítulo II de esta Memoria, cabe centrarse en este apartado en las causas de las nuevas altas de beneficiarios de las prestaciones a nivel asistencial, que en 2013 disminuyeron algo más de un 7 por 100 con respecto a 2012.

De nuevo, la causa principal de acceso fue el agotamiento de la prestación de nivel contributivo, 477.957 beneficiarios que accedieron por esta vía, lo que supone un 2 por 100 menos que el año anterior.

En segundo lugar, 294.388 perceptores accedieron por la vía del periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que representa un 6,7 por 100 menos respecto a 2012. El tercer lugar correspondió este año al denominado “otros colectivos” que incluye a emigrantes retornados, liberados de prisión, trabajadores declarados plenamente capaces o con invalidez parcial y renta agraria, aumentaron un 10,5 por 100, desbancando en este puesto al colectivo de los mayores de

CUADRO III-58. ALTAS INICIALES DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES A NIVEL ASISTENCIAL, SEGÚN CAUSA DE ACCESO AL SUBSIDIO Y CAUSA DEL DERECHO

Años	Total	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo		Mayores de 55 años		Fijos discontinuos		Otros colectivos		Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo		Programa temporal de protección por desempleo	
		Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre total	Valor absoluto	% sobre 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%	244.913	20%
2010	1.634.331	285.351	17%	116.454	7%	29.328	2%	98.960	6%	558.873	34%	545.365	33%
2011	1.116.900	329.500	30%	124.230	11%	32.442	3%	106.241	10%	448.908	40%	75.579	7%
2012	1.072.086	315.383	29%	119.538	11%	31.772	3%	117.216	11%	487.887	46%	290	0%
2013	996.699	294.388	30%	63.233	6%	31.423	3%	129.564	13%	477.957	48%	134	0%

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

55 años (antes mayores de 52), cuya modificación en el límite en la edad ha supuesto una disminución de los nuevos beneficiarios por esta vía de un 47,1 por 100.

A finales de diciembre de 2013, el volumen total de beneficiarios del nivel asistencial alcanzó la cifra de 1.140.367, lo que significa un descenso del 3,7 por 100 respecto al mismo mes del año 2012, a diferencia del año anterior en el que esta cifra había aumentado ligeramente. En cómputo global, el volumen medio de beneficiarios del nivel asistencial, un año más, disminuyó un 0,5 por 100 respecto al año anterior.

En media anual²⁵⁸, el número de perceptores varones (647.900), aumentó ligeramente con respecto a 2012, un 0,1 por 100, mientras que las beneficiarias (532.700) disminuyeron un 1,3 por 100 respecto al año anterior, superando en todos los segmentos de edad los varones a las mujeres salvo en el grupo de 20 a 24 años, donde un año más, ellas superaron al número de varones (18.400 beneficiarias frente a 18.300 beneficiarios).

Con respecto a la edad, un año más, el único grupo que experimentó un aumento en el número de beneficiarios de ambos sexos fue el de mayores de 55 años, de 12,8 por 100, lo que evidencia de nuevo la gravedad de la situación de los desempleados de más edad, especialmente preocupante en el segmento entre 55 y 59 años por ser el más numeroso de todos, con 234.459 perceptores en 2013. Los beneficiarios de 25 a 54 años, con mayor peso en el conjunto de la población activa, que representaron el 66 por 100 del total de beneficiarios, disminuyeron un 4,5 por 100 respecto a 2012. Los perceptores de 20 a 24 años de nuevo descendieron, un 19,3 por 100.

En 2013, la causa principal de percepción de este nivel de protección fue el agotamiento de la prestación contributiva (503.517 beneficiarios), seguido por el subsidio para mayores de 55 años (375.299 beneficiarios) y en tercer lugar, por el periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo, lo que resalta, de nuevo, la excesiva temporalidad y la escasa permanencia en el mercado (cuadro III-59).

Continúa el aumento de los beneficiarios de la renta activa de inserción

Hecho el análisis del nivel contributivo y asistencial, cabe hacer referencia finalmente a los beneficiarios de la renta activa de inserción, renta vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales, para determinados colectivos desempleados especialmente vulnerables²⁵⁹.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes²⁶⁰, que representaron en 2013 el 8,4 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, aumentaron un 2,8 por 100 con respecto al año anterior, lo que supone un aumento moderado con respecto a los incrementos experimentados en años anteriores (de 2011 a 2012 aumentaron

258. Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

259. 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.

260. Cifra actualizada anualmente.

CUADRO III-59. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPELO DE NIVEL ASISTENCIAL SEGÚN CAUSA DEL DERECHO

Años (media anual)	Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo										Por agota- miento de la pres- tación de nivel contri- butivo (5)	Programa temporal de pro- tección por de- semplo (5)			
	Por despidos individuales														
	Por causa no especi- ficada al SEPE (2)	Por causas objetivas (art. 52 a, b, c, d)	Acta de concilia- ción y Sentencia Juzgado de lo Social	Por despidos colectivos (3)	Por suspension y desempeño parcial	Por finali- zación periodo de prueba	Por fin contrato temporal	Por otras causas	Mayores de 55 años	Fijos discon- tinuos (4)			Otros colec- tivos		
2007	400.485	71.332	3.625	266	93	19	7	1.918	60.722	4.682	173.907	7.605	34.623	113.017	—
2008	479.920	96.681	6.659	463	119	30	5	3.166	79.955	6.284	183.172	7.565	41.138	151.364	—
2009	801.979	147.106	11.214	966	182	87	15	5.019	119.745	9.880	213.847	8.868	50.573	343.298	—
2010	1.291.468	177.017	12.297	1.072	193	89	15	5.172	145.389	12.790	259.343	10.360	63.652	531.194	249.902
2011	1.184.119	194.159	8.389	913	120	34	17	4.178	125.750	54.758	307.906	11.608	72.882	526.745	70.818
2012	1.186.824	215.923	8.459	1.329	105	70	12	4.540	134.379	67.029	367.340	12.011	81.321	509.172	1.057
2013	1.180.643	199.222	6.504	1.525	96	59	8	4.309	120.205	66.515	375.299	11.717	90.781	503.517	108

Fuente: MEYSS, Boletín de Estadísticas Laborales.

un 25,5 por 100). Lo cual apunta a un freno en el aumento de perceptores de esta renta en el que, sin duda, han influido 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.

Con todo, en diciembre de 2013 se alcanzó la cifra más alta desde su creación, 250.333 beneficiarios, lo que supone un aumento de un 7,7 por 100 de perceptores con respecto al mismo periodo del año anterior, lo que pone de manifiesto, de nuevo, el preocupante volumen de un número de perceptores de una renta limitada a determinados colectivos de especial vulnerabilidad en cuanto a necesidades económicas y dificultades para encontrar un empleo.

Un año más, el colectivo más numeroso fue en 2013 el de mayores de 45 años (187.874), seguido de las personas con discapacidad (32.760) y en tercer lugar, las víctimas de violencia de género (18.653).

Siguiendo la tendencia de años anteriores, continúa en 2013 el descenso de los bene-

*Beneficiarios extranjeros:
continúa el descenso*

ficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo que presentaron este año el 10,36 por 100 sobre el total de los perceptores, lo que significa el porcentaje más bajo desde el comienzo de la crisis.

En cifras totales fueron 296.869 los beneficiarios extranjeros, un 13,4 por 100 menos que en 2012. De ellos, el 45,7 por 100 fueron perceptores del nivel contributivo (135.620), descendiendo un 11,4 por 100 respecto al año anterior. Los beneficiarios del nivel asistencial (134.436) disminuyeron un 14,5 por 100 respecto a 2012.

Del mismo modo, también se produjo un descenso respecto al año anterior entre los beneficiarios extranjeros de la renta activa de inserción, un 17,3 por 100.

Cambios normativos que afectan a la protección por desempleo

Entre las principales modificaciones normativas introducidas en 2013 en materia de protección por desempleo, cabe destacar la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, sobre Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y 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.

Según lo dispuesto en estas normas, se permite la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia cuando lo establezcan los programas de fomento del empleo.

Asimismo, se permite compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia durante nueve meses, a los menores de treinta años en situación de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) sin asalariados.

Se amplían las posibilidades de capitalizar del desempleo para iniciar una actividad emprendedora, permitiendo a los beneficiarios menores de 30 años capitalizar

hasta el 100 por 100 de su prestación cuando realicen una aportación al capital social de una sociedad mercantil, siempre que se establezca una vinculación profesional o laboral de carácter indefinido.

Del mismo modo, para los menores de treinta años se amplía de dos a cinco años la duración del ejercicio de una actividad por cuenta propia que permita interrumpir, y posteriormente, reanudar el cobro de la prestación por desempleo a la que tenía derecho.

La protección por cese de actividad, incluida en la protección frente a las contingencias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tendrá carácter voluntario para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años.

Con el objetivo de reducir la carga impositiva a aquellos que inician el ejercicio de una actividad empresarial, se aprueba una serie de incentivos fiscales con efectos a partir del 1 de enero de 2013. Así, en el impuesto sobre sociedades se establece un tipo de gravamen del 15 por 100 para los primeros 300.000 euros de base imponible, y el 20 por 100 para el exceso sobre dicho importe, aplicable en el primer periodo impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el periodo impositivo siguiente a este.

En el impuesto sobre la renta de las personas físicas se establece, durante idéntico periodo, una reducción del 20 por 100 sobre el rendimiento neto positivo de la actividad económica, siempre que este no supere los 100.000 euros. También, en el ámbito del IRPF, se elimina el límite aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

Antes de exponer las modificaciones introducidas por este Real Decreto-ley, cabe recordar que el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad ya introdujo novedades significativas en relación a la compatibilidad de prestaciones y subsidios por desempleo con el trabajo a tiempo parcial.

En 2013, bajo la rúbrica “Modificaciones en materia de empleo y protección por desempleo”, el capítulo III del Real Decreto-ley ha introducido nuevas modificaciones en la Ley general de la Seguridad Social, en la Ley de Empleo y en la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social (LISOS) que afectan, especialmente, al régimen jurídico de las prestaciones por desempleo a nivel contributivo y asistencial.

Así, se incluye como novedad tanto para el nacimiento del derecho a las prestaciones y a los subsidios por desempleo, como para la conservación del derecho a los mismos, la obligación de estar inscrito como demandante de empleo y mantener dicha inscripción durante todo el periodo de duración de la prestación, ya que su incumplimiento supondrá la suspensión de su abono durante los periodos en los que los beneficiarios no figuren inscritos como demandantes de empleo.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social

Se incorporan como supuestos de suspensión de la prestación por desempleo, por un lado, el traslado de residencia al extranjero por un periodo continuado inferior a 12 meses para la búsqueda, realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional y, por otro, la estancia en el extranjero por un periodo, continuado o no, de hasta 90 días como máximo durante cada año natural, siempre que, en ambos supuestos, la salida al extranjero esté previamente comunicada y autorizada por la entidad gestora. La salida ocasional al extranjero, por tiempo no superior a 15 días naturales una sola vez cada año, no será causa de suspensión de las prestaciones por desempleo.

Con el fin de adaptar el contenido de las novedades que introduce el Real Decreto-ley en la Ley general de la Seguridad Social, este capítulo incorpora, a su vez, modificaciones en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Así, se especifica que será competencia de los servicios públicos de empleo verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo, comunicando la sanción impuesta, en su caso, al Servicio Público de Empleo Estatal para su ejecución. Igualmente, los servicios públicos de empleo verificarán el cumplimiento de la obligación de dichos beneficiarios de mantenerse inscritos como demandantes de empleo.

El capítulo III concluye introduciendo varias modificaciones en la LISOS para adaptar el régimen de infracciones y sanciones a la novedad ya citada de la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo y el mantenimiento de la misma para percibir y conservar el derecho a la prestación. Al mismo tiempo, se refuerza la validez de las citaciones y comunicaciones efectuadas por medios electrónicos, siempre que los beneficiarios de las prestaciones por desempleo hayan expresado previamente su consentimiento.

Por último, se tipifica como infracción grave el incumplimiento del empresario de la obligación de comunicar a la entidad gestora de la prestación por desempleo, con carácter previo a su efectividad, las medidas de despido colectivo, suspensión de contratos o de reducción de jornada adoptadas, así como la no comunicación con carácter previo de las variaciones que se produzcan en el calendario inicialmente dispuesto.

Fuera de este capítulo, y en relación a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley en el régimen jurídico de las prestaciones por desempleo, cabe mencionar la disposición final tercera que modifica el artículo 28.2 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, estableciendo la obligación de los trabajadores de comunicar a la correspondiente Oficina de Empleo la realización de trabajos incompatibles con el derecho a la prestación o subsidio por desempleo con carácter previo al inicio de la prestación de servicios. Con ello se pretende evitar, tal y como se expone en el Preámbulo del Real Decreto-ley, “la compatibilización indebida de la solicitud o el percibo de la prestación y el subsidio de desempleo con el trabajo por cuenta propia o ajena, en los supuestos en los que el empresario o el propio trabajador solicitan el alta en la Seguridad Social fuera de plazo como consecuencia de la actuación inspectora”.

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, convalida lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2013 en cuanto a las medidas relacionadas con la prestación por desempleo, sin introducir a este respecto cambios sustanciales.

En esta norma se contiene una disposición que afecta a las prestaciones por desempleo, ya que se elimina el carácter personal del subsidio para mayores de 55 años al tener en cuenta, a efectos del cálculo de la prestación, las rentas de la unidad familiar. De esta manera, únicamente se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. En caso de que se supere dicho límite no solo se perdería la prestación sino también la cotización para la posterior pensión de jubilación.

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

El gasto en protección por desempleo

Como ya se ha abordado en el capítulo II de la Memoria, el gasto en políticas de protección por desempleo absorbió la mayor parte del presupuesto del SEPE, dedicándose a esta partida en 2013 un volumen de recursos notablemente inferior al año precedente, registrando un descenso de casi un 16 por 100.

Según los datos del Avance de liquidación del presupuesto, el gasto comprometido en las partidas de desempleo se situó ligeramente por encima de los 30.000 millones de euros, cifra que finalmente se vio superada con un gasto real superior a los 31.000 millones de euros. Por consiguiente, se generaron insuficiencias concentradas en las partidas correspondientes al subsidio de desempleo y al subsidio del sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta ajena incluidos en la Seguridad Social (SEASS)²⁶¹.

6. Los retos de la inclusión social

Como se ha señalado en el capítulo I de esta Memoria, en 2013 la situación económica en España seguía siendo adversa, aunque con ciertos visos de mejora, habiendo logrado disminuir algunos de los desequilibrios económicos más importantes. Con todo, la recuperación distaba aún de mostrar signos claros de estabilidad y, sobre todo, no iba acompañada de una mejora de las condiciones de vida de la población. No en vano, tal y como alertaba la Comisión Europea²⁶², los costes sociales de la crisis era patentes: altas tasas de

261. Memoria CES 2013. capítulo II.1.3.2. *Gasto en políticas de empleo*.

262. COM (2013) 790 final. Informe sobre el mecanismo de alerta 2014, elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos.

paro de larga duración y de desempleo juvenil, aumento del número de hogares con muy baja intensidad de empleo, así como una progresiva caída de los ingresos de los hogares.

Todo ello ha dado lugar a un continuo y fuerte aumento de los niveles de pobreza y exclusión social desde que diera comienzo la crisis económica, constituyendo las consecuencias sociales más extremas de aquella. A lo largo del presente capítulo se han analizado las políticas sociales más destacadas emprendidas para amortiguar el impacto de la crisis, poniéndose de manifiesto que los sistemas de protección social sirvieron de estabilizadores automáticos, especialmente durante los primeros años de crisis, aunque la intensidad y persistencia de aquella, junto a las medidas de ajuste en políticas con alto valor redistributivo, han hecho que sean insuficientes para hacer frente al aumento de población en situación de pobreza y exclusión.

En lo que respecta a las políticas sociales específicamente dirigidas a la igualdad e inclusión social en España, el año 2013 destaca, fundamentalmente, por la puesta en marcha del Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 que, aunque con retraso, viene a cubrir el vacío de tres años sin un plan de inclusión, más que necesario para hacer frente al fuerte deterioro de la calidad de vida de la población. Desde las instancias europeas se puso en marcha 2013 el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento, encuadrado en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y en la Plataforma Europea contra la pobreza y exclusión, cuyo fin es fortalecer la dimensión social de Europa y combatir las situaciones de vulnerabilidad social extrema.

6.1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

De acuerdo con el último dato que ofrece Eurostat, el riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en 2012 en la UE-27 se situó en 24,8 por 100, afectando a un total de 123 millones de personas. Cabe destacar, sin embargo, que tras la media comunitaria existe una elevada dispersión entre los Estados miembros, que viene a poner de manifiesto las marcadas diferencias territoriales de la región que están agudizándose en el actual contexto de crisis. Así, algunos países cuentan con porcentajes de población en riesgo de exclusión y pobreza ciertamente elevados, tal es el caso de Bulgaria (49,3), Rumanía (41,7), o Letonia (36,2). En el extremo opuesto, se sitúan Países Bajos (15,0), República Checa (15,4) y Suecia (18,2). La tasa de riesgo de pobreza y exclusión en España en 2012 era del 28,2, casi cuatro puntos porcentuales por encima del promedio europeo (cuadro III-60).

123 millones de personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en Europa

Impacto diferencial de la crisis en los Estados miembros

Atendiendo al periodo de crisis económica, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de la UE-27 aumentó cuatro décimas, lo que en términos absolutos se tradujo en un aumento de casi de 3,5 millones de personas entre 2007 y 2012. La evolución en los Estados miembros ha

CUADRO III-60. INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2012

Países UE	Indicadores subyacentes de pobreza						Indicador agregado AROPE	
	(a) Riesgo de pobreza monetaria		(b) Personas en hogares con baja intensidad de trabajo		(c) Privación material severa		(d) Riesgo pobreza y exclusión	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
UE-28	—	17,0	—	17,0	—	9,9	—	24,8
UE-27	16,7	16,9	9,7	16,9	9,1	9,9	24,4	24,8
Bélgica	15,2	14,9	13,8	14,9	5,7	6,5	21,6	21,6
Bulgaria	22,1	21,2	15,9	21,2	57,6	44,1	60,7	49,3
República Checa	9,6	9,6	8,7	9,6	7,4	6,6	15,8	15,4
Dinamarca	11,7	13,1	9,9	13,1	3,3	2,8	16,8	19,0
Alemania	15,2	16,1	11,5	16,1	4,8	4,9	20,6	19,6
Estonia	19,4	17,6	6,2	17,6	5,6	9,4	22,0	23,4
Irlanda	17,2	—	14,3	—	4,5	—	23,1	—
Grecia	20,3	23,1	8,0	23,1	11,5	19,5	28,3	34,6
España	19,7	22,2	6,8	22,2	3,5	5,8	23,3	28,2
Francia	13,1	14,1	9,6	14,1	4,7	5,3	19,0	19,1
Croacia	18,0	20,5	—	20,5	—	15,4	—	32,3
Italia	19,8	19,4	10,0	19,4	6,8	14,5	26,0	29,9
Chipre	15,5	14,7	3,7	14,7	13,3	15,0	25,2	27,1
Letonia	21,2	19,2	6,1	19,2	24,0	25,6	35,1	36,2
Lituania	19,2	18,6	6,4	18,6	16,6	19,8	28,7	32,5
Luxemburgo	13,5	15,1	5,0	15,1	0,8	1,3	15,9	18,4
Hungría	12,3	14,0	11,3	14,0	19,9	25,7	29,4	32,4
Malta	14,8	15,0	9,2	15,0	4,2	8,0	19,4	22,2
Países Bajos	10,2	10,1	9,5	10,1	1,7	2,3	15,7	15,0
Austria	12,0	14,4	8,1	14,4	3,3	4,0	16,7	18,5
Polonia	17,2	17,1	10,0	17,1	22,3	13,5	34,4	26,7
Portugal	18,1	17,9	7,3	17,9	9,6	8,6	25,0	25,3
Rumania	24,8	22,6	8,4	22,6	36,5	29,9	45,9	41,7
Eslovenia	11,5	13,5	7,3	13,5	5,1	6,6	17,1	19,6
Eslovaquia	10,5	13,2	6,5	13,2	13,7	10,5	21,3	20,5
Finlandia	13,0	13,2	8,6	13,2	3,6	2,9	17,4	17,2
Suecia	10,5	14,3	5,9	14,3	2,2	1,3	13,9	18,2
Reino Unido	18,7	16,2	10,4	16,2	4,2	7,8	22,6	24,1

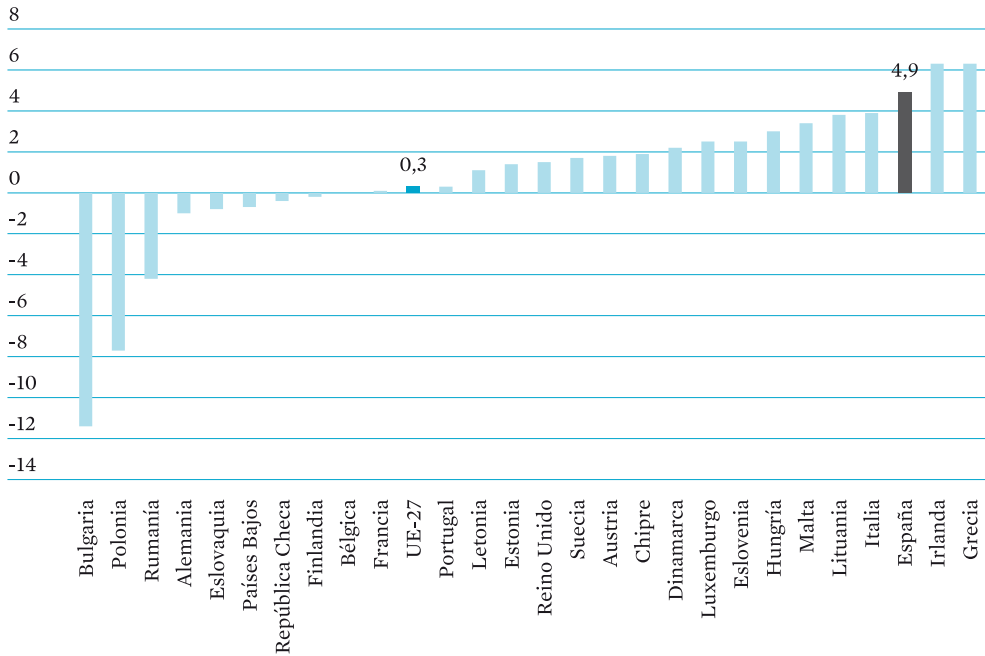
(a): Riesgo de pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda). Dado que es una medida relativa, en función de la renta mediana del país, el umbral de pobreza varía de un país a otro. (b): Hogares con muy baja intensidad de trabajo: personas menores de cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior. Este indicador vendría a reflejar, por ejemplo, los hogares en los que todos sus miembros están en paro, o están subempleados (trabajan menos horas que la jornada habitual), o tienen contratos temporales con altos niveles de rotación, o una combinación de estas situaciones.

(c): Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

(d): Indicador europeo de pobreza y exclusión social: personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las anteriores situaciones: (·): Desconocido.

Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*. Los datos que proporciona esta encuesta se refieren, en la mayoría de los casos (a excepción de Irlanda y Reino Unido) a las rentas percibidas en el año inmediatamente anterior al de la encuesta. De manera que los datos de la encuesta de 2007 y 2012, que aquí se analizan, se refieren a las rentas de los entrevistados en 2006 y 2011.

GRÁFICO III-52. VARIACIÓN DEL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROEPE) EN UE-27
(Variación en 2012 respecto a 2007)



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

sido variada, si bien la tendencia mayoritaria ha sido al alza. Los mayores aumentos porcentuales de los niveles de pobreza en este periodo se registraron en Grecia e Irlanda, seguidos de España, donde se produjo un aumento de 4,9 puntos porcentuales que, en términos absolutos, supuso que la población en riesgo de pobreza en estos años aumentase en 2,7 millones de personas, llegando a afectar en 2012 a algo más de 13 millones, de acuerdo con los datos aportados por Eurostat (*Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*).

En términos generales, el problema principal en la UE-27 provenía del riesgo de pobreza monetaria, si bien como consecuencia de la crisis económica y de su impacto en los

El problema del empleo marca el aumento de los niveles de pobreza y exclusión

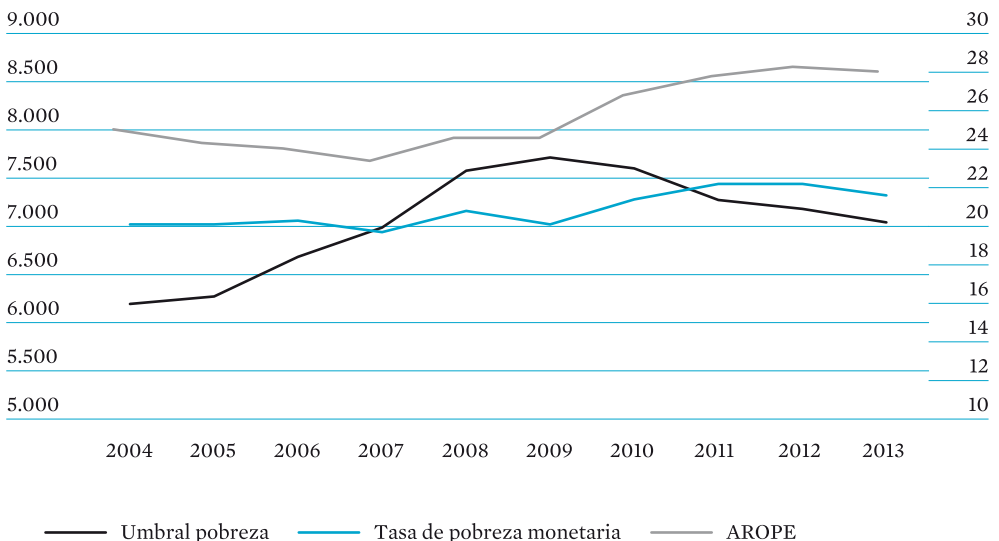
mercados de trabajo europeos, ha aumentado notablemente el riesgo de pobreza de la población que vive en hogares con muy baja intensidad de trabajo, que ha llegado a igualar el porcentaje de población en situación de pobreza monetaria. La privación material ha aumentado en el periodo de crisis económica, si bien se sitúa aún bastante por debajo del resto de indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social, aunque se trata de un problema importante en los países del este de Europa, lo que claramente denota niveles de bienestar social inferiores al del resto de Estados miembros.

En España el incremento del riesgo de caer en situación de riesgo de pobreza y exclusión se ha producido, fundamentalmente, por el incremento de las personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo, que en apenas cinco años ha pasado del 6,0 por 100 al 22,2 por 100, lo que respondería a la evolución del desempleo en el contexto de crisis que, como se ha visto en el capítulo II de la Memoria, viene siendo el más elevado de la Unión Europea en el último lustro, con una enorme distancia respecto al promedio europeo.

Las situaciones de pobreza relacionadas con la renta, esto es, la pobreza monetaria, que ya eran elevadas en el último ciclo económico expansivo, registraron también un notable aumento en el contexto de crisis económica, habiendo alcanzado al 22,2 por 100 de la población, 5,5 puntos porcentuales más que en 2007 (que en términos absolutos supone un incremento de 1,2 millones más de personas más), afectando a un total de 10,2 millones de personas. Se trata del incremento más intenso de la pobreza desde que se publican este tipo de datos. La situación es especialmente llamativa si tenemos en cuenta que este indicador se calcula en términos relativos, es decir, a partir de la mediana de ingresos de la población que, como consecuencia de un ciclo económico de crisis intensa, registró un descenso (que se tradujo, a su vez, en un descenso de los umbrales de pobreza) (gráfico III-53).

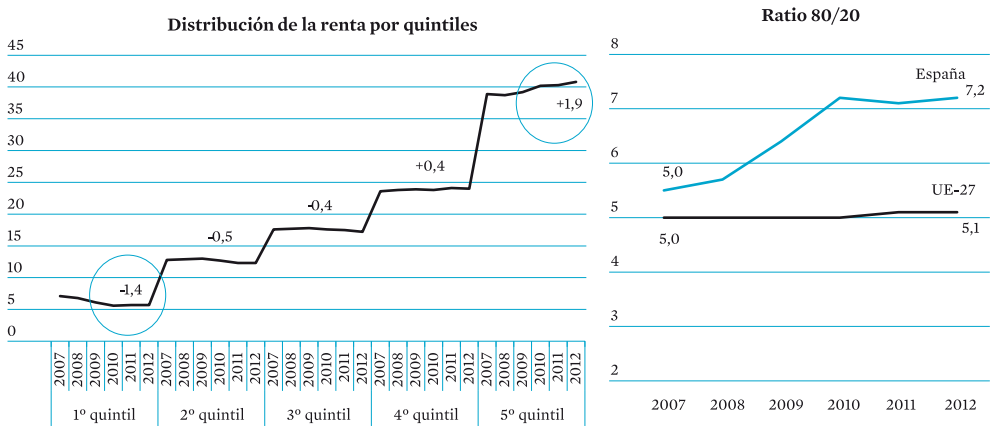
España cuenta con un 22,2 por 100 de su población en situación de pobreza monetaria

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y DEL UMBRAL DE POBREZA MONETARIA



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO III-54. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA Y UE-27, 2007-2012
(Según distribución de la renta por quintiles y la ratio 80/20)

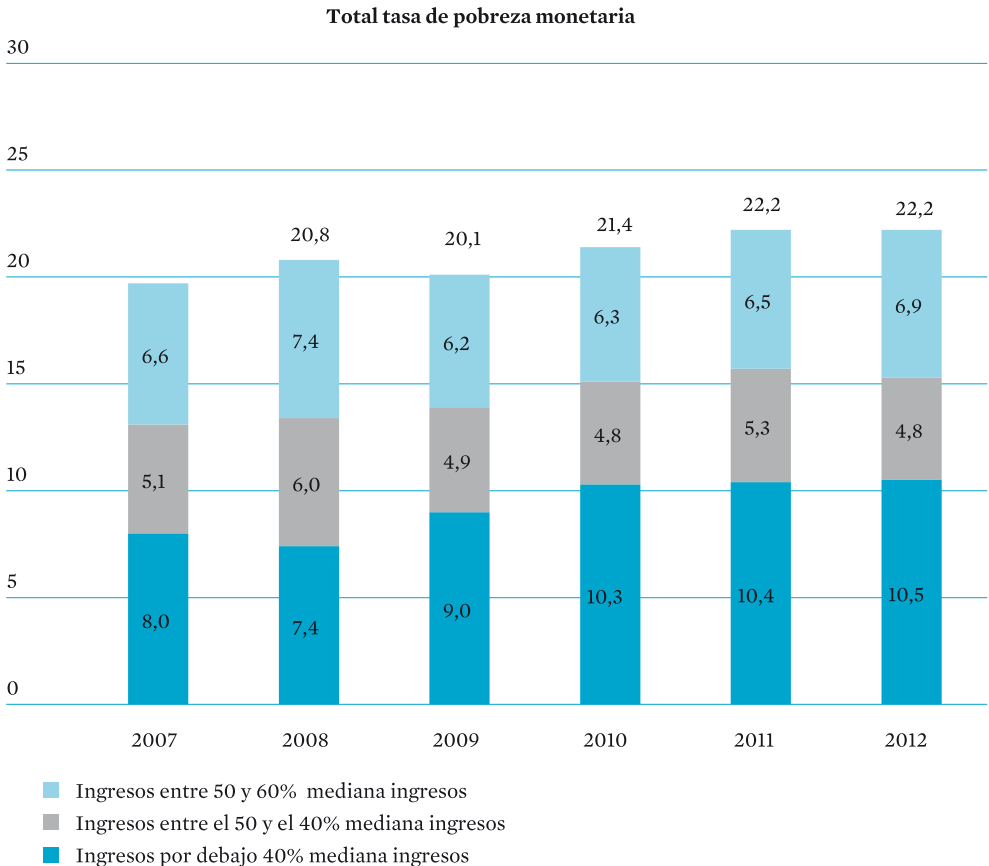


Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

De esta manera, la tasa de pobreza entre 2008 y 2012 pasó del 20,8 por 100 al 22,2 por 100, a pesar de que los umbrales de pobreza (de los hogares de una persona) descendiesen (la población en situación de pobreza monetaria poseía rentas inferiores a 7.577 euros anuales después de transferencias sociales en 2008, y descendió a 7.182 euros en 2012). Si nos centramos en los datos referidos al último año, es decir, entre 2011 y 2012, la tasa de pobreza se mantuvo, a pesar de que el umbral de pobreza experimentó un nuevo descenso (pasó de 7.272 euros a 7.182 euros). Los datos provisionales aportados por el INE para el año 2013, parece indicar que el efecto estadístico de la reducción de los ingresos se producirá ese año, en el que se prevé que la tasa de pobreza se reduzca unas décimas.

La evolución de la pobreza en estos años denota una caída de las rentas que, sin embargo, no se ha distribuido equitativamente, sino que se ha afectado más a los tramos de renta más bajos (gráfico III-54). Concretamente, si se analiza evolución de la distribución de la renta por quintiles, en el periodo de crisis se observa que los descensos de renta se concentraron en los tramos de renta medios pero especialmente en los más bajos, donde el descenso alcanzó el 1,4 por 100. Los tramos de renta más altos, por el contrario, han experimentado en este mismo periodo aumentos, sobre todo en el tramo más elevado, en el que las rentas aumentaron casi el 2 por 100.

La consecuencia más inmediata ha sido un aumento notable de la desigualdad, el más elevado de toda la UE-27. De acuerdo con uno de los indicadores de desigualdad más utilizado en el ámbito comunitario, conocido como la ratio 80/20 (que establece una relación entre el 20 por 100 de la población con ingresos más altos y el 20 por 100 con ingresos más bajos) la renta del 20 por 100 de la población con

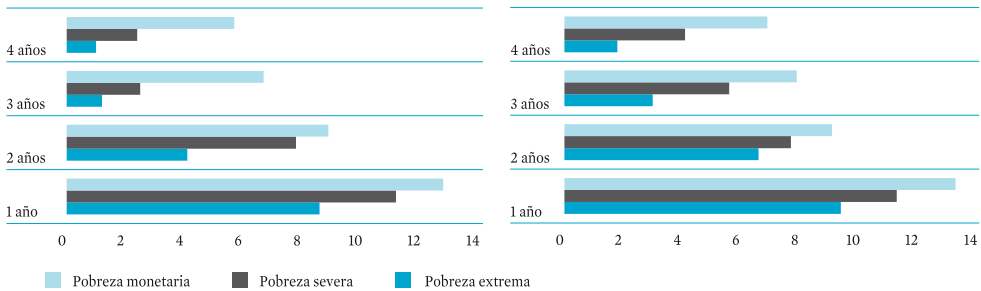
GRÁFICO III-55. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR NIVELES DE INGRESOS

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

mayores ingresos habría pasado de ser 5 veces superior a la renta del 20 por 100 de la población con ingresos más bajos en 2007, a 7,2 veces superior en 2012 (gráfico III-54). Se trata de un aumento de 2,5 puntos porcentuales en apenas un lustro, lo que sitúa a España a la cabeza de la UE-27. Este aumento de la desigualdad, junto al aumento de la pobreza, constituye una de las consecuencias sociales más extremas de la crisis.

Atendiendo a la distribución de la población en situación de pobreza por tramos de ingresos, se observa que se está produciendo una cronificación de la pobreza en los sectores con niveles de ingresos más bajos (gráfico III-55). Así, el porcentaje de población en situación de pobreza extrema (con ingresos inferiores al 40 por 100 de la mediada de ingresos) ha crecido de manera notable (2,5 puntos porcentuales) en el periodo de crisis. Este hecho parece estar indicando que en el

GRÁFICO III-56. PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR TIEMPO DE PERMANENCIA EN LA POBREZA
(Por grados de intensidad de la pobreza)



Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

actual contexto, la población que ha entrado en situación de pobreza queda atrapada en ella y cayendo en situaciones de renta cada vez más bajas. Esta situación parece confirmarse igualmente al analizar el tiempo que se permanece en situación de pobreza donde se observa que ha aumentado para todos los grados de pobreza monetaria (gráfico III-56).

En términos generales, la población más expuesta al riesgo en España y en Europa son los desempleados, que presentan porcentajes muy superiores a la media global y a la de otros grupos poblacionales. En España el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 16 puntos porcentuales) habiendo pasado del 45,8 por 100 en 2007, al 63,3 por 100 en 2012, y tan solo en el último año experimentó un ascenso de cinco puntos porcentuales (en 2011 se situaba en el 58,3 por 100) lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la debilidad del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis, como se ha visto en el apartado anterior.

Al mismo tiempo, también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población empleada en el contexto de crisis, llegando a afectar al 14,7 por 100 de los empleados, casi tres puntos porcentuales más que en 2007, mientras que la media de la UE-27 este porcentaje apenas aumentó un punto porcentual. Este hecho vendría a reflejar una de las principales debilidades del mercado de trabajo español, como es la mayor frecuencia de trabajos que no requieren cualificación específica, bajos salarios, y un nivel elevado de temporalidad aspectos definitorios de la calidad del empleo, en claro proceso de deterioro en los últimos años.

A la hora de analizar la pobreza hay que tener en cuenta que uno de sus principales condicionantes no es el empleo en sí mismo, sino su intensidad y continuidad a lo

CUADRO III-61. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN (AROPE) POR DISTINTAS VARIABLES
(Porcentaje por grupo poblacional)

	UE-27		España	
	2007	2012	2007	2012
Total	16,7	16,9	23,3	28,2
Tipo de hogar				
2 adultos < de 65 años	18,7	19,6	15,7	23,9
Sin hijos a cargo	23,2	23,4	22,3	23,8
Con hijos a cargo	24,3	26,3	23,9	32,5
Unifamiliar con hijos a cargo	50,4	50,8	42,8	45,6
1 adulto > 65 años	33,2	27,4	49,5	14,5
Nacionalidad				
UE-27	24,4	27,6	30,2	33,8
No UE-27	40,9	44,5	32,1	52,6
Situación laboral más frecuente				
Empleo	12,6	13,6	11,8	14,7
Desempleo	64,5	66,9	45,8	62,3
Jubilación	24,4	20,2	25,5	13,5
Inactividad	41,1	43,8	37,6	37,4
Edad y Sexo				
< 18				
Mujeres	26,6	28,4	26,0	34,4
Hombres	26,4	27,8	26,9	33,3
18 a 24				
Mujeres	29,9	32,5	18,4	33,5
Hombres	26,8	30,6	24,1	37,5
25 a 54				
Mujeres	21,8	24,5	19,1	28,8
Hombres	20,2	23,3	20,0	29,8
55 y +				
Mujeres	27,4	24,4	24,8	22,0
Hombres	20,9	19,6	30,5	19,7

Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

largo del año. De manera que los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir, hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año y que como hemos visto anteriormente, ha aumentado de manera notable en los últimos años. A este respecto, uno de los datos alarmantes en el último periodo de crisis es el porcentaje de viviendas en las que todos sus miembros activos están en situación de desempleo, que ha alcanzado el 14,25 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2013, casi once puntos por encima respecto al cuarto trimestre de 2007, aunque en términos interanuales apenas aumentó (0,9 puntos porcentuales), lo que representa una mejora respecto a años previos, en los que los incrementos fueron mucho más elevados, llegando a superar los tres puntos porcentuales (gráfico III-57). Los hogares en

los que al menos la mitad de los activos está en paro también han venido experimentando crecimientos notables en los años de crisis económica hasta alcanzar el 31,73 por 100 en el cuarto trimestre de 2013, veintinueve puntos porcentuales más que en 2007, si bien, como en el caso anterior, en términos interanuales el porcentaje se ha mantenido prácticamente igual (apenas aumentó medio punto porcentual frente a incrementos bastante más altos en los años anteriores) (gráfico III-57).

Con todo, y aunque los datos referidos a 2013 parecen indicar un menor crecimiento de los hogares con alta intensidad de desempleo, los niveles alcanzados en el periodo de crisis son muy elevados, siendo motivo de preocupación el tiempo que puedan estar en esta situación si la coyuntura económica y laboral no mejora en el corto plazo o si las políticas sociales no son capaces de dar una respuesta clara para prevenir situaciones sociales graves que pueden derivar en cronicidad, como se ha visto anteriormente.

Un dato igualmente alarmante es el notable incremento de los hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (gráfico III-58). Concretamente, desde comienzos de la crisis estos hogares han aumentado en más de 338.000, llegando a afectar en el cuarto trimestre de 2013 a 686.000 (48.000 más que en 2012). Se trata de un indicador indirecto de pobreza extrema que apunta al aumento de las situaciones de pérdida de ingresos y rentas sustitutorias, augurando un pronóstico todavía más negativo de la evolución de la desigualdad de la renta, el riesgo de pobreza y exclusión social.

GRÁFICO III-57. INCIDENCIA DEL PARO EN LAS VIVIENDAS CON AL MENOS UN ACTIVO

(En porcentaje respecto a las viviendas con al menos un activo)

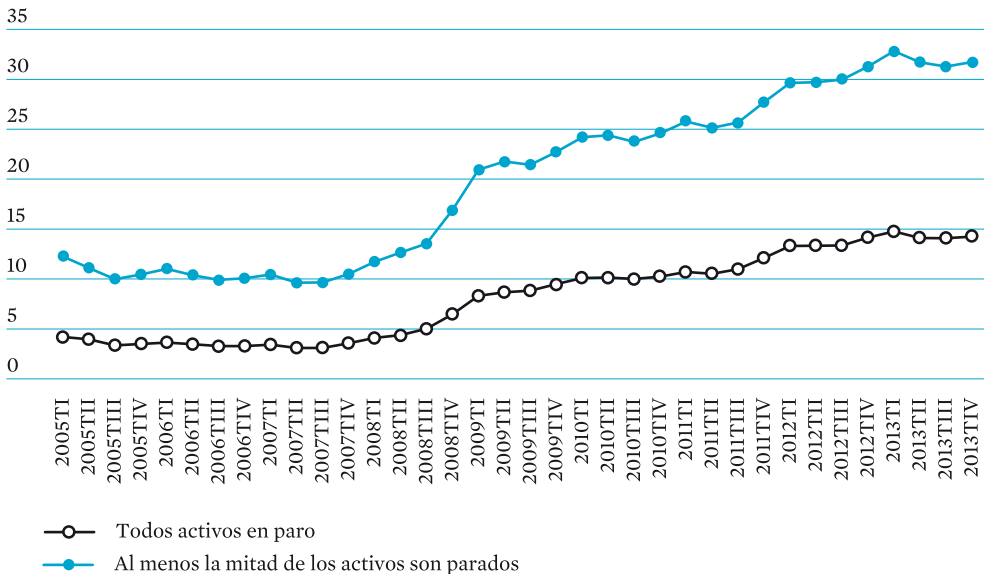
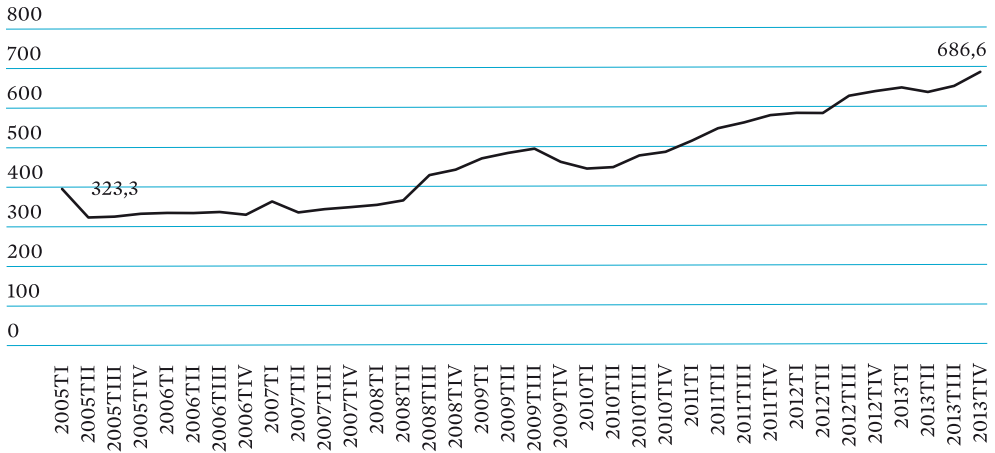


GRÁFICO III-58. VIVIENDAS QUE NO PERCIBEN NINGÚN INGRESO^(a)

(Miles de hogares)



(a) Se consideran no perceptores de ingresos quienes hayan declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El riesgo de pobreza y exclusión afecta de manera especial a algunos grupos de población (cuadro III-61). En términos generales, tanto en España como en Europa, el riesgo de exclusión social y pobreza afecta principalmente a las familias monoparentales con hijos a cargo y a la población no comunitaria. Atendiendo a la edad, los grupos más expuestos son la población infantil y los jóvenes.

En los últimos años comienzan a manifestarse claros signos de cambio de tendencia de la pobreza por grupos de edad, registrándose un progresivo aumento entre todos los grupos poblacionales, y en especial de la población joven (18-24 años), frente a una fuerte disminución de la pobreza entre la población mayor de 55 años. El paulatino incremento de la población joven en situación de riesgo constituye un dato muy preocupante si tenemos en cuenta que en muchos casos este grupo no suele reunir los requisitos necesarios para acceder al subsidio por desempleo. La situación es especialmente grave puesto que, además, un buen porcentaje de los mismos posee bajos niveles de cualificación y presentan altos índices de fracaso escolar, con lo que, en muchos casos, la pérdida de empleo se traduce en abandono del mercado laboral con poca probabilidad de reenganche en el sistema educativo, como se ha visto en el apartado sobre educación de este capítulo.

El riesgo de pobreza ha aumentado tanto entre los hombres como entre las mujeres de todos los grupos de edad, a excepción de la población mayor de 55 años (cuadro III-61). Aun así, los incrementos han sido más elevados (en torno a dos puntos porcentuales) para las mujeres

Perfil de la población más afectada por la pobreza y la exclusión social

en los grupos poblaciones más jóvenes (menores de 24 años). Respecto a la población de mayor edad, la pobreza ha disminuido en ambos sexos, si bien el descenso ha sido especialmente pronunciado entre los hombres (10,8 puntos frente a 2,8 puntos entre las mujeres).

La población extranjera no comunitaria es otro de los colectivos que más se está viendo afectado por la crisis económica, habiendo incrementado el porcentaje de pobreza en 20,5 puntos porcentuales desde 2007. El aumento del riesgo de pobreza entre la población extranjera no comunitaria ha sido, además, mucho más elevado que el experimentado por este colectivo en la Unión Europea, que ha incrementado 3,6 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Por otro lado, destacan las elevadas tasas de pobreza en los hogares monoparentales, encabezados en su mayoría por mujeres, que ha llegado a afectar a casi la mitad de los mismos (45,6 por 100). Se trata de un tipo de hogar que cuenta con una mayor vulnerabilidad ante situaciones de pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo y que, además, ha aumentado notablemente en los últimos diez años (44,8 por 100), alcanzando el 7,5 por 100 del total de hogares, estando compuestos, principalmente, por mujeres separadas o divorciadas y, en menor medida, mujeres solteras con hijos a cargo. En el contexto de crisis la tasa de pobreza entre este tipo de hogar ha aumentado (en torno a tres puntos porcentuales), si bien de manera menos pronunciada que otros hogares, como los que tienen hijos a cargo, en los que la pobreza ha aumentado en casi nueve puntos porcentuales.

Estos datos vienen a poner en evidencia que la situación de las familias monoparentales constituía ya un problema estructural con anterioridad a la crisis y que con ella, se ha agravado aún más, lo que es indicativo de que el sistema de protección social no está respondiendo satisfactoriamente a los cambios de la estructura sociodemográfica. Asimismo, los datos constatan que las familias con hijos a cargo están siendo especialmente castigadas por la crisis económica, lo que está repercutiendo, a su vez, en la pobreza infantil. En última instancia, la situación de los hogares españoles con hijos a cargo en el contexto de crisis ha dejado patente la debilidad de las políticas de familia y bienestar social tanto en el periodo expansivo de la economía española pero, especialmente, en el periodo actual de crisis.

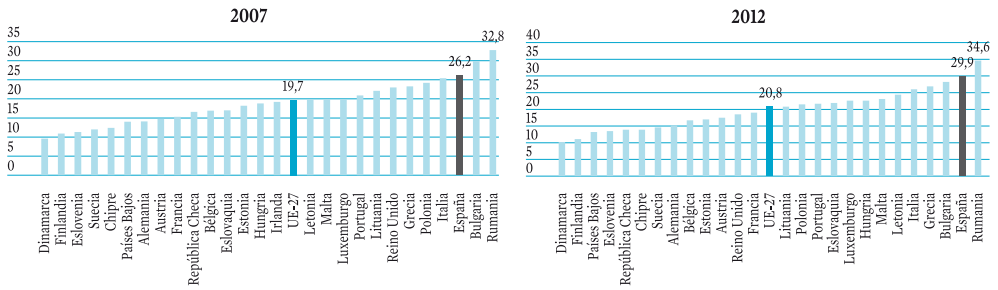
No en vano, las tasas de pobreza entre la población infantil en España han aumentado 3,7 puntos porcentuales en el último lustro, frente a apenas un incremento del 1,1

*La pobreza infantil
alcanza niveles
preocupantes*

puntos en el promedio europeo, lo que la sitúa en el segundo país de la UE-27 con la tasa de pobreza infantil más elevada, solo superada por la de Rumanía (gráfico III-59).

Este dato está directamente relacionado con la situación laboral de los padres en el panorama de fuerte crisis económica, elevadas tasas de desempleo y elevadas tasas de temporalidad. No en vano, tal y como reflejan los datos, las tasas de pobreza entre la población infantil

GRÁFICO III-59. TASA DE POBREZA INFANTIL EN LA UE-27, 2007 Y 2012



Fuente: Eurostat. *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey*.

umentan a medida que desciende la intensidad laboral de los hogares, y viceversa (cuadro III-62). Concretamente, más de la mitad de menores que viven en hogares cuya intensidad laboral es baja se encuentran en situación de pobreza, y hasta casi el 84 por 100 de los que viven en hogares en los que la intensidad laboral es muy baja. Estos datos plantean la necesidad de mejorar la adecuación y eficacia del sistema de protección social en las situaciones de desempleo en las que hay menores a cargo. Por otro lado, resulta especialmente llamativo, asimismo, las tasas de pobreza infantil existentes incluso en hogares en los que la intensidad laboral de los adultos es alta (donde la tasa asciende al 16,3 por 100) o muy alta (en los que la tasa de pobreza afecta al 9,9 por 100 de los menores).

Es decir, que los niveles de pobreza son relativamente elevados incluso en los hogares en los que la intensidad en el empleo de los adultos es alta, lo que está directamente

CUADRO III-62. TASA DE RIESGO INFANTIL POR INTENSIDAD DE TRABAJO EN LOS HOGARES CON HIJOS DEPENDIENTES

	Intensidad del trabajo en el hogar	2012
UE-27	Muy alta (85% - 100%)	7,3
	Alta (55% - 85%)	12,2
	Media (45% - 55%)	28,2
	Baja (20% - 45%)	52,3
	Muy baja (0% - 20%)	75,3
España	Muy alta (85% - 100%)	9,0
	Alta (55% - 85%)	16,3
	Media (45% - 55%)	32,4
	Baja (20% - 45%)	53,1
	Muy baja (0% - 20%)	83,7

La intensidad del trabajo en los hogares se calcula a partir del potencial laboral de las personas entre 18 y 59 años que viven en hogares con hijos dependientes. Ej.: los hogares con muy baja intensidad laboral son aquellos cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

Fuente: PNIS 2013-2016, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

CUADRO III-63. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE TIENEN PROBLEMAS DE PRIVACIÓN MATERIAL
(Sobre el total de la población)

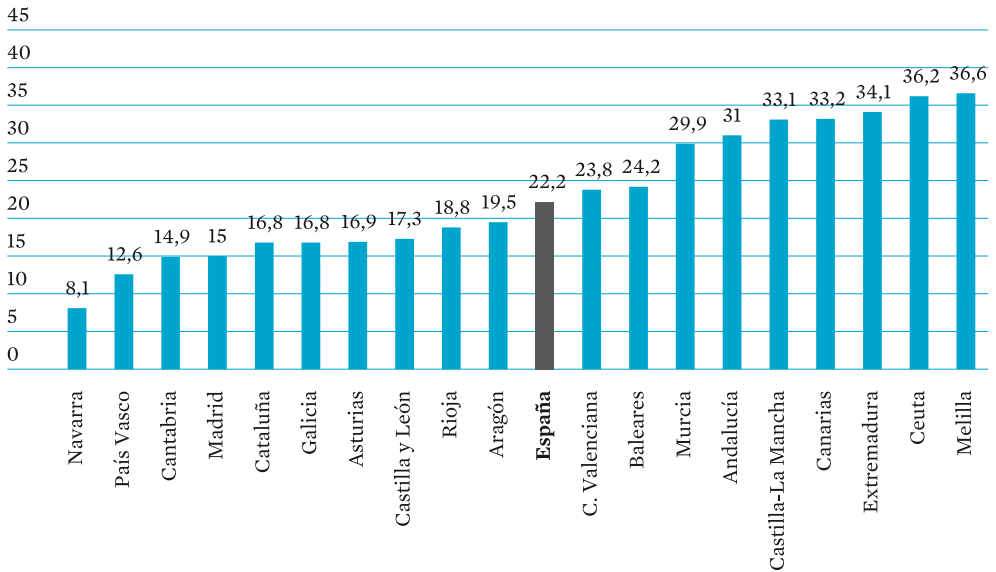
Situaciones de privación	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vacaciones al menos una semana al año	37,9	36,2	42	42,7	40,9	46,6
Capacidad para afrontar gastos imprevistos	30,8	29,9	36,5	38,7	37,6	42,1
Hogares con retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal	6,6	7,1	9,6	10,4	7,9	9,9
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	8,0	5,9	7,2	7,5	6,5	9,1
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	9,6	8,9	8,1	7,6	5,6	6,6
No puede permitirse disponer de un automóvil	4,9	5,9	5,7	5,9	5,6	5,7
Comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	2,4	2,2	2,1	2,6	3,2	2,6

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

relacionado con la pobreza entre la población empleada y, en última instancia, con la calidad del empleo en España. Asimismo, la comparación con el promedio europeo, en los que las tasas de pobreza infantil son menores en todos los hogares considerados, indicaría nuevamente, la debilidad de las políticas sociales y, más concretamente, de las dirigidas a las familias en España. Se trata, sin duda, de uno de los datos más preocupantes de la situación actual y de cara al futuro, dados los importantes costes sociales que implica la experiencia de la pobreza en edades tempranas y el riesgo de que se transmita a la siguiente generación. A este respecto, está ampliamente contrastada la importancia que tienen las circunstancias en las que se vivió en la infancia en la posición económica que se alcanza en la edad adulta. Los datos aportados por el módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza de 2011, que fueron objeto de análisis en la pasada edición de la Memoria, mostraban precisamente que la situación económica de la población adulta española está condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia.

En definitiva, los datos aportados denotan un claro empeoramiento del bienestar social de la población española en los últimos años pero, en especial, entre la población con rentas más bajas, habiendo dando como resultado un aumento también notable de los niveles de desigualdad. Ahora bien, la vulnerabilidad de los hogares españoles en el actual contexto no solo se circunscribe a las situaciones más extremas de pobreza, sino que se hace patente en las dificultades que tienen para poder acceder a ciertos bienes (cuadro III-63). En este sentido, uno de los indicadores más clarificadores de los niveles de bienestar de los hogares son los que hacen referencia a la capacidad de afrontar gastos imprevistos y que afecta al 42 por 100 de la población (casi 9 puntos porcentuales más que en 2007). Asimismo, resulta indicativo el hecho de que casi la mitad de la población española (46,6 por 100) manifieste no poder ir de vacaciones al menos una semana al año. Aunque en menor medida, destaca el porcentaje de población que no puede hacer frente a los gastos relacionados con

GRÁFICO III-60. TASA DE POBREZA MONETARIA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2102

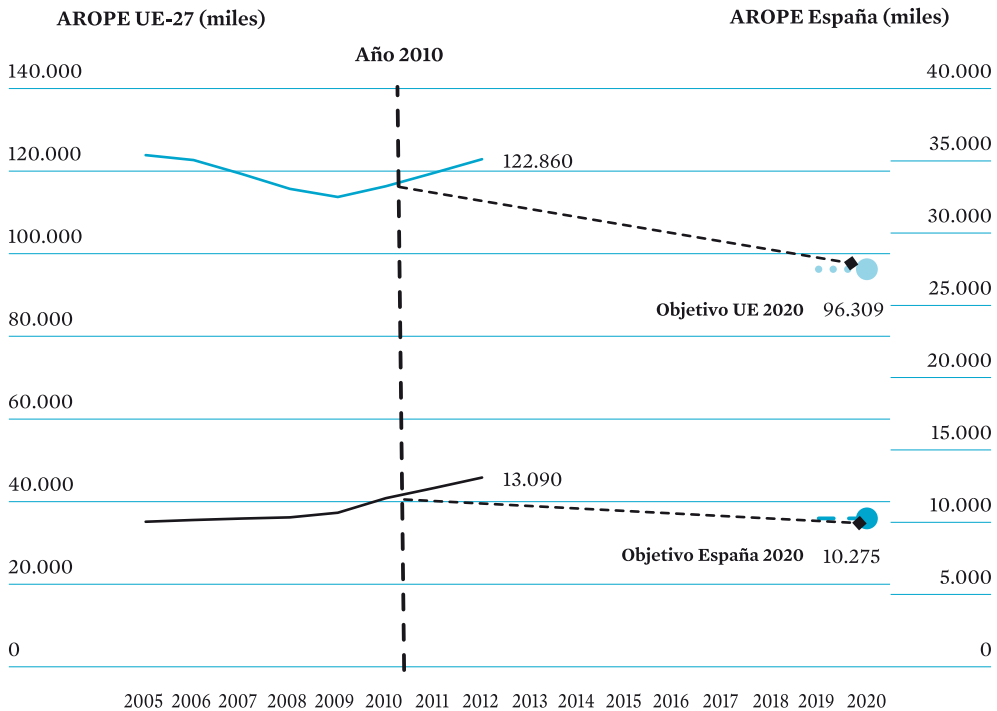


Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

la vivienda principal (9,9 por 100) y de los que no pueden mantener la vivienda a una temperatura adecuada (9,1 por 100), aspecto este último, que ha sido tratado en el apartado que aborda la situación de la vivienda en España y que denota signos claros de empeoramiento de la calidad de vida de la población.

Por otro lado, un aspecto a reseñar es que los costes sociales de la crisis también han sido desiguales desde el punto de vista territorial (gráfico III-60). No en vano, se constatan diferencias muy notables entre comunidades autónomas en lo que a tasas de pobreza monetaria se refiere. Así, las tasas oscilan entre el 8,1 por 100 en Navarra y el más del 33 por 100 en Castilla-La Mancha, Canarias o Extremadura, siendo las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla los casos más extremos, con tasas superiores al 36 por 100. Estas diferencias reflejan, en última instancia, la diversidad territorial en aspectos tan importantes como los niveles de riqueza (antes de la crisis), intensidad con la que se ha desarrollado la crisis económica y del empleo, o las propias políticas públicas y sociales desarrolladas en cada territorio para combatirlas. Se trata de unos datos que deberían invitar a la reflexión sobre lo que podría estar constituyendo un doble proceso de desigualdad de algunos sectores de la población a los que, junto a la desigualdad en la distribución de la renta, se estarían encontrando con dificultades añadidas para tener acceso a determinadas políticas sociales, por el hecho de ser residente en una comunidad autónoma y no en otra. Este aspecto que se manifiesta claramente en el acceso a las rentas mínimas de inserción, vinculadas con las políticas de inclusión social, cuya regulación autonómica, en ausencia de una normativa básica de

GRÁFICO III-61. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y OBJETIVOS PARA EL AÑO 2020



Fuente: Eurostat, *Income, Social Inclusion and Living Conditions Survey* y PNR España 2011.

Servicios Sociales, se caracteriza por su heterogeneidad, lo que la hace difícilmente sistematizable. Las diferencias comienzan en la propia denominación que reciben en cada comunidad (Ingreso mínimo de solidaridad, Renta garantizada de ciudadanía o Ingreso mínimo familiar, entre otros), pasando por las condiciones de acceso a las mismas, hasta incluso el importe de las cuantías básicas (las diferencias oscilan desde los 300 euros/mes de Murcia a los 641 euros/mes de Navarra²⁶³).

6.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

6.2.1. Perspectiva europea: objetivos y propuestas para reforzar la inversión social

Escasos resultados de la Estrategia Europa 2020 para combatir la pobreza y la exclusión social

El actual escenario de crisis ha elevado el número de personas que vive en riesgo de pobreza en Europa (que ha pasado de 114 millones en 2010 a más de 122 millones en 2012) lo que ha puesto de manifiesto que el impulso dado a la lucha contra la pobreza y la exclusión en la Estrategia Europa 2020 (con el fin de sacar de la situación de

263. Véase apartado 5.8, *Servicios Sociales* de esta edición de la Memoria.

pobreza y exclusión a 20 millones de personas en 2020) está resultando claramente insuficiente para hacer frente a los efectos de la inestabilidad económica y laboral de la Unión Europea en los últimos años (gráfico III-61). Al mismo tiempo, las políticas sociales y de igualdad se han visto limitadas por la política de estabilidad presupuestaria y financiera planteada desde el ámbito comunitario.

El aumento del riesgo de pobreza y exclusión social y laboral en muchos Estados miembros supone una grave amenaza, no solo para lograr los objetivos de crecimiento y competitividad de la Estrategia Europa 2020, sino también para el bienestar social y la calidad de vida de la población en su conjunto. Al mismo tiempo, los sistemas de bienestar se enfrentan a las consecuencias derivadas del cambio sociodemográfico y de la crisis económica y financiera, que ponen en serio peligro su viabilidad y sostenibilidad futura.

Nuevos intentos por reforzar la inversión social

Estas son las razones por las que la Comisión presentó, tras varios meses de trabajo, el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión a comienzos de 2013²⁶⁴, al que ya se ha hecho referencia. Las políticas emprendidas en el ámbito de la inversión social entran, a partir de entonces, a formar parte del semestre europeo y los Estados miembros deberán incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma y la Comisión, por su parte, incluirá recomendaciones específicas al respecto a cada país.

El paquete, a su vez, estaba compuesto por una recomendación de la Comisión *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas* destinada a combatir la pobreza infantil, así como de un documento de trabajo referido a las *Personas sin hogar en la Unión Europea* en el que se describía la situación de las personas que viven en esas circunstancias y se proponían estrategias integradas para favorecer su acceso a una vivienda y a su integración social, las cuales están basadas en la prevención, en el desarrollo de proyectos dirigidos a apoyar a las personas que viven en estas circunstancias para que acceder a una vivienda de manera autónoma, así como a revisar las normativas y prácticas de desahucios.

El paquete de inversión social está previsto que se financie principalmente mediante el Fondo Social Europeo (FSE), el cual cuenta con un presupuesto de 80.000 millones de euros para el periodo 2014-2020 (frente a los 76.000 millones del periodo 2007-2013). Como mecanismo de financiación adicional, se contará con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que por primera vez incorpora entre sus prioridades la inclusión social y la lucha contra la discriminación, y el Fondo Europeo de Ayuda a los más necesitados (FEAD) que la Comisión se comprometió

264. Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

a crear con el fin de garantizar los medios de subsistencia básicos a las personas con menores recursos.

Desde su puesta en marcha, a comienzos de 2013, el Paquete de Inversión Social ha creado el FEAD, cuyo presupuesto para el periodo 2014-2020 (inicialmente previsto en unos 2.500 millones de euros) ha sido de 3.800 millones, de los cuales, se destinarán a España unos 565 millones, que se repartirán anualmente para el periodo 2014-2020²⁶⁵. De acuerdo con la regulación de este fondo, los Estados miembros serán responsables de financiar el 15 por 100 de sus programas nacionales dirigidos a proveer bienes y alimentos, corriendo el 85 por 100 restante a cargo del FEAD²⁶⁶.

En el marco del Paquete de Inversión Social, la Comisión está trabajando, junto con los Estados miembros, en la creación de una metodología que permita calcular la eficacia y eficiencia de las políticas sociales así como en la posibilidad de diseñar una renta mínima garantizada que proporcione una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social, aspecto este último sobre el que se ha pronunciado favorablemente el Comité Económico y Social Europeo²⁶⁷. Además, y con ánimo de fortalecer la dimensión social en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión presentó la comunicación *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union*²⁶⁸ en la que se establece un conjunto de indicadores sociales (el indicador AROPE y los tres indicadores subyacentes que lo componen) que deberán tenerse en cuenta para equilibrar criterios macroeconómicos y evitar la ampliación de los desequilibrios sociales.

Con todo, y a pesar de los avances realizados mediante el Paquete de Inversión Social, los avances realizados para fortalecer la dimensión social y las políticas de inclusión están siendo insuficientes para hacer frente al deterioro social experimentado en Europa en los últimos años, en especial en algunos Estados miembros. La propia Comisión ha reconocido el fracaso de las políticas dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión en Europa y ha manifestado la necesidad de seguir trabajando en impulsar la eficacia de las políticas de protección social²⁶⁹.

6.2.2. España: políticas para combatir la pobreza y la exclusión social

España, como se ha visto, es uno de los países en los que los efectos sociales de la crisis se están notando con mayor virulencia como consecuencia de una economía que no da visos de mejora y un mercado de trabajo fuertemente debilitado. En el marco

265. *Decisión de ejecución de la comisión de 3 de abril de 2014*, (2014/190/UE).

266. Regulación (EU) No 223/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on the Fund for European Aid to the Most Deprived.

267. CESE, *Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza* (dictamen de iniciativa), SOC/482, diciembre de 2013.

268. Comisión Europea, COM (2013) 690 provisional, 2 de octubre de 2013.

269. Comisión Europea, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2014) 130 final, marzo 2014.

de la Estrategia Europa 2020, España se comprometió a reducir en 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y la exclusión social (de acuerdo con el nuevo indicador agregado de la Unión Europea que en España afectaba a 11 millones de personas en 2011). Es decir, el objetivo propuesto supone reducir la pobreza en torno al 13 por 100 en los próximos diez años, un objetivo poco ambicioso, puesto que supone rebajar la tasa de pobreza y exclusión a los niveles previos a la crisis, cuando ya eran elevados, pero cuya consecución parece improbable a la vista del fuerte incremento (de 2,7 millones de personas, como se ha visto anteriormente) de los niveles de pobreza desde que diera comienzo la crisis.

A pesar del deterioro social y de los propósitos para frenar el crecimiento de la pobreza, España no contaba con un Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) desde que venciera el último, en 2010. La propuesta del Gobierno de realizar uno nuevo venía siendo anunciada en los sucesivos Programas Nacionales de Reforma, el último el de 2013, junto a dos planes adicionales: uno de apoyo a las familias en situación de exclusión y otro dirigido a la población con discapacidad, pendientes de aprobación (cuadro III-64).

El PNAIN 2013-2016, sin embargo, fue finalmente aprobado en diciembre de 2013, constituyéndose como el instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra

CUADRO III-64. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PNR 2013

Políticas Inclusión Social PNR 2013			
	Contenido de la medida	Instrumentos normativos	Grado de ejecución
Inclusión social	<p>Desarrollo de la inclusión activa, haciendo especial hincapié en la pobreza infantil, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fomento del empleo de las personas más vulnerables. • La garantía de un sistema de prestaciones a partir del cual se apoye económicamente a las personas con necesidades. <p>La prestación de servicios básicos a toda la población, enfocados de forma particular a los colectivos más desfavorecidos, sobre todo en el marco de servicios sociales, educación, sanidad y vivienda.</p>	Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016	Aprobado en diciembre 2013
Apoyo a las familias en situación de dificultad social o riesgo de pobreza	<p>Las medidas estarán dirigidas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral. • Apoyar a las familias en situación de especial dificultad. • Mejorar el tratamiento fiscal de las familias con hijos. • Combatir la pobreza infantil. 	Plan Integral de Apoyo a la familia	Pendiente de aprobación
Lucha contra la exclusión de la población con discapacidad, en los ámbitos educativo, laboral y social	<p>Actuaciones dirigidas a que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos en condiciones iguales a los demás ciudadanos y participar en todos los ámbitos de la vida social.</p>	Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020	Pendiente de aprobación

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas de España, 2013.

la pobreza y la exclusión. El Plan consta de 240 medidas que se articulan en torno a los tres objetivos estratégicos del enfoque de la inclusión activa que promueve la Comisión Europea: 1) las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo; 2) la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas y 3) el acceso a unos servicios públicos de calidad. El Plan incluye, además, un apartado específico de atención a todos los grupos que pueden encontrarse en riesgo de exclusión (personas sin hogar, inmigrantes, población gitana, entre otros).

La aprobación del Plan constituye un paso importante en el ámbito de las políticas sociales, tratando de incorporar los enfoques propugnados desde las instancias europeas (como el de la inclusión activa anteriormente citado, o las recomendaciones del Paquete de inversión social sobre simplificar y mejorar el funcionamiento de los servicios sociales). El Plan asimismo, y con su afán integrador de las políticas sociales, se nutre de buena parte de las medidas que se han ido adoptando en materia de inclusión laboral, en concreto de las políticas activas, así como de inclusión social, como el II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016²⁷⁰ o la estrategia de inclusión de la población gitana. Igualmente, es de destacar que trata de poner el enfoque en los problemas sociales que están cobrando mayor protagonismo, como el de la pobreza de la población infantil, que por primera vez en un Plan de Inclusión Social, se incorpora como un objetivo transversal.

Asimismo, el Plan incorpora novedades en otros de los aspectos en los que existían debilidades importantes, como es el de garantizar una renta mínima que pueda cubrir las necesidades básicas. En España las políticas dirigidas a garantizar unos ingresos mínimos se circunscriben en el marco de las RMI, que constituyen un conjunto de programas que, bajo distintas denominaciones, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha con el fin de dar protección asistencial a las situaciones de privación extremas que no tienen cabida en el entramado estatal de protección social. Puede decirse que este tipo de ayudas constituyen el último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude una vez finalizado el apoyo de otro tipo de ayudas sociales y no se cuenta con respaldo familiar.

Como instrumento de lucha contra la exclusión social, las RMI recobran interés en el actual contexto de crisis, si bien, como se ha venido señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, las RMI, se han ido topando con una demanda cada vez mayor y no logran cubrir las necesidades básicas de subsistencia de un porcentaje de población elevado. Como consecuencia de la incapacidad de las ayudas públicas para cubrir las necesidades de la población más vulnerable²⁷¹, se ha venido produciendo un trasvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, las cuales declaran estar desbordadas ante el aumento las mismas²⁷².

270. Sobre el II Plan de infancia y adolescencia 2013-2016, véase Memoria CES 2012.

271. Véase apartado 5.8, *Servicios Sociales* de esta edición de la Memoria.

272. Véase Cáritas, VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, septiembre de 2012.

Estos resultados venían a poner en evidencia los problemas de los dispositivos de protección social de la población en riesgo de exclusión que, como se ha venido exponiendo en anteriores ediciones de la Memoria, no solo derivaban de un problema de escasez de inversión económica, sino también de coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas. Era patente la necesidad de avanzar hacia formas de coordinación más eficaces entre las distintas instituciones sociales implicadas en la aplicación de las políticas de inclusión social.

A este respecto los objetivos que se plantean desde el PNAIN son, en primer lugar, avanzar en la configuración como derecho subjetivo del sistema de garantía de rentas (hasta ahora solo existente en el País Vasco). En segundo lugar, alcanzar un nivel adecuado de cobertura de las rentas mínimas, para lo cual, entre otras medidas, prevé una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; dicha ley tendría como objeto mejorar su cobertura, esclarecer el ámbito de estas prestaciones y colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; con esta Ley también se pretende avanzar en la unificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia. En tercer lugar, el PNAIN aboga por permitir compatibilizar el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. En definitiva, apuesta por vincular la política de garantía de rentas a las

RECUADRO III-23. PRINCIPALES MEDIDAS DEL PNAIN 2013-2016 DIRIGIDAS A GARANTIZAR UNAS ADECUADAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo. Mantener un sistema de prestaciones económicas de inserción social desarrollado por las comunidades autónomas que dé respuesta a las necesidades de las familias en función del número de hijos e hijas y avanzar en la mejora de su gestión.

Establecer herramientas de seguimiento y evaluación de los programas personalizados de inserción social ligados a la percepción de rentas mínimas.

Establecer sistemas de colaboración, entre comunidades autónomas para que las personas que perciben una renta mínima de inserción puedan cambiar de residencia sin perder la prestación.

Mejorar los programas de emergencia social destinados a paliar contingencias extraordinarias y necesidades básicas que deban ser atendidas con inmediatez.

Desarrollar estrategias específicas que aseguren el acceso de las personas más vulnerables y, en especial, a las personas sin hogar, al sistema de rentas mínimas.

Consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas que contribuyan a cubrir las necesidades básicas.

Aprobar una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral mediante la adopción de un conjunto amplio de acciones y medidas (recuadro III-23).

Otro de los aspectos en los que trata de incidir el Plan es en la conveniencia de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que desarrollan en el ámbito del tercer sector, al tiempo que mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las Administraciones públicas (recuadro III-24).

El PNAIN incorpora igualmente, un conjunto de medidas dirigidas a favorecer la inclusión social de la población con discapacidad (recuadro III-25) y la población inmigrante (recuadro III-26), dos de los colectivos socialmente más vulnerables. Asimismo, se incluye una batería de propuestas dirigidas a fomentar la igualdad de género

RECUADRO III-24. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS PARA FORTALECER EL TERCER SECTOR

Fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil y del Tercer Sector

Mejorar la interlocución entre la Administración General del Estado y los representantes de la sociedad civil a través de las entidades de acción social mediante la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social.

Articular los cauces precisos para impulsar el diálogo y la implicación del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Elaborar y aprobar una nueva Ley estatal de voluntariado.

Fortalecer el Tercer Sector de Acción Social mediante el apoyo institucional y financiero

Elaborar y aprobar una Ley del Tercer Sector de Acción Social.

Definir un marco regulatorio de las entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras con la Administración pública.

Elaborar y aprobar una Ley de Mecenazgo que impulse la labor de las fundaciones de acción social mejorando el tratamiento fiscal contemplado actualmente.

Prestar apoyo económico y financiero al Tercer Sector de Acción Social mediante la convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF y a las subvenciones del Tercer Sector.

Completar el Plan de pago a proveedores de servicios sanitarios, educativos y sociales para hacer frente a las deudas de las comunidades autónomas y entes locales con el Tercer Sector de Acción Social, así como completar las transferencias de estas administraciones a las entidades sociales sin fines de lucro que desarrollan proyectos de ayuda a las familias, infancia, mayores y personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

(recuadro III-27), que posteriormente se completó con la aprobación del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 a comienzos de 2014, y del que se realizará un análisis detallado en la próxima edición de esta Memoria.

RECUADRO III-25. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD

ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Mantener ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo y trabajo autónomo.

Impulsar programas de coordinación entre los centros base y las oficinas de empleo para facilitar la inscripción, clasificación e intermediación de las personas con discapacidad.

Acometer la actualización de la normativa que regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

Sistema de prestaciones económicas

Mantener los subsidios económicos destinados a atenuar o solventar situaciones de especial necesidad en personas de discapacidad.

Prestación de/Aceso a servicios públicos básicos

Sanidad

Garantizar la gratuidad de los medicamentos a las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica y personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional incluyendo a las personas beneficiarias asociadas.

Promover programas sociosanitarios dirigidos a mejorar la calidad de vida, la autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad favoreciendo su permanencia en el entorno en que desarrollan su vida.

Vivienda

Promover ayudas a la rehabilitación destinadas a incrementar tanto la accesibilidad de las viviendas en propiedad de personas con discapacidad.

Apoyar a las familias que tienen dificultades en el pago de la deuda hipotecaria y se encuentran en situación de especial vulnerabilidad (entre otros colectivos vulnerables: familias en las que algún miembro tenga discapacidad superior al 33 por 100).

RECUADRO III-25. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD (*continuación*)

OTRAS MEDIDAS ESPECÍFICAS COMPLEMENTARIAS

Desarrollar la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social mediante, entre otros aspectos, modificaciones en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, con el fin de adaptar la normativa existente en España a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Diseñar y poner en marcha un Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad para el periodo 2013-2020.

Desarrollar e impulsar actividades e iniciativas que contribuyan a la difusión de información relacionada con la discapacidad.

Ofrecer servicios de atención directa a las personas con discapacidad que deseen realizar consultas, quejas o reclamaciones relativas al ejercicio de sus derechos básicos.

Sensibilizar al personal de la Administración General del Estado sobre la problemática de las personas con discapacidad para que incorporen esta perspectiva en el diseño de sus políticas y desarrollen acciones positivas en este sentido. Entre las acciones a desarrollar se promoverá la impartición de cursos que capaciten a los empleados públicos con las habilidades necesarias para atender y relacionarse con las personas con discapacidad.

Incentivar la investigación sobre discapacidad y la accesibilidad de estas personas en las entidades locales mediante la convocatoria de premios.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

RECUADRO III-26. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Programas de desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados.

Promover la inserción de las víctimas de explotación sexual o laboral en el mercado de trabajo, mediante itinerarios de integración sociolaboral y formación para el empleo.

Preparar y acompañar las iniciativas de trabajo por cuenta propia de personas inmigrantes, con especial consideración por aquellos orientados a la economía social.

RECUADRO III-26. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE (*continuación*)

Prestación de/ Acceso a servicios públicos básicos

Educación

Apoyar el proceso educativo de la población inmigrante a través de la puesta en marcha de programas dirigidos a:

Promover la integración y la convivencia intercultural.

Aprender la lengua y la cultura del país de acogida, manteniendo la cultura del país de origen, además de otro tipo de acciones formativas e interculturales.

Fomentar la participación de las familias inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades desarrolladas por la comunidad educativa.

Formación de profesorado en el ámbito intercultural.

Sanidad

Asegurar el acceso sin coste económico a los servicios sanitarios de los menores inmigrantes de padres sin autorización de residencia y de las mujeres inmigrantes en periodo de gestación.

Promover que la puesta en marcha de programas centrados en la población inmigrante tenga como objetivos los siguientes: prevenir y promocionar la salud entre esta población.

Fomentar la mediación socio sanitaria y la formación de profesionales de la salud en el ámbito.

MEDIDAS ESPECÍFICAS COMPLEMENTARIAS

Definir un Protocolo Marco de actuación de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS).

Proseguir con los convenios con las Ciudades de Ceuta y Melilla para el desarrollo de actuaciones en los centros de Menores Extranjeros No Acompañados así como la subvención nominativa a la comunidad autónoma de Canarias destinada a cubrir los gastos de traslado y acogida de los menores no acompañados.

Mantener la prestación de servicios y ayudas desde los Centros de Atención de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), así como, a actuaciones concertadas con entidades sin ánimo de lucro mediante la concesión de subvenciones.

Llevar a cabo acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación de la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional en el ámbito laboral.

Promover la mejora del conocimiento de la situación laboral de la población inmigrante.

Promover y fomentar programas dirigidos a la población inmigrante, solicitantes de asilo, refugio y personas beneficiarias de protección internacional, con especial atención a colectivos especialmente vulnerables.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

RECUADRO III-27. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO

Inclusión sociolaboral a través del empleo

Empleabilidad

Implementar programas para mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el empleo o autoempleo de mujeres pertenecientes a grupos especialmente vulnerables y/o con bajos niveles de empleabilidad (víctimas de violencia de género, responsables de núcleos familiares, mayores de 45 años sin titulación, pertenecientes a minorías étnicas, inmigrantes, personas con discapacidad, reclusas y exreclusas o jóvenes sin cualificación), que incluyan itinerarios personalizados con perspectiva de género y medidas de acompañamiento.

Mejorar la participación social y laboral de las mujeres del ámbito rural, programando acciones formativas para promover una mayor y mejor incorporación de las mujeres a la actividad económica, a través del empleo y el autoempleo, y a la viabilidad social de sus municipios.

Capacitar al personal técnico responsable de los programas de empleo para diseñar itinerarios personales de inserción sociolaboral adaptados a mujeres con especiales dificultades de empleabilidad.

Conciliación

Elaborar un informe de diagnóstico sobre las necesidades y demandas relacionadas con la conciliación y la corresponsabilidad, en especial, de aquellas familias con mayores responsabilidades familiares.

Incrementar la vigilancia del cumplimiento en las empresas de los derechos de los progenitores a la conciliación de la vida personal.

Realizar y difundir campañas de sensibilización orientadas a fomentar la parentalidad positiva y la corresponsabilidad individual, entre mujeres y hombres, respecto al ámbito doméstico y de cuidados de los hijos e hijas y personas dependientes.

Incentivar la incorporación de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y profesional en las empresas, especialmente, las referidas al cuidado de menores de tres años, a través, entre otros mecanismos, de la implantación de planes de igualdad y del fomento de la Responsabilidad Social de las Empresas en su faceta de empleadoras.

En el contexto de la elaboración del futuro Plan de igualdad de la Administración General del Estado, favorecer la atención a los menores y las personas dependientes, en relación con las medidas previstas en materia de jornada y horario de trabajo y en el marco de las acciones para la mejora de la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de los empleados públicos.

Extender la oferta de servicios de atención socioeducativa de cero a tres años al objeto de posibilitar la inserción laboral y facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

RECUADRO III-27. PNAIN 2013-2016: PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO *(continuación)*

Sistema de prestaciones económicas

Llevar a cabo un estudio que evalúe, desde la perspectiva de género, el actual sistema de pensiones al objeto de determinar su diferente impacto en mujeres y hombres y, en particular, los efectos de la interrupción de las carreras de cotización en las mujeres por cuidado de descendientes y personas dependientes así como las dificultades de conciliación de la vida personal, familiar y profesional.

Fuente: elaboración propia a partir del PNAIN.

Un aspecto igualmente destacable del PNAIN es que ha sido elaborado en colaboración con ministerios, comunidades autónomas, entidades locales y, de manera especial, con el Tercer Sector de Acción Social, que lo ha valorado positivamente, si bien, desde la Plataforma del Tercer Sector se ha señalado la pertinencia de emprender en paralelo un plan de choque en el que se aborden los aspectos socialmente más urgentes y que cuente con un presupuesto acorde al reto que se plantea.

El PNAIN, por tanto, es una iniciativa positiva aunque no puede obviarse que muchas de las acciones o medidas propuestas están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente en dicho desarrollo, así como de que cuenten con una adecuada dotación presupuestaria para poder atender las necesidades de la población económicamente más vulnerable. Por otro lado, sería deseable que el PNAIN incorporara un sistema de supervisión y evaluación más detallado, con criterios y plazos concretos para su realización, dado que el contemplado en el Plan puede calificarse de escueto dada la magnitud de los objetivos que aborda.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

I-1.	Producción y comercio mundial, 2006-2015	44
I-2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2006-2015	45
I-3.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2012-2013	52
I-4.	Comercio de la Unión Europea con sus principales clientes, 2012-2013	53
I-5.	Indicadores de la Estrategia Europa 2020 en 2013	63
I-6.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2012-2014	65
I-7.	Recomendaciones específicas a los Estados miembros correspondientes al Semestre Europeo 2013	69
I-8.	Cuadro macroeconómico 2007-2013.....	97
I-9.	Previsiones económicas para España y la zona euro en 2014.....	100
I-10.	Retos planteados y medidas propuestas en el Programa Nacional de Reformas de España en 2013	104
I-11.	Principales observaciones de los interlocutores sociales sobre el Programa Nacional de Reformas de España, 2013	110
I-12.	VAB por sectores y trimestres, 2011-2013.....	124
I-13.	Macromagnitudes agrarias, 2011-2012.....	126
I-14.	Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2011-2013.....	136
I-15.	Índice de producción industrial por ramas de actividad 2006-2013	137
I-16.	Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2008-2013.....	157
I-17.	Indicadores del sector turismo, 2010-2013	159
I-18.	Indicadores comparados I+D+i, 2013	168
I-19.	Resultados de 2011 y objetivos del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología	171

I-20.	Estrategia de Ciencia y Tecnología: indicadores de resultados.....	173
I-21.	Evolución del crédito por finalidad, 2007-2013.....	185
I-22.	Evolución del crédito por actividad productiva principal, 2007-2013.....	186
I-23.	Tasas de morosidad según finalidad, 2007-2013.....	187
I-24.	Tasas de morosidad según actividad productiva principal, 2007-2013....	188
I-25.	Balanzas por cuenta corriente y de capital, 2012-2013.....	202
I-26.	Comercio exterior de mercancías, 2003-2013.....	207
I-27.	Distribución geográfica del comercio exterior en 2013.....	209
I-28.	Comercio exterior de servicios no turísticos en 2013.....	211
I-29.	Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2011-2013.....	213
I-30.	Rentabilidad de la deuda pública y privada.....	217
I-31.	Balanza financiera, 2012-2013.....	222
I-32.	Principales rúbricas del IPC en 2013.....	239
I-33.	Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2010-2013.....	243
I-34.	Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2007-2013.....	243
I-35.	Deuda pública local por tipo de corporación, 2012-2013.....	246
I-36.	Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2007-2013.....	247
I-37.	Efecto recaudatorio en los principales impuestos de los cambios normativos en 2013.....	251
I-38.	Pérdida de recaudación de los principales impuestos desde el inicio de la crisis.....	252
I-39.	Presupuestos Generales del Estado para 2014 consolidados.....	254
I-40.	Presupuestos Generales del Estado para 2014: gasto consolidado por funciones o políticas.....	256
I-41.	Previsión de recaudación de los principales impuestos estatales para 2014.....	257
I-42.	Reformas tributarias aprobadas en 2013.....	258
I-43.	El ajuste presupuestario de las comunidades autónomas comprometido para 2014.....	260
I-44.	Presupuestos agregados de las comunidades autónomas para 2014.....	261
I-45.	Proyecciones presupuestarias de las Administraciones públicas, 2014-2017.....	263
I-46.	Proyecciones de ajuste fiscal por funciones, 2012-2017.....	265
I-47.	Reducción del gasto estimado de la reforma local.....	267
I-48.	Déficit cíclico y estructural en España según el Gobierno y la Comisión Europea, 2013-2015.....	268
I-49.	Sectores productivos por comunidades autónomas en 2013.....	272
I-50.	PIB per cápita regional en 2013.....	274
I-51.	Asignaciones totales de la política de cohesión 2014-2020.....	280

CAPÍTULO 2

II-1.	Medidas de empleo presentadas en el PNR 2013 de España.....	298
II-2.	Iniciativa sobre el empleo juvenil: desglose anual de asignación.....	303
II-3.	Variables básicas del mercado laboral español, 2008-2013	310
II-4.	Tasas de empleo y paro en las comunidades autónomas	314
II-5.	Empleo por ramas de actividad en 2013 y evolución 2009-2013	316
II-6.	Evolución sectorial del empleo: afiliados por ramas y subramas de actividad, 2013.....	319
II-7.	Población en el mercado de trabajo, por sexo y edad, 2013	322
II-8.	Ocupados y parados por sexo, edad y nacionalidad, 2013	326
II-9.	Tasas de empleo, actividad y paro por sexo y edad, 2013.....	328
II-10.	Tasas de paro por sexo y nivel de estudios terminados, 2007-2013	332
II-11.	Ocupados por sexo y situación profesional, 2013.....	335
II-12.	Asalariados por sexo, sector público o privado y tipo de contrato, 2013..	337
II-13.	Evolución de los autónomos, 2011-2013	341
II-14.	Ocupados y asalariados por sexo y jornada, 2007-2013.....	342
II-15.	Empleo a jornada completa y parcial por ramas de actividad, 2012-2013...	344
II-16.	Trabajo a tiempo parcial por motivos, 2007-2013	345
II-17.	Evolución de los contratos registrados por grandes modalidades.....	348
II-18.	Contratos temporales por duración, 2013	352
II-19.	Altas de prestaciones por desempleo, según causa, 2007-2013	354
II-20.	Trabajadores en procedimientos de regulación de empleo, por sector y rama de actividad, 2013.....	358
II-21.	Trabajadores afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2013	360
II-22.	Plan anual de política de empleo (PAPE) 2013. Objetivos estratégicos, ejes e indicadores de evaluación.....	362
II-23.	Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2011	374
II-24.	Composición del gasto público en políticas de empleo, España y UE, 2011	375
II-25.	Presupuesto de gasto del SEPE, 2008-2013	377
II-26.	Gasto total en desempleo, 2013.....	378
II-27.	Volumen de ofertas gestionadas por el SEPE, 2013.....	380
II-28.	Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2013	383
II-29.	Contrato de apoyo a emprendedores 2013.....	384
II-30.	Capitalizaciones de la prestación por desempleo	385
II-31.	Programas de empleo y formación, 2013.....	388
II-32.	Formados y colocados según sus características, avance 2013	390
II-33.	Formados y colocados por familia profesional, avance 2013.....	392
II-34.	Formación de demanda, 2012-2013	393

II-35.	Perfil de los participantes en la formación de demanda, 2013	394
II-36.	Participantes en acciones de formación de demanda según el tipo de acción formativa, 2012-2013.....	396
II-37.	Principales acuerdos de diálogo social tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2013-2014.....	415
II-38.	Modificaciones recientes en la contratación laboral (I).....	422
II-39.	Modificaciones recientes en la contratación laboral (II).....	426
II-40.	Curso de la negociación colectiva, 2009-2013.....	439
II-41.	Convenios firmados y trabajadores, por año de firma y de inicio de efectos económicos.....	441
II-42.	Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2004-2013.....	443
II-43.	Evolución de la estructura de la negociación colectiva 2004-2013.....	445
II-44.	Convenios firmados por nuevas unidades de negociación, 2011-2013	447
II-45.	Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2013.....	456
II-46.	Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2013.....	459
II-47.	Aumento salarial pactado por tramos, 2013.....	460
II-48.	Aumento salarial pactado por sectores, 2003-2013	461
II-49.	Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2002-2013	462
II-50.	Derivas salariales, 2002-2013.....	463
II-51.	Cláusulas de retribución salarial según ámbito funcional y año de efectos económicos, 2010-2012.....	465
II-52.	Cláusulas de retribución salarial según ámbito funcional y año de firma, 2013	467
II-53.	Evolución de la jornada pactada, 2002-2013	473
II-54.	Jornada pactada por tramos, 2001-2012	474
II-55.	Jornada pactada por tramos en los convenios con año de firma en 2013 ...	474
II-56.	Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional, 2007-2012.....	478
II-57.	Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional	479
II-58.	Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones, por año de efectos económicos, 2006-2012.	484
II-59.	Cláusulas sobre clasificación profesional y funciones, por año de firma, 2013	485
II-60.	Número de inaplicaciones y trabajadores afectados	488
II-61.	Empresas y trabajadores afectados por inaplicación de convenios.....	489
II-62.	Inaplicaciones y trabajadores afectados	490
II-63.	Huelgas, principales características.....	493
II-64.	Dimensión de las huelgas por diversos ámbitos, 2013.....	494

II-65.	Motivación de las huelgas	497
II-66.	Conflictos ante el SIMA, principales características	500
II-67.	Solución extrajudicial de conflictos laborales, 2013	503
II-68.	Conciliaciones y mediaciones administrativas, evolución y resultados ..	506
II-69.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 2002-2013	508
II-70.	Actividad de la Inspección de trabajo y seguridad social, 2012-2013	509
II-71.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2012-2013.....	518
II-72.	Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2013.....	521

CAPÍTULO 3

III-1.	Principales indicadores sociodemográficos	535
III-2.	Indicadores de calidad de vida, 2012.....	542
III-3.	Becas y ayudas al estudio en infantil y en las enseñanzas obligatorias y postobligatorias	557
III-4.	Evolución de la estructura y estado del parque residencial español, 2001 y 2011.....	579
III-5.	Evolución de la distribución de las viviendas según su uso por comunidades autónomas, 2001-2011	580
III-6.	Evolución de las viviendas principales y de sus residentes por régimen de tenencia por comunidad autónoma, 2001-2011	586
III-7.	Procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas, 2012-2013	588
III-8.	Evolución de las variables más significativas del mercado de la vivienda en propiedad	591
III-9.	Evolución de algunas características demográficas y del parque de viviendas, según tamaño del municipio, 2001-2011	605
III-10.	Hogares con dificultades de acceso a algunos servicios y tamaño del municipio, 2012	607
III-11.	Hogares que sufren determinados problemas en la vivienda por tamaño del municipio, 2012	609
III-12.	Déficit de infraestructura por comunidad autónoma, 2011	610
III-13.	La calidad del aire en España, 2012.....	619
III-14.	Evolución de las tasas de variación del gasto en consumo por hogar	642
III-15.	Estructura del consumo de los hogares (2006-2012).....	644
III-16.	Gasto medio en consumo de los hogares por comunidad autónoma.....	645
III-17.	Evolución del comercio electrónico en las distintas comunidades autónomas	647
III-18.	Evolución de las consultas y reclamaciones por sectores.....	653
III-19.	Reformas de pensiones en los países de la Unión Europea.....	660

III-20. Jubilación y pensiones en la Unión Europea. Algunos indicadores comparados	661
III-21. Calendario de aplicación Ley 27/2011 de Reforma del sistema de pensiones	666
III-22. Personas entre los 50 y los 69 años por actividad laboral y percepción de algún tipo de pensión.....	669
III-23. Jubilación anticipada: cambios introducidos por el Real Decreto-ley 5/2013	671
III-24. Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social, en 2013	681
III-25. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2013	685
III-26. Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, diciembre de 2013.....	690
III-27. Presupuesto de la Seguridad Social para 2014.....	693
III-28. Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2013	695
III-29. Pensiones contributivas e importe medio según clase y régimen, 2013..	698
III-30. Pensiones en vigor por sexo.....	700
III-31. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados.....	705
III-32. Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) y pensión media, por edad.....	706
III-33. Distribución del importe de las pensiones en vigor por conceptos	708
III-34. Trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal, 2013	714
III-35. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia	714
III-36. Prestaciones no contributivas.....	716
III-37. Tenencia de planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	717
III-38. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2007-2013	721
III-39. Incidencia del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio.....	724
III-40. Indicadores de salud y hábitos saludables	730
III-41. Dotación de camas según dependencia, 2011.....	735
III-42. Recursos humanos en hospitales públicos, 2011.....	736
III-43. Tiempos de espera en atención especializada (2008-2012)	736
III-44. Esperanza de vida (EV) y esperanza de vida en salud (EVS) a los 65 años de edad en la Unión Europea y diversos países europeos, 2012	739
III-45. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2013, por comunidad autónoma.....	742
III-46. Evolución del gasto sanitario público en España.....	743
III-47. Evolución de los presupuestos por comunidad autónoma	745

III-48. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios de atención a la dependencia ...	748
III-49. Grados y niveles de dependencia por comunidades autónomas.....	749
III-50. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones.....	750
III-51. Evolución del número de usuarios de centros de servicios sociales de atención primaria, 2000-2011	760
III-52. Gasto por habitante, 2011.....	760
III-53. Evolución de la financiación total, 2000-2011	761
III-54. Evolución de las principales magnitudes de las rentas mínimas de inserción	767
III-55. Beneficiarios de prestaciones por desempleo por comunidades autónomas, 2004-2013	772
III-56. Periodo medio de derecho reconocido de la prestación contributiva por desempleo, 2007-2013	774
III-57. Prestación por cese de actividad de trabajadores autónomos, en 2013...	775
III-58. Altas iniciales de beneficiarios de prestaciones a nivel asistencial, según causa de acceso al subsidio y causa del derecho.....	777
III-59. Beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel asistencial según causa del derecho	779
III-60. Indicadores de pobreza y exclusión social de la Unión Europea, 2007-2012	785
III-61. Riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) por distintas variables.....	791
III-62. Tasa de riesgo infantil por intensidad de trabajo en los hogares con hijos dependientes	795
III-63. Porcentaje de personas que tienen problemas de privación material	796
III-64. Políticas de inclusión social en el PNR 2013	801

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO 1

I-1.	Conclusiones más relevantes del Informe CES 1/2014, sobre Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del informe CES 3/2012.....	67
I-2.	Medidas destinadas a la mejora de las condiciones de financiación de las pymes.....	75
I-3.	Áreas estratégicas para promover la inversión en innovación.....	77
I-4.	Propuestas del CES sobre “legitimidad democrática y rendición de cuentas” contenidas en su Informe 3/2012.....	84
I-5.	Resumen de la actualización del Informe CES 3/2012 en lo que atañe al apartado “legitimidad democrática y rendición de cuentas”	87
I-6.	Balance de las Presidencias del Consejo de la Unión Europea 2013-2014 (1 ^{er} trimestre).....	88
I-7.	La nueva política agrícola común 2014-2020.....	128
I-8.	Plataformas tecnológicas sector medio ambiente y ecoinnovación.....	178
I-9.	Nueva ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias	181
I-10.	Objetivos temáticos de la nueva política de cohesión.....	277

CAPÍTULO 2

II-1.	Recomendaciones específicas de la Comisión al PNR de España 2013...	297
II-2.	Resumen de las iniciativas europeas contra el desempleo juvenil en el contexto de crisis.....	301
II-3.	Principales parámetros de la iniciativa sobre empleo juvenil	302
II-4.	Propuestas de los interlocutores sobre la garantía juvenil	304

II-5.	Medidas de choque en la EEEJ 2013-2016	369
II-6.	Catálogo de medidas de apoyo al empleo y formación de los jóvenes en el marco de aplicación de la garantía juvenil.....	372
II-7.	Resumen de las acciones propuestas por los interlocutores sociales europeos para fomentar el empleo juvenil.....	398
II-8.	Compromisos adquiridos para potenciar la formación de aprendices....	399
II-9.	Propuestas de los interlocutores sociales europeos para potenciar el diálogo social en el proceso de gobernanza económica	401
II-10.	Principios para la elaboración de un nuevo acuerdo de formación profesional para el empleo	410
II-11.	Propuesta sindical de revisión del salario mínimo interprofesional.....	434
II-12.	Propuesta empresarial de revisión del salario mínimo interprofesional....	435
II-13.	Acuerdo sobre ultraactividad.....	451
II-14.	Criterios en materia de flexibilidad salarial del II AENC	470
II-15.	El II AENC: el tiempo de trabajo en la negociación colectiva	476
II-16.	Criterios en materia de movilidad funcional del II AENC.....	482
II-17.	Recomendaciones de la evaluación de la Estrategia europea de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012	513

CAPÍTULO 3

III-1.	Cambios en la composición y tipología de los hogares españoles.....	540
III-2.	Reparto de competencias en la nueva distribución de las asignaturas ...	546
III-3.	Novedades en la figura del director en los centros públicos	549
III-4.	Calendario de aplicación y resumen anualizado de los costes directos asociados a la implantación de la LOMCE	550
III-5.	Algunas características del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio ...	551
III-6.	Objetivos del Plan estatal de vivienda 2013-2016.....	585
III-7.	Problemas de la normativa adoptada respecto a los deudores hipotecarios	590
III-8.	Principales novedades de la Ley 4/2013 de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas	593
III-9.	Medidas para facilitar la ocupación de viviendas protegidas vacías.....	598
III-10.	Novedades de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.	602
III-11.	Algunos aspectos destacados de la Ley 5/2013 respecto a la Prevención y control integrados de la contaminación	620
III-12.	Algunos aspectos destacados de la Ley 2/2013 de Protección y uso sostenible del litoral.....	624
III-13.	Propuesta del nuevo marco político para el cambio climático y la energía 2030	632

III-14.	Principales novedades de la ley que modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios.....	650
III-15.	Objetivos del Real Decreto-ley de protección a los titulares de productos de ahorro.....	654
III-16.	Orientaciones que han de guiar el envejecimiento activo y la solidaridad entre las generaciones.....	663
III-17.	Protección de los trabajadores a tiempo parcial. Nuevas reglas de cotización, acceso y cálculo de la cuantía de las prestaciones	672
III-18.	Factor de sostenibilidad e índice de revalorización de las pensiones	678
III-19.	Titulares del derecho a la asistencia sanitaria pública.....	732
III-20.	Estrategia de promoción de la salud y prevención en el SNS	741
III-21.	Rasgos destacados en la evolución del SAAD	755
III-22.	Aspectos destacados en la evaluación del SAAD efectuada por el Ministerio.....	756
III-23.	Principales medidas del PNAIN 2013-2016 dirigidas a garantizar unas adecuadas prestaciones económicas.....	803
III-24.	PNAIN 2013-2016: principales medidas para fortalecer el tercer sector ...	804
III-25.	PNAIN 2013-2016: principales medidas dirigidas a la población con discapacidad.....	805
III-26.	PNAIN 2013-2016: principales medidas dirigidas a la población inmigrante	806
III-27.	PNAIN 2013-2016: principales medidas en materia de igualdad de género.....	808

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

I-1.	Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2007-2014.....	60
I-2.	Dispersión de los niveles de PIB per cápita en la UE y la zona euro, 2000-2013	61
I-3.	Evolución del PIB, 2007-2013.....	95
I-4.	VAB y empleo por sectores, 2008-2013	123
I-5.	Evolución del peso del VAB industrial en España y UE-27, 2000-2013..	138
I-6.	Evolución del empleo en la industria en España y la Unión Europea, 2000-2013	140
I-7.	Balance eléctrico en 2013	144
I-8.	Precios de la electricidad en España, Alemania, Francia y Portugal vs. precios medios de la UE-27, 2009-2013	145
I-9.	Déficit anual de las actividades reguladas, 2000-2013.....	147
I-10.	Evolución de los costes regulados (con independencia de las fuentes de financiación), 1998-2013.....	148
I-11.	<i>Stock</i> de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre por provincias.....	153
I-12.	Licitación oficial por tipo de obra, 2009-2013	155
I-13.	Índices de comercio al por menor, 2008-2013	158
I-14.	Gasto I+D en UE-27 y España por sectores de ejecución, 2001-2012.....	162
I-15.	Gasto interior bruto I+D en España por origen de fondos, 2000-2012...	163
I-16.	Presupuestos generales del estado para I+D+i, 2000-2014. Ejecución de gasto I+D+i de la Administración del Estado, 2003-2012	164
I-17.	Gasto empresarial en I+D por rama de actividad, 2000-2012	165
I-18.	Empleo en actividades I+D en España, 1990-2012	166
I-19.	Gasto interno total I+D por comunidades autónomas en 2012.....	169

I-20.	Créditos presupuestarios para I+D por objetivos socioeconómicos	176
I-21.	Programas de gasto en investigación, desarrollo e innovación	177
I-22.	Financiación neta del eurosistema, 2012-2013.....	183
I-23.	Tenedores de deuda pública española.....	184
I-24.	Número de empleados y de oficinas de las entidades de crédito españolas, 2000-2013	184
I-25.	PIB por componentes de demanda, 2006-2013	192
I-26.	PIB por componentes de demanda, trimestres 2012-2013.....	193
I-27.	Demanda interna, 2006-2013.....	193
I-28.	Gasto en consumo final, 2009-2013	194
I-29.	Inversión en construcción, 2009-2013	197
I-30.	Inversión en bienes de equipo, 2009-2013.....	198
I-31.	Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2003-2013.....	214
I-32.	Endeudamiento de los sectores no financieros, 2003-2013.....	215
I-33.	Crédito a empresas no financieras y tipos de interés por tamaño del préstamo, 2001-2013.....	219
I-34.	Inversiones directas netas extranjeras en España, y españolas en el ex- terior, 2000-2013.....	223
I-35.	Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2007-2013	226
I-36.	Distribución funcional de la renta 2000-2013.....	227
I-37.	Remuneración media por asalariado por ramas de actividad, 2013	228
I-38.	Distribución funcional de la renta en España, y la zona euro, 2000-2013.	229
I-39.	Variación de la distribución de las rentas en el PIB, 2000-2013.....	230
I-40.	Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2001-2013	231
I-41.	Evolución de la remuneración media por asalariado real, 2001-2013.....	232
I-42.	Inflación general y subyacente, 2009-2014	234
I-43.	Diferencial e inflación con la UEM en términos del IPCA, 2011-2013....	236
I-44.	Precios del petróleo, 2009-2014.....	238
I-45.	Grupos destacados del IPC, 2011-2014	239
I-46.	Componentes del IPC en 2013	240
I-47.	Indicadores del sector público en España, y la zona euro, 2000-2013....	242
I-48.	Déficit y deuda de las comunidades autónomas, 2012-2013.....	245
I-49.	Evolución de la recaudación impositiva, 2000-2013	249
I-50.	PIB real por comunidades autónomas, 2012 y 2013.....	269
I-51.	Ajuste fiscal regional entre los años 2012 y 2013	270
I-52.	El sector exterior en las comunidades autónomas en 2013.....	271
I-53.	Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2000-2013.....	275

I-54.	Posición del PIB per cápita de las regiones españolas respecto a la media de la Unión Europea, 2010-2011.....	282
-------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 2

II-1.	Empleo en la UE-27, 2007-2013	292
II-2.	Paro en la UE-27, 2007-2013	294
II-3.	Tasa de paro de larga duración en la UE-27, 2007-2013.....	296
II-4.	Afiliación y paro registrado: evolución 2007-2013.....	312
II-5.	Activos potenciales “desanimados” por grupos de edad, 2007-2013.....	330
II-6.	Tasas de paro por nivel formativo y edad, 2007-2013	333
II-7.	Empleo público por tipo de administración, 2007-2013.....	336
II-8.	Asalariados por tipo de contrato y grupos de edad.....	339
II-9.	Contratos por jornada y duración, 2007-2013.....	350
II-10.	Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2008-2013	356
II-11.	Altas en el programa PREPARA, 2011-2013	386
II-12.	Participantes en la formación de demanda, por edad, 2004-2013.....	395
II-13.	Grupos de cotización de los participantes en la formación de demanda y del conjunto de afiliados a la Seguridad Social, 2012	396
II-14.	Tasas de variación del aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal	457
II-15.	Salarios efectivos y pactados, 2002-2013.....	463
II-16.	Evolución del número total de horas extraordinarias	475
II-17.	Evolución del número de huelgas	493
II-18.	Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA.....	498
II-19.	Evolución de las conciliaciones individuales por despido.....	506
II-20.	Índice de incidencia de accidentes en jornada de trabajo con baja, por sector de actividad, 2002-2013.....	520
II-21.	Índice de incidencia de accidentes de trabajo mortales y graves, 2003-2013	522

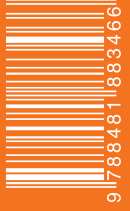
CAPÍTULO 3

III-1.	Estructura de la población en España.....	536
III-2.	Flujos migratorios por edad, 2012.....	537
III-3.	Dinámica demográfica, 2008-2012.....	538
III-4.	Beneficiarios e importe de las becas y ayudas ministeriales, 2001-2012 ..	554

III-5.	Evolución del alumnado no universitario por titularidad del centro al que asisten, 2007-2012.....	556
III-6.	Alumnado que ha completado la educación primaria a la edad correspondiente y situación del alumnado de 15 años en el sistema educativo ..	559
III-7.	Evolución del fracaso escolar y de la tasa bruta de la población que termina la ESO.....	560
III-8.	Evolución del abandono escolar temprano, y de la proporción de jóvenes con estudios postobligatorios, España, UE-27, 2000-2013.....	563
III-9.	Evolución de los estudiantes que cursan enseñanzas profesionales y generales, y del alumnado de FP y bachillerato en España.....	564
III-10.	Proporción de jóvenes con educación universitaria, 2013.....	569
III-11.	Evolución de la sobrecarga debida a costes de alojamiento, y de las personas y hogares que han tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal	582
III-12.	Evolución de la ratio de dudosa hipotecaria y de la morosidad en arrendamientos, 2007-2013	583
III-13.	Evolución de las ventas de viviendas de protección, y de las viviendas iniciadas y terminadas	596
III-14.	Evolución del volumen de negocio y número de viviendas de obra nueva y rehabilitación en España	601
III-15.	Evolución de algunos indicadores de desarrollo sostenible en la economía española.....	614
III-16.	Generación y gestión de residuos municipales en España, 1995-2012	615
III-17.	Gases acidificantes, eutrofizantes y precursores de ozono troposférico en España, 1990-2012.....	618
III-18.	Espacios naturales protegidos por figura de protección, 2003-2012. Superficie afectada por incendios forestales, 1990-2012.....	623
III-19.	Principales países emisores de gases efecto invernadero (GEI), 2005-2012.	627
III-20.	Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE y España, 1990-2012..	630
III-21.	Evolución de las emisiones GEI en España, 1990-2012. Emisiones GEI grupos SNAP, 2011-2012	634
III-22.	Evolución de la renta de los hogares en España	640
III-23.	Evolución de la renta anual neta por hogar (2003-2012).....	640
III-24.	Evolución del gasto medio por hogar (2006-2012).....	641
III-25.	Tasas de variación del gasto medio por hogar según los distintos grupos de gasto.....	643
III-26.	Práctica de consumo electrónico en el último mes según comunidad autónoma (2013).....	646
III-27.	Evolución del gasto en prestaciones sociales en España, Unión Europea y zona euro.....	658

III-28. Evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social, 2007-2013.....	684
III-29. Afiliados medios por secciones de actividad (CNAE 2009) en el Régimen General y el RETA. Diciembre de 2013	687
III-30. Afiliación en alta por tipo de contrato y jornada laboral, 2007-2013.....	689
III-31. Evolución de la afiliación por actividades económicas, 2013.....	691
III-32. Pensiones en vigor por comunidad autónoma, 2013	701
III-33. Pensiones contributivas de jubilación en 2013	703
III-34. Evolución de las altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2003-2013.....	710
III-35. Financiación de los complementos a mínimos de pensiones y beneficiarios, 2003-2013	712
III-36. Opiniones sobre la evolución del funcionamiento de los distintos niveles de atención del SNS.....	729
III-37. Recursos en medicina de familia (médicos)	733
III-38. Recursos de Pediatría	734
III-39. Opiniones sobre la evolución de las listas de espera.....	737
III-40. Evolución del gasto sanitario por partidas, 2002-2011	744
III-41. Evolución de las prestaciones otorgadas por el SAAD	752
III-42. Evolución del total de las prestaciones concedidas a los usuarios del SAAD.....	753
III-43. Perfil de los usuarios de servicios sociales según sector de referencia, 2011.....	763
III-44. Perfil de los usuarios de servicios sociales según la edad, 2011.....	764
III-45. Perfil de los usuarios de servicios sociales según nivel de estudios, 2011..	765
III-46. Titulares de las rentas mínimas de inserción según sexo.....	766
III-47. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 1993-2013.....	768
III-48. Tasa media de cobertura, 2003-2013	769
III-49. Evolución de los perceptores de prestaciones por desempleo, 2013.....	770
III-50. Beneficiarios de prestaciones por desempleo por edades, 2003-2013.....	773
III-51. Evolución de las nuevas altas en prestaciones por desempleo, por modalidad 2003-2013.....	776
III-52. Variación del riesgo de pobreza y exclusión social (ARPE) en UE-27	786
III-53. Evolución del porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión y del umbral de pobreza monetaria.....	787
III-54. Evolución de la desigualdad en España, y UE-27, 2007-2012	788
III-55. Distribución de la población en situación de pobreza por niveles de ingresos.....	789
III-56. Porcentaje de población por tiempo de permanencia en la pobreza.....	790
III-57. Incidencia del paro en las viviendas con al menos un activo.....	792
III-58. Viviendas que no perciben ningún ingreso.....	793

III-59. Tasa de pobreza infantil en la UE-27, 2007 y 2012	795
III-60. Tasa de pobreza monetaria por comunidad autónoma, 2102	797
III-61. Población en riesgo de pobreza y objetivos para el año 2020	798



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA