ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2015

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2015

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2015

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 718-2016

Colección Memorias
Número 23

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2016

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2016
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: 978-84-8188-360-2
Depósito legal: M. 23589-2016

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

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2015

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 25 de mayo de 2016

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 53
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 55
1.1. Economía internacional 55
1.1.1. Economías avanzadas 59
1.1.2. Economías emergentes y en desarrollo 62
1.1.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 63
1.1.4. Perspectivas generales y factores de riesgo 66
1.2. Comercio mundial 68
1.3. Contexto geopolítico y gobernanza económica mundial 72
1.3.1. Reformas recientes del sistema de gobernanza económica mundial 73
1.3.2. Gobernanza del desarrollo sostenible mundial de la ONU 75
1.3.3. Avances en gobernanza internacional para combatir el fraude y la elusión fiscal transfronteriza 80
2. UNIÓN EUROPEA 83
2.1. Situación económica y perspectivas 83
2.2. Política económica y monetaria 89
2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 103
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 111
3.1. Situación económica y perspectivas 114
3.2. Políticas y reformas 122
3.3. Sectores productivos 131
3.3.1. Sector primario 132
3.3.2. Industria 139
3.3.3. Energía 144
3.3.4. Construcción 146
3.3.5. Servicios 153
3.4. Sector financiero 159

3.5. Agregados de la demanda 168
3.5.1. Demanda interna 169
3.5.2. Sector exterior 176
3.6. Financiación de la economía 188
3.7. Distribución funcional de la renta 199
3.8. Inflación y precios 205
3.9. Sector público 213
3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2015 214
3.9.2. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo 222
3.10. Economía regional 224

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 233
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 235
1.1. Mercado de trabajo 235
1.1.1. Panorama general del empleo 239
1.1.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo 265
1.2. Política de empleo 277
1.2.1. Nuevas orientaciones de empleo de la Unión Europea 277
1.2.2. Novedades y debates en la política de empleo en España 282
1.2.3. Gasto en política de empleo 306
1.2.4. Servicios y programas de políticas activas: balance del año 311
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 329
2.1. Diálogo social 329
2.1.1. Unión Europea 329
2.1.2. España 346
2.2. El marco normativo de las relaciones laborales 354
2.3. Negociación colectiva 369
2.3.1. El III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 369
2.3.2. Contexto y desarrollo de la negociación 374
2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo 380
2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución 421
2.4.1. Huelgas: principales características 421
2.4.2. Solución autónoma de los conflictos 425
2.5. Tutela judicial y control administrativo 438
2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social 438
2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 441
2.6. Prevención de riesgos laborales 445
2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas 445
2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral 451

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL 465
INTRODUCCIÓN: DESIGUALDAD Y RECUPERACIÓN SOSTENIBLE 467
1. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA 475
1.1. Panorama de las enseñanzas no universitarias 476
1.2. Los desafíos de la enseñanza universitaria 490
1.3. Los retos del aprendizaje permanente 501
2. VIVIENDA 505
2.1. Panorama de la vivienda en propiedad y en alquiler 507
2.2. La vivienda social: situación y políticas públicas 513
3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD 528
3.1. Balance de la situación medioambiental: principales iniciativas 528
3.2. Políticas y actitudes relacionadas con el cambio climático 541
3.3. Movilidad sostenible y calidad del entorno urbano 555
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 563
4.1. Evolución de las pautas de consumo 563
4.2. Protección de los consumidores y usuarios 571
5. PROTECCIÓN SOCIAL 574
5.1. Tendencias en protección social en el marco europeo 574
5.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social 586
5.3. Principales magnitudes de la Seguridad Social 592
5.3.1. La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2015 593
5.3.2. Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 605
5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios 607
5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2015 608
5.4.2. Otras prestaciones del sistema 625
5.5. La previsión social complementaria 629
5.6. Protección por desempleo 634
5.7. Protección de la salud y sistema sanitario 650
5.7.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios 651
5.7.2. Calidad y sostenibilidad del SNS 659
5.7.3. Gasto y financiación 668
5.8. Atención a la dependencia 672
5.9. Servicios sociales y asistencia social 682
ÍNDICES 693
ÍNDICE DE CUADROS 695
ÍNDICE DE RECUADROS 700
ÍNDICE DE GRÁFICOS 702
ÍNDICE DE ANEXOS 708

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

Esta *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2015,* aprobada por el Pleno del CES el día 25 de mayo de 2016, constituye la última etapa, hasta el momento, de un proceso de análisis de esta situación que se inició en 1994, cuando se aprobó la Memoria correspondiente a 1993. Estamos hablando así de una tarea de diagnóstico compartido de los interlocutores y las representaciones de la sociedad civil organizada respecto de esa economía y esa sociedad de las que ellos forman parte. Estamos hablando de 23 años de entendimiento entre organizaciones que, además de representar una diversidad de intereses socioeconómicos, son también actores, agentes de esa vida socioeconómica. Tienen así una legitimación democrática representativa y una responsabilidad en el desarrollo de la vida socioeconómica y laboral, porque sus decisiones influyen en ella. No creo que sea un juego de palabras forzado decir que ser capaces de establecer consensos en el diagnóstico es una buena manera de mostrar que ejercitan sus responsabilidades de forma responsable.

Quienes conocen los caminos del diálogo social y la participación institucional saben que los procedimientos son muy importantes y, en este sentido, el procedimiento que se ha ido afinando y consolidando a lo largo de veintitrés Memorias merece un comentario específico.

La elaboración de la Memoria es el cumplimiento de un mandato legal, y el procedimiento para su elaboración es el primer acuerdo que favorece el consenso final sobre el contenido de la Memoria. Los trabajos de elaboración de esta Memoria de 2015 comenzaron el 10 de noviembre de ese año y concluyeron el 25 de mayo de 2016. La primera y más amplia fase de esta tarea se desarrolló en la Comisión de trabajo específica creada para la elaboración de la Memoria, presidida este año por el consejero José María Goerlich, uno de los expertos dentro del grupo tercero del Consejo, siguiendo así la práctica habitual de encomendar las labores de presidencia a uno de estos expertos. Cada uno de los tres capítulos de la Memoria ha tenido un ponente: el del primero, dedicado a la situación económica, ha sido Antonio González, representante de UGT en el grupo sindical; la del segundo, dedicado a la situación de las relaciones laborales y del empleo, fue Ana Matorras, experta, en representación del grupo tercero, y el del capítulo tercero, dedicado a la calidad de vida y a la cohesión social, fue Jordi García Viña, de la representación empresarial por CEOE. Como pueden ver, se puede hablar de un cierto entrecruzamiento entre el origen representativo de los ponentes y las

temáticas a tratar, que puede ser entendido como un paso en la dirección de la búsqueda de equilibrios en los análisis.

También se podría hablar de equilibrios, en este caso referidos a la ordenación de los análisis de una materia tan compleja como la que abarcan las más de 600 páginas de la Memoria. Para ello, el Pleno del 16 de diciembre de 2015, además de aprobar el índice con el conjunto de contenidos de la Memoria, acordó que el tema horizontal que vertebraría estos contenidos sería «Crisis y desigualdad: perspectivas para una recuperación sostenible». Un título que, como iremos viendo, anuncia ya que a lo largo de la Memoria van a ir surgiendo emparejamientos de ideas, que incluso podrían verse como contradictorias si no fuera porque lo complejo de la situación que estamos viviendo hace necesarios análisis no simplificadores que capten esta diversidad de situaciones.

La Memoria es, fundamentalmente, un trabajo de consenso de las organizaciones representadas en el CES. Pero se trata de una transacción labrada a partir de un análisis científico, de una recapitulación de datos y de análisis en la que juega un papel de gran relieve el Área de Estudios del CES, y para la que también son decisivas las contribuciones de los propios expertos que se integran en el grupo tercero y las comparecencias de personalidades del ámbito científico ajenas al Consejo. Citar a estas últimas no supone solo un agradecimiento a su colaboración, también ilustra sobre el nivel y la especialización de estos apoyos externos. Para el capítulo primero, Santiago Carbó, catedrático de Economía y Finanzas, Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de Análisis Económico, y Antón Costas, catedrático de Política Económica; para el capítulo segundo, Jordi Curell, director de Movilidad Laboral de la Comisión Europea, Jesús Cruz y Jesús Mercader, catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; para el capítulo tercero, Teresa Rivera, directora del Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales, y José Luis Tortuero, catedrático de Derecho del Trabajo.

Tras estas referencias a lo que podríamos llamar la infraestructura institucional y técnica de la Memoria, volveremos a insistir en la tarea de las organizaciones representadas en la Comisión de trabajo de la Memoria, que fueron trabando los acuerdos a lo largo de las dieciocho reuniones que permitieron el consenso final en el Pleno del 25 de mayo. Subrayarlo es una forma de agradecer a los consejeros del CES su trabajo. Y al hacerlo recordamos que ha sido una constante a lo largo de la vida del CES, y que también responde a una pauta más general de comportamiento de los interlocutores sociales en España. Pero esta especie de cotidianeidad del entendimiento no debe llevar a trivializarlo ni mucho menos a dejar de reconocer el mérito de quienes lo alcanzan. Bastaría con levantar la mirada más allá de estos terrenos del diálogo social para ver que no es precisamente esta capacidad de acuerdos la tónica general de nuestra vida social o política.

No se trata de que en esta presentación resumamos los principales datos de la Memoria, sino más bien de intentar trasladar alguna de las ideas contenidas en ella,

precisamente desde la perspectiva de ese tema horizontal en el que se habla de crisis y recuperación, pero también de desigualdad y de la sostenibilidad de esta recuperación.

Hablamos de una recuperación con incertidumbres, porque la indudable recuperación económica y del empleo se produce con la persistencia de una amplia brecha social originada en la crisis, visible en las cifras de desempleo y en los índices de desigualdad. Y uno de los elementos de incertidumbre es precisamente que esta brecha social puede tener una difícil recuperación con las que podríamos llamar «terapias convencionales», con las terapias de las políticas de fomento del empleo y de la protección por desempleo. La persistencia del paro de larga duración y la insuficiencia de las prestaciones por desempleo, incluso las de nivel asistencial, hacen necesarios nuevos esfuerzos en el diseño de políticas. Se puede hablar así de una cierta sensación de insuficiencia de las políticas activas y de fomento del empleo, que se presenta a su vez unida a la sensación de frustración por la falta de ejecución plena de programas públicos en terrenos como el empleo de jóvenes, la formación profesional, el paro de larga duración o el desempleo de los mayores de 45 años.

Hasta aquí hemos hablado de incertidumbres de la recuperación de carácter interno, más específicas de la actividad productiva y el mercado de trabajo españoles, pero también hay que tener presentes las incertidumbres externas. No se trata solo de constatar, una vez más, el desplazamiento de la economía mundial del Atlántico al Pacífico, se trata también de valorar la ralentización de la actividad de las economías emergentes y del comercio mundial, que además pone de relieve la debilidad de las instituciones económicas internacionales para estabilizar la economía.

Estas consideraciones llevan de nuevo a relativizar las fronteras entre los factores socioeconómicos internos y externos. Hay una creciente necesidad de situar los análisis socioeconómicos y de valorar el diseño de las políticas en una perspectiva internacional, y particularmente europea. Baste con pensar en la diversidad de efectos de la bajada del precio del petróleo a escala internacional o de las políticas de consolidación fiscal a escala europea para reafirmarnos en que cada vez resulta más improductiva la tarea de analizar la realidad dentro de fronteras territoriales reducidas.

Y si acabamos de hablar de recuperación con incertidumbres, de recuperación con brecha social y de la necesidad de superar las dimensiones territoriales del análisis, tendremos también que hablar de sus dimensiones temporales y de la necesidad de valorarlas. Los problemas, los retos, de la salida de la crisis coexisten, y también interactúan, con fenómenos como el envejecimiento de la población y con problemáticas como la de la relación entre empleo y sistema de protección social, preexistentes a la crisis.

Hablábamos al principio de un emparejamiento de ideas, como crisis y recuperación o como recuperación e incertidumbre, que también pueden expresarse como tensiones (por no hablar de contradicciones), como sería el caso del desfase entre recuperación económica y recuperación social. Pensamos que esto nos lleva nuevamente

a dos ideas que son muy propias del trabajo del CES, reflejado en este caso en su Memoria. La primera idea, la de la necesidad de ampliar la visión en el análisis socioeconómico, valorando la diversidad de elementos que configuran la realidad socioeconómica, y la coexistencia en ellos de factores y de situaciones que para ser comprendidos requieren de esta amplitud de visión. Y hablamos del análisis pero podemos hablar también de la valoración y evaluación de las políticas que se aplican a esta realidad socioeconómica. Cada vez se hacen más visibles, no solo las limitaciones en la configuración de políticas que no tengan en cuenta esta realidad compleja, sino también las auténticas contradicciones, los efectos indeseados o simplemente inesperados, que pueden surgir en las políticas que no tengan en cuenta las repercusiones de sus efectos más allá de los ámbitos, de los territorios o de los tiempos para los que estas políticas se diseñan.

Y la segunda idea, estrechamente unida a la anterior, sería la de la necesidad de correspondencia entre análisis amplios de situaciones complejas y participación en estos análisis de los distintos sujetos, de los distintos agentes sociales y económicos que participan en la configuración de estas situaciones. Esta Memoria del CES es, un año más, un ejemplo de ejercicio de esta participación social en el diagnóstico socioeconómico, de ejercicio de una actividad de representación e interlocución orientada al acuerdo, en este caso en el ámbito del CES. La presidencia del Consejo quiere, también un año más, agradecer a los consejeros del CES su actividad en la elaboración de la Memoria. Y también desea que su lectura, además de ayudar al conocimiento de la realidad socioeconómica de España, contribuya al reconocimiento de la labor de los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada que forman el CES.

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Enfriamiento de la economía internacional por China

La economía mundial se desaceleró en 2015 respecto a años anteriores, registrando un incremento medio del 3,1 por 100, aunque con diferencias significativas entre bloques económicos y áreas geográficas en función de la exposición de cada uno de ellos a los tres principales factores que marcaron el devenir de la economía mundial a lo largo del año: la continuación de la intensa caída del precio del petróleo, la transformación de la estructura económica china y la persistencia de los conflictos geopolíticos.

Así, las economías avanzadas incrementaron su ritmo de crecimiento hasta el 1,9 por 100, siendo Estados Unidos su principal motor, mientras que las economías en desarrollo ralentizaron la expansión de su actividad hasta el 4,0 por 100 lastradas especialmente por la desaceleración de China y la contracción de algunas economías latinoamericanas y de Rusia. De cara a los próximos años, las proyecciones apuntan hacia una posible aceleración del crecimiento de la economía mundial apoyada en las economías emergentes.

Ralentización del comercio mundial en un contexto de mayor proteccionismo

El comercio mundial creció un 2,8 por 100, lo que implica cierta ralentización respecto a años anteriores, a consecuencia de factores cíclicos como el menor dinamismo de la inversión mundial, así como estructurales, entre los que destacan el menor crecimiento de las cadenas globales de suministro, cierto resurgimiento del proteccionismo y la mayor autosuficiencia en hidrocarburos de Estados Unidos.

Las previsiones indican que el crecimiento del comercio mundial se mantendrá en niveles similares, aunque existe la incertidumbre de que sea incluso menor a causa de amenazas tales como una mayor desaceleración china, un agravamiento de la volatilidad de los mercados financieros o bruscos movimientos en los tipos de cambio.

Si bien no hubo avances significativos en la Ronda de Doha, sí se materializaron progresos en acuerdos regionales de libre comercio. Por un lado, se firmó el Acuerdo de Asociación Transpacífica de Comercio e Inversiones y, por el otro, Estados Unidos

y la Unión Europea continuaron negociando el Acuerdo Trasatlántico para el Comercio y la Inversión (ATCI o TTIP, por sus siglas en inglés).

Contexto geopolítico y gobernanza económica mundial

La crisis ha evidenciado la debilidad de las instituciones económicas internacionales tradicionales para mitigar sus consecuencias, estabilizar la economía mundial, coordinar las políticas macroeconómicas y propiciar el desarrollo sostenible y equilibrado a nivel mundial, y ha abierto asimismo un importante debate sobre la regulación de los mercados financieros.

Además, debido a la mayor incidencia de la recesión sobre las economías desarrolladas, epicentro de la crisis financiera, en los últimos años se ha producido un claro desplazamiento de la economía mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico, con un protagonismo creciente de los países emergentes y, en particular, de China. Todo ello ha conducido a profundos cambios en el orden económico internacional. Así se ha producido el rediseño de la gobernanza y las políticas de las instituciones internacionales tradicionales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods y se han creado nuevas instituciones globales y regionales. Estos cambios, que entrañan una mayor complejidad institucional, se caracterizan por dar un mayor peso político a las economías emergentes, por la movilización de un mayor volumen de recursos y por el desarrollo de nuevos instrumentos y estrategias.

En materia de gobernanza económica internacional destacan, en primer lugar, tres acuerdos alcanzados en 2015 en el marco de la ONU dirigidos a impulsar el desarrollo sostenible a nivel mundial: la nueva agenda de desarrollo sostenible para 2030, el nuevo acuerdo internacional sobre financiación del desarrollo y, por último, el Acuerdo sobre Cambio Climático de París.

Adicionalmente, la creciente preocupación política mundial por el agravamiento de la elusión fiscal transfronteriza, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales, la competencia fiscal perjudicial por parte de algunos Estados para atraer inversiones, así como de la evasión de capital hacia paraísos fiscales, ha llevado a algunos avances en el marco de la OCDE. Por un lado, el desarrollo de una única norma mundial en materia de intercambio automático de información de cuentas financieras. Por otro lado, se aprobó en 2015 el informe final del ambicioso proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) en el que se proponen directrices y guías en diversos ámbitos normativos que inciden en la erosión de la base fiscal de las multinacionales afectadas y el desplazamiento de beneficios.

2. Unión Europea

Continúa la recuperación del crecimiento en la Unión Europea

La Unión Europea mostró a lo largo de 2015 signos de recuperación en un contexto global dominado por la incertidumbre y los riesgos derivados de algunos factores, tanto internos como externos, a los que la Unión debe ser capaz de hacer frente.

La tasa de crecimiento del PIB se situó en el 2,0 por 100, seis décimas por encima del crecimiento registrado el año anterior, alcanzando su nivel más elevado desde 2010. Por su parte, el crecimiento en la Eurozona fue del 1,7 por 100, ocho décimas más que en 2014. La mejora de la actividad económica fue reflejo del impulso de la demanda interna, especialmente del consumo privado, cuyo crecimiento fue bastante generalizado en todos los Estados miembros y, en menor medida, del crecimiento de la demanda externa.

La evolución de la actividad se vio favorecida por la orientación expansiva de la política monetaria del BCE, que se transmitió al resto de la economía con una relajación de las condiciones de financiación, unos tipos de interés muy bajos y la depreciación del euro. Además, el descenso de los precios del petróleo, la mejora del empleo y de la confianza de la Eurozona favorecieron un mayor ritmo de crecimiento.

No obstante, las previsiones económicas más recientes de la Comisión Europea señalan una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico a corto plazo en la región, en un escenario de incertidumbre sobre la fortaleza de la recuperación económica, que se enfrenta a riesgos importantes tanto por factores internos como externos, y que ha motivado continuas revisiones a la baja de las proyecciones a corto plazo.

La política económica en el seno de la Unión Europea continuó durante 2015 desplegando las estrategias y planteamientos que vienen orientando la actividad de la Comisión Europea desde 2014, pero sobre todo se concentró en la política monetaria desarrollada por el BCE, que mantuvo el tono expansivo con tipos de interés mínimos y puso en marcha en el mes de marzo un nuevo programa de compra de activos públicos y privados, con el objetivo de inyectar en el sistema 60.000 millones de euros mensuales hasta septiembre de 2016.

La política monetaria expansiva del BCE

En diciembre de 2015, el BCE tuvo que anunciar un nuevo paquete de estímulos ante la existencia de ciertos riesgos, sobre todo relacionados con factores externos al área euro, que empezaron a limitar el efecto de las medidas de inyección de liquidez y que incluía una reducción del tipo de interés de la facilidad de depósito hasta el -0,3 por 100. Además, extendió el programa de compra de activos hasta marzo de 2017, admitiendo también la compra de bonos emitidos por entidades locales y regionales de la zona euro.

Sin embargo, estas decisiones no resultaron suficientes en un contexto en el que persistían riesgos a la baja derivados de una mayor incertidumbre y la inflación se mantenía en niveles muy reducidos, por lo que en marzo de 2016, el BCE adoptó un nuevo paquete de medidas que incluían reducciones de los tipos de interés –el tipo de interés de las operaciones principales de financiación al 0 por 100–, la ampliación del programa de compra de activos a 80.000 millones de euros y la posibilidad, además, de comprar bonos corporativos.

En el ámbito de la política fiscal, que sigue teniendo como uno de sus ejes principales la consolidación fiscal, se introdujeron criterios más flexibles en la interpretación

Flexibilización del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir cierta holgura fiscal a los Estados miembros, siempre que las desviaciones de los objetivos fuesen orientadas a estimular la inversión pública en sectores estratégicos y a realizar reformas estructurales con efecto positivo sobre el crecimiento. Además, se estableció un calendario más dilatado para el cumplimiento de los ajustes en los déficit públicos y se avanzó en el desarrollo del Plan de Inversiones anunciado en 2014 con la puesta en marcha del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE).

El descenso del volumen de inversiones públicas y privadas y su lenta recuperación es una preocupación central de la Unión Europea. Por ello, la Comisión Europea anunció a finales de 2014 un Plan de Inversiones para Europa. Este plan, también conocido como "Plan Juncker" es un paquete de medidas dirigido a desbloquear la inversión pública y privada y si bien resultaba necesario como respuesta a la crisis de demanda e inversión en la Unión Europea, su puesta en marcha llega tarde y resulta claramente insuficiente para propiciar el impulso fiscal que necesita Europa, dada la parquedad de recursos públicos movilizados. Además, su desarrollo dependerá de que se logre movilizar el capital privado a gran escala, quedando relegadas las consideraciones de rentabilidad colectiva. Tampoco parece que el fondo pueda ser el instrumento más adecuado para propiciar el necesario impulso fiscal en los territorios donde la crisis económica y social es más profunda.

Además, durante 2015 se dieron algunos pasos para avanzar hacia el logro efectivo de una Unión Económica y Monetaria; entre otros, en el ámbito de la Unión Bancaria con la puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, el impulso de la coordinación de políticas económicas en el marco del Semestre Europeo o el refuerzo del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

En 2015 persistieron las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea consecuencia de la insuficiente construcción política e institucional. Cabe recordar

Retos institucionales de la Unión Europea

que dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutiva para hacer frente a los retos que se les presentan.

Todo ello ha generado una cierta falta de apoyo a las instituciones comunitarias; un profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit democrático), que ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección hacia Europa; y una notable pérdida de peso específico de la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional.

La Unión Europea se enfrenta a tres desafíos: la crisis de gobernanza comunitaria, la crisis de asilo y refugio y la crisis de vecindad. Junto a estos retos, la Unión Europea

también ha de abordar de inmediato otras cuestiones relevantes, como la celebración de un referéndum en Reino Unido acerca de su permanencia o no dentro de la Unión Europea, la recuperación del sentimiento europeísta de los ciudadanos europeos y la finalización de las negociaciones con Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP).

3. Economía española

La economía española mostró un notable dinamismo en 2015, recuperando tasas de crecimiento de la actividad y de creación de empleo anteriores a la crisis económica y financiera, en base al buen comportamiento registrado por la demanda interna. Así, el PIB registró un crecimiento en términos reales del 3,2 por 100, superando ampliamente la tasa del año anterior (1,4 por 100), así como el promedio de la Unión Europea, situado en el 1,8 por 100.

España consolida la recuperación económica

La mejora de las condiciones financieras y del crédito, el aumento de la confianza de los inversores extranjeros en la economía española por las medidas de política monetaria llevadas a cabo por el BCE –reflejado en la reducción de la prima de riesgo–, la mayor confianza de los agentes económicos ante la positiva evolución del empleo en España, la caída del precio del petróleo y de los tipos de interés, la depreciación del euro, el cambio en el tono de la política fiscal, junto con otros factores internos y externos, explicaron el intenso dinamismo mostrado por la demanda final en 2015.

Además, hubo una continuidad en las medidas de reformas iniciadas de manera programada desde 2011 a través de los Programas Nacionales de Reforma. El de 2015 se aprobaría sin contar, una vez más, con la participación activa de los agentes económicos y sociales y ello a pesar de que la propia Comisión Europea ha hecho hincapié reiteradamente en la necesidad de que los interlocutores sociales desempeñen un papel relevante en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma. En esta ocasión se prestó especial atención al fomento de la inversión y la financiación empresarial y a la mejora de la eficiencia de la Administración pública así como a la implantación de un nuevo modelo de políticas activas de empleo.

Sin embargo, la economía española sigue sustentándose en unas bases todavía débiles, en tanto que persisten importantes desequilibrios que hacen especialmente vulnerable ante posibles riesgos. Entre estos desequilibrios cabe destacar los elevados niveles de endeudamiento público y privado, la alta tasa de desempleo y el nivel de déficit público, todavía alejado del objetivo marcado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De hecho, las previsiones sobre el crecimiento de la economía española para el ejercicio 2016 indican una moderación en el ritmo de crecimiento como consecuencia del aumento de la incertidumbre global y la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

En este marco, resulta conveniente que en España, además de continuar incidiendo en las reformas estructurales, se barajen medidas que mantengan la pujanza de la demanda. La política económica debería impulsar la actividad productiva y, a su vez, establecer una senda de reducción de déficit público que sea realista y que permita mantener el crecimiento económico con un compromiso real de cumplimiento.

Todos los sectores productivos contribuyeron al avance del PIB en 2015. La producción del sector primario registró un incremento del 1,9 por 100 en términos reales, superando en más de cuatro puntos porcentuales la variación de 2014. La producción industrial aumentó un 3,4 por 100 de media, 2,2 puntos por encima del crecimiento del ejercicio anterior, reforzando la recuperación iniciada en el segundo semestre de 2014 gracias fundamentalmente al avance de las manufacturas. Además, el crecimiento de la industria no perdió ímpetu en ninguno de los trimestres del año, de modo que la consolidación de su recuperación ha permitido reducir el exceso de capacidad mostrado durante los años de crisis.

Todos los sectores productivos contribuyeron al crecimiento

A lo largo de 2015 se consolidó la recuperación iniciada por el sector de la construcción a mediados de 2014, de modo que su producción aumentó un 5,2 por 100. Bien es cierto que esta recuperación partía de unos niveles de producción muy bajos como resultado del ajuste que ha venido sufriendo el sector desde 2008.

La producción del sector servicios aceleró también su avance respecto a 2014 con un incremento del 3,1 por 100 de su VAB. Todas las ramas de actividad contribuyeron al crecimiento, excepto las actividades financieras y de seguros, destacando los crecimientos del comercio y de los servicios profesionales y, por supuesto, el del turismo, que enlazaría cinco años de crecimiento consecutivo gracias, entre otros aspectos, a que una gran parte de los principales países competidores de España en el Mediterráneo como destino turístico continúan manifestando inestabilidad política.

En cuanto al impacto en el empleo, el sector servicios respondería de tres cuartas partes de los 488.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo creados en 2015, seguido de la industria con el 12,0 por 100, de la construcción con un 11,0 por 100, correspondiendo el restante 2,0 por 100 al sector primario. La construcción, que había dejado de destruir empleo en el tercer trimestre de 2014, confirmaría, por tanto, ese cambio de tendencia durante 2015. Por su parte, los ocupados en el sector primario representarían algo menos de 700.000, y aunque en 2015 se rompe la tendencia a la baja, todavía el empleo en este sector está muy lejos de los niveles anteriores a la crisis.

Tras un proceso de profunda reestructuración y transformación, así como de adaptación a un nuevo marco regulatorio y prudencial mucho más exigente, las entidades financieras españolas alcanzaron en 2015 una favorable situación en términos de solvencia, acceso a la liquidez y calidad de sus activos. Todo ello, junto a las perspectivas

El sector financiero español reactivó el crédito

de mejora económica, la caída de la morosidad y unos bajos costes financieros constituyeron los elementos esenciales para que las entidades financieras reactivaran nuevas operaciones de crédito que resultan fundamentales para financiar la actividad económica y consolidar, de este modo, la recuperación. Además, la propia recuperación incide a su vez positivamente sobre los resultados de las empresas financieras, generando ambas tendencias un círculo virtuoso de cara a la consolidación de la expansión.

No obstante, y aunque en 2015 el sector bancario español volvió a registrar resultados positivos dejando atrás años de fuertes pérdidas, existen varios factores que pueden incidir negativamente en su rentabilidad y que subrayan la necesidad de revisar el modelo de negocios en un entorno regulatorio muy exigente y sometido a nuevos retos e incertidumbres.

El deterioro del margen de intereses –es decir, la diferencia entre los cobrados por los préstamos y el coste de la financiación– provocado por los bajos tipos de interés oficiales durante 2015 resulta preocupante de mantenerse en el medio plazo, ya que es un factor fundamental para la rentabilidad del negocio bancario. Además, el sector continúa su proceso de reajuste para controlar el exceso de capacidad, acumulado en los años de crecimiento previos, lo que junto a los diferentes procesos de fusiones y adquisiciones bancarias y a la adaptación al nuevo entorno digital ha supuesto reducciones adicionales de plantilla y cierres de oficinas.

Las entidades financieras españolas se enfrentan a la incertidumbre respecto al potencial impacto que sobre sus resultados puedan tener la desaceleración de algunas economías emergentes, así como el efecto de un entorno de creciente competencia, en concreto de la procedente de las actividades de la banca en la sombra.

La demanda interna sustentó el crecimiento

El crecimiento de la economía española en 2015 se sustentó fundamentalmente en la demanda interna, alentada por el avance de todos sus componentes, tanto de gasto en consumo, como de inversión. De este modo, la demanda interna aportó 3,7 puntos de crecimiento del PIB, lo que supone la mayor contribución desde 2007.

Por primera vez desde que comenzara la crisis, todos sus componentes mostraron tasas de variación positivas en el conjunto del año, apoyados en diversos factores, entre los que cabe destacar el aumento de la renta disponible de los hogares, el mayor acceso al crédito, los bajos tipos de interés, la reducción del precio del petróleo o la mejora de la confianza de los agentes económicos. Incluso, el único componente de la demanda interna que se mantenía en tasas de variación negativas desde el año 2008, la Formación Bruta de Capital Fijo en construcción, registró en 2015 un crecimiento superior al 5,0 por 100, mientras que el gasto en consumo de las Administraciones públicas, pasó de una tasa del 0 por 100 en 2014, a incrementarse cerca de un 3,0 por 100. Sin

embargo, en base a su contribución al crecimiento en 2015, los componentes más dinámicos fueron el gasto en consumo de los hogares y la inversión en bienes de equipo.

Por su parte, la demanda externa, que entre los años 2008 y 2013 había sido el único motor de crecimiento de la economía, gracias al buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, a partir de 2014 vuelve a drenar crecimiento al PIB (0,5 puntos en 2015), en base a un mayor dinamismo de las importaciones respecto de las exportaciones, ante la recuperación de la demanda final.

Desde la perspectiva de la Balanza de Pagos, se registró un aumento en la capacidad de financiación hasta alcanzar los 21.118 millones de euros, un 2,0 por 100 del PIB.

Desendeudamiento de la economía

Esa mayor capacidad de financiación respondió al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,1 por 100 del PIB, gracias al crecimiento de la tasa de ahorro de las sociedades no financieras, en plena fase de desapalancamiento de su actividad y una menor caída de la correspondiente a las Administraciones públicas.

A pesar de ello, el nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, continúa constituyendo, después del desempleo, uno de los principales desequilibrios de la economía española; además, en un contexto previsible de moderación del crecimiento económico resulta más complicado conseguir un ritmo rápido de desapalancamiento. Tampoco se han dado otros factores que propician la caída de la tasa de endeudamiento como una mayor inflación, que reduce el valor real de la deuda o un empuje fiscal suficiente (principalmente en inversión) que facilite el desapalancamiento de la economía, ya que es incompatible con la necesidad de controlar el déficit.

En 2015, la deuda total acumulada por la economía española supuso el 251,0 por 100 del PIB, 10,7 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, gracias al proceso de desapalancamiento del sector privado y al avance del PIB, ya que el endeudamiento de las Administraciones públicas se mantuvo, de nuevo, en torno al 99 por 100.

En 2015 se estableció un mecanismo de segunda oportunidad para garantizar que un fracaso en los negocios no causara un empobrecimiento y/o una frustración tales

Medidas para facilitar la financiación empresarial

que disuadieran al empresario de comenzar un nuevo proyecto. También se aprobó la Ley de Fomento de la financiación empresarial, cuyo objetivo es flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación de las empresas, y especialmente de las pymes, a través de la recuperación del crédito de los bancos a favor de las actividades solventes y, sobre todo, de fomentar otras vías de financiación no bancaria.

En 2015 parece confirmarse el cambio de tendencia observado en 2014, con la

Distribución funcional de la renta

recuperación del peso de la remuneración de asalariados en 0,2 puntos de PIB (a coste de los factores) frente al excedente bruto/renta mixta bruta. No obstante, este

resultado responde al aumento de la tasa de asalarización, que más que compensa la caída del coste laboral unitario real. Es decir, que aunque la remuneración media por asalariado creció menos que la productividad, la creación de empleo asalariado permitió un aumento del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB.

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del índice de precios de consumo (IPC), se mantuvo en 2015 en niveles muy bajos e incluso negativos durante gran parte del año. No obstante, la evolución de los precios tuvo un comportamiento volátil, con caídas pronunciadas en ciertos momentos e indicios de cierta recuperación en otros. En términos de media anual, el IPC alcanzó un mínimo histórico, el -0,5 por 100, frente al -0,2 por 100 de 2014. Por su parte, la tasa de variación interanual en diciembre se situó en el 0 por 100, 1 punto porcentual por encima del registrado un año antes.

La inflación se mantuvo en tasas negativas durante gran parte del año

La caída del precio del petróleo y su impacto sobre los precios energéticos fueron los principales responsables de la evolución de la inflación y, particularmente, de que se situase en valores negativos durante gran parte del año. De hecho, la inflación subyacente, que excluye la variación de los precios en los componentes más volátiles, alimentos no elaborados y energía, volvió a registrar tasas de variación positivas. La variación media alcanzada en el año fue del 0,6 por 100 y al cierre del año registró un crecimiento del 0,9 por 100 en tasa interanual. La evolución de los precios de los bienes industriales sin productos energéticos, los servicios y sobre todo los alimentos elaborados explicarían su avance, reflejando, además, el mayor dinamismo de la demanda interna.

Por su parte, la tasa de variación del índice armonizado de precios de consumo (IAPC) para el conjunto de la UEM se situó al cierre del año en el 0,2 por 100, mientras que para España fue del -0,1 por 100, lo que tuvo un impacto positivo en el diferencial de inflación. De este modo, España acumula más de dos años con un diferencial favorable, con el consiguiente beneficio en términos de competitividad precio.

En 2015, el déficit público se situó en proporción al PIB de España en el 5,1 por 100, y aunque se redujo en ocho décimas, fue el segundo más elevado de la Eurozona, solo por detrás de Grecia. A pesar de los buenos registros logrados en términos de crecimiento económico, España no cumplió el objetivo de déficit consensuado con la Unión Europea, fijado en el 4,2 por 100, lo que vuelve a plantear la necesidad de que la adopción de un planteamiento más realista de la senda de ajuste fiscal no ponga en cuestión el firme compromiso de España con el saneamiento y la sostenibilidad de sus finanzas públicas a medio plazo, crucial para mantener la confianza de los mercados financieros.

Sector público

La reducción del déficit respecto a 2014 se debió a que los ingresos aumentaron un 2,9 por 100, por encima del 1,2 por 100 de crecimiento del gasto público, en ambos casos por debajo del crecimiento del PIB nominal. El ajuste fiscal recayó fundamentalmente en la Administración central que compensó con creces el aumento del déficit de la Seguridad Social y la reducción del superávit de las corporaciones locales. Por su parte, el déficit de las comunidades autónomas se mantuvo en el 1,7 por 100 del PIB.

En comparación con el promedio de los países de la Eurozona, el sector público español no solo mantiene una dimensión muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gasto público, sino que en 2015 se ha ampliado esta divergencia.

La estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo. En este marco relativamente optimista, la meta presupuestaria del Gobierno es lograr una rebaja del déficit de 3,5 puntos de PIB en cuatro años mediante una fuerte contracción del gasto público en términos de PIB y un ligero aumento de los ingresos públicos. Por su parte, se espera que el peso de la deuda pública sobre el PIB descienda hasta situarse en el 96,0 por 100 en 2019.

Por el lado de los ingresos, se estima que las bases fiscales crecerán más que la demanda nacional, compensando con ello la pérdida recaudatoria derivada de la reforma del IRPF y del impuesto de sociedades, así como de las reformas que implican una rebaja de las cotizaciones por creación de empleo. Por el lado del gasto, el importante descenso responde al ajuste de todas las políticas públicas, pero de manera destacada a la de protección social (en particular, protección por desempleo), sanidad y educación, lo que alejará a España aún más de los estándares de gasto social de sus principales socios comunitarios.

El dinamismo de la economía española en 2015 se vio reflejado en el conjunto de comunidades autónomas, que mejoraron notablemente sus tasas de crecimiento respecto al año anterior, mostrando, además, un comportamiento algo más homogéneo entre ellas. En términos generales, las regiones con una especialización productiva más centrada en los servicios relacionados con la actividad turística y la construcción, así como aquellas con unas economías más abiertas al exterior, fueron las que mostraron mejores resultados.

Las economías regionales mejoraron su crecimiento

En lo que respecta al PIB per cápita, se observó igualmente un incremento generalizado, debido, tanto al mayor dinamismo económico, como a la caída de la población en buena parte de las comunidades autónomas, al tiempo que se redujo ligeramente la dispersión regional, a pesar de que las diferencias territoriales siguen siendo elevadas.

En cuanto a la convergencia de las regiones españolas en el contexto comunitario, los últimos datos disponibles de PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA), referidos al año 2014, si bien mejoraron respecto al año anterior, muestran un

claro empeoramiento frente a 2007. En aquel año, Extremadura era la única región con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media europea, pero en 2014 fueron cinco las regiones que se situaron por debajo (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla). Sin embargo, a efectos de la política de cohesión comunitaria, únicamente Extremadura se considera región menos desarrollada. Resulta, por tanto, preocupante la situación de una serie de regiones que han visto mermados los ingresos procedentes de la política regional europea, en un contexto, además, de ajuste presupuestario, que podría dificultar la recuperación de sus economías y, en última instancia, deteriorar la cohesión territorial.

En este contexto se hace necesario reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, cuyo objetivo debe ser asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. MERCADO DE TRABAJO

En el panorama laboral europeo de 2015, donde se ha generalizado el incremento del empleo y el descenso del paro (aunque con importantes diferencias por países), España muestra datos de evolución en ambos casos mejores que los del total de la UE. Se obtuvo un incremento interanual en el cuarto trimestre de 1,8 puntos porcentuales en la tasa de empleo (medida sobre la población de 15 a 64 años), frente a 0,8 puntos en el conjunto UE-28, y un descenso de la tasa de paro de -2,8 puntos, frente a -0,9 puntos en el total UE-28.

España en el contexto europeo

Se trata de una evolución más positiva que la de la UE en el último bienio, aunque el balance de la crisis todavía arroja resultados para España más negativos en términos de empleo y, sobre todo, de paro, y solo podrán superarse con una creación de empleo intensa y sostenida.

También en los jóvenes, tanto en el último año como en el periodo 2013-2015, el incremento de la tasa de empleo en España ha sido mayor que en el total UE-28, y la bajada de la tasa de paro ha sido más pronunciada. En el último bienio, la tasa de empleo de los menores de 25 años ha crecido 1,4 puntos en España y 1,2 puntos en la UE-28, y la tasa de paro ha descendido, respectivamente, 8,7 y 3,7 puntos. Se trata de una mejora todavía insuficiente, por lo que se mantiene, tanto en España como en la Unión Europea, la preocupación por los problemas de este grupo, dado que los indicadores relativos al mercado de trabajo, en especial las tasas de paro, son peores que los del

total de la población. La tasa de paro para los menores de 25 años en el conjunto UE-28 fue en 2015 un 19,6 por 100 y en España un 46,2 por 100; en ambos casos, más del doble que para el total de edades.

Sigue siendo asimismo preocupante el paro de larga duración, aunque en 2015 se aprecia un descenso del peso de este en toda la UE, a diferencia de lo que había venido ocurriendo durante todos los años desde 2008. En España ese descenso es más pronunciado, aunque aún se mantiene por encima de la media europea. Los datos de 2015 siguen mostrando además una amplia incidencia del paro de larga duración entre los mayores, donde la reducción en el año ha sido escasa. Por otro lado, el peso del paro de muy larga duración (es decir, dos o más años de búsqueda de empleo) ha descendido muy poco en 2015. Este tramo de búsqueda supuso un 30,4 por 100 del total en la UE-28 y un 34,4 por 100 en España, 0,3 puntos menos que en 2014. Son algo más de 1,6 millones de personas con más de dos años de paro al final de 2015 en nuestro país. De ellas, casi 800.000 llevaban más de cuatro años en esa situación.

Entrando ya en el detalle de la situación del mercado de trabajo en España en 2015, los primero que cabe destacar es la consolidación de los datos de crecimiento del empleo y de descenso del paro en la EPA, aunque acompañadas de un nuevo descenso de la población activa (-0,7 por 100), motivado tanto por el descenso de la población en edad laboral (-0,1 por 100) como por el progresivo mayor peso de las edades más altas, que tienen menores tasas de participación en el mercado de trabajo, y también por algunas reducciones preocupantes de esta participación, singularmente entre los jóvenes.

Panorama general del empleo en España

Los datos de la EPA muestran en 2015 un incremento del empleo y un descenso generalizado del paro en todas las edades y en todas la comunidades autónomas, así como una clara extensión a todos los sectores económicos (donde se observa un significativo crecimiento, 2,7 por 100 del empleo, en la construcción), aunque aún limitada si se detallan las distintas actividades productivas, y en casi todas las situaciones profesionales (más en el empleo asalariado del sector privado, 3,7 por 100, y en la categoría de empleadores, 3,3 por 100, y muy poco en la de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, solo un 0,1 por 100).

En la perspectiva sectorial las dos notas más destacadas del año 2015 son el menor crecimiento de la industria manufacturera, por un lado, y la consolidación de los resultados positivos en la construcción y las actividades inmobiliarias, por otro. Lo primero añade –aunque hay algunos datos muy positivos en el comportamiento de algunas actividades industriales– un matiz de preocupación al curso que está tomando la recuperación en lo que se refiere a la industria, un sector de gran importancia en el conjunto de la economía. Lo segundo evidencia el fin del ajuste en el sector de la construcción, aunque volvió a retroceder el empleo en ingeniería civil, asociado al mantenimiento de un bajo ritmo inversor en el sector público.

Es preciso recordar, en este punto, que la construcción ha perdido más de 1,6 millones de empleos entre 2007 y 2015, de manera que su peso en la estructura del empleo por actividades es en 2015 notablemente bajo, es decir, incluso inferior al que se observa en un amplio periodo histórico, y ello descontando los datos correspondientes a los años de la "burbuja" que precedió a la crisis.

Esta circunstancia, que también se observa atendiendo a los datos relativos a la contribución del sector al total del valor añadido bruto generado en la economía, podría además frenar el ritmo de la necesaria recuperación, tanto porque el sector tiene elevados efectos, de empuje y de arrastre, sobre las demás actividades económicas, como porque –y esto es importante subrayarlo– su aporte es indispensable en el desarrollo de redes, infraestructuras y equipamientos, que deben impulsar un mayor crecimiento económico (directamente y sobre todo por el incremento potencial de la productividad), y que tienen además traducción en mejoras de la calidad de vida y la cohesión territorial y social. De ahí el interés que presentan las conclusiones y propuestas recogidas en el Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida.*

Como en el año anterior, la creación de empleo por ocupaciones volvió a mostrar en 2015 cierta tendencia a concentrarse en las no cualificadas y en las de tipo administrativo, con incrementos del 6,2 y el 6 por 100, respectivamente, que aportaron 136,7 y 106,9 miles de personas al incremento total del empleo, es decir, prácticamente la mitad de ese total. No obstante, también aportaron un volumen elevado de empleos a ese total las ocupaciones de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, donde se dio un incremento interanual del empleo cifrado en 106,6 miles de personas en el cuarto trimestre pese al descenso en algunas de las ocupaciones que componen este grupo. Parece, así, que se mantiene cierta pauta de incremento dual o polarizado, tal como se explicó en el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

Ocupaciones: Informe CES 3/2015

Con una tasa de paro elevada y un alto peso del paro de muy larga duración, así como atendiendo a la incidencia de estos problemas, más acusada en los jóvenes o los trabajadores de más edad y, sobre todo, en estrecha relación con menores niveles de formación, esto supone, como expresó dicho informe, la existencia un serio problema de empleabilidad de amplios colectivos. Un problema que, de no adoptar medidas eficaces para incrementar la empleabilidad, corre el riesgo de enquistarse y alcanzar un punto de no retorno. Es decir, de mantener un elevado desempleo estructural, de manera que, en un escenario de cambios en la economía, se producirían desajustes oferta/demanda, en especial de competencias y cualificaciones, que obstaculizarían la creación de empleo.

La mayor parte del empleo creado en 2015 correspondió a los asalariados, tanto del sector privado (432,6 miles más) como del sector público (73,2 miles más), con

Mayor aumento en el empleo asalariado y repunte de la temporalidad

resultados en ambos casos mejores que en 2014. En el empleo por cuenta propia el crecimiento fue de 23,2 miles de personas, un 0,8 por 100. Si se atiende a los datos sobre afiliación, el aumento del empleo por cuenta ajena se habría situado, al cierre de 2015, en un 3,6 por 100 y los afiliados al RETA, que serían la mayor parte de la afiliación por cuenta propia, en un 1,3 por 100. Con estos resultados se sigue enjugando parte del descenso producido en la crisis, aunque aún sigue siendo considerable: en el cuarto trimestre de 2015 había, según la EPA, 2,1 millones de asalariados menos y en torno a medio millón menos de trabajadores por cuenta propia que en el mismo trimestre de 2007.

Dentro del empleo asalariado, el mayor incremento del año 2015, tanto en número como en porcentaje, correspondió al de carácter temporal. El número de asalariados con contrato temporal aumentó en 335,1 miles de personas (9,5 por 100), mientras que el correspondiente a los que tenían contrato indefinido creció en 170,6 miles (1,6 por 100). Así, la tasa de temporalidad volvió a crecer en 2015, hasta situarse en un 25,7 por 100 en el cuarto trimestre. De todas maneras, el saldo entre 2007 y 2015 sigue siendo, con bastante diferencia, más negativo para el empleo asalariado temporal, que acumula una pérdida de 1,4 millones de personas en el periodo frente a una de 0,7 millones en el empleo asalariado indefinido, y la tasa de temporalidad aún está lejos de los niveles alcanzados antes de la crisis (el máximo de los últimos quince años se dio en 2006: 33,5 por 100).

En cuanto al tipo de jornada, el trabajo a tiempo parcial bajó su ritmo de crecimiento en 2015, al menos atendiendo a los cuartos trimestres de la EPA. En tales términos se dio un incrementos interanual del 0,8 por 100, cuando en 2014 fue del 2,4 por 100. En el empleo asalariado se observó un comportamiento similar. El resultado de 2015 redujo, así, el peso del tiempo parcial en el empleo, total y asalariado. No obstante, hay que recordar que el empleo con este tipo de jornada apenas descendió ligeramente en dos años del periodo de crisis y siguió creciendo a pesar de esta en todos los demás ejercicios, en especial desde 2012. En concreto entre los asalariados, ese peso es ahora un 16,9 por 100, más del doble que quince años atrás.

El tiempo parcial bajó su ritmo de crecimiento

En 2015, según los datos del cuarto trimestre de la EPA, cerca de 1,8 millones de ocupados a tiempo parcial (el 61,9 por 100 del total) afirmó tener este tipo de jornada por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo. A lo largo de la crisis es visible el crecimiento de este motivo, que reflejaría la involuntariedad en sentido estricto de la jornada parcial y ha pasado a ser mayoritario, por encima de cualquiera otro de los contemplados en la estadística e, incluso, de la suma de estos últimos. No obstante, cabe señalar que en 2015 descendió ligeramente el número de personas que adujeron involuntariedad.

Vías de entrada en el empleo: nuevo crecimiento de los contratos registrados

En los datos de 2015 se observa, como en los del año anterior, un alza pronunciada en el número de contratos. Se registraron 18,6 millones de contratos, 1,9 millones más (un 11,1 por 100 más) que en el año anterior. El incremento correspondiente a los contratos temporales e indefinidos arrojó porcentajes de variación interanual de, respectivamente, un 11,1 y un 11,8 por 100. Estas cifras dieron como resultado unos pesos relativos de la contratación indefinida y temporal en 2015 del 8,1 y el 91,9 por 100, respectivamente, casi iguales que en 2014.

Se trata de un volumen de contratos cercano ya a los que se recogían antes de la crisis, pero con más temporales y menos indefinidos: el total firmado en 2015 (nuevos y conversiones) fue inferior al de 2007 en solo 45,8 miles de contratos; en el caso de los indefinidos la diferencia entre 2015 y 2007 arrojó un descenso de 711,2 miles, y en el de los temporales un aumento de 665,4 miles.

Evolución de la contratación indefinida: el contrato de apoyo a emprendedores

La contratación indefinida inicial tuvo un incremento considerable, pero inferior al de 2014. Estos contratos crecieron un 10,1 por 100 en 2015, mientras que en el año anterior el aumento había sido del 27,3 por 100; en todo caso, es un dato superior al recogido en 2013 (4,5 por 100) y prosigue la tendencia al aumento a buen ritmo, en contraposición al descenso ininterrumpido que se dio entre 2008 y 2012, ambos inclusive. Despegó, por otro lado, el ritmo de las conversiones, con un incremento del 15,5 por 100, muy por encima del 3,7 por 100 que se había obtenido en el año anterior, y en contraste con las caídas recogidas entre 2010 y 2012.

La modalidad de apoyo a emprendedores acumuló 129,4 miles de contratos en 2015, un 31 por 100 más que en el año anterior. Es un aumento importante y refleja una tendencia creciente, pero todavía se trata de un número de contratos muy por debajo de la anterior modalidad "de fomento", lo cual vuelve a sugerir la conveniencia de explorar otras formas de impulsar la contratación indefinida y, con ella, una mayor estabilidad en el empleo.

El número de contratos indefinidos celebrados es, en todo caso, creciente, y cabe reiterar que registrar 1,5 millones de estos contratos en el contexto de una creación de empleo asalariado cifrada en medio millón de personas (y en torno a 170,6 miles de personas si se atiende solo a la creación de empleo asalariado indefinido en la EPA) es un dato sin duda positivo. Pero la contratación laboral continúa presidida por un predominio del uso de los contratos temporales, incluso a largo plazo, puesto que crecen más deprisa en todos los contextos de creación de empleo y parecen haber acusado menos la crisis, a pesar de que la destrucción de empleo ha sido mayor en el caso del temporal. Predominio este que no parece explicarse solo por las características del sistema productivo.

Más contratos a tiempo parcial y a tiempo completo

El contrato a tiempo parcial volvió a crecer en 2015 (11,6 por 100), aunque algo menos que en el año anterior, alcanzando la cifra de 6,6 millones de contratos; el contrato a tiempo completo creció un 10,8 por 100 (también algo por debajo del dato de 2014), cerrando el acumulado anual en casi 2 millones de contratos. Atendiendo a la jornada y la duración, los datos de 2015 apenas modificaron el peso de los contratos indefinidos en cada tipo de jornada: 9,7 por 100 en el caso del tiempo parcial (2 décimas menos que en 2014), y 7,2 por 100 en el tiempo completo (1 décima más). En el cotejo de la evolución por tipo de contrato y tipo de jornada entre 2007 y 2015 la principal conclusión es que faltaría sobre todo recuperar el ritmo en la contratación indefinida a tiempo completo.

El crecimiento de los contratos temporales no supuso una menor duración media de los mismos en 2015, que se mantuvo en 53,4 días. Se registraron 4,6 millones de contratos temporales con duración de una semana o menos; esto supone un 26,9 por 100 de los registrados, continuando así cierta tendencia, si bien ligera, a un mayor peso de las duraciones más cortas.

Sin cambio en la duración media en días de los contratos temporales

El contrato eventual, que agrupa casi la mitad de todos los contratos temporales registrados, tuvo una distribución de frecuencias en 2015, como en los años anteriores, tendente al crecimiento de las duraciones más cortas, que se acercan progresivamente a la mitad de los celebrados. El 43,7 por 100 se firmó con una vigencia inferior o igual a 7 días.

Nuevo descenso en el total de salidas del empleo y mayor peso del fin del contrato temporal

Los datos sobre altas en prestaciones de 2015 apuntan a un nuevo descenso (-3,4 por 100) en el número de salidas del empleo calculadas a partir de esas altas. Es una bajada algo menor que la de 2014, pero resulta en todo caso acorde con el cambio de tendencia en el mercado de trabajo, esto es, con la consolidación de cifras significativas de creación de empleo.

En el contexto del citado aumento en el peso de los contratos temporales más cortos, aunque también por el claro descenso en los despidos, individuales y colectivos, la finalización del contrato temporal volvió a crecer en 2015, en términos relativos, como causa de salida del empleo sobre el total de las contempladas. Supuso en el total del año un 82,6 por 100 de las salidas aproximadas a través de los datos de altas en prestaciones, 1,9 puntos más que en 2014. De hecho, a excepción de 2008 y 2009, donde se produjeron fuertes salidas de empleo por despidos y creció mucho el número de extinciones colectivas, el peso de las finalizaciones de contrato temporal no ha dejado de crecer. Esto apunta, como se viene señalando en esta Memoria, al efecto de la denominada rotación y, más en concreto, a la presencia de personas que combinan periodos de empleo con periodos de paro en el año.

Los despidos individuales volvieron a bajar en 2015, un -11,4 por 100, concentrándose el descenso en los que invocaron causas objetivas (-26,3 por 100). Las altas en prestaciones por despido individual acogidas a la Ley 45/2002, por el contrario, solo se redujeron un 1,2 por 100, estando todavía cerca de las 300.000. A su vez, los despidos colectivos, es decir, las extinciones recogidas en procedimientos colectivos de regulación de empleo y de procesos concursales, volvieron a descender, como en el año anterior, de manera muy pronunciada (-45,9 por 100), situándose en un total de 31,5 miles de despidos, lejos ya de las cifras crecientes recogidas hasta 2010. Este comportamiento evidencia que el mercado de trabajo está efectivamente en otra etapa, ya de salida de la crisis.

La estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo muestra igualmente descensos en 2015: 31,5 por 100 en los trabajadores afectados por extinciones, 56,6 por 100 en las reducciones de jornada y 32,5 por 100 en las suspensiones. Por otro lado, y este es un dato remarcable, descendió la proporción de despidos en procedimientos iniciados sin acuerdo entre las partes, que se situó en un 14,7 por 100, claramente por debajo de los datos obtenidos en los años anteriores, especialmente en 2012 y 2013, aunque aún por encima de los correspondientes al periodo 2008-2011.

1.2. POLÍTICA DE EMPLEO

El reto para la política de empleo sigue siendo atender al gran volumen de población desempleada. En este sentido, se han adoptado distintas medidas a lo largo del año tanto en Europa como en España, que han seguido la línea de continuidad en el enfoque de la política de empleo surgido en el contexto de respuesta a la crisis, pero cuya efectividad, a tenor de los datos, está en el centro del debate.

Unión Europea: nuevas orientaciones de empleo

La economía europea en 2015 dio muestras de recuperación al tiempo que el empleo mantenía la senda de crecimiento iniciada en 2013. Con todo, la Comisión ha tratado de potenciar la creación de empleo, así como su interrelación con el crecimiento económico.

Para ello se han dado pasos positivos en el terreno de las políticas, así como en las herramientas para su implementación, si bien siguen siendo insuficientes. Así, existe cierta ambigüedad en lo que a objetivos concretos se refiere, al papel de los interlocutores sociales y, lo que es más importante, sobre la evaluación del progreso en el ámbito del empleo y su vinculación con la estabilidad económica y financiera.

En el ámbito de la política de empleo en España, 2015 fue un año de continuidad en la implantación del nuevo modelo de políticas activas aprobado sobre los principios de la evaluación y la orientación hacia los resultados y acorde con las competencias en políticas activas de empleo de las comunidades autónomas en el marco de la unidad de mercado.

Este nuevo enfoque, plasmado en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (EEAE), se concreta anualmente en la aprobación de un Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), que incluiría las medidas a desarrollar tanto por el SEPE como por los SPE autonómicos. Para el año 2015, el Consejo de Ministros aprobó el PAPE el 24 de julio de 2015.

La dotación financiera del PAPE 2015 ascendía a 4.788 millones de euros, un 17,6 por 100 más que el de 2014. Del total, 1.543 millones de euros se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa y, de ellos, 129 millones de euros se destinaron específicamente al Plan de Activación para el Empleo puesto en marcha a principios de 2015.

El PAPE no deja de ser un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los SPE, estatal y autonómico, prevén realizar en el año, y no tanto un plan estratégico de actuación. Además, se echa en falta una evaluación, al menos aproximada, de las actuaciones desarrolladas anteriormente, con el objetivo de contrastar la necesidad de articular nuevas actuaciones o incluir cambios en las ya existentes. De ahí, que resulte un enfoque continuista con las medidas adoptadas previamente que no presta atención a nuevas necesidades.

Una de las novedades de 2015 es la incorporación de los servicios incluidos en la nueva Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo como servicios comunes en este Plan. Esta Cartera Común se aprobó en enero de 2015, a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, con el objetivo de ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y a los empleadores a contratar trabajadores que respondan a sus requerimientos, mediante la puesta a disposición de una oferta de servicios más personalizados que busquen adecuarse a las necesidades de ambos, trabajadores y empresas.

Durante 2015 también se aprobaron nuevas disposiciones normativas que vienen a configurar el esquema de políticas activas de empleo existente actualmente en nuestro país, de las que se dará cuenta a continuación, que se completará, en su caso, con el balance de su puesta en marcha junto al de algunas otras medidas de mayor recorrido.

En el primer trimestre de 2015 se aprobó la reforma de la formación profesional para el empleo a través del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que supuso la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al vigente hasta entonces. Se planteaba una reforma integral del sistema con el objetivo de consolidar en el sistema productivo una cultura de formación profesional y favorecer, con ello, la creación de empleo estable y de calidad. Se introdujeron muchos aspectos novedosos, algunos de los cuales eran aspectos sustanciales que

Nuevo sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: Ley 30/2015

fueron polémicos y que no contaron, por ello, con el respaldo de los interlocutores sociales, aprobándose la norma sin acuerdo con estos.

Durante el proceso de tramitación parlamentaria como proyecto de ley se incorporaron algunos cambios a la norma de origen, que finalmente dieron lugar a la aprobación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. En cualquier caso, un año después de la aprobación de la reforma el balance de su aplicación no puede considerarse favorable. La falta de desarrollo reglamentario, que según establecía la Ley 30/2015 debía aprobarse en un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la norma, supone un límite a su aplicación en la práctica y, sobre todo, a la puesta en marcha de las iniciativas formativas.

En 2015 se aprobaron nuevas medidas en relación con el fomento del autoempleo y la economía social. El Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social y la posterior Ley 25/2015, de 28 de julio, del mismo nombre, incluyeron una nueva bonificación a trabajadores incluidos en el Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación.

Impulso al autoempleo y la economía social

Además, se aprobó la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social. El Anteproyecto de Ley fue objeto de dictamen del CES.

Respecto a las modificaciones recogidas en relación a los incentivos para la promoción y el fomento del trabajo autónomo y de la economía social, la norma perseguía sistematizar el marco vigente de incentivos al trabajo autónomo y a la economía social, reuniendo en un solo texto las medidas e incentivos establecidos en favor de estos colectivos, mejorando, armonizando y ampliando las ya existentes, e implementando otras nuevas.

Durante 2015 se adoptaron nuevos estímulos a la contratación en la línea que ya se había venido desarrollando a lo largo de 2014 mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social.

Nuevos incentivos a la contratación en 2015

Como principal novedad, se aprobó un incentivo para la creación de empleo estable recogido en el conjunto de medidas de diversa índole incluidas en el Real Decreto-ley 1/2015 y Ley 25/2015, antes citados. Esta medida consistía en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos aplicable a los contratos celebrados entre el 28 de febrero de 2015 y el 31 de agosto de 2016. En la práctica, venía a sustituir a la reducción que suponía la "tarifa plana", si bien ambos incentivos coexistieron hasta el 31 de

marzo de 2015. Hasta marzo de 2016, más de 550.000 trabajadores (335.732 con la tarifa plana y 219.747 con el mínimo exento) se han beneficiado con la puesta en marcha de estas medidas.

En 2015 la política de fomento de empleo generó 242.689 contratos bonificados (12,5 por 100 más que en 2014). De ellos el 80,6 por 100 fueron temporales, principalmente de interinidad. La mayor parte de estos contratos, el 90 por 100, se realizaron en línea con los incentivos existentes dirigidos a jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años.

Asimismo, se celebraron 129.385 contratos de apoyo a emprendedores, un 30 por 100 más que el año anterior y algo más del 22 por 100 del total de indefinidos iniciales a tiempo completo. Parece que este contrato ha dejado de tener un impacto significativo entre los menores de 30 años respecto al que se registraba inicialmente cuando surgió esta modalidad en 2012.

Intermediación laboral por parte de agencias de colocación y empresas de trabajo temporal

En 2015 se aprobó un nuevo Reglamento de las empresas de trabajo temporal (ETT), que pretendía adaptar los cambios operados en 2014 en la Ley de Empresas de trabajo temporal en relación al régimen de autorización administrativa, así como desarrollar la administración electrónica en el procedimiento administrativo de las ETT.

Por otra parte, en relación con la intermediación laboral, el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2015 un contrato del SEPE con agencias de colocación sobre la base del Acuerdo Marco de colaboración con estas entidades de 2013, cuyo objetivo era la colocación de demandantes de empleo de todo el territorio nacional en el plazo de un año desde la formalización de los contratos con las agencias adjudicatarias, excluyendo Ceuta y Melilla y los beneficiarios del programa Prepara.

Como cierre de las novedades del año 2015 en el ámbito de las políticas activas de empleo cabe señalar la aprobación de un texto refundido de la Ley de Empleo, por

Nuevo texto refundido de la Ley de Empleo

mandato refundidor de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega al Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española. Las numerosas modificaciones que se habían hecho en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, desde su aprobación, y especialmente en los años más recientes, hacían oportuno contar con dicha refundición del texto que facilitase el conocimiento, la interpretación y la aplicación de la citada Ley. El Consejo Económico y Social emitió dictamen preceptivo sobre dicho Proyecto de Real Decreto legislativo.

La prioridad en la atención a los jóvenes, a tenor de las elevadas cifras de desempleo juvenil en España, ha sido una constante en los últimos años. En 2014 se

Medidas en favor de los jóvenes

puso en marcha el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), que entre otros objetivos pretendía contar con un registro de las personas jóvenes no ocupadas ni

integradas en los sistemas de educación y formación, para que pudieran recibir en un plazo de cuatro meses una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Hasta abril de 2016 se habían presentado 291.277 solicitudes de inscripción al registro. De las solicitudes presentadas, se resolvieron el 96,1 por 100, y de ellas se aprobaron el 94,6 por 100, quedando inscritos en el registro 264.875 jóvenes. De los jóvenes inscritos, casi una tercera parte se ha insertado en el mercado laboral.

El programa no ha tenido los resultados esperados inicialmente dado el elevado volumen de jóvenes en desempleo. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, pudo haber cierta precipitación en su puesta en marcha, echando en falta un desarrollo más concreto y detallado de las actuaciones a realizar, que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo.

Por otro lado, también se dio un nuevo impulso a la formación dual en España, en su vertiente vinculada al mercado de trabajo y más en concreto en la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje, regulando los aspectos formativos de este contrato. A pesar del peso mínimo de esta modalidad en el total de contratos registrados, no mayor al 1 por 100, desde 2013 se constata un aumento muy significativo de los contratos para la formación y aprendizaje, más de 432.000 hasta abril de 2016, coincidiendo con el nuevo desarrollo normativo de los mismos. En 2015 el número de contratos de este tipo registrados fue de 174.923, un aumento del 25 por 100 sobre los registrados el año anterior, mientras que desde enero de 2016 se vienen realizando un menor número de contratos de este tipo: 11.275 contratos hasta abril.

Por otro lado, a finales de 2014 se aprobó el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el Programa de Activación para el Empleo (PAE), que fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 20 de enero de 2015. Este Programa, dirigido específicamente a las personas desempleadas de larga duración, surgió del Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 15 de diciembre, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades al citado colectivo de trabajadores, considerando sus mayores dificultades de colocación.

Prioridad en la atención a los desempleados de larga duración

El programa, de carácter extraordinario y temporal, vigente inicialmente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016, y prorrogado por un año más a su vencimiento, perseguía facilitar la vuelta al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo y apoyar al desempleado mediante una ayuda económica de acompañamiento. Para su puesta en marcha, el Gobierno aprobó un crédito extraordinario de 850 millones de euros en 2015.

El Real Decreto-ley por el que se aprobó incluía la referencia explícita a que tres meses antes de finalizar el plan se realizaría una evaluación de progreso con la participación de los interlocutores sociales, que permitiría contrastar la efectividad del mismo. Si bien se ha realizado un seguimiento del programa, no puede entenderse agotado el proceso de evaluación.

Así, desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2016, el PAE ha beneficiado a más de 110.000 personas que han recibido la prestación económica. De las 175.881 solicitudes se aprobaron un 63,7 por 100, rechazándose el resto. Además, del total de los beneficiarios del Programa, 15.541, el 18 por 100 obtuvieron un trabajo por cuenta ajena y de ellos, un 17 por 100 compatibilizaron este con la prestación. En cualquier caso, parece que la medida no ha tenido el impacto esperado, dado que en su puesta en marcha se estimaron 400.000 beneficiarios potenciales y tan solo se han recogido algo más de la cuarta parte.

En relación con el programa Prepara, se registraron 73.091 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso una caída respecto a 2014, del 30,1 por 100, en la línea ya observada en los dos últimos años y que suponía un claro descenso respecto al auge de la medida en 2012. El programa se prorrogó nuevamente en marzo de 2016, modificando las condiciones para prórrogas automáticas sucesivas hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 18 por 100 frente al tope del 20 por 100 fijado hasta entonces.

Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a políticas de empleo en España durante 2015 fueron algo más de 30.000 millones de euros. Esta cifra supuso un descenso (6,1 por 100) respecto a los recursos utilizados en 2014, estando más próximo al gasto realizado antes de la crisis.

En términos comparados con la Unión Europea, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España, en porcentaje del PIB, fue en 2014, último año disponible, el más elevado del conjunto de Estados miembros (3,31 por 100) reflejando un esfuerzo importante en términos de gasto en políticas de empleo. Ahora bien, el alcance de las políticas de empleo, estimado por el gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro, fue menor en España que en el del conjunto de la Unión y aún mucho menor en el caso de las políticas activas.

La protección por desempleo siguió absorbiendo el grueso de la dotación presupuestaria para 2015, un 84 por 100, aunque disminuyó ligeramente respecto al año anterior. En cambio, los recursos destinados a las políticas activas aumentaron un 18,6 por 100. Dentro de estas, destacó el aumento en la partida de fomento del empleo, más de un 36 por 100 respecto a 2014, en un escenario en el que nuevamente cobraron peso los incentivos al empleo, con especial atención a los jóvenes, y al autoempleo, plasmado en numerosas medidas legislativas en los dos últimos años. Igualmente, cabe llamar la atención sobre el gasto comprometido en formación profesional, que alcanzó tres cuartas partes del presupuesto destinado a este fin, lo que se puede explicar en parte

porque la falta de desarrollo reglamentario, como se ha señalado anteriormente, ha limitado la puesta en marcha de las convocatorias formativas para el año 2015.

Además, en la línea señalada anteriormente, el PAE no parece haber funcionado como se esperaba tampoco en términos presupuestarios, dado que inicialmente se había dotado con 850 millones de euros para la ayuda de acompañamiento, de los cuales tan solo se han consumido 160 millones, es decir, un 18,9 por 100.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Diálogo social en la UE y en España

Durante 2015 los interlocutores sociales europeos tuvieron un papel muy activo en las Cumbres Sociales Tripartitas, acordaron un nuevo Programa de Trabajo Conjunto (para el periodo 2015-2017) y mantuvieron un dinamismo en el ámbito del diálogo social sectorial, adoptando algún acuerdo y presentando diversos proyectos e iniciativas.

Todo ello aconteció en el contexto del nuevo impulso que la Comisión pretende dar al diálogo social y que anunció en los primeros meses de 2015 con ocasión de la celebración del 30 aniversario del lanzamiento del diálogo social a nivel comunitario en Val Duchesse. Este proceso de revitalización del diálogo social lanzado por la Comisión pretende, entre otros extremos, mejorar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión y, en concreto, en el Semestre Europeo, a nivel comunitario y nacional.

En 2015 el diálogo social europeo a tres bandas en las Cumbres Sociales Tripartitas insistió activamente en la necesidad de aumentar la participación de los interlocutores sociales, a escala europea y nacional, en el Semestre Europeo. En este contexto, cabe destacar la fase de información y consulta de la Comisión a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2015, previa a su publicación. La Comisión publicó en 2015 las opiniones de los interlocutores sociales europeos respecto del Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2016.

En 2015 la Comisión lanzó el enfoque simplificado del Semestre Europeo, en virtud del cual los informes por país serían publicados antes de lo habitual por parte de esta a fin de permitir una mejor discusión de dichos documentos con los interlocutores sociales antes de la publicación, por parte de la misma, de las recomendaciones específicas por país.

No obstante, los avances en la participación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo, existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que es necesario todavía reforzar más su participación en el mismo tanto a nivel comunitario como nacional, ámbito este último en el que es aún más indispensable.

En el plano del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea aprobaron, en julio de 2015, su quinto Programa de Trabajo Conjunto: "Partenariado para un crecimiento y un empleo inclusivos". En él se recogen los

ámbitos sobre los que pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2015-2017, entre los que destaca el relativo al "fomento del envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional", en el que los interlocutores sociales negociarán un acuerdo marco autónomo.

Entre las consultas realizadas por la Comisión a los interlocutores sociales europeos durante 2015 destacan la relativa a la consolidación de las tres directivas vigentes en materia de información y consulta de los trabajadores a nivel nacional y la concerniente a las posibles medidas para abordar los retos del equilibrio entre vida laboral y vida privada de los padres y los cuidadores familiares que trabajan.

Respecto al diálogo social en España, durante 2015 el cumplimiento de lo pactado por el Gobierno y los interlocutores sociales en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado el 29 de julio de 2014, ha sido desigual. Entre los acuerdos alcanzados, algunos ya mencionados en la anterior Memoria, cabe destacar los relativos al Programa extraordinario de activación para el empleo, el plan de garantía de viabilidad del FOGASA, la mejora de la tributación de las indemnizaciones por despido, la interpretación de la normativa en materia de jubilación anticipada o la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. Sin embargo, queda todavía camino por recorrer en el cumplimiento del resto de objetivos recogidos en el Acuerdo, especialmente en materias tan relevantes como la política industrial, pensiones, sanidad, servicios sociales, salario mínimo, fraude fiscal, rentas mínimas, empleo y salarios en las Administraciones públicas, entre otras. En algunas de estas materias han venido trabajando a lo largo de 2015 las distintas Mesas de Diálogo Social.

En el terreno de las consultas en el procedimiento de elaboración de textos normativos, cabe hacer alusión, en primer término, a las realizadas respecto de los proyectos de reales decretos legislativos por los que se aprueban los textos refundidos del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Empleo y de la Ley general de la Seguridad Social, así como respecto de un proyecto de texto refundido de la Ley de Prevención de riesgos laborales que no se llegó a aprobar.

En lo que respecta al diálogo social bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, cabe destacar especialmente la firma, el 8 de junio de 2015, por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 (III AENC), tras unas largas e intensas negociaciones que dan cuenta de la dificultad del acuerdo en un nuevo escenario en términos económicos y de empleo. Se trata de un nuevo instrumento de confianza a la sociedad y ejercicio de responsabilidad de los interlocutores sociales que contiene elementos para apoyar la creación de empleo de calidad y la mejora de las relaciones laborales mediante el ejercicio de la autonomía colectiva, a través de los criterios que en él se recogen para la negociación de los convenios colectivos.

En octubre de 2015 se reunió la Comisión de Seguimiento del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (III AENC), en la que se aprobó el Reglamento de funcionamiento de dicha Comisión y se abordó la situación de la negociación colectiva.

El balance del diálogo social en las comunidades autónomas durante 2015 y los primeros meses de 2016 pone de manifiesto un año más que este ha experimentado un desarrollo desigual, sobre todo en lo que a acuerdos alcanzados se refiere. Entre estos han predominado de nuevo los de carácter tripartito relativos a la configuración de medidas de reactivación económica y del empleo, motivados por la necesidad de seguir haciendo frente a las consecuencias de la crisis en sus respectivas regiones. En la actualidad, prácticamente todas las comunidades autónomas tienen algún acuerdo de diálogo social en vigor.

La décima legislatura finalizó dejando un balance normativo que, en el terreno de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, ha supuesto importantes cambios en la regulación del trabajo asalariado y en las políticas de mercado de trabajo. En 2015 ha visto la luz otra serie de nuevas normas, en su mayor parte de rango legal, junto con algunas otras de aplicación y desarrollo reglamentario, en el terreno de las relaciones laborales y del mercado de trabajo.

El marco normativo de las relaciones laborales

Así, los nuevos textos refundidos aprobados en uso de la delegación contenida en la Ley 20/2014, de 29 de octubre: Ley del Estatuto de los Trabajadores (RDLeg. 2/2015, de 23 de octubre), Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre), ambos en materia de relaciones de trabajo, Ley de Empleo (RD legislativo 3/2015, de 23 de octubre), en materia de políticas activas, y Ley general de la Seguridad Social (RDLeg. 8/2015, de 30 de octubre), en el ámbito de la protección social incluida la protección por desempleo. Su finalidad se inscribe en los parámetros de la ley delegante, refundir varios textos legales aclarando, sistematizando y armonizando sus contenidos, y deriva en buena medida de la situación normativa subsiguiente a los cambios llevados a cabo en la pasada legislatura. El CES se pronunció sobre la mayor parte de esos textos refundidos, valorando determinados aspectos de los proyectos elaborados por el Gobierno[1].

Además, se aprobó la nueva Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[2] y, en el ámbito del autoempleo colectivo, la nueva Ley de Sociedades laborales y participadas. También debe tenerse en cuenta la modificación de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social[3], para suprimir la reclamación administrativa previa a

1. Dictamen 12/2015 sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (28 de julio de 2015); Dictamen 13/2015, sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (23 de septiembre de 2015), y Dictamen 14/2015, sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
2. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
3. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

la vía judicial en el orden social. En el terreno de las políticas de mercado de trabajo se aprobaron varias normas, entre ellas, la Ley 31/2015, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, que ya se han mencionado.

Por último, se aprobaron determinadas disposiciones de rango reglamentario: una nueva norma sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales[4], y un nuevo reglamento de las empresas de trabajo temporal[5].

Negociación colectiva: desarrollo, principales contenidos e inaplicaciones de convenios

Un elemento fundamental del contexto de la negociación colectiva de 2015 estuvo dado, así, por la firma el 8 de junio del III AENC, con criterios y recomendaciones para la negociación colectiva de los años 2015, 2016 y 2017. El año 2015 fue, por tanto, el primero de aplicación del III AENC en todos sus componentes.

La Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del MEYSS refleja una mejora de las principales cifras, relativas a convenios colectivos registrados y trabajadores afectados, de la negociación colectiva de 2015. Con datos acumulados de registro hasta marzo de 2016, se habían registrado 3.180 convenios colectivos con efectos económicos en 2015, que afectaban a 7,19 millones de trabajadores y a casi un millón de empresas. Comparando con 2013, último año para el que se dispone de datos definitivos, se había cerrado el 69,3 por 100 de la negociación colectiva de 2015 para el 70 por 100 de los trabajadores potencialmente afectados por ella, niveles más elevados que los correspondientes a 2014 con iguales periodos de registro (entonces estaba concluida algo más de la mitad, el 55,8 por 100, de la negociación y afectaba al 58 por 100 de los trabajadores). Además, 2013, año ya cerrado estadísticamente, mostró, por primera vez en los últimos seis años, un aumento de los convenios colectivos registrados (4,9 por 100) y también, aunque menos, de los trabajadores afectados (1,6 por 100). Por su parte, los datos de 2014, aún provisionales pero próximos a ser definitivos, muestran también un aumento significativo del número de convenios, que será mayor una vez se cierre estadísticamente, si bien dicho incremento no ha tenido reflejo aún en cuanto al volumen de trabajadores afectados.

Todo ello parece apuntar a una recuperación de los niveles de negociación colectiva registrada, con las necesarias cautelas derivadas de la provisionalidad de algunos datos y de unas cifras de trabajadores afectados por aquélla que es todavía visiblemente inferior a la media de los años 2008 y 2009.

El conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en 2015, con datos provisionales, registraron un incremento salarial final del 0,82 por 100, afectando a casi 7,2 millones de trabajadores y un millón de empresas; dicho incremento medio

4. Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo.
5. Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, desarrollado por la Orden ESS/1680/2015, de 28 de julio.

global se compuso de un 0,50 por 100 en la negociación de ámbito de empresa y de un 0,84 por 100 en la de ámbito superior.

Los datos de 2015, con aumento salarial inicial del 0,81 por 100, parecen confirmar la tendencia iniciada en 2013 de práctica ausencia de variación entre incrementos salariales pactados iniciales y finales, derivada de la no activación de las cláusulas de garantía salarial, debida principalmente a la evolución negativa mostrada por el IPC. Este tipo de cláusulas, por otra parte, solo estuvo presente en el 11 por 100 de los convenios.

Asimismo, los convenios colectivos firmados mostraron, al igual que en 2014, un aumento salarial por encima de los convenios revisados, un 0,89 por 100 frente a un 0,75 por 100, especialmente en los convenios firmados con vigencia plurianual, que mostraron un incremento del 0,92 por 100.

Se puso de manifiesto el predominio, en porcentaje de convenios, de aquellos que recogieron una variación salarial igual a 0,0 por 100 (congelación salarial), el 43,6 por 100, que afectaban al 7,8 por 100 de las empresas y al 10,4 por 100 de los trabajadores. El segundo tramo más frecuente fue el intervalo fijado entre 0,50 y el 0,99 por 100, con un incremento medio del 0,67 por 100, que incluye al 22,4 por 100 de los convenios, aglutinando, sin embargo, al mayor porcentaje de empresas, el 57,9 por 100, y de trabajadores, el 50,1 por 100.

Los datos definitivos de 2013, con un incremento para el total de los convenios de 0,53 por 100, así como los datos provisionales de 2014, 0,50 por 100, permiten afirmar que el incremento salarial se ajustó a los criterios de moderación salarial marcados por el anterior Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC). Asimismo, los datos de 2015, con la cautela derivada de su provisionalidad, confirman la adopción de los criterios introducidos por el III AENC, que contempló un incremento inicial de hasta el 1 por 100.

A la luz de los datos de 2015, se confirma la tendencia iniciada en 2014 de ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados derivada del escenario de deflación de la economía española. En 2015, con una reducción de los precios medidos por el IPC anual de 0,50 por 100, los salarios pactados mostraron un aumento real del 1,32 por 100.

La jornada media anual pactada en los convenios colectivos con efectos económicos en 2015 fue de 1.758,1 horas, equivalentes a 38,5 horas a la semana, según la información disponible en la ECC con convenios registrados hasta marzo de 2016. En los convenios de empresa la media pactada fue de 1.712 horas (equivalentes a 37,5 horas semanales), situándose en el ámbito supraempresarial en 1.761,5 horas (equivalentes a 38,6 horas semanales).

En el análisis de los datos sobre las horas de trabajo efectivas realizadas que proporciona la EPA se puede observar que para 2015 la jornada media efectiva se situó en cómputo anual en 1.710,2 horas, equivalentes a 37,4 horas semanales de trabajo efectivo, lo que ha supuesto un ligero repunte que ha situado la jornada anual efectiva en niveles de 2012, tras dos años de descenso.

Tras una tendencia creciente en los dos primeros años de su aplicación, 2012 y 2013, que aglutinan el 45 por 100 del total de las inaplicaciones y más del 60 por 100 de los trabajadores afectados, se ha observado una disminución progresiva, más acusada en el año 2015 que registró un 30 por 100 menos de inaplicaciones que el año anterior, y un 35 por 100 menos de trabajadores afectados, así como un 43 por 100 menos inaplicaciones que en 2013, con un 73 por 100 menos de trabajadores.

Conflictividad laboral por huelgas

El número de huelgas volvió a disminuir en 2015, y de manera casi idéntica a 2014, un 21 por 100 menos, llevando el número de conflictos con cesación del trabajo a 615; se contabilizaron, así, 162 huelgas menos que en el año anterior y se registró la cifra más baja de la serie.

La reducción de las huelgas se tradujo en disminuciones significativas de su repercusión laboral en términos de participación: los 170.528 trabajadores participantes supusieron 46.519 menos que en 2014 (-21,4 por 100), año en que ya habían registrado una reducción hasta algo menos de la mitad. Y también se redujo de nuevo de forma significativa la dimensión económica de los conflictos. En conjunto supusieron 497.483 jornadas no trabajadas, un 19,8 por 100 menos que en 2014, que a su vez había registrado una disminución del 43,5 por 100 con respecto al año anterior.

La disminución de las huelgas fue muy visible, en términos absolutos, en las de ámbito de empresa, pero, en términos relativos, la reducción fue aún más acentuada en las de ámbito de sector (19 por 100 y 63 por 100, respectivamente). Los conflictos disminuyeron en el sector privado (166 huelgas menos, 23,7 por 100), pero no en el sector público, donde aumentaron ligeramente (4 huelgas más). Por último, la disminución más pronunciada se dio en las huelgas relacionadas con el proceso de la negociación colectiva y las motivadas por la aplicación de medidas de política socioeconómica, manteniéndose prácticamente iguales las motivadas por la organización, sistemas de trabajo y reestructuración de empresas.

Solución autónoma de los conflictos laborales

Se han cumplido dos décadas desde la firma, en enero de 1996, del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de los conflictos laborales (ASEC) por parte de las organizaciones sindicales CCOO y UGT y de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En este tiempo, el avance en términos cualitativos y cuantitativos que supuso la firma del quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de conflictos laborales (V ASAC), uno de los dos importantes acuerdos de diálogo bipartito suscritos en 2012 por dichas organizaciones, se observa en los datos que reflejan una creciente actividad de solución de la conflictividad canalizada a través del SIMA en los últimos años que se ha visto confirmada en 2015.

En ese año se tramitaron a través del SIMA 422 conflictos, todos ellos mediaciones, que afectaron a 3.270.871 trabajadores. Fueron 35 conflictos más (un 9 por 100) con respecto a 2014, mientras que el volumen de trabajadores afectados fue similar (3,3 millones

en 2014). Se trata de la segunda mayor cifra de conflictos canalizados ante el órgano gestor del ASAC, en un contexto de menor conflictividad, después del máximo registrado en 2013, destacando la tendencia creciente de los conflictos tramitados con carácter previo a la convocatoria de huelga.

Finalizaron con acuerdo 109 de las 422 mediaciones tramitadas, el 26 por 100. Por el contrario, finalizaron sin acuerdo 268 procedimientos, el 64 por 100, que se incrementaron con respecto al año anterior. La gran mayoría (el 91 por 100) de los conflictos tramitados fueron de ámbito de empresa, frente a los de ámbito de sector, que, sin embargo, afectaron al 72 por 100 de los trabajadores totales implicados. Destacó el repunte en las controversias en materia salarial, después de la drástica reducción de 2014, así como la tendencia de aumento en las reclamaciones sobre jornada y tiempo de trabajo, que han crecido significativamente en los dos últimos años, mientras que los conflictos derivados de decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo, aun manteniendo cifras significativas, disminuyeron por tercer año.

Por su parte, volvieron a disminuir en 2015 (-9,9 por 100) los conflictos tramitados por los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico. Los 4.372 conflictos colectivos ante el conjunto de estos órganos (casi todos procedimientos de conciliación-mediación y 30 arbitrajes) afectaron a 1,7 millones de trabajadores y a casi 60 mil empresas. Se trata, en todo caso y un año más, de un volumen considerable de controversias colectivas canalizadas a través de órganos y procedimientos diseñados y gestionados por la autonomía colectiva, que afectó a una amplia cifra de trabajadores y de empresas. Por resultados, 1.320 procedimientos, el 36,9 por 100 de los tramitados efectivamente, finalizaron con un acuerdo que puso fin al conflicto, con diferencias entre los distintos órganos de resolución, y con una disminución de 3 puntos en relación a 2014. Además de los colectivos, los órganos de composición de ámbito autonómico que tienen competencias en la resolución de conflictos individuales, tramitaron 26.072 expedientes de este tipo en 2015, una cifra también inferior a la correspondiente a 2014.

Conciliaciones y mediaciones administrativas

En 2015 se intentaron ante los correspondientes órganos administrativos de MAC 413.802 conciliaciones individuales, 462 colectivas y 147 mediaciones. La conflictividad de alcance individual reflejada en los intentos de conciliación se redujo de nuevo en 2015 (-10,2 por 100), si bien todavía se situó por encima de los 400 mil expedientes, cifras superiores a las de los últimos años del periodo precrisis. Del total de conciliaciones individuales, el 28,6 por 100 se resolvió con avenencia, frente al 37 por 100 en las que no se alcanzó acuerdo. Los motivos más frecuentes de los intentos de conciliación individual volvieron a corresponder a los despidos, seguidos de las reclamaciones de cantidad. Las conciliaciones por despidos, aunque se redujeron (-7,4 por 100), como también se redujo el resto de motivaciones, todavía se mantuvieron por encima de los 200 mil expedientes, y su

disminución se tradujo en la bajada de las terminadas sin avenencia y las finalizadas de otros modos, ya que las terminadas con avenencia se mantuvieron prácticamente igual (101.058), elevándose la proporción que representan en el total de formas de terminación hasta suponer ya casi la mitad (49,6 por 100), 27 puntos más que en 2011.

Las conciliaciones colectivas se volvieron a reducir también, y más acusadamente (-26,6 por 100) hasta 462, la cifra más baja de los últimos diez años, y de ellas solo el 6,3 por 100 finalizó con avenencia. Los procedimientos de mediación también disminuyeron por segundo año (-13,5 por 100), aunque las 147 tramitadas todavía marcaron una cifra relativamente alta. En conjunto, la conflictividad de alcance colectivo que reflejan las conciliaciones colectivas y las mediaciones se contrajo apuntando tanto a un posible trasvase de procedimientos hacia el SIMA y otros órganos autónomos de resolución como a una reducción de la litigiosidad consistente con el panorama general de la conflictividad en el año en otros ámbitos.

Los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 364.356 asuntos, 7.929 más que en 2014 (un 2,2 por 100 más). En 2015 se registró un volumen de asuntos judiciales resueltos en niveles similares a años anteriores al periodo 2009-2014, aumentando algo más dicho año con respecto al año anterior, pero todo el incremento se debió a los litigios en materia de Seguridad Social (aumentaron un 17,4 por 100 respecto a 2014). Por el contrario, disminuyeron los demás tipos de litigios, tanto los colectivos como los individuales, y dentro de estos últimos a causa del descenso de los de despido.

Tutela judicial y actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El número de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hasta finales de diciembre de 2015, según datos provisionales, fue de 1.132.007, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 2,5 por 100 menos. De nuevo, más de la mitad fueron actuaciones en materia de Seguridad Social, 618.934, un 4,5 por 100 menos que el año anterior.

A lo largo de 2015 se detectaron 87.068 infracciones (un 11,8 por 100 menos que en 2014) y fueron 533.373 los trabajadores afectados por las mismas, lo que representa un 37,6 por 100 más que el año anterior. Con relación al importe de las sanciones, se alcanzó en 2015 la cifra de 310,3 millones de euros, lo que supone una cantidad un 6 por 100 menor a la correspondiente en 2014.

Las políticas de prevención de riesgos laborales se articulan en el marco de las políticas comunitarias que viene representado por el Marco Estratégico de la Unión Europea en Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020. Dentro de este, entre otras iniciativas, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo presentó en 2015 en el Parlamento Europeo los resultados de la Segunda Encuesta Europea en Empresas sobre riesgos nuevos y emergentes

Seguridad y salud en el trabajo y evolución de la siniestralidad laboral

(ESENER-2). En relación con ello, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) publicó a finales de 2015 una explotación de los resultados de esta encuesta para España y su comparación con los resultados en la Unión Europea. De su análisis se obtiene, entre las principales conclusiones, que la gran mayoría de los centros de trabajo en España (89,1 por 100) realiza habitualmente evaluaciones de riesgos, frente a la media europea del 76,4 por 100.

Pero dentro de las iniciativas en España, debe destacarse la aprobación, en abril de 2015, de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2015-2020, con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como el marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los seis años siguientes. Y el Primer Plan de Acción, correspondiente al bienio 2015-2016, que estructura en torno a los objetivos específicos y las líneas de actuación de la Estrategia Española una serie de medidas concretas, planteadas como prioridades para esos dos años, los órganos e instituciones responsables de su realización, el periodo temporal en el que se prevé llevarlas a cabo, así como indicadores de proceso y/o resultado.

En el plano de las iniciativas normativas, entre otras destaca la aprobación, ya mencionada, de la nueva Ley de la ITSS, que ha introducido determinadas novedades para una mejora organizativa y una mayor eficacia en este terreno, resaltando la creación dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales de dos escalas especializadas: la Escala de Empleo y Seguridad Social, y la Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, esta última con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, que persigue ampliar y reforzar la actuación de la Inspección en esta materia.

Los datos de enero a diciembre de la Estadística de Accidentes de Trabajo, de avance y con cierta provisionalidad hasta que se consideren definitivos y consolidados, muestran un aumento de los accidentes laborales en 2015 (3,8 por 100), año en el que se registró también una población afiliada que fue en media un 3,2 por 100 superior a la correspondiente a 2014. En 2015 se produjeron 1.233.918 accidentes totales (con y sin baja) y se comunicaron 19.138 enfermedades profesionales. El aumento del número total de accidentes se debió en mayor medida al de los accidentes con baja, que crecieron más tanto en términos absolutos como porcentuales que los que no dieron lugar a baja del trabajador (5,7 frente a 2,4, respectivamente). De los accidentes con baja, por su parte, aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 449.223 (un 5,8 por 100 más), como los producidos *in itinere*, que fueron 69.765 (un 5 por 100 más). Y fue fruto, fundamentalmente, del aumento de los accidentes de carácter leve, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (5,8 por 100), como los que tuvieron lugar al ir o al volver del trabajo (5 por 100 más). Pero debe destacarse, sobre todo, el aumento en 33, un 7,1 por 100 más, en el número de personas fallecidas por accidente laboral en jornada, que ascendieron a 500.

Atendiendo al índice de incidencia de los accidentes de trabajo, que muestra la evolución de la siniestralidad descontando el efecto de las variaciones en la ocupación, se observó también un nuevo aumento en 2015, el tercero consecutivo, y, al igual que sucedió en 2014, se dio en todos los grandes sectores de producción. El sector agrario, con 5.085 accidentes por cien mil trabajadores, fue el que más aumentó (7,2 por 100), seguido por la industria, con 5.024 (6,2 por 100 más), y por la construcción, que siguió presentando el índice más elevado entre los grandes sectores, 6.574 (6,1 por 100 más); el sector servicios, por su parte, aumentó el 3,2 por 100, hasta los 2.541.

Los índices de incidencia de la siniestralidad de carácter más grave mostraron en 2015 variaciones similares a las de un año antes. El correspondiente a los accidentes graves, de 23,8, fue prácticamente igual al de 2014 (23,7) confirmando un cierto estancamiento en la tendencia de reducción que venía dibujando años atrás, hasta 2012. Por su parte, la incidencia de los accidentes mortales volvió a repuntar situándose en 3,6, idéntico nivel al que marcó cuatro años antes, en 2011. Destacó el incremento de la incidencia de accidentes mortales en la industria (40,8 por 100), y, por el contrario, el descenso de esta en el sector agrario (-23,6 por 100), que en 2014 había sufrido un fuerte incremento. Volvió a aumentar la incidencia de los accidentes mortales en la construcción (5 por 100), y también se incrementó en los servicios (4,8 por 100) a diferencia de 2014. El sector industrial también registró la mayor alza de la incidencia de accidentes graves en 2015 (6,7 por 100), seguido de la construcción (3,9 por 100), disminuyendo esta en el campo y los servicios.

En 2015 se comunicaron 19.138 enfermedades profesionales, aumentando un 10,9 por 100 respecto al año anterior. Dicho incremento fue mayor que en 2014 (2,8 por 100) y que en 2013 (7,4 por 100), y dio como resultado la cifra más elevada de los últimos años. En términos de índice de incidencia, también se produjo un incremento del correspondiente a las enfermedades profesionales, hasta 120,5 (un 8,3 por 100 más), que contrastó con el ligero retroceso de este indicador en 2014 (-0,8 por 100) y similar al observado en 2013 (8,5 por 100).

Por último, en 2015 se comunicaron 5.498 partes correspondientes a patologías no traumáticas, retrocediendo respecto de 2014 (-3,36 por 100).

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción: desigualdad y recuperación sostenible

En el ámbito de la realidad social de España, se produjeron cambios en 2015 que han contribuido a mejorar la situación, apuntando a una cierta mejora de las condiciones de vida tras más de siete años de dura crisis económica y elevados niveles de paro que, entre otras secuelas importantes, hicieron considerable mella en los ingresos medios

de la población. Así, el dinamismo de la economía y la mejora del empleo, aunque todavía insuficientes para recuperar los niveles anteriores a la crisis, se plasmaron ya en 2015 en la situación económica de las familias. En su conjunto, según datos de la Contabilidad Nacional de España la renta disponible neta per cápita se situó en una media de 19.016 euros para 2015, un 5 por 100 superior a la de 2014.

El bajo nivel de la inflación, el descenso de los precios de los combustibles, la mejora del acceso al crédito para las empresas y los hogares en un entorno de tipos de interés bajos, la devolución de parte de la paga extra suprimida a los empleados públicos en 2012, el descenso de la deuda de los particulares –aunque todavía se mantenga elevada– o la entrada en vigor de la reforma fiscal son otros factores que podrían haber contribuido durante 2015 a aligerar las cargas económicas de los hogares, que llevaban varios años reduciendo intensamente sus gastos, lo que se tradujo en una recuperación de la confianza y del consumo. Según la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), en un contexto en que los ciudadanos otorgan una gran importancia a los servicios públicos, aumentó en 2015 el nivel de satisfacción general con el funcionamiento de los mismos, cambiando así la negativa tendencia iniciada en 2012.

Estos positivos indicios de mejora de la situación social confluyen, no obstante, con importantes desafíos en este ámbito. La constatable mejora del empleo coexiste con un elevado nivel de desempleo, resultando especialmente preocupantes las consecuencias sociales del paro de larga duración. Mientras se consolida la recuperación económica y comience a sentirse en mayor número de hogares, será necesario seguir prestando atención a la adecuación de la acción protectora del sistema de protección social en situaciones de desempleo.

Unido a lo anterior, hay rasgos de la estructura social de España ya preexistentes al estallido de la crisis que mueven a reflexionar sobre su interacción con las perspectivas de una recuperación sostenible. Valga mencionar así la persistencia de carencias educativas a pesar de los avances logrados, el elevado peso en la estructura social de España de los niveles inferiores de la escala socio-ocupacional, así como de la población con ingresos tan bajos que se sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza monetaria, una situación que viene afectando a al menos una quinta parte de la población ya desde el año 2004 en que comenzaron a publicarse este tipo de indicadores.

La recuperación parte de un legado social de la crisis negativo en términos de desigualdad económica, que creció notoriamente en España durante esos años y ello a pesar del efecto de las prestaciones sociales, que evitaron un mayor crecimiento de la diferencias de renta. Además del riesgo de pobreza restringido a los ingresos, desde el comienzo de la crisis hasta 2013, también aumentaron las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica en un sentido más amplio, es decir, considerando también el riesgo de exclusión social derivado de la concurrencia de otras circunstancias, como la baja intensidad laboral o situaciones concretas de privación material. Personas en desempleo,

de origen extranjero, hogares con hijos a cargo (especialmente en familias monoparentales) y personas con nivel educativo bajo presentan un riesgo de exclusión social especialmente elevado, lo que puede dar una idea de qué ámbitos de las políticas sociales necesitan ser reforzados.

De ello se derivan importantes desafíos en todos los planos de las políticas públicas en los próximos años. Por ello, en el escenario presupuestario actual, y dado que permanecen en vigor los compromisos asumidos por España en la senda de la consolidación fiscal, resulta obligado insistir en la necesidad de evaluación de las medidas adoptadas y por adoptar, desde la óptica de reforzar la valoración de su impacto social a la hora de establecer prioridades.

1. La educación en España

La mejora del nivel educativo medio de la población en las últimas décadas en España constituye un activo para la competitividad, pues se ha logrado un fuerte incremento de los niveles educativos superiores, si bien es necesario avanzar todavía en los intermedios y aún se mantienen unos niveles elevados de población con estudios bajos, sobre todo entre los adultos. Persisten, además, problemas importantes en el ámbito de la educación que pueden influir en las perspectivas de la recuperación y sus características. El fracaso escolar afecta a más de la quinta parte de los menores en España, es decir, el 22,4 por 100 de los alumnos sale de la educación secundaria obligatoria (ESO) sin el título de graduado en secundaria. Junto a ello, y a pesar de su reducción en los últimos años, España registra la tasa más alta de abandono escolar temprano (AET) de la UE: en concreto, el 20,3 por 100 de la población de 18 a 24 años no había completado el nivel de educación secundaria (2.ª etapa) y no seguía ningún tipo de educación-formación, duplicando la media de la UE-27.

El panorama de las enseñanzas no universitarias, muestra que durante el curso escolar 2015-16 se ha producido un ligero aumento del censo escolar, especialmente del alumnado que cursa estudios profesionales, que representa ya el 45 por 100. A pesar de este incremento, el alumnado de formación profesional en España se sitúa ligeramente por debajo de la media europea, lo que parece tener su origen en el mencionado elevado nivel de fracaso escolar y abandono de los estudios antes de completar la educación secundaria así como en la descompensación en la elección de los estudios profesionales y generales. Sin embargo, en el resto de los niveles educativos, apenas se produce un aumento del censo escolar, disminuye el alumnado de origen extranjero, y se mantiene la concentración del alumnado matriculado en los centros públicos. Además de una menor proporción de personas que optan por los estudios profesionales, la formación profesional inicial en España se caracteriza por una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, entre otros rasgos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de esta formación. Por último, aunque en España se ha producido un importante avance en la

implantación de la FP dual, su desarrollo es muy dispar territorialmente, requiriendo que se complete su marco normativo a nivel estatal para un avance en todo el territorio nacional sobre parámetros homogéneos y una mejor coordinación de las experiencias que se están llevando a cabo.

La educación superior constituye un activo que capitaliza social y económicamente a los individuos y a la sociedad. La universidad ha alcanzado los objetivos de ampliación del acceso a la educación de todos los ciudadanos y la mejora de la igualdad de oportunidades. No obstante, es deseable que continúe el proceso de modernización y de mejora de los resultados en sus principales misiones: la formación, la investigación y la transferencia del conocimiento, contribuyendo así, además, a la empleabilidad de los universitarios. En concreto, como recientemente señalaba el CES en su Informe 3/2015, Competencias profesionales y empleabilidad, el sistema universitario español podría mejorar en aspectos relacionados con las competencias y cualificaciones profesionales de sus egresados pero sin descuidar la dimensión social de la educación universitaria. También parece pertinente analizar la situación sobre la vinculación entre las universidades y las empresas, la internacionalización, la movilidad y la sostenibilidad de la financiación.

En España la importante movilidad intergeneracional ascendente ha permitido que la proporción de adultos con educación terciaria (35 por 100) sea actualmente ligeramente superior a la media de los países de la OCDE (34 por 100). El porcentaje de jóvenes titulados superiores en 2014 (42,3 por 100) se encuentra muy cerca del objetivo establecido por la Estrategia 2020 (44 por 100). No obstante, en la evolución más reciente del censo universitario se observa una reducción importante del número de alumnos en los tres últimos cursos, que podría ser debida, entre otros factores, a la contracción de la población entre 18 y 24 años, al cambio en la duración de los estudios universitarios derivado de la adaptación del Sistema Universitario Español al Espacio Europeo de Educación Superior, a los efectos del aumento del precio de la matrícula universitaria y, en los últimos cursos, al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca. Así, aunque respecto al curso anterior no se produce un incremento relevante de los precios públicos, la subida en los últimos años ha sido generalizada y aunque en España se ha realizado un esfuerzo económico desde las diferentes Administraciones en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario, el efecto del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio aprobado en 2013 se ha dejado sentir tanto en el descenso del número de becas y ayudas como en el importe total, aunque no así en el número de beneficiarios.

La concentración en la elección de los estudios en el último decenio y la escasa variabilidad en el tiempo de la distribución del alumnado graduado por rama de estudio, junto a la segmentación por género de la misma, dificulta el objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas, tecnológicas, ingenierías y matemáticas (STEM, en su sigla inglesa) tanto en Europa como en España. En las economías

desarrolladas, el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico más sólido. Sin embargo, la demanda actual de este tipo de carreras se encuentra aún algo por debajo de la media de la UE-27.

Avanzar en la calidad y la idoneidad de las enseñanzas universitarias forma parte de los objetivos del Proceso de Bolonia, en cuyo marco se aprobó en 2015 una nueva versión de los criterios y directrices para la garantía de calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior. En las diversas clasificaciones internacionales elaboradas al margen de ese contexto institucional, las universidades españolas no se encuentran bien posicionadas. Más allá de esas clasificaciones, parece relevante el hecho de que la tasa de empleabilidad de los egresados universitarios en España –si bien condicionada por las circunstancias del mercado de trabajo–, así como sus niveles medios en las competencias básicas se sitúen por debajo de los países de nuestro entorno. De ahí que, el avance que representa la amplitud del acceso a la universidad, debería acompañarse de mayores esfuerzos para mejorar esos aspectos que, al fin y al cabo, constituyen un reflejo de la calidad del sistema educativo.

Finalmente, cabe señalar que España, al igual que el resto de los países de la UE, se enfrenta a importantes retos respecto al aprendizaje permanente, pues el porcentaje de participación de la población de 25 a 64 años en actividades de formación (9,8 por 100), se encuentra todavía alejado del propuesto por la Estrategia Europa 2020 (15 por 100), siendo especialmente necesario aumentar la participación de la población con menos estudios en este tipo de actividades formativas a lo largo de toda la vida. Esta situación tiene especial relevancia en España pues, como ya se ha mencionado, la proporción de la población española adulta y joven poco cualificada está por encima de la media de la UE y las competencias básicas de la población adulta española ofrecen resultados algo peores. Además, en un entorno cada vez más global e informacional son necesarias las competencias digitales y lingüísticas de la población adulta. A este respecto, el nivel de competencias de la población española en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones se sitúa por encima de la media de la UE. Sin embargo, España debe mejorar considerablemente respecto al conocimiento de idiomas entre la población.

2. Vivienda

A pesar del ligero retroceso desde el inicio de la crisis, la propiedad seguía siendo en 2014, fecha a la que se refieren los últimos datos, la forma de tenencia en que reside la gran mayoría de la población en España (78 por 100). Incluso entre la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza esta proporción es elevada (60,1 por 100), y ello a pesar del importante retroceso desde que se inició la crisis, cuando esa proporción entre este grupo era del 68,4 por 100. El 12,4 por 100 de la población reside en alquiler, el 7 por 100 en régimen de cesión gratuita y el 2,5 en alquiler o realquiler inferior al precio de mercado.

Las nuevas adquisiciones de vivienda comenzaron a dar signos de estabilización en 2015, sobre todo en las grandes ciudades. Volvieron a crecer las ventas, así como la concesión de hipotecas y, tímidamente, se incrementaron los precios. Sin embargo, esta reanimación del mercado coexiste con algunos factores que pueden limitar la demanda, como el todavía alto nivel de desempleo, el envejecimiento de la población y por tanto la reducción de la población potencialmente demandante de vivienda más relevante (entre 30 y 40 años), y el avance del alquiler entre los más jóvenes (16-29 años).

El impacto de la crisis económica y social ha repercutido en mayores dificultades de acceso a la vivienda, habiendo aumentado hasta 2014 la proporción de personas y hogares que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda (11 por 100) y con retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal (10 por 100 de los hogares). Esta situación es más acuciante para grupos especialmente vulnerables, agravando el riesgo de pobreza y de exclusión social, pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Además de los problemas para afrontar los gastos de hipoteca o alquiler, las dificultades económicas de las familias pueden impedir el mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad. A este respecto, ha cobrado interés en los últimos años el denominado problema de la "pobreza energética", para cuya medición solo se dispone del indicador que se refiere a los hogares con dificultades para mantener su vivienda a la temperatura adecuada, que afectaba al 11 por 100 de los hogares en 2014.

Ante esta situación, las políticas de vivienda social desempeñan un importante papel para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un coste asequible. Sin embargo, su función amortiguadora del impacto de la crisis, se ve debilitada en España, como en otros países de la UE, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años, pero también por las dificultades que algunas familias tienen para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. El presupuesto estatal para la política de la vivienda en España ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, y aunque el gasto liquidado en la función vivienda sobre el gasto total es muy variable territorialmente, en términos de evolución hay que destacar una reducción generalizada del mismo, con alguna excepción. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías, y en un exiguo parque público de vivienda protegida en alquiler.

El Fondo Social de la Vivienda (FSV), con cuya creación se perseguía el objetivo de proporcionar una vivienda en condiciones favorables de alquiler a aquellas personas que en el pasado hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual y en las que concurrieran determinadas circunstancias, contaba en 2015 con 9.866 viviendas.

Junto a los Planes de Vivienda estatales y autonómicos, existen estrategias sectoriales orientadas a cubrir las necesidades de las personas más vulnerables en este

ámbito, así como iniciativas en los distintos niveles territoriales. En el ámbito estatal, en 2015 se aprobó la primera Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 que establece una serie de objetivos y medidas para afrontar los problemas de exclusión residencial y de las personas sin hogar en España.

Finalmente, a pesar de la aprobación de sucesivas medidas de impulso a la rehabilitación del parque inmobiliario y de las necesidades detectadas en este ámbito, tanto para mejorar la habitabilidad de las viviendas, como para aumentar su eficiencia energética y la accesibilidad universal, las actividades de rehabilitación son escasas y la rehabilitación protegida sigue una tendencia descendente desde que hay estadísticas oficiales a tal efecto. Parece, por tanto, que el impulso a la rehabilitación pasa por la recuperación del empleo y de la renta de las familias, pues desde el inicio de la crisis la proporción del gasto medio de los hogares dedicado a mantener y proveer una adecuada habitabilidad de la vivienda ha disminuido.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

El alcance de diversos acuerdos y compromisos internacionales en materia de medio ambiente ha sido reseñable en 2015, destacando la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (ODS 2015), tres de cuyos diecisiete objetivos están directamente relacionados con la preservación del medio ambiente, así como el acuerdo alcanzado en la 21 Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP 21), celebrada en París, donde por primera vez se expresa un consenso universal, vinculante y de largo plazo para reducir las emisiones de efecto invernadero y la elevación media de la temperatura global.

Además, en 2015, las instituciones europeas han adoptado el Plan de Acción para una economía circular, que contempla una serie de medidas para impulsar la competitividad, crear empleo y generar un crecimiento sostenible, abarcando la totalidad del ciclo de vida de los productos, desde su producción al consumo, la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias.

En España, la actividad normativa de ámbito estatal en 2015 ha afectado a la regulación de relevantes cuestiones medioambientales, abordando aspectos relacionados con la regulación de activos ambientales, el suelo y rehabilitación urbana, el transporte, la gestión de los residuos o la responsabilidad ambiental.

En términos de sostenibilidad ambiental, los datos comparados indican una evolución favorable en comparación con la media europea en aspectos como la intensidad energética de la economía, el consumo de energía en el transporte o la generación de residuos municipales, mientras aumentan la tasa de energía renovable y la productividad de los recursos. En todo caso, España debe afrontar importantes retos, especialmente en materia de gestión del agua y los residuos.

Por lo que hace a la emisión de gases de efecto invernadero, la tendencia descendente iniciada en 2008 ha cambiado de signo, repuntando 1,34 puntos porcentuales en 2014 respecto al año anterior. A este respecto, España deberá aumentar los esfuerzos

para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones cara a 2020, al tratarse de uno de los países europeos que previsiblemente se verán más afectados por los impactos negativos asociados a este fenómeno.

La dispersión urbana y de las actividades productivas y comerciales han provocado un aumento en las distancias de los desplazamientos, intensificando con ello el tráfico en carretera y los impactos asociados, así como el número de accidentes y el tiempo invertido en los desplazamientos, o los efectos de la contaminación ambiental sobre la salud pública. España presenta importantes carencias en el mantenimiento de las infraestructuras y en el despliegue de infraestructuras logísticas adecuadas que faciliten la intermodalidad del transporte. Afrontar los problemas relacionados con la congestión y el estrés urbano redunda en menores costes para empresas y ciudadanos, ahorro de tiempo y mejora de la accesibilidad, y supone reducir la dependencia de los combustibles fósiles, así como los niveles de contaminación en favor de la salud humana, los ecosistemas y el sistema climático. Sin embargo, contrarrestar las ventajas de la utilización del vehículo privado en un contexto de bajos precios de los combustibles, constituye todo un reto para la movilidad sostenible en los próximos años. El desarrollo de la intermodalidad no ha experimentado un progreso significativo en los últimos años, ni en el caso del transporte de viajeros ni en el de mercancías, donde existe un elevado potencial de mejora.

En todo caso, desde 2009 España ha desplegado en el ámbito estatal una serie de normas y estrategias que propugnan el impulso a la movilidad sostenible, aunque no en todos los casos se han dotado de instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan obtener una panorámica de su eficacia.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

En 2015, transcurridos ocho años desde el inicio de la crisis, el gasto familiar dio indicios de recuperación después de más de un lustro de caída. Así la información de Contabilidad Nacional mostró un leve incremento sobre 2014. Sin embargo, la información recogida en la Encuesta de Presupuestos Familiares actualizada hasta 2014, aún no reflejó incremento, aunque sí el posible inicio de un cambio de tendencia, puesto que la tasa de variación del gasto en consumo por hogar fue muy próxima a cero (-0,2 por 100 sobre 2013). En cambio, la reciente transformación de la estructura del gasto, con un mayor peso de las partidas más básicas, se mantiene con los mismos rasgos. Con la excepción de la partida de vivienda, todos los bloques de gasto se han reducido a lo largo de la crisis. Pero algunos han servido en mayor medida para ajustar los gastos de las familias, como la partida de transportes.

Por otro lado, de acuerdo con algunas de las variables sociodemográficas más descriptivas de las distintas posiciones sociales en el continuo socioeconómico, como son la procedencia de los ingresos principales del hogar, el nivel formativo del sustentador principal del hogar o su nacionalidad, el gasto de los hogares ha tendido a converger

en algunos casos, pero desde el punto de vista de la estructura del consumo (la proporción que cada hogar dedica a cada bien y servicio), el consumo muestra más bien una profundización en la desigualdad durante los últimos ocho años. Al mismo tiempo siguió aumentando el número de hogares que realizan compras a través de Internet y ganó presencia el consumo colaborativo, en un entorno caracterizado por la presencia creciente de dispositivos y redes que propician su expansión.

Desde el punto de vista de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, sin haber sido un año destacado por la aprobación de normas sustantivas en este ámbito (quedó pendiente la aprobación de la trasposición de la normativa comunitaria relativa a la resolución alternativa de conflictos de consumo, que fue sometida al dictamen del CES[1]), en 2015 fue abundante la actividad judicial en la resolución de algunos conflictos que como el de las cláusulas suelo o las participaciones preferentes, llevan varios años tratando de encontrar una solución satisfactoria.

5. Protección social

El sistema de protección social en España seguía siendo, a la altura de 2015, uno de los principales vectores de cohesión social y de compensación de desigualdades. No hay que olvidar que solamente las pensiones y las prestaciones por desempleo, principales prestaciones económicas del sistema de protección social en España, proporcionan la que suele ser su principal fuente de rentas a más de once millones de personas, aproximadamente el 28 por 100 de la población mayor de 15 años en nuestro país. Junto a ello, conviene recordar la importancia de las vertientes del sistema desplegadas principalmente a través de servicios que, como el sistema sanitario o el de atención a la dependencia, tienen naturaleza de derecho prácticamente universal y desempeñan un papel fundamental en la cobertura de necesidades de protección social en las diferentes etapas de la vida. El sistema de protección social ha desempeñado un papel crucial durante los años de crisis, habiendo sido objeto de numerosas reformas que, en un nuevo escenario como el que anticipa la recuperación, merecen ser objeto de una evaluación sosegada a la luz de los permanentes y nuevos desafíos que se le plantean, entre los que deben mencionarse la sostenibilidad, la equidad y la adecuación a las cambiantes necesidades sociales, en un contexto de avance del envejecimiento de la población y con un elevado volumen de personas afectadas por el paro de larga duración.

5.1. Tendencias en protección social en el marco europeo

También en los países de nuestro entorno comunitario se han llevado a cabo numerosas reformas en los últimos años en el ámbito de la protección social, tal y como refiere el Comité de Protección Social de la UE (SPC) en su informe anual[2]. Se han producido

1. Dictamen CES 5/2015.
2. Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee, 17 de septiembre de 2015.

avances importantes, sobre todo en el ámbito de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer puesto que, tal y como advierte el SPC, pese a la recuperación que arrojan los indicadores económicos, el impacto social de la crisis se hará sentir a largo plazo, como anticipan el todavía elevado nivel de desempleo, en especial el de larga duración, así como el aumento de las desigualdades y del riesgo de pobreza.

La conexión de los sistemas de protección social de la mayoría de los países de la UE con el mundo del empleo y la necesidad urgente de impulsarlo se hace cada vez más evidente desde el punto de vista tanto de la sostenibilidad como de la adecuación de sus prestaciones. El Consejo de la Unión Europea (EPSCO), en su reunión de 5 de octubre de 2015, aprobó una serie de orientaciones comunes hacia las que deberían tender las políticas de protección social en los países de la UE, priorizando los resultados sociales como objetivo de las reformas y mejorando la eficacia de las distintas vertientes de la protección social.

Tendencias en gasto social

El volumen total de gasto en protección social en España ha ido acortando distancias con los países de su entorno europeo creciendo a un ritmo algo más intenso hasta los primeros años de la crisis, aunque sigue encontrándose por debajo de la media de los demás países de la UE. Según los últimos datos de Eurostat, en 2013 el gasto en protección social en España equivalía al 25,7 por 100 del PIB mientras que la media de la UE-27 (2012) se situaba en 28,6 por 100 del PIB. En cuanto al gasto en pensiones, en 2013 representaría el 12,6 por 100 del PIB en España y el 13,1 por 100 en la UE-27 (2012).

En España, al igual que en el conjunto de los países de la UE, las principales partidas de gasto social, vienen dadas por las prestaciones directamente relacionadas con la vejez (principalmente pensiones de jubilación) y la enfermedad/asistencia sanitaria. Entre ambas funciones, cuyo peso va en aumento en paralelo al proceso de envejecimiento de la población, absorberían en España aproximadamente el 63,4 por 100 del gasto, proporción que en la UE supondría el 69 por 100 del total del gasto de la protección social.

En la distribución del conjunto del gasto social, sigue destacando la preponderancia del gasto en desempleo en España, pues si ya en 2007 prácticamente doblaba en peso (10,1 por 100) a la media de la UE (5,3 por 100), en 2012 se acercaba ya al triple (14 por 100 frente al 5,3 por 100). La parte dedicada a las funciones de familia e hijos, vivienda y exclusión social refleja un escaso peso en el conjunto del gasto, menor en todo caso que lo que representa en la media de los países de la UE.

En el año 2013, España dedicaba a estos fines un volumen de ingresos equivalente al 24,9 por 100 del PIB, situándose en el grupo de países intermedio en cuanto al esfuerzo en financiación de la protección social medido de esta manera. En toda la UE, la principal fuente de financiación son las cotizaciones sociales, seguidas por las transferencias del Estado, que van aumentando su peso en los últimos años.

El Informe sobre adecuación de las pensiones 2015 de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social observa para España una situación favorable en el momento actual, destacando nuestro país todavía por un nivel de reemplazo relativamente alto sobre el último salario; una tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de los mayores de 65 años algo más baja que la media de la UE, al igual que la brecha de género en las cuantías de las pensiones. Sin embargo, esta situación cambiará en el futuro. Si bien en 2060 el gasto se habrá reducido al 11 por 100 del PIB según las proyecciones del mencionado informe, ya en 2053 la tasa de reemplazo en España habrá descendido considerablemente, con bajadas superiores para los niveles salariales más altos. Los más afectados por las caídas serán los trabajadores que hayan sufrido situaciones de desempleo de más de tres años de duración. El factor determinante será la duración de la vida laboral, de modo que los derechos de pensión más altos derivarán de las vidas laborales más largas. En sentido contrario, largos periodos de interrupción laboral darán lugar a tasas de reemplazo más bajas y una parte importante de la fuerza laboral de hoy y pensionistas de mañana se podrían encontrar con un mayor riesgo de pobreza en edades avanzadas. Entre otras medidas, la Comisión recomienda a España la promoción del envejecimiento activo, terreno en el que nuestro país todavía puede avanzar a pesar de la mejora experimentada en los últimos años, lo que va ligado al fomento de la empleabilidad y permanencia en el empleo como instrumento para reforzar la adecuación de las pensiones y asegurar los ingresos del sistema.

5.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social

Tras las importantes reformas llevadas a cabo en años anteriores orientadas fundamentalmente a reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones, en el año 2015 vieron la luz varias modificaciones de interés en ámbitos concretos de la Seguridad Social, como parte del proceso permanente de adaptación y modernización de los principales componentes de la protección social. Además, cabe destacar los avances registrados este año en la sistematización de la normativa reguladora de la Seguridad Social, dando cumplimiento al compromiso de refundición de varios textos legales que afectan a este ámbito, tarea pendiente que era especialmente importante en el caso de la Ley general de la Seguridad Social, que había sufrido tantas modificaciones desde su última refundición en 1994. El CES fue consultado sobre el proyecto de la norma que vería la luz como Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (Dictamen CES 14/2015).

Una de las principales iniciativas del año en el campo de la Seguridad Social vino dada por la aprobación de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la Protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, sobre cuyo Anteproyecto el CES también tuvo la oportunidad de pronunciarse (Dictamen CES 11/2015).

Como es habitual en la legislación presupuestaria, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 contempla varios cambios de

interés. Entre ellos, destaca la creación de un nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas de jubilación, viudedad e incapacidad permanente de las mujeres que hayan tenido dos hijos o más, así como la previsión de recuperación de parte de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 suprimida en virtud del RDL 20/2012 o la congelación del IPREM. Asimismo, se pospone nuevamente la entrada en vigor de diversas medidas como la mejora de la cuantía de la pensión de viudedad en determinados supuestos de carencia de recursos, la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas previsto en la Ley 9/2009 o la entrada en vigor de la posibilidad de ejercer la actividad por cuenta propia a tiempo parcial.

Diversas cuestiones necesitadas de desarrollo quedaron pendientes para la siguiente legislatura, entre ellas, el compromiso del Gobierno contenido en varias normas de abordar la valoración de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, tal y como se contempla, asimismo, en la disposición adicional octogésima quinta de la mencionada Ley 48/2015. Quedó pendiente, asimismo, la aprobación del necesario Reglamento de Colaboración de las mutuas que sustituya al de 1995 y se adecúe a los importantes cambios introducidos en el marco legal de estas entidades[3], así como la modificación del Real Decreto 404/2010, por el que se regula un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral.

Ante la situación que atraviesan las cuentas de la Seguridad Social, que no reflejan todavía en la magnitud deseable la mejora del empleo, continúa abierto el debate en torno a la necesidad de nuevas reformas del sistema que afiancen su sostenibilidad a largo plazo. Es necesario situar esta cuestión entre las prioridades de la nueva legislatura, debiendo ser abordada en el marco del diálogo social y en el de la próxima renovación del Pacto de Toledo. Dando cumplimiento a la obligación prevista en ese marco, ya entrado el año 2016 el Gobierno presentó a las Cortes en abril de 2016 su Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, que revisa la situación del sistema de Seguridad Social y las actuaciones llevadas a cabo en ese periodo, como punto de partida para una nueva revisión del Pacto, uno de los retos más importantes que deberá afrontar el Parlamento en los próximos meses.

A pesar del notable dinamismo mostrado por la economía española y de la creación de empleo, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social continuó deteriorándose en 2015, situándose en el 1,3 por 100 del PIB, por encima del objetivo comprometido por España para ese año del 0,6 por 100 del PIB. Este empeoramiento se centró prácticamente en su totalidad en el Sistema de la Seguridad Social

Principales magnitudes de la Seguridad Social

3. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

que, en términos de ejecución presupuestaria, alcanzó un déficit del 1,55 por 100, frente al 1,32 por 100 de 2014, en tanto que la mejora registrada por los ingresos no financieros del sistema, no fue suficiente para compensar la evolución del gasto.

El dinamismo de la afiliación en 2015 permitió una recuperación respecto a años anteriores de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales de los ocupados, si bien el crecimiento de esta partida fue moderado por diversos motivos: la baja inflación (negativa en el conjunto de 2015), que supuso la no activación de las cláusulas de revisión salarial de la negociación colectiva, los menores salarios de las nuevas contrataciones, en el contexto del proceso de devaluación interna que atraviesa la economía española, el aumento en el periodo de crisis del peso relativo del empleo a tiempo parcial y el intenso incremento registrado por las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social. En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, su evolución vino marcada por el comportamiento de las prestaciones contributivas y, concretamente, por el gasto en pensiones, que creció un 3,4 por 100, en base a la evolución mostrada por el colectivo de pensionistas, la variación de la pensión media y la revalorización anual, que en 2015 volvió a ser del 0,25 por 100.

La insuficiencia de liquidez del sistema para afrontar los gastos asociados al pago de las pensiones contributivas, llevó a nuevas disposiciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que se redujo un 22 por 100 en 2015, hasta situarse en 32.481 millones de euros, lo que equivale al 3 por 100 del PIB.

En 2015, las disposiciones del Fondo de Reserva ascendieron a 13.250 millones de euros, que se materializaron en los siguientes plazos, de modo que las disposiciones acumuladas desde el año 2012 ascienden a 47.201 millones de euros. Asimismo, se volvió a recurrir al Fondo de Contingencias Profesionales por un importe de 3.195 millones de euros, ascendiendo las disposiciones acumuladas a 8.545 millones de euros.

En la medida en que los ingresos todavía son muy moderados e insuficientes para hacer frente a esta situación, se hace necesario, tal y como recomienda la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y como ya se ha mencionado con anterioridad, dar prioridad al análisis de la situación financiera a corto y medio plazo del sistema en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo y evaluar la adopción de medidas que aseguren de forma más permanente su financiación.

En este sentido, la recuperación de los ingresos del sistema, en aras de contribuir a alcanzar los objetivos de déficit de las Administraciones de la Seguridad Social y, sobre todo, de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, pasaría no solo por seguir aumentando el nivel de empleo sino, además, por mejorar aquellas características del mismo que repercuten en el nivel de ingresos del sistema. Asimismo, se debería reflexionar sobre la utilización que en la actualidad se está haciendo de las reducciones en la cotización a la Seguridad Social en el marco de la política de fomento del empleo.

Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios

En 2015, el sistema de la Seguridad Social, en su esfera contributiva, daba cobertura 8.508.482 personas, de las cuales el 65 por 100 percibían pensión de jubilación, el 52 por 100 eran hombres y un 77 por 100 superaba los 64 años de edad. Por su parte, el número de pensiones se situaba en 9.360.799, diferencia que se explica por el hecho de que en torno al 10 por 100 de los pensionistas perciben más de una pensión del sistema.

El número de pensiones en vigor aumentó en 2015 un 1,0 por 100, lo que supone el menor avance desde 2004; debido al reducido incremento de las altas, tanto por factores demográficos, como por las modificaciones legales introducidas en los años más recientes en los requisitos de acceso a la jubilación. Por su parte, la pensión media del sistema se situó en 893,13 euros mensuales, con un incremento del 1,9 por 100, también inferior al de años anteriores, debido en gran medida al nuevo sistema de revalorización de las pensiones, que desde su entrada en vigor ha supuesto la aplicación de un porcentaje del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones.

Las diferencias por sexo siguen siendo evidentes, de modo que las mujeres perciben en mayor medida que los hombres pensiones asistenciales y de carácter no contributivo y cuando perciben una pensión contributiva, la cuantía media es inferior a la de los varones, lo que implica que se encuentren sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de complementos a mínimos.

En lo que respecta a las pensiones de jubilación, que constituyen el grueso del sistema, con un peso del 60,7 por 100 sobre el total, la cuantía media se sitúa en 1.029,53 euros al mes: 1.174,11 euros en el Régimen General y 692,79 euros en el RETA.

El diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas se amplió en 2015 hasta 243,89 euros (frente a 188,94 euros en 2008), como resultado de una cuantía media de las primeras de 1.049,60 euros mensuales, frente a 805,71 euros las bajas. Este aumento del diferencial se explica principalmente por las pensiones de jubilación y responde a los cambios que se han ido produciendo en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral, que han propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que han venido afectando a las pensiones más bajas.

En 2015 la edad efectiva de jubilación todavía no alcanza los 65 años: 64,1 años, en tanto que persisten diferentes modalidades de jubilación, que permiten adelantar o retrasar la edad legal vigente en cada momento. Así, las altas de jubilación anticipada representan actualmente el 44 por 100 del total, porcentaje que ha aumentado en los últimos años como consecuencia del crecimiento de las altas de jubilación voluntaria con coeficiente reductor y las de jubilación parcial, mientras que la jubilación no anticipada se reduce en todas sus modalidades: jubilación parcial, demorada y ordinaria.

El 26,5 por 100 de las pensiones en vigor tenían complemento a mínimo en 2015 al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima fijada para ese año en 634,50 euros

mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo. La cuantía de las pensiones mínimas se venía incrementando anualmente por encima de la revalorización general desde el año 2005, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo. Sin embargo, con la crisis se detuvo esta tendencia, y ya con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, al equipararse su revalorización a la del resto de pensiones, se estanca el número de pensiones con complemento a mínimo, registrando una caída en 2015.

5.3. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La evolución de los sistemas de previsión social complementaria en el conjunto de la Unión Europea se ha visto muy condicionada en los últimos años por la desfavorable situación económica, la incertidumbre en torno a la conducta de los mercados financieros y la disminución de la renta disponible de las familias, lo que ha dado lugar a un cierto estancamiento en el desarrollo de estos sistemas. No obstante, en 2015, en el contexto de la evaluación de la adecuación de los sistemas de pensiones al que ya se ha hecho referencia, la Comisión Europea subrayaba el relevante papel que a largo plazo pueden desempeñar los sistemas privados de ahorro complementarios de las pensiones públicas, para garantizar ingresos adecuados en la vejez.

En España, tanto el número de planes de pensiones registrados como de partícipes en los mismos viene disminuyendo en los últimos ejercicios. Con datos provisionales, por lo que respecta a la distribución del número de partícipes de planes de pensiones por tramos de aportaciones durante 2015, al igual que en el ejercicio anterior, se mantiene la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 86,87 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 74,62 por 100 por debajo de 300 euros.

En cuanto a los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, cabe apuntar que en 2015 (aún con datos provisionales) continuó el descenso iniciado el año anterior del uso de esta opción excepcional, observable tanto en número de partícipes como en volumen o importe de las aportaciones recuperadas. Cabe señalar que desde que en 2009 se ampliaron las posibilidades de rescate en supuestos de desempleo de larga duración, más de medio millón de partícipes en planes de pensiones habrían accedido a sus ahorros para la jubilación acogiéndose a este supuesto.

En el terreno de las novedades normativas, el panorama de la previsión social complementaria en España en 2015 vino marcado por la entrada en vigor de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Cabe recordar que esta introdujo importantes novedades en esta materia, como la modificación de los límites para la reducción

en la base imponible (el límite absoluto se establece en los 8.000 euros anuales) o el establecimiento de un nuevo supuesto de rescate en caso de aportaciones con una antigüedad superior a diez años.

5.4. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El año 2015 arroja un descenso del 12,5 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, cuyo volumen medio anual todavía superaba los 2,2 millones de personas. La mayor disminución se produjo entre los beneficiarios de prestaciones contributivas (20,9 por 100), hasta alcanzar la cifra de 838.392. Los beneficiarios de prestaciones asistenciales también registraron un descenso, aunque menor (9,7 por 100), hasta alcanzar la cifra de 1.102.529.

Buena parte de la reducción del volumen de beneficiarios responde, lógicamente, a la mejora del empleo. Sin embargo, el ritmo e intensidad de la disminución del número de beneficiarios de prestaciones desde 2013 supera al experimentado por el número de parados registrados, lo que ha dado lugar en 2015 a un nuevo descenso de la tasa de cobertura hasta alcanzar el 55,8 por 100. Esto supone una reducción de 3,0 puntos porcentuales respecto a 2014 y de 22,6 puntos respecto a 2010.

El progresivo debilitamiento del sistema de protección por desempleo se debe, asimismo, al repunte de la asistencialización derivado del aumento de las prestaciones asistenciales (representaban el 49,6 por 100 en 2015) frente a las contributivas (37,7 sobre el total de beneficiarios).

Hay que constatar, por otro lado, la reducción de la cuantía media de las prestaciones contributivas nuevamente en 2015, ha pasado de 842 euros en 2012 a 800 euros mensuales en 2015, lo que supone una reducción porcentual del 4,9 por 100, siguiendo así la senda de descenso iniciada a tenor de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012.

En suma, el sistema de protección por desempleo jugó un papel importante durante los primeros años de la crisis, desde el punto de vista social de la protección, pero también económico como estabilizador automático. En los últimos años, sin embargo, y a medida que ha ido aumentando el paro de larga duración, comienza a dar señales de agotamiento, como indica el descenso continuado de la tasa de cobertura. Se trata de una tendencia que ha seguido en 2015 y que apunta a la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas de empleo, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo.

La gravedad de la situación justificó la aprobación, a comienzos de 2016, de la continuidad del Programa de Recualificación para el Empleo (Prepara), así como la prórroga del Programa de Activación para el Empleo (hasta el 15 de abril de 2017) y el Programa Conjunto dirigido a mejorar la atención de los parados de larga duración, si bien este último no incorporó las observaciones de los interlocutores sociales.

5.5. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Según los datos de Eurostat, el gasto sanitario público en España implicó en 2014 una proporción equivalente al 6,1 por 100 de su PIB, lo que la sitúa por debajo de la media de la Unión Europea. Con datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), esta partida experimentó en 2013 un descenso del 3,8 por 100 con respecto a 2012. Sin embargo, la información relativa a los presupuestos del Ministerio muestra una evolución positiva del importe medio por habitante, que en 2015 aumentó un 1,82 por 100. Uno de los factores que más han contribuido a la reducción del gasto sanitario ha sido la implantación de las diversas medidas de eficiencia en el gasto farmacéutico, que, no obstante los últimos e importantes descensos anuales, volvió a incrementarse en 2015.

En lo concerniente al estado de salud, la publicación de la Encuesta Europea de Salud de 2015, ha permitido actualizar la información sobre este importante elemento de la calidad de vida, sobre los hábitos de vida que la determinan e incluso sobre el acceso a los servicios de asistencia sanitaria, constatándose la existencia de desigualdades en función de la categoría sociológica clase social. Ello es tanto más preocupante cuanto que el descenso de la renta media de los hogares durante la crisis esconde un aumento considerable del número de hogares con recursos escasos. En términos generales y no obstante la buena valoración subjetiva del estado de salud, seis de cada diez ciudadanos reconocen padecer algún problema crónico de salud y esa proporción aumenta con la edad. Pero la salud es muy dependiente del estatus socioeconómico, por lo que existen diferencias de no poca importancia entre las personas que viven en hogares sustentados por trabajadores más cualificados y las que viven en otros con menor cualificación. De la misma manera, la inaccesibilidad a algunos servicios de atención sanitaria, como es la bucodental, es muy diferente en los distintos estratos sociales por ser ofrecida básicamente por el circuito privado, de forma que en los hogares con sustentadores más cualificados la falta de asistencia por motivos económicos apenas alcanza el 4 por 100, mientras que en los menos cualificados supera el 25 por 100.

En términos de atención, en 2015 las listas de espera para recibir atención quirúrgica, volvieron a sufrir un incremento, tanto en el número de pacientes afectados como en el tiempo medio de espera, siendo uno de los retos a los que se enfrenta el nivel de atención especializada del SNS.

Por otra parte fue destacable la aprobación del Plan Estratégico para el Abordaje de la Hepatitis C en el SNS, con el objetivo de disminuir la morbimortalidad causada por el virus de la hepatitis C en la población española, abordando la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento de los pacientes. El Plan incluye las condiciones de financiación de los nuevos y costosos antivirales de acción directa para el tratamiento de la enfermedad. También destacó la aprobación de un nuevo Real Decreto relativo a la prescripción enfermera, que generó polémica entre los distintos sectores profesionales implicados.

5.6. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

En julio de 2015 se completó el calendario de implantación de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia aprobada en 2006, lo que supuso la entrada al sistema de un nuevo y numeroso contingente. De acuerdo con los datos de gestión del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en España viven en la actualidad 1.180.435 personas en situación de dependencia, lo que significa que el 2,5 por 100 de la población se encuentra en condiciones físicas, mentales, sensoriales o intelectuales que les impiden valerse por sí mismas en uno u otro grado. Dos terceras partes de ese colectivo ya recibe alguna forma de apoyo por parte del SAAD, pero el resto se encuentra en lista de espera.

En 2015 evolucionó de manera favorable el número de personas que se encuentran atendidas por el SAAD, con un incremento de casi un 7 por 100 sobre el año anterior, lo que supone una ruptura con la tendencia de descenso que se había registrado en los últimos ejercicios. No obstante, este dato debe tomarse aún con cautela, puesto que ha podido responder no solo a un incremento del número de personas atendidas, sino también a la inclusión en el indicador de personas que ya estaban siendo atendidas a través de los servicios sociales y a las que no se ha asignado prestaciones nuevas. El número de prestaciones concedidas también se incrementó en casi 70.000, después de tres años de descenso, lo que en gran medida puede explicarse por la incorporación al sistema de los dependientes de grado I.

En lo que concierne a la financiación del SAAD, tal como se reconoce en la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para el periodo 2015-2018, las recientes medidas para garantizar la sostenibilidad del sistema han permitido alcanzar los objetivos de ahorro presupuestario previstos para el periodo 2012-2014. Así, el ahorro acumulado desde julio de 2012 hasta 2014 se estima en 1.473 millones de euros.

5.7. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

Como elemento de la protección para favorecer la inclusión social y la igualdad de oportunidades y para luchar contra la pobreza, los servicios sociales cuentan con una amplia gama de herramientas que les permite desarrollar multitud de actividades. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos para visibilizar su actividad y medir sus resultados [Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUUS) y el nuevo Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (SEISS)], en la actualidad sigue siendo difícil una aproximación cuantitativa ajustada. Una de las fuentes de referencia en el sector, el Plan Concertado, aporta sin embargo datos básicos, aunque parciales. Según esta fuente, en 2013 se redujo considerablemente la aportación de la Administración General del Estado a su financiación, cobrando mayor protagonismo las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Además, se redujo el número de personas atendido, precisamente en un momento de aumento de la necesidad de

atención. Las rentas mínimas de inserción, por su parte registraron un incremento en el número de beneficiarios en 2014 y también de su importe medio, si bien muy leve.

Por otro lado, en 2015 se aprobaron la Ley 43/2015, del Tercer sector de acción social y la Ley 45/2015, del Voluntariado, de especial relevancia por su conexión con la actividad de los servicios sociales que contaron con sendos dictámenes del CES. Este recordó la importancia de no diluir la responsabilidad de las Administraciones, ni derivar la defensa de los intereses sociales en la cooperación de las entidades sin ánimo de lucro.

La integración social de los extranjeros es una de las funciones de los servicios sociales que adquiere una nueva dimensión en el contexto de la crisis humanitaria que supone la llegada masiva de refugiados a la Unión Europea, proceso en el que a España también le corresponde contribuir. La demanda aumentó ya en 2014, con el incremento del número de solicitudes de asilo y refugio (32 por 100 en 2014). De ellas fue rechazado el 56 por 100. No obstante, fue el año en el que más personas obtuvieron protección internacional en España y, derivado de los compromisos internacionales, se prevé un aumento que requerirá una adaptación de los escasos dispositivos existentes.

Los niños en situación de vulnerabilidad social y sus familias son objeto de protección específica por parte de los servicios sociales, atendiendo a sus necesidades de integración. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), más de la tercera parte de la población infantil se encuentra en riesgo de exclusión. En 2013 se incrementó el número de expedientes relacionados con las distintas medidas de protección a la infancia, según la Estadística básica de medidas de protección a la infancia. En 2015 se aprobó la nueva legislación de ámbito estatal de protección a la infancia y la adolescencia que contempla con carácter integral dicha protección, habiendo sido dictaminada por el CES (Dictámenes CES 3/2014 y 4/2014). Las soluciones a la pobreza y la vulnerabilidad social en la infancia, que tanto pueden condicionar una recuperación sostenible, requieren un enfoque integral desde todos los ámbitos de las políticas y no solo desde el terreno de lo asistencial puesto que, como señalaba la Recomendación del Consejo "Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas" la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

En 2015 la economía mundial se expandió un 3,1 por 100, según datos del Fondo Monetario Internacional[1] (FMI), lo que supone una desaceleración de tres décimas porcentuales con respecto al año anterior y el peor dato desde 2010. Por su parte, el comercio mundial de bienes y servicios en volumen también redujo su ritmo de crecimiento, incluso en mayor cuantía, experimentando un incremento interanual del 2,8 por 100, el menor de los últimos tres años.

1.1. ECONOMÍA INTERNACIONAL

La ligera desaceleración de la actividad mundial en 2015, que fue progresiva a lo largo del año, tuvo un impacto desigual en las economías avanzadas y en las emergentes. A este respecto persiste el mayor dinamismo de las economías en desarrollo, si bien la diferencia en el ritmo de crecimiento entre ambos bloques se redujo a 2,1 puntos porcentuales, la menor desde el inicio de siglo. El motivo reside en que, mientras los países emergentes sufren desde 2010 un enfriamiento continuado en el que el reequilibrio de

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 1998-2017
(Tasas de variación interanual en volumen)

Conceptos	1998-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	2017(p)
Producción mundial	4,2	3,0	−0,1	5,4	4,2	3,5	3,3	3,4	3,1	3,2	3,5
Países avanzados	2,8	0,2	−3,4	3,1	1,7	1,2	1,2	1,8	1,9	1,9	2,0
Países emergentes y en desarrollo	5,8	5,8	3,0	7,4	6,3	5,3	4,9	4,6	4,0	4,1	4,6
Comercio mundial	6,7	3,0	−10,5	12,4	7,1	2,8	3,4	3,5	2,8	3,1	3,8
Importación											
Países avanzados	6,2	0,4	−11,7	11,4	5,0	1,1	2,2	3,5	4,3	3,4	4,1
Países emergentes y en desarrollo	8,8	9,5	−8,5	14,0	11,4	5,6	5,2	3,7	0,5	3,0	3,7
Exportación											
Países avanzados	5,8	2,0	−11,2	12,0	5,9	2,3	3,0	3,5	3,4	2,5	3,5
Países emergentes y en desarrollo	8,8	4,9	−8,2	13,3	9,0	4,0	4,4	3,1	1,7	3,8	3,9

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales,* abril de 2016.

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

la economía china ha tenido un especial protagonismo, los desarrollados disfrutan de una ligera aceleración desde 2013, beneficiados por el sólido crecimiento de Estados Unidos y Reino Unido. La consecuencia última de ambas tendencias ha sido una reducción en el ritmo de la convergencia que ambos bloques llevan experimentando en las últimas décadas.

A lo largo de 2015 tuvieron lugar dos acontecimientos de suma importancia, y en cierta medida interrelacionados, cuyas consecuencias marcaron la evolución de la economía mundial: la acentuación de la caída del precio de las materias primas, en especial del petróleo, y la reestructuración de la economía china. Asimismo persistieron los conflictos geopolíticos en diversos puntos del planeta.

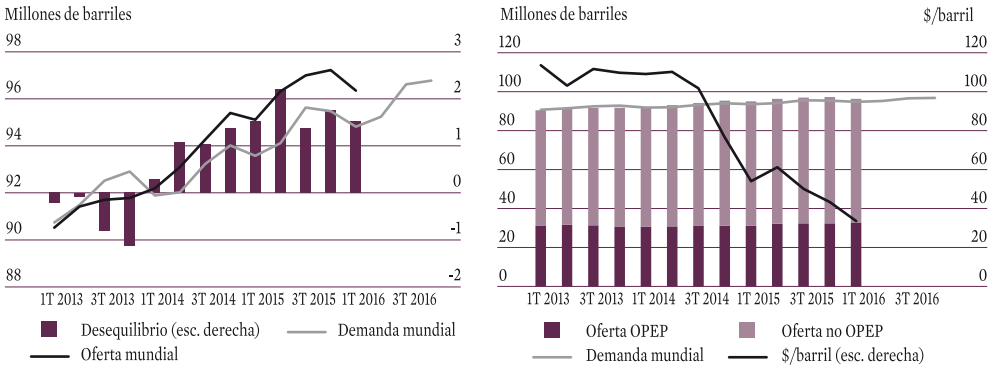
Intensa caída del precio del petróleo

Durante 2015 el precio del petróleo continuó con la trayectoria de intensa caída que venía registrándose desde mediados de 2014 y que en enero de 2016 llegó a su valor mínimo de 30,8 dólares por barril de petróleo Brent, lo que suponía una caída acumulada del precio del 72,5 por 100.

Detrás de esta evolución a la baja en los precios del petróleo hay distintos factores explicativos, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Por el lado de la oferta destaca el avance de la producción en los países de la OPEP y en Estados Unidos. Los primeros han aumentado su producción, especialmente en el último año y medio, mientras que Estados Unidos la aumentó de forma considerable entre 2011 y 2015[2], contribuyendo en un 83 por 100 al incremento neto de la oferta de petróleo mundial.

GRÁFICO I-1. DEMANDA, OFERTA Y PRECIO EN EL MERCADO DE PETRÓLEO
(Millones de barriles/día y $/barril)



Nota: los datos de demanda para 2016 son estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía.
Fuente: Agencia Internacional de la Energía, *Boletín Mensual,* abril de 2016.

2. Estados Unidos ha transformado su industria petrolera, como consecuencia de los altos niveles de precios del petróleo en los últimos años, hacia una producción de petróleo «no convencional», entendida esta como aquella que hace referencia a un tipo de crudo que se produce de una forma distinta a la tradicional, es decir, a partir de esquistos o pizarras bituminosas.

Tradicionalmente, ante desajustes entre la oferta y demanda de petróleo, la OPEP buscaba adaptarse a la situación del mercado con cambios en la oferta, y en consecuencia en los precios. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, en noviembre de 2014 la OPEP tomó la decisión de no reducir las cuotas de producción ante aumentos en la producción total. Esta decisión, liderada por Arabia Saudí, suponía un cambio importante en su estrategia en el mercado, dado que modificaba su comportamiento para ser un exportador competitivo, reaccionando con aumentos de producción para proteger su cuota de mercado y forzando que el ajuste fuese asumido por los productores cuyos costes de extracción eran más elevados. Así, en 2015 la OPEP aumentó su producción en 1,6 millones de barriles diarios, produciendo Arabia Saudí e Irak a niveles récord. Como consecuencia, los precios empezaron a caer de forma intensa, por debajo de 40 dólares/barril. A medio plazo, esta circunstancia podría obligar a algunos productores a salir del mercado.

Por el lado de la demanda, la caída del precio del petróleo se explica por la debilidad de la demanda mundial el mismo y otras materias primas en un contexto de desaceleración de China y otras economías emergentes, así como las dudas sobre la sostenibilidad de la recuperación económica mundial. En los últimos quince años, la expansión económica en China y otros mercados emergentes llegó a responder del 63 por 100 del incremento neto de la demanda mundial del petróleo y productos derivados de este. Inicialmente, la oferta no fue capaz de atender la presión de la demanda y de ahí los precios elevados que se mantuvieron durante mucho tiempo, hasta que en 2011 Estados Unidos empezó a aumentar de forma importante su producción, con lo que el incremento de producción mundial fue capaz de responder al aumento de la demanda y los precios se estabilizaron. Todo ello hasta el año 2014, en el que un nuevo desequilibrio resultado de una oferta elevada y una demanda cada vez más débil llevaron los precios a la baja.

También hay otros factores que están influyendo en la mencionada caída de precios: de carácter geopolítico, como las expectativas sobre la entrada en el mercado nuevamente de Irán, una vez que se produjo el levantamiento de las sanciones, y que podría derivar en un aumento importante de la producción a medio plazo[3], o los conflictos militares en Oriente Medio, que pueden condicionar la producción y distribución del crudo; y de carácter financiero, como el fortalecimiento del valor relativo del dólar por las previsiones de menor crecimiento de los países emergentes, y la aplicación de políticas monetarias divergentes entre distintas regiones.

En cualquier caso, y dado que la situación era ciertamente difícil para algunos países productores, en enero de 2016 los precios llegaron a sus niveles mínimos desde

3. Irán posee las cuartas reservas mundiales de petróleo y produce casi tres millones de barriles diarios. Se prevé que, a medio plazo, una vez que aborde los proyectos energéticos que tiene previstos, podría aumentar la producción hasta cinco millones de barriles diarios, lo que supondría aumentar aún más la oferta existente en el mercado.

finales de 2003; algunos productores como Arabia Saudí, Qatar, Venezuela y Rusia llegaron a un acuerdo para congelar la producción de crudo en el nivel existente en dicho momento. Si bien era un primer avance para intentar estabilizar el precio del petróleo, existían dudas acerca de su efectividad real, que supondría implicar a más productores y favorecer la recuperación de los precios y no solo su estabilidad actual. En la práctica, los precios iniciaron desde febrero cierta recuperación, situándose el precio del petróleo Brent a mediados de abril por encima de 40 dólares/barril.

Por otra parte, las autoridades chinas han continuado con la introducción de reformas encaminadas a facilitar el cambio en el patrón de crecimiento desde un modelo basado en la inversión pública, el sector exterior y la industria, hacia otro en el que primen el consumo privado, la demanda interna y el sector servicios, y en el que la innovación vaya sustituyendo a los bajos costes laborales como motor de la economía. Debido al gran peso de las importaciones chinas de materias primas en sus elevadas inversiones y exportaciones, la desaceleración de estas últimas se ha transmitido a través de los canales comerciales al resto del mundo, mediante una reducción de la demanda y los precios de tales productos, así como influyendo en los tipos de cambio y mercados de activos extranjeros.

Transformación de la estructura económica china

Dentro de su programa reformista destinado a dar un mayor peso al sector privado, destaca la creciente liberalización financiera en busca de una asignación más eficiente del crédito que, a su vez, pueda facilitar el equilibrio de la economía fomentando la inversión productiva. Dicho proceso se ha plasmado en una serie de medidas tanto de ámbito interno como externo. Entre las primeras, cabe subrayar la introducción de criterios de mercado en el sistema bancario, el establecimiento de un fondo de garantía de depósitos o la liberalización de los tipos de interés de los depósitos. Por su parte, entre las segundas destaca la modificación en agosto de 2015 del sistema de fijación del tipo de cambio del renminbi frente al dólar, otorgándole un mayor papel al mercado, y el anuncio de que en la gestión de dicho tipo de cambio se tomaría como referencia una cesta de divisas y no únicamente el dólar. No obstante, la dificultad de implementar unas medidas tan profundas y la incertidumbre que en ocasiones las rodeaba (muy especialmente la inesperada devaluación en agosto de más del 4 por 100) derivaron, en verano de 2015 y a comienzos de 2016, en crisis financieras internas que ocasionaron una mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales, especialmente de los emergentes por su mayor exposición[4].

4. Una muestra de la inestabilidad inherente a las profundas reformas financieras que China está llevando a cabo desde hace unos años son la alta volatilidad bursátil, con una subida del 130 por 100 entre noviembre de 2014 a junio de 2015, y una posterior caída del 80 por 100 hasta marzo de 2016, y las fuertes presiones cambiarias contra el renminbi, que han requerido de la intervención del banco central para estabilizar la moneda con un alto coste en forma de reservas.

Persistencia de los conflictos geopolíticos

Por último, los distintos conflictos geopolíticos influyeron nuevamente en el desarrollo de la actividad económica mundial. Por un lado, continuó la guerra en el Este de Ucrania, la presencia del ISIS en un amplio territorio de Oriente Medio, los enfrentamientos tanto en dicha área como en el norte de África, y se incrementó la amenaza terrorista en Europa. El impacto negativo de estos sucesos se transmitió a través de diversas vías, tales como el deterioro del comercio, las sanciones económicas, la desconfianza de los inversores, los intensos movimientos de refugiados o el perjuicio, en general, al turismo. Como muestra del coste de los conflictos geopolíticos cabe resaltar que solo el deterioro económico de Ucrania, Libia y Yemen por tales sucesos supusieron, según el FMI, la detracción de una décima porcentual en el crecimiento del PIB mundial en 2015.

1.1.1. Economías avanzadas

En 2015 el conjunto de las economías avanzadas creció un 1,9 por 100; aunque menos de lo previsto inicialmente, supone una décima más que en 2014 (cuadro I-2). Esta ligera aceleración se apoyó en el incremento del consumo privado, fomentado por los bajos precios energéticos, por la política monetaria expansiva y por el descenso en la tasa de paro que, tras una reducción de seis décimas porcentuales, alcanzó el nivel más bajo desde el inicio de la crisis.

Como se ha señalado, Estados Unidos fue nuevamente el principal motor de las economías desarrolladas con un incremento de su PIB del 2,4 por 100. El consumo privado fue el principal factor de impulso, favorecido por la reducción del desempleo al 5,3 por 100 y la caída del precio del petróleo, acompañado de la inversión residencial. Por el contrario, el sector exterior se deterioró a causa de la apreciación del dólar y la menor demanda de alguno de sus principales socios comerciales, y la inversión en el sector energético también resultó seriamente dañada debido a que la caída de los precios redujo su rentabilidad. De cara a 2016 el FMI prevé que mantenga la misma tasa de crecimiento, gracias al desendeudamiento de hogares y empresas, la mejora de las cuentas públicas y la del mercado de la vivienda, que lograrían contrarrestar la persistente debilidad de las exportaciones.

Estados Unidos lidera las economías desarrolladas

La Unión Europea dio continuidad a la recuperación iniciada en 2013 con una expansión del 2 por 100, la mayor desde 2010, en gran medida gracias a Reino Unido; lo que a su vez explica que el crecimiento de la zona euro fuese del 1,6 por 100. El principal causante fue el incremento del consumo privado, beneficiado a su vez de un aumento de la renta real disponible ligado a la mejora de la tasa de desempleo, la progresiva reducción del endeudamiento de los

La Unión Europea muestra signos de recuperación...

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1998-2017

Indicadores	1998-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	2017(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	4,2	3,0	−0,1	5,4	4,2	3,5	3,3	3,4	3,1	3,2	3,5
Países avanzados	2,8	0,2	−3,4	3,1	1,7	1,2	1,2	1,8	1,9	1,9	2,0
Estados Unidos	3,0	−0,3	−2,8	2,5	1,6	2,2	1,5	2,4	2,4	2,4	2,5
Japón	1,0	−1,0	−5,5	4,7	−0,5	1,7	1,4	0,0	0,5	0,5	−0,1
Canadá	3,2	1,0	−2,9	3,1	3,1	1,7	2,2	2,5	1,2	1,5	1,9
Unión Europea	2,7	0,7	−4,3	2,0	1,8	−0,4	0,3	1,4	2,0	1,8	1,9
Alemania	1,7	0,8	−5,6	3,9	3,7	0,6	0,4	1,6	1,5	1,5	1,6
Francia	2,4	0,2	−2,9	2,0	2,1	0,2	0,7	0,2	1,1	1,1	1,3
Italia	1,5	−1,1	−5,5	1,7	0,6	−2,8	−1,7	−0,3	0,8	1,0	1,1
Reino Unido	3,0	−0,5	−4,2	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,2	1,9	2,2
España	3,9	1,1	−3,6	0,0	−1,0	−2,6	−1,7	1,4	3,2	2,6	2,3
Zona euro	2,4	0,5	−4,5	2,1	1,6	−0,9	−0,3	0,9	1,6	1,5	1,6
Países en desarrollo y emergentes	5,8	5,8	3,0	7,4	6,3	5,3	4,9	4,6	4,0	4,1	4,6
África del Norte y Oriente Medio[1]	5,3	4,8	1,5	4,9	4,5	5,0	2,3	2,8	2,5	3,1	3,5
África subsahariana	5,3	6,0	4,0	6,6	5,0	4,3	5,2	5,1	3,4	3,0	4,0
Asia emergente	7,6	7,2	7,5	9,6	7,8	6,9	6,9	6,8	6,6	6,4	6,3
China	9,9	9,6	9,2	10,6	9,5	7,7	7,7	7,3	6,9	6,5	6,2
Iberoamérica	3,1	3,9	−1,2	6,1	4,9	3,2	3,0	1,3	−0,1	−0,5	1,5
Europa central y oriental[2]	4,2	3,1	−3,0	4,7	5,4	1,2	2,8	2,8	3,5	3,5	3,3
Rusia	5,8	5,2	−7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	−3,7	−1,8	0,8
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,0	3,4	0,2	1,5	2,7	2,0	1,4	1,4	0,3	0,7	1,5
Estados Unidos	2,6	3,8	−0,3	1,6	3,1	2,1	1,5	1,6	0,1	0,8	1,5
Japón	−0,2	1,4	−1,3	−0,7	−0,3	0,0	0,4	2,7	0,8	−0,2	1,2
Canadá	2,1	2,4	0,3	1,8	2,9	1,5	0,9	1,9	1,1	1,3	1,9
Unión Europea	2,6	3,7	1,0	2,0	3,1	2,6	1,5	0,5	0,0	0,4	1,3
Alemania	1,5	2,8	0,2	1,1	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1	0,5	1,4
Francia	1,7	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,4	1,1
Italia	2,3	3,5	0,8	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	0,2	0,7
Reino Unido	1,6	3,6	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,1	0,8	1,9
España	3,0	4,1	−0,3	1,8	3,2	2,4	1,4	−0,1	−0,5	−0,4	1,0
Zona euro	2,0	3,3	0,3	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4	0,0	0,4	1,1
Países en desarrollo y emergentes	7,9	9,2	5,0	5,6	7,1	5,8	5,5	4,7	4,7	4,5	4,2
África del Norte y Oriente Medio[1]	5,8	11,8	7,3	6,6	9,2	9,8	9,1	6,8	5,7	5,2	4,8
África subsahariana	10,1	13,0	9,8	8,2	9,5	9,3	6,6	6,4	7,0	9,0	8,3
Asia emergente	4,2	7,6	2,8	5,1	6,5	4,6	4,7	3,5	2,7	2,9	3,2
China	1,1	5,9	−0,7	3,3	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4	1,8	2,0
Iberoamérica	7,0	6,4	4,6	4,2	5,2	4,6	4,6	4,9	5,5	5,7	4,3
Europa central y oriental[2]	18,5	8,0	4,8	5,6	5,4	5,9	4,3	3,8	2,9	4,1	4,8
Rusia	21,2	14,1	11,7	6,9	8,4	5,1	6,8	7,8	15,5	8,4	6,5
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	6,3	5,8	8,1	8,3	8,0	8,0	7,9	7,3	6,7	6,3	6,2
Estados Unidos	4,9	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,8
Japón	4,6	4,0	5,1	5,1	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,3	3,3
Canadá	7,1	6,2	8,4	8,0	7,5	7,3	7,1	6,9	6,9	7,3	7,4

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1998-2017 *(continuación)*

Indicadores	1998-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)	2017(p)
Paro (tasa paro)											
Unión Europea[3]	–	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	9,0	8,7
Alemania	9,2	7,4	7,7	6,9	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6	4,6	4,8
Francia	9,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	10,0
Italia	8,7	6,7	7,7	8,3	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,4	10,9
Reino Unido	5,3	5,7	7,6	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	5,0	5,0
España	11,8	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,7	18,3
Zona euro	9,0	7,6	9,7	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9	10,3	9,9

(p) Previsión.
(1) Incluye a Pakistán y Afganistán.
(2) No incluye a los países de la Comunidad de Estados Independientes.
(3) Datos de Eurostat y/o la Comisión Europea.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales,* abril de 2016.

hogares, la política monetaria expansiva, un calendario más dilatado en la consolidación fiscal y el menor precio de la energía. Por su parte, el sector exterior restó una décima al crecimiento agregado, en esta ocasión beneficiado por la depreciación del euro. En cualquier caso, cabe destacar las diferencias significativas que hubo entre los principales países comunitarios, pues mientras la actividad en España se incrementó más del 3 por 100, en Italia no alcanzó el 1 por 100.

La proyección para 2016 es de cierta moderación del crecimiento a causa de factores externos tales como la desaceleración de algunas economías emergentes o la incertidumbre geopolítica, que anularían parte del impacto positivo procedente del bajo precio de los hidrocarburos, de la mejora en las condiciones de financiación y de un euro depreciado.

Tras un 2014 de atonía económica, Japón, a diferencia de Estados Unidos y la Unión Europea, sustentó su magro crecimiento del 0,5 por 100 en el sector exterior y la inversión privada no residencial, los cuales lograron compensar la caída del consumo privado. En 2016 se espera un incremento similar de la actividad, pues la apreciación del yen y el debilitamiento de las economías emergentes se compensarían con los bajos precios energéticos y con unas medidas fiscales y monetarias extraordinariamente expansivas[5].

... mientras que Japón continúa estancada

Dada la evolución del precio de las materias primas, cabe hacer una mención a Australia, Canadá y Noruega, economías avanzadas con una alta dependencia de las exportaciones de dichos productos. Así, aunque mostraron una notable resistencia a tal circunstancia, especialmente la primera, la desaceleración de sus ritmos de crecimiento con respecto a 2014 les obligó a iniciar un proceso de ajuste acorde a su menor nivel de ingresos que previsiblemente prolongarán en 2016.

5. Véase el apartado 1.1.3. *Políticas para hacer frente a los desequilibrios,* de esta Memoria.

1.1.2. Economías emergentes y en desarrollo

Con un incremento de la actividad del 4 por 100, las economías emergentes continuaron en 2015 con la ralentización iniciada en 2010. Los principales desencadenantes fueron la desaceleración de la economía china y el hundimiento del precio del petróleo y demás materias primas, que deterioraron sobremanera el sector exterior y, en menor medida, la inversión. A estos factores se le añaden el endurecimiento de sus condiciones de financiación (por primera vez en las últimas décadas este bloque económico experimentó salida neta de capitales) y la persistencia de vulnerabilidades internas. No obstante, en términos generales los efectos están siendo menos negativos que en las crisis de las décadas de 1980 y 1990.

El aumento del 6,9 por 100 del PIB de China supuso una moderación de su ritmo de crecimiento en cuatro décimas porcentuales (3,7 puntos porcentuales menos que en 2010), como consecuencia del debilitamiento de las exportaciones y la inversión en el marco del reequilibrio económico analizado al comienzo de este epígrafe. En un contexto de creciente importancia del consumo privado, el sector servicios se está erigiendo como principal motor económico, tomando el relevo al tradicional sector manufacturero y al otrora pujante sector inmobiliario. En los próximos años se prevé que la expansión china siga desacelerándose acorde a las reformas estructurales que se lleven a cabo, si bien las políticas de estímulo recientemente anunciadas sugieren una tasa de crecimiento en 2016 superior a la pronosticada hace unos meses.

China sigue con su reequilibrio económico

Muchos de los demás países asiáticos emergentes también experimentaron cierto enfriamiento de su actividad económica debido precisamente a su exposición a China, en un contexto de mayor volatilidad financiera y menor entrada de capitales. La gran excepción a esta dinámica la protagonizó India, cuya tasa de crecimiento en 2015 se situó en el 7,3 por 100, superando a la china por primera vez en este siglo, y con previsiones de aumento en 2016 gracias al vigor de su consumo e inversión privada.

Latinoamérica fue uno de los bloques geográficos cuya economía sufrió más en 2015, pues se contrajo una décima porcentual por su gran dependencia del precio de las materias primas y de la demanda china, a lo que se añadió la menor liquidez de los mercados financieros. No obstante, se reflejaron notables diferencias entre países, ya que mientras los suramericanos, arrastrados por la recesión de Brasil y Venezuela, mostraron tasas negativas, los centroamericanos y caribeños, liderados por México, resistieron mejor la coyuntura, beneficiados por su mayor vinculación a Estados Unidos. En 2016 se espera que persista esta dicotomía, con un deterioro igual o mayor de las economías brasileña, venezolana, ecuatoriana y argentina; lo que sumado a la incertidumbre política y a la dificultad para

Grave deterioro de Latinoamérica...

aplicar políticas expansivas podrían poner en riesgo los avances sociales logrados en la última década.

La economía de Rusia, extremadamente dependiente de sus recursos energéticos, no solo tuvo que continuar haciendo frente a la caída del precio de estos, sino también a las sanciones financieras y comerciales impuestas en 2014 por la Unión Europea y Estados Unidos en respuesta a su papel en el conflicto de Ucrania. Como consecuencia de ello, y sumado a sus debilidades estructurales intrínsecas y al endurecimiento de las condiciones de financiación, su PIB se retrajo un 3,7 por 100, contagiando asimismo a varios de sus vecinos socios de la Comunidad de Estados Independientes.

... así como de Rusia y su entorno

Los países del Norte de África y Oriente Medio experimentaron un crecimiento promedio del 2,5 por 100, similar al de 2013 y 2014 y significativamente por debajo de los observados en años anteriores. En esta evolución ha tenido especial incidencia tanto la caída del precio del crudo como el agravamiento de los conflictos y los riesgos de seguridad, si bien de cara al futuro se prevé una mejora del dinamismo.

Desaceleración de África y Oriente Medio

Por último, los países del África subsahariana también experimentaron un considerable enfriamiento con respecto a 2014, concretamente de 1,7 puntos porcentuales, en el que de nuevo fueron clave la caída del precio de las materias primas y el deterioro de las condiciones de financiación a nivel mundial. No obstante, este bloque geográfico es el más dispar en cuanto al comportamiento de sus distintos integrantes, pues coexisten países con características económicas muy diversas.

1.1.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios

Para afrontar los retos derivados del largo periodo de bajo crecimiento que sufren desde hace años, las principales economías mundiales continuaron aplicando diversas medidas de carácter monetario, fiscal y estructural.

Una vez concluida la compra de activos en 2014, la principal novedad en Estados Unidos fue la decisión de la Reserva Federal, tomada en diciembre de 2015 aunque anunciada desde hacía meses, de subir los tipos de interés 25 puntos básicos. A pesar de suponer un incremento reducido, tras siete años fijados en la horquilla de entre el 0 y el 0,25 por 100, cabe interpretarlo como un signo de que las autoridades monetarias estadounidenses considerarían que la crisis ha quedado atrás y que se inicia un proceso de consolidación económica en el país. En esta línea, la Reserva Federal ya ha adelantado que continuará incrementando los tipos, si bien de manera muy gradual. Igualmente Estados Unidos continuó con su senda de consolidación fiscal, situando su déficit en el 3,7 por 100 del PIB, cuatro décimas menores al de 2014.

La Reserva Federal subió los tipos de interés

Nuevo programa del BCE de compra de activos

En la zona euro[6], el BCE prosiguió con su política monetaria expansiva, manteniendo durante todo 2015 el tipo de interés en el 0,05 por 100; lo que se transmitió al resto de la economía en forma de relajación de las condiciones de financiación, mejora de los indicadores de confianza y depreciación del euro. A comienzos de 2016 dicha política no solo se mantuvo sino que se potenció, pues en marzo se bajó el tipo de interés al 0 por 100, lo que supuso un nuevo mínimo histórico.

En cuanto a medidas de expansión cuantitativa, el BCE decidió a comienzos de 2015, con el fin de mejorar la liquidez de la economía y acercar la inflación al objetivo del 2 por 100, complementar su programa de compra de activos privados con la compra mensual de 60.000 millones de euros en bonos públicos hasta septiembre de 2016 (límite posteriormente extendido a marzo de 2017). Como a pesar del impacto positivo de estas medidas el BCE consideraba que persistían riesgos a la baja derivados de una mayor incertidumbre, en marzo de 2016 decidió ampliar la composición de dicho programa a los bonos corporativos y su volumen a los 80.000 millones mensuales, poniendo en marcha, asimismo, nuevas operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico.

En lo relativo al proceso de consolidación fiscal, que en 2015 permitió fijar el déficit en el 2 por 100, se introdujeron criterios más flexibles para su cumplimiento y se puso en marcha el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, mientras que a nivel estructural se dieron nuevos pasos hacia una mejor gobernanza de la Unión Económica y Monetaria.

En el marco de la estrategia diseñada por el gobierno nipón para poner fin al estancamiento económico que experimenta el país desde hace dos décadas en un contexto de enorme apalancamiento y envejecimiento demográfico (conocida popularmente como «Abenomics»), el Banco de Japón siguió en 2015 su intensa política de expansión monetaria. Mantuvo el tipo de interés oficial en el rango de entre el 0 y el 0,1 por 100, que redujo en 10 puntos básicos a comienzos de 2016, situándolo por vez primera en cotas negativas. En lo referente a medidas no convencionales, continuó con la compra anual de 80 billones de yenes en bonos soberanos y de 3 billones en bonos privados, a lo que en 2016 añadirá un nuevo programa de compra de fondos cotizados compuestos de valores emitidos por empresas que invierten en capital físico y humano.

Japón continuó con su estrategia expansiva

Desde que a finales de 2012 se comenzase a implementar esta estrategia, el gobierno ha aprobado cuatro paquetes de estímulo fiscal, el último a comienzos de 2016 por valor de más de 3 billones de yenes. No obstante, ello no ha impedido una notable reducción

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

del déficit de 3,3 puntos porcentuales en los últimos dos años, si bien con el 5,2 por 100 continuó siendo el más elevado de las principales economías del mundo en 2015. Igualmente, en busca de una mayor competitividad se han acometido ciertas reformas estructurales que, sin embargo, de momento se muestran insuficientes para revertir la histórica baja productividad japonesa derivada, entre otros factores, de la excesiva burocratización y regulación en ciertos sectores, el dualismo del mercado laboral o las barreras a la competencia (especialmente en el sector servicios).

Reestructuración en China

En cuanto a China, las reformas monetarias que ha implementado en el marco de su proceso de liberalización financiera fueron recompensadas por el FMI en diciembre con el anuncio de la inclusión del renminbi en la cesta de monedas que conforman los Derechos Especiales de Giro[7]. De esta manera, en octubre de 2016 se sumará al dólar, al euro, a la libra y al yen como divisa de reserva internacional, y considerando que todavía no es una moneda de uso libre también debe interpretarse como un reconocimiento al creciente peso del país en la economía mundial. Profundizando en esta vertiente, a comienzos de 2016 se anunció una mayor liberalización de los tipos de interés bancarios, así como la mejora en el mecanismo de fijación de los tipos de cambio. Por otra parte, ciertas reformas pendientes en materia fiscal, como la protección social en el ámbito sanitario o las pensiones, todavía se encuentran en una fase menos avanzada, si bien la derogación de la política del hijo único tras 35 años en vigor puede suponer a largo plazo un gran impacto en la evolución económica del país.

Recomendaciones del FMI

En un contexto de desaceleración sincronizada en el que abundan los riesgos, el FMI[8] defendió de manera general, en su Reunión de Primavera de 2016, tres tipos de acciones destinadas a fortalecer el crecimiento global. En primer lugar, en línea con lo sostenido en sus últimos informes, continuar aplicando políticas internas que refuercen la actividad y la confianza, para lo que resultan de vital importancia los estímulos fiscales mediante la inversión pública; medidas más proactivas que contengan los riesgos, especialmente en el ámbito financiero, con el fin de amortiguar los *shocks* a los que se enfrentan las economías emergentes y de mejorar la regulación fuera del sistema bancario; así como un mayor apoyo a aquellos países que están soportando el peso de los conflictos geopolíticos, pues sus esfuerzos suponen un bien público internacional.

Diferenciando por bloques económicos, en las economías avanzadas el FMI abogó por más reformas estructurales que estimulen la inversión y el consumo, la continuidad de la política monetaria expansiva, en la medida de lo posible más estímulos fiscales

7. El DEG es un activo de reserva creado por FMI para complementar las reservas oficiales de sus países miembros.

8. Fondo Monetario Internacional (2016), *Perspectivas de la Economía Mundial: crecimiento mundial demasiado lento por demasiado tiempo.*

que refuercen la demanda a corto plazo y la promoción de la productividad a través de la innovación; todo ello protegiendo a los sectores más vulnerables de la población.

Por su parte, los retos que deberían asumir las economías emergentes son más dispares en función de su naturaleza, si bien la mayoría de ellos tienen en común el tener que afrontar la desaceleración y el agravamiento de las vulnerabilidades financieras (resultando clave el establecimiento de marcos macroprudenciales y de supervisión sólidos) para conservar las mejoras en los niveles de vida conseguidos en los últimos años, evitando así que se rompa la senda de convergencia hacia las economías desarrolladas.

Asimismo, mientras los países exportadores de materias primas tendrían que realizar ajustes fiscales que combinasen recortes de gasto y aumentos de ingresos, siendo adecuada una mayor eficiencia del gasto y amplitud de la base recaudatoria; los importadores deberían aprovechar la mejora en sus términos de intercambio para financiar las reformas estructurales necesarias y efectuar gastos que promuevan el crecimiento. En el caso concreto de China, según el FMI el país debe dar continuidad a su transición económica hacia un modelo más orientado al consumo y los servicios en el que los principios de mercado tengan más peso, intentando reducir asimismo las vulnerabilidades propias de dicho proceso.

En la cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la ciudad turca de Antalya a mediados de noviembre, el G-20[9] certificó que más de la mitad de las medidas incluidas en el plan de acción aprobado en la cumbre del año anterior, destinadas a añadir 2,1 puntos porcentuales al crecimiento de la producción mundial en 2018, ya se habían implementado. Entre sus nuevas recomendaciones incluyó calibrar y comunicar claramente las grandes decisiones de política monetaria para mitigar la incertidumbre y minimizar los efectos negativos, e igualmente asumió las recomendaciones de la OCDE para evitar la elusión del pago de impuestos por parte de algunas compañías transnacionales.

1.1.4. Perspectivas generales y factores de riesgo

Las proyecciones apuntan hacia una tenue aunque progresiva aceleración del crecimiento de la economía mundial, si bien en ningún caso está previsto que se alcancen las tasas existentes antes de la crisis.

Según datos del FMI este dinamismo se apoyará en las economías emergentes, incrementando su pronóstico de variación anual del 4,1 por 100 de 2016 al 5,1 por 100

9. 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. 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.

de 2021, manteniéndose, no obstante, las grandes diferencias entre regiones. Mientras se prevé que la desaceleración progresiva de China asociada a su transición productiva desemboque en un crecimiento del 6 por 100 en 2021, la evolución del resto de países estará condicionada precisamente por su exposición al gigante asiático, a los bajos precios del petróleo y demás materias primas y a los altos costes de financiación. Por el contrario, se estima que el ritmo de la actividad económica en las economías desarrolladas se mantendrá prácticamente constante, pues el aumento del consumo privado fomentado por las políticas monetarias expansivas, la mejora de los mercados laborales y los bajos precios energéticos serán anulados por la debilidad de la demanda externa.

Por su impacto a nivel mundial, el principal factor de riesgo económico de cara a 2016 es la incertidumbre sobre la evolución del precio del petróleo, pues las previsiones sobre cómo se comportará la oferta son inciertas. Por un lado, muchos productores, tales como Arabia Saudí y otros países de la OPEP, están tratando de ajustarse a este nuevo contexto de precios bajos. Dado que el coste marginal por barril que son capaces de asumir está en torno a los 20 dólares, tienen margen para seguir produciendo, e incluso estarían tratando de absorber el impacto de los menores precios aplicando medidas de austeridad y utilizando sus elevadas reservas de divisas, política que podrían mantener a medio plazo. A ello cabe sumar que el levantamiento de la prohibición a finales de 2015 de exportar petróleo por parte de Estados Unidos podría alimentar una nueva caída de precios, lo que a su vez provocaría la desaparición de muchas empresas del sector muy endeudadas, así como la reducción de las inversiones, limitando el desarrollo de las energías renovables. En cambio, hay otros países a los que les resulta más difícil soportar precios tan bajos, ya que su capacidad de inversión depende directamente de la entrada de capital vía exportaciones y además cuentan con reservas limitadas, a lo que se unen sus dificultades para ajustar sus cuentas públicas sin aumentar las tensiones políticas y sociales. Por ello reclaman una reducción de la producción, pero solo por parte de aquellos países con mejores condiciones económicas.

Incertidumbre por la evolución del precio del petróleo

Los otros principales riesgos globales residen en posibles crisis financieras en China que puedan contagiarse al resto del mundo en forma de mayor estancamiento y volatilidad de los mercados; el inicio de una «guerra de divisas» (devaluaciones competitivas) que derive en mayores comportamientos proteccionistas, así como la proliferación de ataques terroristas y la evolución de las tensiones geopolíticas de distinta índole que acontecen en Ucrania, mar de China, norte de África y Oriente Medio, con el correspondiente impacto negativo en los ámbitos comercial, turístico, financiero y demográfico.

Otros riesgos en 2016: crisis en China, guerra de divisas, tensiones geopolíticas

En cuanto a los riesgos especialmente asociados a los países avanzados, persiste la amenaza de que la baja inflación se mantenga hasta acabar derivando en un escenario de deflación, con tipos de interés negativos que impidan el crecimiento económico y cuestionen el papel de los bancos como correas de transmisión de las políticas monetarias. A nivel europeo, el referéndum británico[10] sobre la permanencia en la Unión Europea puede ser un foco de inestabilidad financiera si, según se acerque la votación, no se prevé un resultado claro a favor de su permanencia, inestabilidad que se amplificaría en caso de que se consumara el abandono. Un segundo riesgo asociado al ámbito comunitario podría desencadenarse en verano de 2016, cuando Grecia tenga que hacer frente a un nuevo pago de su deuda.

Por último, el principal riesgo propio de los países emergentes es que una salida desordenada de capitales fomentada por la subida de tipos en Estados Unidos ponga en peligro su estabilidad financiera, exacerbando la volatilidad bursátil y prolongando la recesión en países como Brasil o Rusia.

1.2. COMERCIO MUNDIAL

Según la Organización Mundial del Comercio[11] (OMC), que no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios, el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2015 un 2,8 por 100. La evolución de las transacciones comerciales no fue constante a lo largo del año, sino que tras una significativa contracción en el primer semestre repuntó en el segundo.

El hecho de que las tasas de crecimiento de las transacciones internacionales se hayan estabilizado a un nivel similar al de la actividad mundial, cuando en el periodo anterior a la crisis solían ser significativamente mayores, se debe tanto a factores cíclicos como estructurales. Entre los primeros cabría destacar el menor dinamismo de la inversión, el componente de la demanda más intensivo en comercio, en ciertas economías emergentes y muy especialmente en China, a causa de la reestructuración a la que se está viendo sometida su economía[12]. En cuanto a los factores estructurales, la evolución de las cadenas globales de suministro ha sido clave, pues mientras que en las décadas de 1990 y 2000 experimentaron una gran expansión, favorecidas entre otras razones por la reducción de los costes de transporte y la difusión de las tecnologías de la información, en los últimos años se han frenado por el incremento de los costes en los países emergentes y la mayor automatización de la producción, iniciándose incluso la repatriación de ciertas fases de los procesos productivos. Otros factores

Diversos factores ralentizaron el comercio mundial

10. Véase el apartado 2.3. *Marco institucional: retos y perspectivas de futuro de la Unión Europea,* de esta Memoria.
11. OMC, Comunicado 768, de 7 de abril de 2016.
12. Véase el apartado 1.1. *Economía internacional,* de esta Memoria.

estructurales que cabría añadir son un cierto resurgimiento del proteccionismo, el estancamiento de la Ronda de Doha, así como la mayor autosuficiencia en hidrocarburos por parte de Estados Unidos.

Así, las exportaciones mundiales de mercancías en volumen se incrementaron un 3 por 100, si bien se mantuvieron las grandes diferencias habituales según áreas geográficas. A este respecto las exportaciones europeas aumentaron un 3,7 por 100, superando tras muchos años el dinamismo asiático como consecuencia del enfriamiento del sector exterior chino, mientras que la expansión de las ventas norteamericanas se estancó en el 0,8 por 100. Por su parte, Latinoamérica, tras un año de contracción exportadora, volvió en 2015 a una senda expansiva con una tasa del 1,3 por 100. Como resultado, las exportaciones de las economías avanzadas crecieron siete décimas porcentuales menos que las de los países emergentes, cuyo dinamismo alcanzó el 3,3 por 100.

En cuanto a las importaciones de mercancías, también en términos reales, estas se expandieron un 2,6 por 100, lideradas por el aumento del 6,5 por 100 de América del Norte, que logró compensar la intensa reducción del 5,8 por 100 de Latinoamérica. Ello derivó en que el crecimiento de las compras de los países desarrollados se situase en el 4,5 por 100, frente al 0,2 por 100 de los países en desarrollo, ampliándose notablemente la brecha de 1,1 puntos porcentuales existente en 2014.

En cualquier caso, estos cambios de tendencia territoriales no impidieron que China, Estados Unidos, Alemania y Japón repitieran como los principales orígenes y destinos de mercancías, en el segundo caso con el país norteamericano por delante del asiático; si bien cabe reseñar que, considerando el comercio extracomunitario de la Unión Europea, esta se situaría segunda en ambas clasificaciones.

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2015
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones			**Importaciones**		
País	**Valor**	**Cuota mundial**	**País**	**Valor**	**Cuota mundial**
China	2.275	13,8	Estados Unidos	2.308	13,8
Estados Unidos	1.505	9,1	China	1.682	10,0
Alemania	1.329	8,1	Alemania	1.050	6,3
Japón	625	3,8	Japón	648	3,9
Holanda	567	3,4	Reino Unido	626	3,7
Corea del Sur	527	3,2	Francia	573	3,4
Hong Kong(1)	511	3,1	Hong Kong(1)	559	3,3
Francia	506	3,1	Holanda	506	3,0
Reino Unido	460	2,8	Corea del Sur	436	2,6
Italia	459	2,8	Canadá	436	2,6

(1) La OMC considera a Hong Kong de manera independiente a China. Igualmente incluye un elevado volumen de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.
Fuente: OMC.

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de mercancías de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo aumentaron un 5,1 por 100 tras el descenso del año anterior, lo que sumado al incremento de las importaciones del 2 por 100 provocó que el superávit comercial de bienes se incrementase en 53.100 millones hasta alcanzar los 64.200 millones de euros. Circunscribiendo el análisis a la zona euro, la evolución de las exportaciones e importaciones de mercancías fuera de dicha área fue, de manera similar al conjunto comunitario, del 5,3 por 100 y 2,2 por 100 respectivamente, con un saldo positivo igualmente creciente.

Estados Unidos y China fueron un año más los principales socios de la Unión Europea en el comercio de bienes, incrementando ambos sus respectivos pesos hasta el 18 por 100 y el 15 por 100, lo que en el país asiático supone prácticamente el triple que en 2002. Por detrás, Suiza sustituyó a Rusia como tercer socio comercial comunitario, a causa del descenso de la cuota rusa en los dos últimos años por el abrupto descenso en el precio de las materias primas y por el intercambio de sanciones y vetos comerciales a raíz del conflicto en Ucrania. En relación a las exportaciones, Estados Unidos con el 21 por 100 del total, China con el 10 por 100 y Suiza con el 8 por 100 fueron los principales destinos; mientras que en lo referente a las importaciones, los productos chinos supusieron el 20 por 100 de las compras comunitarias en el exterior; los estadounidenses, el 14 por 100, y los rusos, el 8 por 100.

El comercio intracomunitario continuó la tendencia positiva iniciada en 2014 y creció, de nuevo en términos nominales, un 4,7 por 100. El 63 por 100 de las exportaciones de los países miembros tuvieron como destino otro socio comunitario, si bien mientras en Eslovaquia o República Checa dicho ratio superó el 80 por 100, las exportaciones de Reino Unido al resto de la Unión Europea no supusieron ni la mitad del total. Análogamente, la cuota de las importaciones comunitarias también se situó en el 63 por 100, aunque en este caso los países con una mayor dependencia de sus

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2014-2015
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2014	2015 (p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	1.939,4	2.043,0	5,3
Importaciones extra UE-19	1.757,0	1.796,4	2,2
Saldo	182,4	246,6	—
Expediciones intrazona euro	1.642,5	1.691,1	3,0
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-28	1.703,0	1.790,7	5,1
Importaciones extra UE-28	1.691,9	1.726,5	2,0
Saldo	11,1	64,2	—
Expediciones intra UE-28	2.932,3	3.070,3	4,7

(p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *Euro-Indicateurs,* marzo de 2016.

socios fueron Estonia y Letonia, mientras que el único que compró más fuera de la Unión Europea que dentro fue Holanda[13]. Un año más Alemania fue el epicentro de las transacciones comerciales de la Unión Europea, figurando como principal destino mundial de dieciséis Estados miembros, y principal origen de dieciocho de ellos.

Modestas previsiones de crecimiento del comercio mundial

Las previsiones de la OMC estiman que el volumen del comercio mundial de mercancías crecerá un 2,8 por 100 en 2016, lo que supondría el quinto año consecutivo por debajo del umbral del 3 por 100. No obstante, la propia OMC advierte de la posibilidad de tener que revisar a la baja dichas previsiones ante el riesgo de una mayor desaceleración de la economía china, un agravamiento de la volatilidad de los mercados financieros o bruscos movimientos en los tipos de cambio tras los que se puedan esconder devaluaciones competitivas; si bien también admite una posible revisión al alza en caso de que la política monetaria del BCE consiga acelerar el crecimiento de la zona euro. Asimismo, el avance del proteccionismo continúa representando una amenaza, tal y como muestra el hecho de que el G-20, a pesar de reiterar su compromiso antiproteccionista en su cumbre anual celebrada en la ciudad turca de Antalya a mediados de noviembre de 2015, en la práctica siguiese aumentando las medidas restrictivas al comercio[14]. De tal manera, entre los meses de octubre de 2014 y de 2015 el número de restricciones aplicadas por parte del conjunto de los miembros de la OMC aumentó un 17 por 100[15].

Estas circunstancias reflejan la importancia de seguir avanzando en los procesos de liberalización e integración comercial multilateral, y en especial en la Ronda de Doha. Sin embargo, tal y como viene ocurriendo en los últimos años, los avances a este respecto fueron escasos. En la décima Conferencia Ministerial celebrada a finales de año en Nairobi, los logros se limitaron fundamentalmente a la eliminación de las subvenciones a la exportación en el sector agropecuario y a ciertas medidas destinadas a fomentar la integración comercial de los países menos adelantados. No obstante, en este mismo marco 53 miembros de la OMC se comprometieron a eliminar a partir de 2016 los aranceles a una lista de bienes intensivos en tecnologías de la información dentro del Acuerdo de Tecnologías de la Información, permitiéndose al resto de miembros de la organización beneficiarse del acuerdo.

Avances en acuerdos de libre comercio

Por el contrario sí que se materializaron progresos significativos en la creación de zonas de libre comercio y

13. En relación a las importaciones extraeuropeas de Holanda cabe advertir que la propia Eurostat alerta de su sobreestimación a causa del denominado «Efecto Rotterdam», consistente en que muchas importaciones extraeuropeas realizadas por otros países comunitarios llegan a través del puerto de dicha ciudad holandesa, atribuyéndoselas a dicho país.
14. Decimocuarto informe de la OMC sobre Vigilancia de las medidas comerciales adoptadas por el G-20, del 2 de noviembre de 2015.
15. Informe de la OMC sobre la evolución reciente del comercio, del 9 de diciembre de 2015.

uniones aduaneras de carácter regional, en las que habitualmente se consiguen incorporar acuerdos que fracasan a nivel multilateral.

Así, en octubre se firmó el Acuerdo de Asociación Transpacífica de Comercio e Inversiones, del que forman parte Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Chile, México, Perú, Japón, Singapur, Brunei, Vietnam y Malasia; área que aglutina alrededor del 40 por 100 de los intercambios comerciales a nivel mundial. Una vez que los distintos países ratifiquen el acuerdo, basado en la reducción de aranceles y el establecimiento de nuevas normas comunes en diversos ámbitos, como por ejemplo el de la propiedad intelectual, se prevé que a largo plazo permita ganancias de eficiencia en la producción, aumente el aprovechamiento de las economías de escala por parte de las empresas y mejore las cadenas de suministro globales al facilitar las inversiones cruzadas. En la práctica esta alianza también implicará cierto aislamiento de China en términos de estándares regulatorios, ejerciendo un contrapeso comercial en la región.

A lo largo de 2016 está previsto que se ratifique el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG, también conocido por su acrónimo en inglés CETA) entre la Unión Europea y Canadá, alcanzado a mediados de 2014 tras más de cinco de años de negociaciones (si bien el capítulo de protección de inversiones fue revisado a comienzos de 2016). Algunas implicaciones de dicho acuerdo comercial, el primero entre la Unión Europea y una de las principales economías mundiales, serán la eliminación de casi todos los derechos de importación, la posibilidad de las empresas de una parte a acceder a los mercados de servicios e inversión de la otra y el incremento de la cooperación entre los organismos de normalización canadienses y europeos.

Por su parte, Estados Unidos y la Unión Europea siguieron negociando el Acuerdo Trasatlántico para el Comercio y la Inversión (ATCI, más conocido por su acrónimo en inglés TTIP)[16], tras tener que retrasar el plazo previsto para su aprobación por la elevada cantidad de temas que quedaban por tratar.

A más largo plazo, la Unión Africana reiteró en la cumbre celebrada a mediados de año en Johannesburgo su intención de crear para 2023 una zona de libre comercio, mientras que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) siguió trabajando en la idea de poder instaurar un mercado único para 2025.

1.3. CONTEXTO GEOPOLÍTICO Y GOBERNANZA ECONÓMICA MUNDIAL

La crisis ha evidenciado la debilidad de las instituciones económicas internacionales tradicionales para mitigar sus consecuencias, estabilizar la economía mundial, coordinar las políticas macroeconómicas y propiciar el desarrollo sostenible y equilibrado a nivel mundial, y ha abierto asimismo un importante debate sobre la regulación de los mercados financieros.

16. Véase el apartado I.2.3. *Marco institucional: retos y perspectivas de futuro,* de esta Memoria.

Además, debido a la mayor incidencia de la recesión sobre las economías desarrolladas, epicentro de la crisis financiera, en los últimos años se ha producido un claro desplazamiento de la economía mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico, con un protagonismo creciente de los países emergentes y, en particular, de China. Así, el crecimiento de las economías desarrolladas se ha visto lastrado por la fuerte crisis de demanda, derivada tanto del excesivo endeudamiento, como del aumento de la desigualdad provocado por el aumento del desempleo y la generalización de políticas de ajuste fiscal, particularmente en la Unión Europea, en un contexto, además, de progresivo envejecimiento de la población. En cambio, los países emergentes, que concentran la mayor parte de la población mundial y acumulan una gran cantidad de reservas de divisas (solo China posee 40 por 100 de las reservas mundiales de divisas), han mostrado tasas de crecimiento muy superiores a las economías avanzadas, de manera que han sido responsables de la mayor parte del crecimiento económico mundial desde el inicio de la crisis, lo que ha propiciado una cierta convergencia tanto en renta per cápita como en índice de desarrollo humano. Además se observa en estos países una mayor apertura comercial y mayores flujos de inversión directa internacional, con una clara concentración de los intercambios entre los propios emergentes, lo que apunta a una creciente integración comercial y financiera de este grupo de países.

1.3.1. Reformas recientes del sistema de gobernanza económica mundial

Todo ello ha conducido a profundos cambios en el orden económico internacional. Así, desde que en 2009 un G-20 reforzado tomara las riendas de la coordinación económica internacional y se constituyera formalmente el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), se ha producido el rediseño de la gobernanza y las políticas de las instituciones internacionales tradicionales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, y se han creado nuevas instituciones globales y regionales. Estos cambios, que entrañan una mayor complejidad institucional, se caracterizan por dar un mayor peso político a las economías emergentes, por la movilización de un mayor volumen de recursos y por el desarrollo de nuevos instrumentos y estrategias (cuadro I-5).

En concreto, en relación con las instituciones internacionales encargadas de garantizar la estabilidad económica y financiera, destaca la importante reforma del Fondo Monetario Internacional que se caracteriza, por un lado, por dar más voz y representación a las economías emergentes y otras naciones infrarrepresentadas, como España, a través de la modificación de la distribución de cuotas, los cambios en la composición del Directorio y la reciente inclusión del yuan-renminbi como quinta moneda de la cesta de los Derechos Especiales de Giro del FMI (el activo de reserva de los bancos centrales de los países miembros). Además se ha producido una notable ampliación del capital del Fondo, así como del volumen de préstamos concedidos, y un replanteamiento de las políticas y la condicionalidad de los mismos hacia un

CUADRO I-5. INSTITUCIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES: REFORMAS DESDE 2009

Estabilización económica y financiera		
Internacionales	**FMI**	• Reequilibrio del poder de voto y realineamiento del Directorio en favor de economías emergentes (2015).
		• Incorporación del yuan-renminbi en la cesta de los Derechos Especiales de Giro (DEG) (2015).
		• Se aumentan sustancialmente los recursos de naturaleza permanente y el volumen de préstamos.
		• Se flexibiliza la política de préstamos de resolución de crisis con condicionalidad más realista.
	Grupo de acreedores	**Club de París:** Apertura a países no pertenecientes (China, Corea del Sur, Sudáfrica o Brasil).
		Institute of International Finance: Crecimiento y diversificación de miembros a instituciones privadas de países emergentes.
Regionales	Europa	**MEDE** (2012). Mecanismo intergubernamental de la zona euro de préstamos (de rescate y precautorios) con condicionalidad que suelen combinarse con la ayuda del FMI.
	Asia	**Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada** (2010): se aumenta el importe, se introducen instrumentos precautorios y los programas de resolución de crisis se coordinan con programas del FMI.
	BRICS	**Acuerdo de Reservas de Contingencia** (2014): *pool* de reservas de los bancos centrales de los BRICS, con China como accionista mayoritario. Puede conceder préstamos precautorios con el primer tramo del 30% no vinculado a un programa del FMI.
	Latinoamérica	**Fondo Latinoamericano de Reservas:** Se amplía el capital y se incorpora Paraguay.
	Oriente Medio	**Fondo Monetario Árabe:** se amplía el capital y los préstamos y se crea una línea precautoria.
Desarrollo y crecimiento		
Internacionales	**Grupo BM**	• Reforma de las cuotas y el Directorio a favor de economías emergentes y en desarrollo.
		• Se amplía el capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, de la Corporación Financiera Internacional y los fondos concesionales de la Asociación Internacional de Fomento.
		• Aumentan los préstamos y se flexibilizan las condiciones.
	Iniciativas globales en infraestructuras	**Facilidad de Infraestructura Global** (2014) liderada por el BM, para canalizar financiación pública y privada para infraestructuras en países emergentes y en desarrollo.
		Centro para Infraestructuras Globales (2014) del G-20, para coordinar información, iniciativas, buenas prácticas y planes de inversión.
Regionales	Europa	**Banco Europeo de Inversiones:** aumento del capital y del volumen de préstamos. Contribuye al nuevo al FEIE.
		Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Amplía ámbito de actuación a Asia Central y países árabes. China ingresa como miembro en 2016.
	Asia	**Banco Asiático de Desarrollo.** Amplía capital y capacidad de préstamo para inversión en infraestructuras.
		Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (2014). China principal socio (30%).
	BRICS	**Nuevo Banco de Desarrollo** (2014). La mitad del capital suscrito por los BRICS a partes iguales para financiar infraestructuras.
	Latinoamérica	**Banco Interamericano de Desarrollo.** Amplía capital y préstamos e incorpora a China.
		Corporación Andina de Fomento. Aumenta capital y préstamos para financiación de infraestructura y energía.
	Oriente Medio	**Banco Islámico de Desarrollo.** Aumenta notablemente el capital y los préstamos.
		Deauville Partnership International (2011). Iniciativa del G-8 para coordinar esfuerzos de financiación a países en transición.
	África	**Banco Africano de Desarrollo.** Aumenta notablemente su capital y los préstamos.

Fuente: Banco de España. *Boletín Económico*, enero de 2016.

enfoque más flexible, incluyendo la posibilidad de establecer controles de capital en situaciones de dificultades en la balanza de pagos o los mercados de crédito. En cuanto a las instituciones financieras regionales que, en general, amplían su capital y el volumen de préstamos y crean nuevos mecanismos precautorios, destaca la creación de MEDE en la zona euro, la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada en Asia, y el nuevo

Acuerdo de Reservas de Contingencia de los BRICS, con China como accionista mayoritario. Dada la mayor complejidad de este nuevo entramado institucional el reto estriba en la capacidad del sistema para optimizar recursos, coordinar políticas y garantizar su complementariedad. En ese ámbito, el Consejo de Estabilidad Financiera, creado en 2009 como organismo internacional de vigilancia y regulación financiera (y que también cuenta con China entre sus miembros), es asimismo una pieza clave en la nueva gobernanza financiera internacional.

En la misma línea se registraron cambios sustanciales en las instancias internacionales encargadas de impulsar el crecimiento y el desarrollo mundial, en la dirección de dar mayor protagonismo a las economías emergentes y de fortalecer los mecanismos para canalizar el exceso mundial de liquidez, tanto pública como privada, hacia usos productivos y, en particular, hacia la inversión en infraestructuras. Así, en el Banco Mundial, igual que en el FMI, se han reformado las cuotas y el Directorio para aumentar la representación de las economías emergentes, se ha ampliado el capital y han aumentado los préstamos flexibilizando la condicionalidad de los mismos. Además, han surgido dos nuevas iniciativas globales de infraestructuras: la Facilidad de Infraestructura Global, liderada por el Banco Mundial, para canalizar financiación pública y privada a proyectos de inversión en países emergentes y en desarrollo, y el Centro de Infraestructuras Globales del G-20, en este caso para coordinar información, iniciativas y planes de inversión. Además, se ha dado mayor impulso a las iniciativas regionales de desarrollo y se han creado otras nuevas. En concreto, destacan en Europa las sustanciales ampliaciones de capital del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (China ha ingresado como miembro en 2016), y en Asia, el fortalecimiento del Banco Asiático de Desarrollo, que ha visto ampliado su capital y volumen de préstamos, así como la reciente creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, con China como principal socio. Además, el grupo de los BRICS ha creado el Nuevo Banco de Desarrollo para financiar infraestructuras.

1.3.2. Gobernanza del desarrollo sostenible mundial de la ONU

En materia de gobernanza económica internacional destacan tres acuerdos alcanzados en 2015 en el marco de la ONU dirigidos a impulsar el desarrollo sostenible a nivel mundial: la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030 (septiembre de 2015), el nuevo Acuerdo Internacional sobre Financiación del Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015) y el Acuerdo sobre Cambio climático (París, diciembre de 2015).

La nueva agenda de desarrollo sostenible 2030

La nueva agenda de desarrollo sostenible mejora el planteamiento de la anterior (vigente de 2000 a 2015) en tres aspectos principalmente. Por un lado, en lugar de formularse y desplegarse desde los organismos internacionales, el nuevo acuerdo ha contado con una amplia participación de los gobiernos y la sociedad civil, lo que le dota de mayor legitimidad. Por otro

lado, su alcance cobra carácter universal al incluir no solo a los países en desarrollo sino también a los países desarrollados, lo cual es coherente, en tercer lugar, con su vocación de superar la simplificación de la anterior agenda, que estaba centrada en la reducción de la extrema pobreza en los países menos desarrollados, para incluir entre sus objetivos metas mucho más ambiciosas y comprensivas. De este modo, se incluyen como ejes principales de la estrategia, además de la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la lucha contra las desigualdades, el crecimiento y la generación de empleo de calidad, la transparencia y la calidad de las instituciones y la provisión de bienes públicos globales y regionales. En el recuadro I-1 se incluyen de manera detallada los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la nueva agenda, incluyendo la evaluación de los progresos realizados hasta 2015 y los retos pendientes en cada uno de los ámbitos. Con todo, la nueva propuesta presenta las mismas debilidades que la anterior en relación con la ausencia de acuerdos concretos, la indefinición de prioridades y la falta de vinculación jurídica de la propuesta.

En relación con la financiación para el desarrollo, el acuerdo resultante de la III Conferencia internacional de Addis Abeba, a diferencia de las anteriores que se centraban en la ayuda internacional, pone el énfasis en la primacía de los recursos propios de cada país, en la cooperación Sur-Sur y en el fortalecimiento, a través de incentivos públicos, de las asociaciones público-privadas para movilizar y compartir conocimiento, tecnología y recursos financieros, y canalizarlos hacia estrategias de desarrollo sostenibles. Se mantiene, no obstante, el compromiso de los países desarrollados de dedicar el 0,7 por 100 del PIB a Ayuda oficial al desarrollo en 2030, aunque se trata del mismo objetivo que existía para 2015 y que solo cinco países del mundo han cumplido.

El acuerdo sobre financiación del desarrollo 2030

La movilización de recursos públicos de cada país se configura, pues, como el elemento central de las estrategias de financiación de la necesaria inversión en infraestructuras, protección social, sanidad, educación y tecnología. La financiación pública, a diferencia de la privada, garantiza mejor la equidad de acceso, una asignación no excluyente, la estabilidad en la inversión y el control político de las iniciativas. Pero para hacerla efectiva es preciso realizar avances sustanciales en el fortalecimiento de los sectores públicos nacionales, especialmente en los países en desarrollo y, en particular, de su capacidad de recaudación fiscal, mejorando el diseño de sus sistemas impositivos, reforzando las capacidades de sus autoridades tributarias y eliminando las vías de fraude y elusión fiscal. En este sentido, es de lamentar que, a pesar del intenso debate, no haya prosperado la propuesta de crear un organismo tributario internacional en el marco de Naciones Unidas que se encargara de armonizar la normativa fiscal y de perseguir el fraude y la evasión fiscal transfronteriza para permitir a los países menos desarrollados, que son los más afectados por este fenómeno, aumentar sustancialmente sus recursos públicos.

RECUADRO I-1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): EVALUACIÓN 2015 Y OBJETIVOS 2030

- **ODS1. Poner fin a la pobreza:** la población que vive en extrema pobreza disminuyó en más del 50 por 100 entre 1990 y 2015 (de 1.900 a 836 millones de personas), pero más de 800 millones viven aún con menos de 1,25/día dólares estadounidenses y muchos carecen de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados.
- **ODS2. Hambre cero:** la tasa de desnutrición disminuyó casi a la mitad en las dos últimas décadas, afectando a 795 millones de personas en 2014. Erradicar el hambre implica prácticas agrícolas sostenibles, mejorando medios de vida y capacidades de pequeños agricultores, el acceso igualitario a tierras, tecnología y mercados, y el fomento de cooperación internacional que asegure la inversión en infraestructura y tecnología para optimizar la productividad.
- **ODS3. Buena salud:** desde 1990 las muertes infantiles disminuyeron en más del 50 por 100 en el mundo; la mortalidad materna, un 45 por 100, y las infecciones a causa del VIH/SIDA, un 30 por 100 entre 2000 y 2013. Sin embargo, aún se producen miles de muertes evitables con prevención y tratamiento, educación, campañas de vacunación y salud reproductiva y sexual. El ODS3 propone cobertura universal sanitaria y facilitar medicamentos y vacunas seguras y eficaces.
- **ODS4. Educación de calidad:** en 2015 la escolarización alcanzó el 91 por 100 en regiones en desarrollo y el número de niños sin escolarizar en el mundo disminuyó casi a la mitad respecto a 1990. Pero aún hay grandes disparidades, especialmente entre zonas rurales y urbanas, y según el nivel de ingresos de los hogares. El ODS4 pretende asegurar una educación primaria y secundaria gratuita a 2030, proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar disparidades de género e ingresos.
- **ODS5. Igualdad de género:** la mayoría de las regiones ha alcanzado la paridad de género en educación primaria, representando las mujeres el 41 por 100 de la fuerza laboral remunerada no agrícola, frente al 35 por 100 de 1990. El ODS5 pretende garantizar el acceso universal a la salud reproductiva y sexual, y otorgar a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos, ya que aún persisten enormes brechas de género en el mercado laboral.
- **ODS6. Agua limpia y saneamiento:** aunque 2.100 millones de personas han conseguido acceso al recurso desde 1990, la escasez afecta a más del 40 por 100 de la población mundial, cifra que puede aumentar con el cambio climático. Para garantizar el acceso universal al agua potable y asequible en 2030, es preciso invertir en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene, además de proteger y recuperar los ecosistemas hídricos, aumentar la cooperación internacional para estimular la eficiencia de consumo y dotar de tecnología para el tratamiento de aguas residuales en países en desarrollo.
- **ODS7. Energía asequible y sostenible:** entre 1990 y 2010, la población con acceso a electricidad aumentó en 1.700 millones. El ODS7 persigue garantizar acceso universal a electricidad asequible en 2030, para lo que es preciso invertir en fuentes de energía limpia y adoptar estándares eficaces en función del costo de las tecnologías, lo que podría reducir en 14 por 100 el consumo mundial de electricidad en los edificios.

RECUADRO I-1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): EVALUACIÓN 2015 Y OBJETIVOS 2030 *(continuación)*

- **ODS8. Trabajo decente y crecimiento económico:** en los últimos 25 años el número de trabajadores en condiciones de pobreza extrema disminuyó pese a la crisis económica de 2008 y 2009, si bien en 2015 el desempleo afectaba a más de 204 millones de personas (OIT). El ODS8 persigue alcanzar empleo pleno, productivo y decente en 2030, para lo que es crucial aumentar la productividad e innovación tecnológica, impulsar el espíritu empresarial y la creación de empleo, y erradicar el trabajo forzoso, la esclavitud y el tráfico humano.
- **ODS9. Industria, innovación, infraestructura:** más de la mitad de la población mundial habita en ciudades, donde son clave el transporte público, la energía renovable, las nuevas industrias y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Más de 4.000 millones de personas aún no tienen acceso a Internet, de las que el 90 por 100 proviene del mundo en desarrollo. El ODS9 se propone reducir la brecha digital para garantizar acceso a la información y el conocimiento, y promover así la innovación y el emprendimiento.
- **ODS10. Reducir inequidades:** hoy el 10 por 100 más rico de la población posee el 40 por 100 del ingreso mundial total, mientras el 10 por 100 más pobre posee entre el 2 y 7 por 100. La desigualdad mundial de ingresos requiere soluciones globales, destacando mejorar la regulación y control de mercados e instituciones financieras, fomentar asistencia al desarrollo e inversión extranjera directa en las regiones más necesitadas, y facilitar la migración y movilidad segura de las personas.
- **ODS11. Ciudades y comunidades sostenibles:** el rápido crecimiento de las ciudades en el mundo en desarrollo, junto al de la migración del campo a la ciudad, han provocado un fuerte aumento de las megaurbes (de 10 ciudades con más de 10 millones de habitantes en 1990 a 28 en 2014, donde viven cerca de 453 millones de personas). El ODS11 pretende mejorar la seguridad y sostenibilidad de las ciudades, garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles, mejorando los asentamientos marginales, fomentando la inversión en transporte público, creando áreas públicas verdes y mejorando la planificación y gestión urbanas.
- **ODS12. Consumo y producción sostenibles:** es urgente reducir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de bienes y recursos, para lo que es necesaria una gestión eficiente de los recursos naturales, especialmente en la agricultura, donde el riego consume casi el 70 por 100 del agua dulce disponible. El ODS12 insta a industrias, negocios y consumidores a reciclar y reducir los desechos, y apoyar a los países en desarrollo a avanzar hacia patrones sostenibles para 2030. Además propone reducir a la mitad el desperdicio per cápita de alimentos para crear cadenas de producción y suministro más eficientes, lo que puede aumentar la seguridad alimentaria.
- **ODS13. *Acción climática:*** las emisiones GEI son hoy un 50 por 100 superiores a los niveles de 1990, provocando cambios en el sistema climático cuyas consecuencias pueden ser irreversibles en ausencia de medidas. El ODS13 persigue movilizar 100.000 millones de dólares estadounidenses anuales hasta 2020 para compensar pérdidas causadas por catástrofes naturales relacionadas con el clima en países en desarrollo, donde la capacidad de adaptación debe ir de la mano de políticas y estrategias orientadas a limitar el aumento de la temperatura media global a 2ºC respecto a los niveles preindustriales.

RECUADRO I-1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): EVALUACIÓN 2015 Y OBJETIVOS 2030 *(continuación)*

- **ODS14. Vida marina:** el sustento de más de 3.000 millones de personas depende de la biodiversidad marina y costera; sin embargo, el 30 por 100 de las poblaciones de peces del mundo está sobreexplotado hasta niveles incompatibles con un rendimiento sostenible. Por otro lado, los océanos absorben alrededor del 30 por 100 del CO_2 generado por la actividad humana y se ha registrado un aumento del 26 por 100 en la acidificación de los mares desde el inicio de la revolución industrial, mientras la contaminación marina alcanza niveles alarmantes: hay una media de 13.000 pedazos de desechos plásticos por km^2 de océano.
- **ODS15. Vida en la tierra:** la flora terrestre provee el 80 por 100 de la alimentación humana, y los bosques, que cubren el 30 por 100 de la superficie terrestre, proveen hábitats, aire limpio y agua a millones de especies, combatiendo el cambio climático. La pérdida de tierras cultivables es 30 veces superior al ritmo histórico, que junto al efecto de sequías y desertificación provoca pérdidas equivalentes a 12 millones de hectáreas. De las 8.300 especies de animales conocidas, el 8 por 100 se ha extinguido, y otro 22 por 100 está en riesgo. El ODS15 se propone conservar y recuperar el uso de ecosistemas terrestres para 2020, y reducir la pérdida de hábitats naturales y biodiversidad.
- **ODS16. Paz, justicia e instituciones fuertes:** los altos niveles de violencia armada e inseguridad afectan al desarrollo y crecimiento económico de los países, especialmente en los sectores más vulnerables. El ODS16 persigue reducir toda forma de violencia y encontrar soluciones duraderas a los conflictos e inseguridad. El fortalecimiento del Estado de derecho, la promoción de derechos humanos, la reducción del flujo de armas ilícitas y la consolidación de la participación de países en desarrollo en las instituciones de gobierno, son clave.
- **ODS17. Alianzas para los objetivos:** la ayuda oficial al desarrollo de países desarrollados aumentó un 66 por 100 entre 2000 y 2014, pero las crisis humanitarias por conflictos o desastres naturales aún demandan recursos y ayuda financiera. El ODS17 se orienta a mejorar la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur apoyando planes nacionales, promover el comercio internacional y ayudar a los países en desarrollo para aumentar sus exportaciones y alcanzar un sistema de comercio universal equitativo, justo, abierto y que beneficie a todos.

Fuente: Organización de Naciones Unidas. *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible,* 2015.

El acuerdo de París sobre cambio climático

El inevitable agotamiento de los hidrocarburos y el deseo de las naciones ricas de reducir su dependencia de los países petroleros, así como la creciente conciencia colectiva sobre la amenaza que supone el calentamiento global ante la multiplicación de catástrofes naturales, está impulsando a todos los gobiernos a articular políticas tendentes al desacoplamiento de los modelos productivos del consumo de combustibles fósiles, así como a la modificación de las pautas de consumo, una transición que entrañará importantes desafíos no solo en términos de crecimiento, sino también en relación con los cambios en la estructura productiva, lo que plantea serios

retos en los terrenos laboral y social. No obstante, el carácter global del fenómeno, que trasciende las fronteras nacionales, la incapacidad del mercado para dar respuestas al mismo, así como la constatación de la aceleración del deterioro ambiental a nivel planetario, exigen la adopción urgente de soluciones políticas internacionales a través de la creación de un marco internacional multilateral de gobernanza del clima.

En este contexto se enmarca el acuerdo alcanzado en París durante la 21.ª sesión de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), que congregó a 196 países responsables del 98,5 por 100 de las emisiones de efecto invernadero y que se detalla en el capítulo III de esta Memoria. Este acuerdo supone un hito importante en el empeño por construir un sistema eficaz de gobernanza global del clima y constituye una buena señal para que gobiernos, sectores y empresas redoblen y aúnen sus esfuerzos para transitar, de manera justa y equilibrada, hacia modelos económicos más limpios y sostenibles.

1.3.3. Avances en gobernanza internacional para combatir el fraude y la elusión fiscal transfronteriza

Existe una creciente preocupación política mundial por el agravamiento de la elusión fiscal transfronteriza, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales, la competencia fiscal perjudicial por parte de algunos Estados para atraer inversiones, así como de la evasión de capital hacia paraísos fiscales sobre los que la reciente filtración de «los papeles de Panamá» ha vuelto a poner el foco. Estos fenómenos son consecuencia de las cada vez más complejas estructuras de organización de las relaciones transfronterizas, y de las diferencias de los marcos normativos e institucionales nacionales en un entorno de limitada cooperación internacional en materia fiscal.

La principal consecuencia de estas prácticas es la erosión de las bases imponibles de los impuestos directos, que aboca a una reducción preocupante de los ingresos fiscales nacionales y dificulta el diseño de sistemas fiscales con suficiencia recaudatoria, eficientes y equitativos, lo que constituye un serio obstáculo para los Estados a la hora de aplicar políticas favorables al desarrollo sostenible, además de provocar un aumento de las desigualdades, propiciar tratos discriminatorios entre los agentes económicos, deslegitimar las instituciones y debilitar la confianza de los ciudadanos en el cumplimiento de las leyes y en el correcto funcionamiento de los Estados de derecho. Estos fenómenos tienen consecuencias especialmente graves en los países en desarrollo, porque cuentan con sistemas normativos y tributarios más frágiles y administraciones tributarias débiles que se muestran incapaces de gravar determinadas rentas generadas por agentes internacionales.

Para atajar el problema se debe avanzar en la creación de un sistema de gobernanza fiscal internacional que establezca fórmulas automáticas de intercambio de información

a escala internacional y establezca normas comunes que garanticen que las empresas multinacionales contribuyen de forma justa al esfuerzo fiscal de las sociedades donde desarrollan sus actividades y obtienen sus rentas, en todo caso en el marco de una coordinación fiscal internacional de amplio alcance.

En este terreno se han producido avances sustanciales en el marco de la OCDE, el organismo internacional de vigilancia y regulación económica que aglutina a los países desarrollados, con el apoyo explícito del G-20 (Cumbre de Antalya de noviembre de 2015).

Los avances en el ámbito del intercambio automático de información sobre cuentas financieras han venido impulsados desde Estados Unidos que, a raíz de la crisis financiera, aprobó en 2010 la Ley sobre Cumplimiento fiscal de las cuentas extranjeras, conocida como FATCA *(Foreign Account Tax Compliance Act),* que establecía la obligación de las instituciones financieras no estadounidenses de suministrar información (directamente o a través de sus autoridades tributarias) a la administración tributaria de Estados Unidos sobre personas o entidades obligadas a pagar impuestos en este país que fueran titulares de cuentas en dichas entidades. Esta iniciativa dio lugar, primero, a la firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, pero pronto desembocó, dada la naturaleza global del problema, en acuerdos de intercambio de información financiera de carácter multilateral, como el que suscribieron Francia, Alemania, Italia y España en 2013. Ese mismo año el G-20 encargó a la OCDE el desarrollo de una única norma mundial en materia de intercambio automático de información, que se aprobó en julio de 2014 sobre la base de la FATCA, a la que a finales de 2015 ya se habían adherido 75 Estados, incluidos los 28 de la Unión Europea. La norma establece la obligatoriedad para las instituciones financieras de cada Estado de comunicar a las autoridades tributarias respectivas, mediante procedimientos de diligencia debida, información sobre todo tipo de rentas de capital de sus clientes, ya sean personas físicas o jurídicas, una información que estarán obligados a intercambiar de manera automática con otros países a través de sus autoridades tributarias respectivas. Con ello se trata de limitar las oportunidades de que los contribuyentes eludan impuestos ocultando su patrimonio mediante la transferencia de sus activos a instituciones financieras, incluidos paraísos fiscales, o mediante la inversión en productos financieros que escapen al control de las autoridades fiscales de su país de residencia.

En cuanto a los avances en la gobernanza internacional en materia de imposición de los beneficios de las empresas transnacionales, para evitar que eludan el pago de impuestos mediante ingeniería fiscal y financiera, aprovechando vacíos legales, disparidades de las normas tributarias estatales o incentivos fiscales *ad hoc,* la OCDE aprobó en 2015 el informe final del ambicioso proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting),* iniciado en 2013. La OCDE calcula que estas prácticas suponen una pérdida anual entre el 4 y el 10 por 100 de la recaudación global por impuestos sobre sociedades, es decir, entre 100 y 240.000 millones de dólares estadounidenses anuales.

En el caso de los países en vías de desarrollo el impacto potencial es particularmente duro, dado que su dependencia en la recaudación por este impuesto es generalmente mayor.

El proyecto BEPS propone directrices y guías en diversos ámbitos normativos que inciden en la erosión de la base fiscal de las multinacionales afectadas y el desplazamiento de beneficios. Entre ellos destaca, en primer lugar, la propuesta de normas sobre precios de transferencia que fijen cómo deben atribuirse dentro de un grupo societario los rendimientos en función de los riesgos asumidos, así como los rendimientos procedentes de activos de propiedad intelectual, fijando unas pautas detalladas sobre el tratamiento de las sinergias, las economías de localización y las características de los mercados locales, así como la plantilla de trabajadores.

Además, el proyecto propone la realización de informes estandarizados país por país de cada empresa de un grupo transnacional, lo que proporcionará una clara visión general sobre dónde se localizan los beneficios, las ventas, los empleados y los activos, así como dónde se pagan y devengan los impuestos.

En segundo lugar, en materia de convenios fiscales para evitar la doble imposición, se ha acordado introducir importantes cambios para evitar estrategias de planificación fiscal dirigidas a desviar beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, generalmente sin sujeción a gravamen en la fuente, evitando así el *treaty shopping* (búsqueda artificial del convenio más favorable). Además, se propone la modificación de la definición de establecimiento permanente para impedir que las actividades fundamentales de un negocio puedan beneficiarse de la exclusión por actividades preparatorias y auxiliares, y se frene la elusión del estatus de establecimiento permanente a través del abuso de figuras como los mecanismos de comisionistas o la fragmentación de actividades entre diferentes entidades del grupo.

Por otro lado, se proponen criterios para garantizar una competencia fiscal justa entre Estados, de manera que se eviten regímenes fiscales preferenciales cuando estos sean susceptibles de atraer potencialmente rentas que no vayan acompañadas de una actividad económica sustancial. En este ámbito es clave la transparencia entre los gobiernos, en especial en materia de determinados *tax rulings* (decisiones administrativas en relación con contribuyentes específicos) que pudieran tener un impacto en la base imponible de otros países. Por esta razón, se propone la creación de un sistema de intercambio de información obligatorio y espontáneo sobre ciertas categorías de *tax rulings*.

Adicionalmente, el proyecto BEPS ofrece pautas para corregir las disparidades entre las legislaciones internas, por ejemplo, las cláusulas modelo para neutralizar los desajustes derivados de mecanismos híbridos que, o bien impiden el gravamen de las rentas, o bien permiten a los contribuyentes reclamar múltiples deducciones por un único gasto.

Por último, se han formulado directrices para incrementar el alcance de las normas de transparencia fiscal internacional y, en relación a la deducibilidad de los gastos

financieros, se ha recomendado establecer un ratio fijo que limitaría las deducciones netas por intereses y otros gastos financieros similares a un porcentaje del EBITDA (Beneficio antes de Intereses, Impuestos, Depreciaciones y Amortizaciones).

Una vez acordadas las directrices, el reto ahora es lograr que se aprueben medidas de alcance global, integradas y consistentes, lo que, en muchos casos, exigirá la modificación de las legislaciones nacionales y los convenios fiscales bilaterales.

2. Unión Europea

La Unión Europea mostró a lo largo de 2015 signos de recuperación en un contexto global dominado por la incertidumbre sobre la solidez de dicha recuperación y los riesgos derivados de algunos factores, tanto internos como externos, y a los que la Unión debe ser capaz de hacer frente. De hecho, desde finales de 2015 se han debilitado las perspectivas de recuperación del crecimiento, lo que ha llevado a continuas revisiones a la baja de las proyecciones económicas a corto plazo.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La recuperación iniciada en la Unión Europea en el segundo trimestre de 2013 continuó a lo largo de 2015, a pesar del contexto de debilidad a nivel global, que se fue agudizando más hacia final de año y que en los primeros meses de 2016 está generando dudas sobre la propia solidez de la recuperación de la economía europea, como se refleja en el empeoramiento de las perspectivas de crecimiento a medio plazo. La tasa de crecimiento del PIB se situó en el 2 por 100, seis décimas por encima del crecimiento registrado el año anterior, alcanzando su nivel más elevado desde 2010. Por su parte, el crecimiento en la zona euro fue del 1,7 por 100, ocho décimas más que el crecimiento del 0,9 por 100 registrado en 2014. Todo ello, no obstante, con marcadas diferencias entre los Estados miembros y con niveles de desempleo todavía muy elevados.

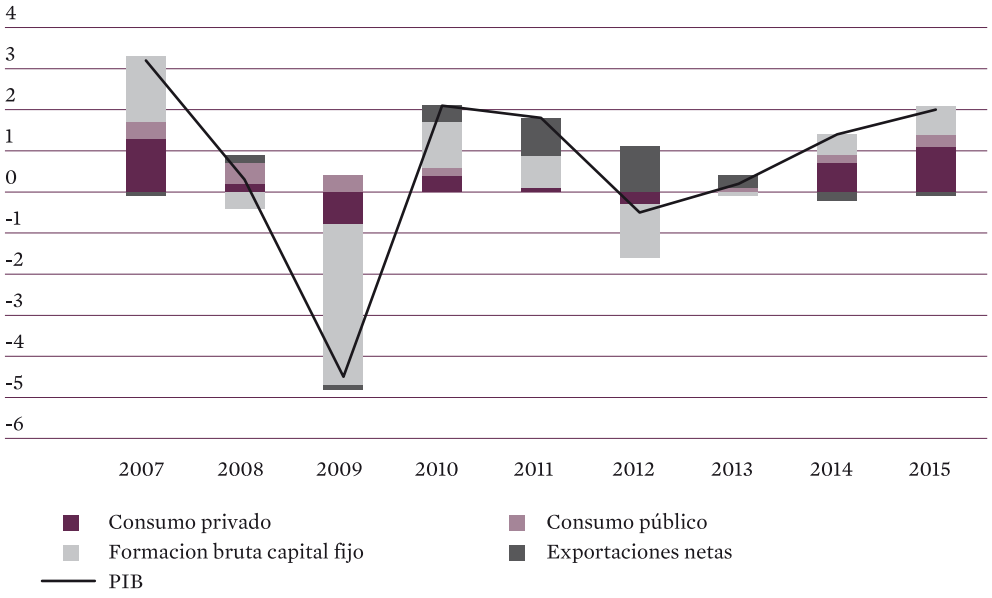
Continúa la recuperación del crecimiento en la Unión Europea...

La mejora de la actividad económica fue reflejo del impulso de la demanda interna, especialmente del consumo privado, cuyo crecimiento fue bastante generalizado en todos los Estados miembros y, en menor medida, del crecimiento de la demanda externa, todavía en tasas negativas, pero menores que las registradas en 2014, en gran parte por la aceleración de las exportaciones impulsada por la depreciación del euro desde mediados de 2014 (gráfico I-2).

La demanda interna registró en 2015 el mayor crecimiento desde 2007 y contribuyó en dos puntos porcentuales al crecimiento del PIB. Este crecimiento fue liderado por el consumo privado, que creció un 2 por 100, aportando 1,1 puntos al crecimiento total del producto, y que continúa en la línea de recuperación iniciada ya en 2013, frente a la debilidad de la inversión, en un contexto de consolidación

... por el dinamismo de la demanda interna

GRÁFICO I-2. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2007-2015
(En porcentajes)



Los datos de 2015 corresponden a las previsiones de primavera para 2016 de la Comisión.
Fuente: Eurostat.

fiscal y crecimiento moderado del comercio. En los dos últimos años, la recuperación del consumo privado se ha visto favorecida por el aumento de la renta real disponible asociado a la mejora del empleo, la mejora de la confianza de los consumidores y la continuidad en el proceso de desapalancamiento y reducción del endeudamiento de las economías domésticas. Más recientemente, el aumento del poder adquisitivo derivado de los menores precios de la energía también ha favorecido un impulso del consumo. Asimismo, el gasto en bienes de consumo duraderos, que se había frenado y pospuesto durante la crisis a la espera de la mejora de la situación económica, registró un aumento.

El consumo público también contribuyó positivamente al crecimiento de la demanda interna, en 0,3 puntos, manteniendo durante 2015 un ritmo de crecimiento sostenido del 1,4 por 100.

Frente a ello, el crecimiento de la inversión fue todavía débil en comparación con la fortaleza del resto de componentes y, sobre todo, en relación a los niveles alcanzados antes de la crisis. En el último trimestre de 2015, sin embargo, cobró cierto impulso, apoyada en el gradual fortalecimiento de la demanda, la mejora de las condiciones de financiación y de los márgenes empresariales, y la reducción de la capacidad productiva sin utilizar, de forma que en el conjunto del año el crecimiento de la formación bruta de capital fijo fue del 3,4 por 100, lo cual se tradujo en una contribución positiva al crecimiento del PIB de 0,7 puntos.

La evolución de la actividad se vio favorecida por la orientación expansiva de la política monetaria del BCE, que se transmitió al resto de la economía con una relajación de las condiciones de financiación, la mejora de los indicadores de confianza, unos tipos de interés muy bajos y la depreciación del euro. Además, el descenso de los precios del petróleo y la mejora en los mercados de trabajo de la zona euro favorecieron un mayor ritmo de crecimiento.

La desaceleración registrada en las economías emergentes, principalmente China, la débil demanda de Rusia y la recesión en Brasil, afectaron negativamente al crecimiento de las exportaciones europeas, sobre todo en el último trimestre del año. El freno en el comercio con estos países fuera de la zona euro se vio compensado en gran parte por la depreciación del euro durante 2015, que favoreció las exportaciones, que se dirigieron a otros destinos como Estados Unidos.

Y a pesar de los riesgos externos

Además, como consecuencia de la mejora de la demanda interna, se recuperó el comercio entre los Estados miembros, pero también el aumento de las importaciones extra UE-28. Con todo ello, las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones fueron en 2015 superiores a las registradas en años previos; el crecimiento de las exportaciones fue del 5,3 por 100 frente al 4 por 100 de 2014, mientras que el de las importaciones fue también elevado, del 5,9 por 100 frente al 4,7 del año anterior. En términos netos, la contribución del saldo exterior al crecimiento del PIB fue negativa, de –0,1 puntos, dado que el crecimiento de las exportaciones se vio compensado en casi su totalidad por el crecimiento de las importaciones.

La recuperación fue bastante generalizada en todos los sectores de actividad. El valor añadido bruto total alcanzó a partir del tercer trimestre de 2015 los niveles registrados antes de la crisis y en ello influyó de forma específica tanto el comportamiento de los servicios, cuyo valor añadido creció a un ritmo superior al resto de sectores, un 3 por 100 por encima del valor máximo alcanzado antes de la crisis, como la recuperación gradual de la industria, si bien la construcción todavía se mantuvo en valores reducidos.

Los mercados de trabajo continuaron en 2015 en la senda de recuperación, con un aumento del empleo, impulsado por las mejoras registradas en España y Alemania. Asimismo, la tasa de paro continuó reduciéndose en 2015 hasta el 9,4 por 100 de la población activa en la Unión Europea, y el 10,9 por 100 en la zona euro. Los peores registros en 2015 fueron anotados por Grecia (24,9 por 100) y España (22,1 por 100), más del doble de la tasa media de la Unión. Si bien ambas tasas de desempleo son muy elevadas, también es cierto que se han reducido en los dos últimos años respecto a las cifras de 2013, que constituyeron los niveles máximos alcanzados durante la crisis.

En 2015 el déficit presupuestario de la zona del euro siguió reduciéndose, aunque a menor ritmo que el año anterior. Esta reducción respondió a una evolución cíclica favorable y al menor coste por intereses, en un contexto en el que la política fiscal se

mantuvo bastante neutral[17]. El déficit pasó del 3 por 100 del PIB en 2014 al 2,4 por 100 en 2015 en la Unión Europea y del 2,6 por 100 del PIB al 2,1 por 100 en la zona euro. Por su parte, la deuda pública en relación al PIB descendió en 2015, por primera vez desde el inicio de la crisis y después del máximo alcanzado en 2014, situándose en el 92,9 y 86,8 por 100, respectivamente, para la Unión Económica y Monetaria y la UE-28. Los niveles de deuda continuaron elevados en varios países de la zona del euro. De hecho, se mantienen los riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo.

La evolución de la inflación estuvo marcada durante 2015 por el registro de tasas de variación negativas durante gran parte del año en once Estados miembros y en otros siete cercanas al 0 por 100. Esta reducción de la inflación estaba condicionada de forma coyuntural por la intensa caída de los precios del petróleo y su efecto sobre los precios de la energía[18]. La media anual del índice armonizado de precios de consumo (IAPC) se situó, tanto en la Unión Europea como en la zona euro, en el 0,0 por 100, mientras que el IAPC subyacente, excluidos los precios de la energía y los alimentos no elaborados, mantuvo una media anual del 0,8 por 100.

En este contexto, la existencia de riesgos a la baja en las expectativas de inflación a medio plazo y lo que esto puede suponer para el cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios del BCE, en el entorno del 2 por 100, llevó al BCE a adoptar, como se detalla posteriormente, nuevas medidas de política monetaria a lo largo del año.

Esta evolución general en la región muestra, sin embargo, una amplia variedad de ritmos de crecimiento entre países, influida por la diferente posición cíclica en que se encuentran los Estados miembros, así como el grado de avance logrado en el proceso de desapalancamiento de los bancos, del sector público y del sector privado y el efecto específico que algunos factores señalados anteriormente tienen en cada Estado miembro en función, entre otros, de su mayor o menor dependencia energética, su grado de apertura exterior, las condiciones financieras previas o el ritmo de consolidación presupuestaria. Cabe destacar que, con excepción de Grecia que registró una caída del PIB del 0,2 por 100, todos los Estados miembros superaron en 2015 las tasas de crecimiento negativas registradas en los años anteriores, aunque persisten diferencias significativas en los registros del PIB en el seno de la Unión y, especialmente, en lo que respecta al año 2015, desde el máximo del 7,8 por 100 en Irlanda al 0,5 por 100 de Finlandia.

Evolución dispar en el ritmo de crecimiento entre Estados miembros

Gran parte de la mejora experimentada en 2015 en la Unión Europea se explica por el impulso del crecimiento en algunas economías como República Checa o Suecia con

17. Véase a este respecto en este mismo capítulo, el apartado 2.2.

18. Véase para un mayor detalle en este mismo capítulo, apartado 1.1.

crecimientos por encima del 4,0 por 100, o ya en la zona euro, economías como Irlanda (7,8 por 100) y España (3,2 por 100), así como otras más pequeñas como Luxemburgo y Malta, superiores al 4,5 por 100 o Eslovaquia (3,6 por 100). Por otra parte, algunas economías se desaceleraron respecto al año anterior, como Estonia o Lituania, con crecimientos inferiores en más de un punto a los de 2014, o Hungría y Reino Unido en el conjunto de la Unión.

Las previsiones económicas más recientes de la Comisión Europea[19] señalan una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico a corto plazo en la región, en un escenario de incertidumbre sobre la fortaleza de la recuperación económica, que se enfrenta a riesgos importantes, tanto por factores internos como externos, y que ha motivado un empeoramiento continuo de las previsiones en los últimos meses.

Escenario de incertidumbre sobre la fortaleza de la recuperación

En el ámbito interno, entre otros, están la desaceleración de algunas de las principales economías de la Unión, la situación de Grecia y la hipotética salida de Reino Unido; el impacto derivado de los riesgos geopolíticos en zonas de conflicto; y el impacto del embargo ruso sobre el sector agroalimentario comunitario. Como factores externos, y considerando que los reducidos precios del petróleo, la mejora en las condiciones de financiación y el bajo tipo de cambio del euro son elementos positivos que impulsaron el crecimiento, existen ciertos riesgos como el menor crecimiento de China y otras economías emergentes, la debilidad del comercio mundial y la incertidumbre geopolítica, que están teniendo un impacto creciente. Se prevé que el crecimiento en 2016 caiga dos décimas hasta el 1,8 por 100 para la UE-28 y una décima, hasta el 1,6 por 100 para la zona euro; en cambio, para 2017 se prevé un ligero repunte, aumentando la tasa de crecimiento hasta el 1,9 y el 1,8 por 100, respectivamente (cuadro I-6). En muchos Estados miembros se prevé cierta desaceleración con caídas en la tasa de crecimiento respecto a 2015, en algunos casos más de un punto porcentual (Irlanda, Luxemburgo, Malta o República Checa); el resto mantendrá tasas de crecimiento moderadas. En cualquier caso, se mantendrá la disparidad en las tasas de crecimiento entre los Estados miembros.

El empleo continuará aumentando de forma moderada y las tasas de desempleo seguirán reduciéndose como se constató en 2015. A medio plazo se espera que continúe esta tendencia, aunque a un menor ritmo debido a la incertidumbre sobre la evolución de la actividad económica. Las previsiones para 2016 reflejan nuevas caídas de la tasa de paro hasta el 8,9 por 100 en la Unión Europea y el 10,3 por 100 en la zona euro, y un mismo ritmo de creación de empleo que en 2015 en la zona euro, del 1,1 por 100 y de una décima menos, del 1 por 100, para el conjunto de la Unión. En la mayoría de los Estados miembros las tasas de desempleo disminuyeron en 2015 y se

19. Comisión Europea, *Previsiones de primavera,* mayo de 2016.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2014-2016

(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Alemania	1,6	1,7	1,6	5,0	4,6	4,6	0,8	0,1	0,3	0,3	0,7	0,2	74,7	71,2	68,6
Austria	0,4	0,9	1,5	5,6	5,9	6,1	1,5	0,8	0,9	−2,7	−1,2	−1,5	84,3	86,2	84,9
Bélgica	1,3	1,4	1,2	8,5	8,5	8,2	0,5	0,6	1,7	−3,1	−2,6	−2,8	106,5	106,0	106,4
Bulgaria	1,5	3,0	2,0	11,4	9,2	8,6	−1,6	−1,1	−0,7	−5,4	−2,1	−2,0	27,0	26,7	28,1
Chipre	−2,5	1,6	1,7	16,1	15,1	13,4	−0,3	−1,5	−0,7	−8,9	−1,0	−0,4	108,2	108,9	108,9
Croacia	−0,4	1,6	1,8	17,3	16,3	15,5	0,2	−0,3	−0,6	−5,5	−3,2	−2,7	86,5	86,7	87,6
Dinamarca	1,3	1,2	1,2	6,6	6,2	6,0	0,4	0,2	0,3	1,5	−2,1	−2,5	44,8	40,2	38,7
Eslovaquia	2,5	3,6	3,2	13,2	11,5	10,5	−0,1	−0,3	−0,1	−2,7	−3,0	−2,4	53,5	52,9	53,4
Eslovenia	3,0	2,9	1,7	9,7	9,0	8,6	0,4	−0,8	−0,2	−5,0	−2,9	−2,4	81,0	83,2	80,2
España	1,4	3,2	2,6	24,5	22,1	20,0	−0,2	−0,6	−0,1	−5,9	−5,1	−3,9	99,3	99,2	100,3
Estonia	2,9	1,1	1,9	7,4	6,2	6,5	0,5	0,1	0,8	0,8	0,4	−0,1	10,4	9,7	9,6
Finlandia	−0,7	0,5	0,7	8,7	9,4	9,4	1,2	−0,2	0,0	−3,2	−2,7	−2,5	59,3	63,1	65,2
Francia	0,2	1,2	1,3	10,3	10,4	10,2	0,6	0,1	0,1	−4,0	−3,5	−3,4	95,4	95,8	96,4
Grecia	0,7	−0,2	−0,3	26,5	24,9	24,7	−1,4	−1,1	−0,3	−3,6	−7,2	−3,1	180,1	176,9	182,8
Holanda	1,0	2,0	1,7	7,4	6,9	6,4	0,3	0,2	0,4	−2,4	−1,8	−1,7	68,2	65,1	64,9
Hungría	3,7	2,9	2,5	7,7	6,8	6,4	0,0	0,1	0,4	−2,3	−2,0	−2,0	76,2	75,3	74,3
Irlanda	5,2	7,8	4,9	11,3	9,4	8,2	0,3	0,0	0,3	−3,8	−2,3	−1,1	107,5	93,8	89,1
Italia	−0,3	0,8	1,1	12,7	11,9	11,4	0,2	0,1	0,2	−3,0	−2,6	−2,4	132,5	132,7	132,7
Letonia	2,4	2,7	2,8	10,8	9,9	9,6	0,7	0,2	0,2	−1,6	−1,3	−1,0	40,8	36,4	39,8
Lituania	3,0	1,6	2,8	10,7	9,1	7,8	0,2	−0,7	0,6	−0,7	−0,2	−1,1	40,7	42,7	41,1
Luxemburgo	4,1	4,8	3,3	6,0	6,4	6,2	0,7	0,1	−0,1	1,7	1,2	1,0	22,9	21,4	22,5
Malta	3,7	6,3	4,1	5,8	5,4	5,1	0,8	1,2	1,4	−2,0	−1,5	−0,9	67,1	63,9	60,9
Polonia	3,3	3,6	3,7	9,0	7,5	6,8	0,1	−0,7	0,0	−3,3	−2,6	−2,6	50,5	51,3	52,0
Portugal	0,9	1,5	1,5	14,1	12,6	11,6	−0,2	0,5	0,7	−7,2	−4,4	−2,7	130,2	129,0	126,0
R. Checa	2,0	4,2	2,1	6,1	5,1	4,5	0,4	0,3	0,5	−1,9	−0,4	−0,7	42,7	41,1	41,3
Reino Unido	2,9	2,3	1,8	6,1	5,2	5,0	1,5	0,0	0,8	−5,7	−5,2	−4,9	88,2	89,2	89,7
Rumanía	3,0	3,6	4,2	6,8	6,8	6,8	1,4	−0,4	−0,6	−0,9	−0,7	−2,8	39,8	38,4	38,7
Suecia	2,3	4,1	3,4	7,9	7,4	6,8	0,2	0,7	0,9	−1,6	0,0	−0,4	44,8	43,4	41,3
Zona euro	**0,9**	**1,7**	**1,6**	**11,6**	**10,9**	**10,3**	**0,4**	**0,0**	**0,2**	**−2,6**	**−2,1**	**−1,9**	**94,4**	**92,9**	**91,1**
UE-28	1,4	2,0	1,8	10,2	9,4	8,9	0,5	0,0	0,3	−3,0	−2,4	−2,1	88,5	86,8	86,4

(e) Estimaciones; (p) Previsiones.
(1) Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.
(2) Capacidad (+) necesidad (–) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* mayo de 2016.

espera que continúen haciéndolo en los dos próximos años impulsados por la recuperación económica.

De cara a 2016 se prevé que la tasa de inflación, en un contexto de incertidumbre sobre la evolución de los precios del petróleo, muestre cierta recuperación, hasta medio punto, en respuesta al impulso del consumo privado y a las medidas de política monetaria adoptadas a principios de 2016 por el BCE.

En relación al déficit público y partiendo de que la estrategia presupuestaria se mantuvo en 2015 en un tono neutral, se espera que en 2016 continúe la tendencia a la reducción de la necesidad de financiación de las administraciones públicas, aunque a menor ritmo, hasta el 2,1 y 1,9 por 100 respectivamente, para la Unión Europea y la zona euro.

En cuanto a la ratio de deuda pública sobre el PIB, y después de la reducción iniciada en 2015, las previsiones apuntan a que dicha caída continúe en los dos próximos años. Resultan preocupantes las ratios de algunos Estados miembros, superiores al 100 por 100 en 2015 como Bélgica, Italia, Chipre, Portugal y Grecia, registrando este último, sin duda, la cifra más elevada con una ratio del 179,0 por 100, que se prevé continuará en ascenso. En 2016 las previsiones incluyen a España en el grupo de países con una ratio de deuda pública sobre el PIB superior al 100 por 100.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

La política económica en el seno de la Unión Europea continuó desplegando durante 2015 las estrategias y planteamientos que vienen orientando la actividad de la Comisión Europea desde 2014, en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE, que mantuvo el tono expansivo con tipos de interés mínimos y apoyada fuertemente en las medidas no convencionales adoptadas.

De forma complementaria con las medidas de expansión monetaria, durante 2015 también se articularon medidas en el ámbito de la política fiscal, que sigue teniendo como uno de sus ejes principales la consolidación fiscal. Así, se introdujeron criterios más flexibles en la interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se avanzó el desarrollo del Plan de Inversiones anunciado en 2014 con la puesta en marcha del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas. Además, si bien se estableció un calendario más dilatado para el cumplimiento de los ajustes en los déficit públicos, en abril de 2016 y ante la dificultad para poder cumplir con los compromisos fiscales establecidos, nuevamente se flexibilizaría el calendario.

Además, durante 2015 se dieron algunos pasos para avanzar hacia el logro efectivo de una Unión Económica y Monetaria. Así se volvió a reiterar en el «Informe de los cinco presidentes»[20], que no dejaba de ser una mera declaración de intenciones, en el que se señalaba la «necesidad de definir una nueva estructura de gobernanza

20. J. C. Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea,* de 22 de junio de 2015.

económica a medio y largo plazo que contribuya a la recuperación de la economía y el empleo y ayude a llevar a la Unión Europea a una senda de crecimiento sostenido y sostenible». A lo largo de 2015 esto se ha plasmado con distintos avances, entre otros, en el ámbito de la Unión Bancaria, del impulso de la coordinación de políticas económicas en el marco del Semestre Europeo o del refuerzo del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos.

A finales de 2014 se presentó el Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento para 2015[21], que daba inicio al Semestre Europeo. En él la Comisión señalaba que, pese a los esfuerzos realizados, tanto a escala nacional como europea, la recuperación de la economía europea era aún débil y frágil. Esta debilidad dificultaba a su vez el avance en la reducción del elevado nivel de desempleo y de pobreza y solo una acción conjunta permitiría restaurar la confianza y lograr que la Unión Europea en su conjunto recobrase el crecimiento. Con el fin de fijar un rumbo común y orientar los enfoques a nivel nacional, la Comisión señalaba que la política económica y social se debería sustentar en tres pilares fundamentales: impulso de la inversión, compromiso renovado para emprender reformas estructurales y perseverancia en la responsabilidad presupuestaria.

Semestre Europeo: mayor coordinación de las políticas económicas

Por otro lado, en dicho estudio también se hacía referencia a la necesidad de racionalizar y reforzar el Semestre Europeo, centrando más los objetivos y acentuando su función política, sobre la base de los tres pilares anteriormente señalados. En concreto, la Comisión señalaba que el Semestre Europeo debería estar más focalizado y perseguir el fortalecimiento de la economía social de mercado y aumentar la eficacia de la coordinación de la política económica. Para ello definía un nuevo ciclo en el que se simplificaría la aportación de la Comisión y se reducirían las obligaciones de información de los Estados miembros, haciendo, al mismo tiempo, que el proceso fuese más abierto y multilateral.

Así, el Semestre Europeo de 2015 adelantó por primera vez a febrero la publicación de los informes de los Estados miembros, y a mayo la publicación de las propuestas de recomendaciones específicas por país por parte de la Comisión.

Por otra parte, el Estudio Prospectivo se acompañaba del Informe del Mecanismo de Alerta sobre el procedimiento de desequilibrio macroeconómico[22]. En dicho documento, la Comisión manifestó que, en general, se estaban corrigiendo los desequilibrios, pero en algunos Estados miembros persistían grandes riesgos. En concreto,

21. Comisión Europea (2014), *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Unión Europea para 2015: un nuevo impulso en materia de empleo, crecimiento e inversión,* COM (2014), 800 final, de 13 de noviembre de 2014.

22. Comisión Europea (2015), *Semestre Europeo 2015: evaluación de los retos de crecimiento, prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos en virtud del Reglamento (UE) núm. 1176/2011,* COM (2015) 85 final, de 26 de febrero de 2015.

dieciséis Estados miembros, entre ellos España, presentaban desequilibrios macroeconómicos y cinco de ellos desequilibrios excesivos (Bulgaria, Croacia, Francia, Italia y Portugal)[23].

Por otro lado, a pesar de que los cambios en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, en la línea de reducir la asimetría entre los Estados miembros, implican examinar tanto a los Estados que registran de modo persistente elevados déficit por cuenta corriente como a los que acumulan grandes superávit por cuenta corriente, sigue existiendo cierta asimetría, sobre todo por el escaso cumplimiento por parte de los Estados miembros de poner en marcha medidas concretas que contribuyan a fortalecer la demanda interna y así dinamizar la economía europea en su conjunto. De hecho, la Comisión Europea señaló de forma específica a Alemania, en situación de desequilibrio por exceso de superávit comercial, y que seguía sin mejorar de forma tangible dicho desequilibrio y sin dar una respuesta política suficiente[24].

Con vistas al Semestre Europeo 2016, se estableció un procedimiento de desequilibrio macroeconómico reforzado[25] orientado exclusivamente a cuestiones prioritarias clave de relevancia social y macroeconómica, aclarando los criterios que articulan las decisiones y explicando mejor el vínculo entre la naturaleza de los desequilibrios y cómo se abordan en las recomendaciones específicas por cada país para establecer una mejor definición del reparto de tareas, responsabilidades y rendición de cuentas de todos los actores involucrados.

Asimismo, se decidió prestar mayor atención a los aspectos sociales y el empleo[26], para lo cual la Comisión se propuso añadir tres indicadores (tasa de actividad, desempleo juvenil y desempleo de larga duración) a los once parámetros utilizados hasta entonces en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (cuadro I-7) y acordó que los Informes por país tendrían también en cuenta la equidad social. A este respecto, la Comisión realizó la primera evaluación de impacto social en el Memorando de Entendimiento griego, habiendo manifestado que continuará con esta práctica en cualquier futuro programa europeo de apoyo a la estabilidad.

Por su parte, el Estudio Prospectivo Anual para 2016[27], presentado a finales de 2015, señalaba que la economía de la Unión Europea estaba experimentando una recuperación moderada y se esperaba una aceleración gradual en el ritmo de actividad a lo largo del año. También constataba que el desempleo había disminuido, pero todavía se situaba

23. En mayo de 2015 la Comisión decidió no recomendar al Consejo el inicio del procedimiento de desequilibrio excesivo contra estos países, según el cual se contempla la posibilidad de llegar a imponer al Estado miembro una multa anual del 0,1 por 100 del PIB.

24. Comisión Europea (2015), *Semestre Europeo 2015: evaluación...; op. cit.*

25. Véase Comisión Europea (2015), *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria,* COM (2015) 600 final, de 21 de octubre de 2015.

26. Para un mayor detalle, véase en esta misma Memoria, capítulo II, apartado 1.2.1.

27. Comisión Europea (2014), *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia,* COM (2015), 690 final, de 26 de noviembre de 2015.

CUADRO I-7. INDICADORES DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO

Desequilibrios externos y competitividad	**Valores de referencia**
Saldo de la balanza por cuenta corriente en % del PIB (media de 3 años)	–4%/6%
Posición de inversión internacional neta (% del PIB)	–35%
Tipo de Cambio Real Efectivo (TCRE) (42 países industrializados, deflactor del PIB), variación porcentual (3 años)	±5% y ±11%
Cuotas del mercado de exportación, variación porcentual (5 años)	–6%
Costes laborales unitarios (CLU) nominales	9% y 12%
Desequilibrios internos	
Precios de la vivienda deflactados (variación porcentual interanual)	6%
Flujo de crédito al sector privado (consolidado en % del PIB)	14%
Deuda del sector privado (consolidada, en % del PIB)	133%
Deuda de las administraciones públicas (en % del PIB)	60%
Tasa de desempleo, media de 3 años	10%
Pasivos totales del sector financiero (variación porcentual interanual)	16,5%
Tres nuevos indicadores	
Variación tasa actividad (3 años)	–0,2%
Variación tasa desempleo larga duración	0,5%
Variación tasa desempleo juvenil	2%

Fuente: Comisión Europea.

en niveles elevados. Además, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos en algunos Estados miembros dificultaban el crecimiento y el empleo. Los resultados económicos y las condiciones sociales, así como la aplicación de las reformas seguían siendo desiguales. En este contexto, la Comisión señaló para 2016 la importancia de consolidar la recuperación y fomentar la convergencia económica y social para hacer frente a las disparidades económicas y sociales entre los Estados miembros y dentro de las sociedades. Para ello, la Comisión recomendó centrarse en los tres pilares ya identificados para la política económica y social de la Unión Europea: relanzar la inversión, continuar con las reformas estructurales y políticas fiscales responsables.

Avances alcanzados en relación con la gobernanza económica de la Unión Europea

Entre las prioridades de la Comisión Europea, expresada también en sus orientaciones políticas, está el conseguir una Unión Económica y Monetaria (UEM) más profunda y más justa. El «Informe de los cinco presidentes», señalado anteriormente, contenía un plan con medidas concretas para profundizar en la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de julio de 2015 y completarla en 2025 a más tardar. Algunas de las medidas debían emprenderse en los próximos años, como el logro de la Unión Bancaria con la introducción de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, y otras, en cambio, se orientaban a más largo plazo, llegando a afectar incluso a la soberanía de los Estados miembros del euro, como podría ser la creación de un futuro Tesoro de la zona del euro.

En este contexto, el CES abordó el Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*[28], que trataba de ofrecer una revisión del avance en el logro de un marco de gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, continuando así con los objetivos recogidos en sendos Informes realizados por el CES en los últimos años sobre la gobernanza europea[29]. El Informe CES 1/2016 se centraba en los avances logrados (recuadro I-2) en los dos últimos años en cada uno de los cuatro pilares sobre los que se apoya el marco de gobernanza económica en la UEM.

Continúa el tono expansivo de la política monetaria

El BCE continuó en 2015 con el tono expansivo de la política monetaria, manteniendo los tipos de interés en los niveles fijados en septiembre de 2014 y poniendo en marcha un nuevo programa de compra de activos públicos y privados.

Respecto a los tipos de interés, y dentro del escaso margen que suponía tener unos tipos de interés en niveles mínimos[30], el BCE mantuvo el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, en el 0,05 por 100, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito en el 0,3 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito se mantuvo en el –0,2 por 100[31].

Asimismo, continuando con la línea iniciada en junio de 2014 con la puesta en marcha de distintas medidas no convencionales de expansión de la liquidez que, sin embargo, no habían resultado suficientes como para expandir el balance del BCE hasta los niveles pretendidos y contribuir así a la recuperación del crédito, la autoridad monetaria anunció en enero de 2015 un nuevo programa de compra de activos.

Este programa, que se inició en marzo de 2015, consistía en la compra, en el mercado secundario, de activos públicos denominados en euros, emitidos por gobiernos y agencias de la zona euro e instituciones europeas con vencimientos de entre 2 y 30 años[32]. La inyección de liquidez prevista con este nuevo programa era de 60.000 millones de euros mensuales hasta septiembre de 2016, fecha prevista inicialmente para la finalización del programa, aunque esta quedaba condicionada a que el Consejo de Gobierno del BCE considerara que la inflación hubiera recuperado una trayectoria compatible con el objetivo de la política monetaria.

28. Aprobado en la Sesión del Pleno ordinario de 24 de febrero de 2016.
29. Véase 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*.
30. Véase Memoria CES 2014, epígrafe 2.2.
31. El tipo de interés negativo se aplica también al nivel medio de las reservas que sobrepase las reservas mínimas obligatorias y otros depósitos mantenidos con el Eurosistema.
32. En el caso de países sujetos a programas de ajuste de la Unión Europea y el FMI, aplicarán criterios de admisibilidad adicionales.

RECUADRO I-2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 1/2016, ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA

Marco financiero integrado	Se han producido nuevos desarrollos en el marco de la Unión Bancaria que suponen un paso importante, pero en cualquier caso todavía incompleto, por lo que deberían agilizarse algunos aspectos de cara a culminar el objetivo de lograr la Unión Bancaria en los plazos establecidos.
	Se han iniciado los trabajos para avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, con el objetivo de aumentar la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, favorecer el crecimiento y la creación de empleo, y ofrecer oportunidades de inversión adicionales a los ahorradores y mayor rentabilidad de sus inversiones.
Marco presupuestario integrado	Los avances se circunscriben a la creación de un Consejo Fiscal Europeo Independiente, consultivo de la Comisión Europea, para evaluar el cumplimiento del marco de gobernanza fiscal en los Estados miembros y asesorar al ejecutivo comunitario sobre el adecuado saldo fiscal cíclico de la zona euro y la coherencia con el mismo de los saldos fiscales nacionales.
	No se han producido avances en cuanto al refuerzo del presupuesto comunitario y establecimiento de algún mecanismo para mutualizar deuda pública, e incluso se ha cerrado *sine die* esta posibilidad.
Marco integrado de política económica y social	El CES sigue considerando necesario que se refuerce la coordinación de las políticas económicas y sociales, y que estas vayan orientadas a profundizar el mercado único y preservar el modelo social europeo. El empleo y la cohesión social siguen subordinados a la evolución económica y financiera, y ello se traduce en avances asimétricos en el ámbito de la gobernanza.
	En el ámbito de la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos y riesgos asociados se han producido ciertos avances: refuerzo del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, mayor atención a los aspectos sociales y empleo, y adelanto de fechas en la presentación de los informes de los Estados miembros y propuestas de la Comisión, dando mayor margen al diálogo con los Estados miembros.
	Respecto a la creación de los Consejos nacionales de competitividad previstos y aunque el objetivo declarado por la Comisión no sea el de armonizar las prácticas y las instituciones encargadas de la fijación de salarios de los distintos países ni interferir en ellos o en el papel de los interlocutores sociales, el CES quiere expresar una gran preocupación e inquietud porque finalmente dicha posibilidad se haga realidad.
	Ha habido avances sustanciales y acelerados en relación con la armonización tributaria y la lucha contra el fraude y la elusión fiscal transfronteriza, pero no en relación con el establecimiento de una base imponible común consolidada del impuesto de sociedades, aunque sí existe un compromiso firme para avanzar en el mismo, ni tampoco en relación al establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras europeo.

RECUADRO I-2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 1/2016, ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA *(continuación)*

Legitimidad democrática y consolidación institucional	Han persistido las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea observadas años atrás y relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutiva para hacer frente a los retos que se les presentan.
	Estas deficiencias institucionales han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias, un profundo déficit democrático y una notable pérdida de peso específico de la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional.
	Los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el escenario de crisis han provocado un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea.
	No se han producido avances en la clarificación y simplificación de los procesos de toma de decisiones y el aumento del poder decisorio del Parlamento Europeo, ni tampoco en el fortalecimiento de las instituciones comunitarias a fin de restar peso a la intergubernamentalidad decisoria existente en la Unión.

Fuente: Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea.* Aprobado en sesión de Pleno de 24 de febrero de 2016.

Este programa, más allá de reforzar el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria y mantener el tono acomodaticio de la misma, resultó una medida sustancial para apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. De hecho, el anuncio de la puesta en marcha de estas medidas tuvo efectos positivos propiciando una corrección de las expectativas de inflación a medio plazo y una mayor depreciación del euro. Asimismo, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo e indicadores de confianza reflejaron desde los primeros meses de 2015 el impacto de esta decisión, contribuyendo a relajar las condiciones de financiación y, especialmente, a reducir el coste del crédito bancario.

La puesta en marcha de un programa de estas características no estaba exento de dudas, sobre todo respecto al sistema de distribución de riesgos definido por el BCE. Del total de activos, el 20 por 100 estarían sujetos a un régimen de distribución de riesgos compartidos, asumiendo las pérdidas el Eurosistema (un 12 por 100 son valores de

instituciones europeas y un 8 por 100 compras del BCE), mientras que para el 80 por 100 restante serían asumidos por cada banco central en función del emisor de los mismos. Esto podría derivar en efectos negativos sobre la fragmentación financiera de la zona euro, cuando precisamente reducir ésta ha sido uno de los objetivos que ha motivado la adopción de numerosas medidas durante la crisis y que está en el trasfondo de la necesidad de profundizar en la Unión Bancaria.

Desde el verano se constataron ciertos riesgos, sobre todo debido a factores externos al área euro, que empezaron a limitar el efecto de las medidas de inyección de liquidez. Finalmente, en diciembre de 2015, el BCE anunció un nuevo paquete de estímulos, que incluía una reducción del tipo de interés de la facilidad de depósito hasta el –0,3 por 100, manteniendo inalterados el tipo de interés de las operaciones principales de financiación y el tipo de interés de la facilidad de crédito.

Respecto al programa de compra de activos, el BCE extendió su utilización seis meses más hasta marzo de 2017, ya que seguía sin reactivarse el crédito suficientemente, admitiendo además la compra de bonos emitidos por entidades locales y regionales de la zona euro, lo que supuso ampliar tanto la duración del programa como los activos susceptibles de ser comprados. Además, se señaló la intención de mantener el programa hasta que se observase un ajuste sostenido de la evolución de la tasa de inflación compatible con la referencia del 2 por 100. Finalmente, se anunció la reinversión por tanto tiempo como fuera necesario de los importes de los títulos adquiridos en el marco del programa a medida que fuesen venciendo[33].

Sin embargo, estas decisiones no fueron suficientes dado que los mercados habían descontado una ampliación en el volumen de liquidez proporcionada por este programa que no se produjo. Si bien el BCE reconocía que las medidas no convencionales estaban teniendo un impacto favorable sobre la liquidez del sistema bancario y reforzarían la orientación futura de la política monetaria, también señaló que persistían riesgos a la baja derivados de una mayor incertidumbre. De ahí que en marzo de 2016, el BCE haya adoptado un nuevo paquete de medidas de política monetaria (recuadro I-3).

Avance en la Unión Bancaria: puesta en marcha del Mecanismo Único de Resolución

Durante el año 2015 se avanzó en el desarrollo de la Unión Bancaria, proyecto que se había lanzado en 2012 para acabar con la fragmentación financiera y romper el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria en la zona euro, y por tanto para avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria. De hecho, el «Informe de los cinco presidentes», establecía el logro de la Unión Bancaria en 2017.

Como se señaló en la anterior edición de esta Memoria[34], a finales de 2014 se había puesto en marcha el Mecanismo Único de Supervisión, que suponía un impulso

33. Las estimaciones del BCE indican que la mayor duración del programa, junto con la política de reinversión, supondrá un incremento de la liquidez de 680.000 millones de euros hasta 2019.

34. Véase Memoria CES 2014, epígrafe 2.2.

RECUADRO I-3. MEDIDAS DE POLÍTICA MONETARIA ANUNCIADAS EN MARZO DE 2016

1. Reducción del tipo de interés de las operaciones principales de financiación al 0 por 100, desde la operación del 6 de marzo de 2016.
2. Reducción del tipo de interés de la facilidad de crédito en 5 puntos básicos, resultando un tipo del 0,25 por 100, con efectos desde el 6 de marzo de 2016.
3. Reducción del tipo de interés de la facilidad de depósito en 10 puntos básicos, resultando un tipo del –0,4 por 100, con efectos desde el 6 de marzo de 2016.
4. Ampliación desde abril de 60.000 a 80.000 millones el volumen de deuda mensual que se puede comprar en el marco del programa de compra de activos públicos y privados.
5. Ampliación a los bonos corporativos de los activos elegibles de la compra en el programa de compra de deuda.
6. En junio se pondrán en marcha cuatro nuevas operaciones de financiación a largo plazo con objetivo definido.

Fuente: BCE.

fundamental para el avance hacia la Unión Bancaria, por el cual el BCE asumía la función de supervisión prudencial en la zona euro.

Ya en 2015, el 1 de enero entró en funcionamiento el Mecanismo Único de Resolución (MUR), configurado como un sistema integrado de autoridades nacionales de resolución y liderado por la Junta Única de Resolución, que actúa como autoridad común. El objetivo de este nuevo mecanismo es garantizar que las quiebras bancarias que puedan suceder en un futuro se gestionen de forma eficiente, con costes mínimos para el contribuyente y la economía real, a través de una política de resolución eficaz[35].

Sin embargo, este mecanismo no estuvo plenamente operativo hasta la puesta en marcha del Fondo Único de Resolución[36], que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2016 y que constituye el respaldo financiero a los procesos de resolución[37]. La dotación del

35. Este marco de resolución común de crisis bancarias se apoya en la Directiva sobre reestructuración y resoluciones bancarias (Directiva 2014/59/UE), aprobada en mayo de 2014 y que entró en vigor el 1 de enero de 2015, a excepción de los procedimientos de recapitalización interna establecidos que serían aplicables a partir de 2016, y en la que se definen los principios básicos para gestionar los problemas de viabilidad de los bancos.
36. Para un mayor detalle en relación al Fondo Único de Resolución, véase el Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*.
37. La negociación para llegar a un acuerdo entre los Estados miembros sobre la aportación y uso del Fondo fue complicada y finalmente se articuló por la vía de un Acuerdo Intergubernamental. La fecha límite para ratificar este Acuerdo era el 30 de noviembre de 2015, de forma que el 1 de enero de 2016 estuviese listo para iniciar su andadura.

Fondo quedó establecida en 55.000 millones de euros (el 1 por 100 de los depósitos garantizados), en base a la contribución realizada por los bancos a lo largo de ocho años. La mutualización sería plena en ese momento y mientras tanto sería progresiva y más acelerada los primeros años (el primer año del 40 por 100, el segundo del 60 por 100 y el tercero del 70 por 100).

Por otro lado, se han producido algunos avances relativos a la definición y puesta en marcha de un sistema común de cobertura de depósitos, recogidos en una propuesta concreta que la Comisión Europea presentó en noviembre de 2015[38] y que establecía la creación de un sistema europeo de garantía de depósitos en tres fases progresivas hasta 2024, momento en que el sistema estaría completo. En una primera fase, hasta 2020, el sistema funcionaría como un reaseguro, de forma que los fondos de garantía de depósitos nacionales solo podrían recurrir a este cuando hubiesen agotado sus recursos propios y los fondos proporcionados solo alcanzarían un determinado nivel. En una segunda fase, el sistema se mutualizaría progresivamente, estableciendo un sistema de coaseguro, lo que en la práctica significaría que se podría recurrir al sistema europeo de garantía en paralelo al sistema nacional. Finalmente, en 2024 se alcanzaría el grado de mutualización máxima y el sistema europeo de garantía de depósitos aseguraría plenamente los sistemas nacionales.

No obstante, esta propuesta tan solo abre el debate al respecto de cómo debería configurarse un esquema de garantía de depósitos, ya que todavía no cuenta con el respaldo de todos los Estados miembros.

Un paso más: la Unión del Mercado de Capitales

Una vez que se han dado pasos importantes en el desarrollo de la Unión Bancaria, ha aparecido un nuevo objetivo en el horizonte, avanzar en la Unión del Mercado de Capitales para poder alcanzar un marco financiero integrado en la Unión Económica y Monetaria. Este proyecto no solo alcanza a los países que forman parte de la zona euro sino que abarca a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El objetivo de la Unión del Mercado de Capitales es establecer un mercado financiero integrado, con el fin de aumentar la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, que favorezca el crecimiento y la creación de empleo y ofrezca oportunidades de inversión adicionales a los ahorradores y una mayor rentabilidad de sus inversiones. Se busca reforzar el papel de los mercados de capitales en la financiación de la inversión en la Unión, sin obviar el papel fundamental que también desempeña la financiación bancaria. De hecho, supone un cambio estructural significativo para el sistema financiero europeo que, tradicionalmente, ha sido muy dependiente de la financiación bancaria y en el que ahora se busca aumentar el peso de otras fuentes de financiación alternativas como los mercados de

38. Comisión Europea, *Hacia la culminación de la unión bancaria,* COM (2015) 587 final, de 24 de noviembre de 2015.

capitales, el capital riesgo, la microfinanciación colectiva o el sector de gestión de activos.

En febrero de 2015 la Comisión Europea presentó el *Libro Verde sobre la Unión de los Mercados de Capitales*[39] y lanzó una consulta pública sobre las medidas necesarias para desbloquear las inversiones en la Unión Europea y crear un mercado único de capitales. En base a los resultados obtenidos de dicha consulta, en septiembre de 2015 la Comisión Europea presentó un Plan de Acción[40] para poder avanzar en la Unión de los Mercados de Capitales, poner fin a la fragmentación y lograr un sistema financiero integrado con el objetivo de 2019.

Política fiscal

Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, el hecho de que un buen número de Estados miembros, a pesar de haber desarrollado políticas decididas de reducción del gasto público y de aumento de impuestos, no hubiera logrado cumplir los objetivos de déficit público en 2013, derivó en una ampliación de los plazos para que los Estados con mayores dificultades desarrollaran con algo más de holgura temporal sus políticas de consolidación fiscal. De esta manera se han ido revisando al alza los objetivos de ajuste fiscal a medio plazo de algunos Estados a medida que se evidenciaba la imposibilidad de cumplirlos.

RECUADRO I-4. PLAN DE ACCIÓN PARA LA UNIÓN DE LOS MERCADOS DE CAPITALES

Objetivos	Mejorar el acceso a la financiación en especial para las pymes y los proyectos de infraestructuras.
	Fomentar la diversificación de las fuentes de financiación.
	Mejorar la eficiencia de los mercados centrando el foco en los intermediarios, las infraestructuras de mercado y el marco legal referente al gobierno corporativo, las leyes de insolvencia y la política impositiva.
Principios clave	Crear más oportunidades para los inversores, movilizando mayor capital y canalizándolo hacia todas las empresas, incluidas las pymes, y hacia los proyectos de infraestructuras que lo necesiten.
	Conectar financiación y economía real; este proyecto beneficiará a todos los Estados miembros, que saldrán beneficiados con la canalización de capitales e inversiones hacia sus proyectos.
	Fomentar un sistema financiero más estable y capaz de enfrentar los riesgos de crisis financieras, reduciendo la exposición de los ciudadanos y empresas europeas a la eventual inestabilidad de los mercados financieros.
	Profundizar en la integración financiera y aumentar la competencia.

Fuente: Comisión Europea (2015), *Action Plan on Building a Capital Markets Union,* COM (2015) 468, de 30 de septiembre.

39. Comisión Europea, *Libro Verde, Construir una Unión de los Mercados de Capitales,* COM (2015) 63 final, de 18 de febrero.

40. Comisión Europea, *Plan de acción para la creación de un mercado de capitales,* COM (2015) 468 final, de 30 de septiembre de 2015.

Además, en enero de 2015, la Comisión Europea[41] propuso hacer una lectura menos rígida de las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) para permitir una cierta holgura fiscal a los Estados miembros, siempre que las desviaciones de los objetivos fuesen orientadas a estimular la inversión pública en sectores estratégicos y a realizar reformas estructurales con efecto positivo sobre el crecimiento. Asimismo, se establecían una serie de pautas para tener en cuenta de manera más precisa la posición cíclica de cada Estado a la hora de fijar su senda de ajuste fiscal a medio plazo.

No obstante, se trata de un replanteamiento que se queda muy corto, dadas las necesidades de política fiscal menos restrictiva en la zona euro en general y en los Estados más endeudados, en particular. Así, solo se permite la desviación temporal de la senda de ajuste fiscal como consecuencia de la realización de inversiones públicas en el marco de proyectos cofinanciados por la Unión Europea y, en el caso de reformas estructurales, como la reforma del sistema de pensiones, cuando sean de envergadura, tengan un impacto positivo a largo plazo sobre las finanzas públicas y se desarrollen completamente.

Pero es que, además, solo se podrán beneficiar de estas cláusulas relativamente más permisivas los Estados que se encuentren en la vertiente preventiva del PEC, es decir, que no son aplicables a aquellos que tengan un déficit superior el 3,0 por 100 del PIB, que son precisamente los que más necesitan estimular su economía, dada su posición cíclica. De hecho, como se recoge en el Informe CES 1/2016, la aplicación de estas disposiciones más flexibles debería extenderse también a los países sujetos a la vertiente correctiva del PEC para reforzar sus posibilidades de movilizar inversión pública hacia proyectos clave para el crecimiento y el empleo.

La única cláusula de flexibilidad introducida aplicable a todos los Estados, con independencia de la magnitud de sus desequilibrios fiscales, se refiere a las aportaciones que los mismos realicen al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), del que se da cuenta en un apartado posterior. Se señala así que tanto en la vertiente preventiva como en la correctiva, las contribuciones de los Estados miembros, o de bancos nacionales de fomento al FEIE o a plataformas de inversión temáticas o plurinacionales creadas para la ejecución del Plan de Inversiones, se considerarán acciones puntuales y, por tanto, no se tendrán en cuenta a la hora de fijar y evaluar el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal en los Estados miembros.

El Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas

El desplome del volumen de inversiones públicas y privadas en la Unión Europea, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de los Estados y del elevado endeudamiento privado, sobre todo en los países más afectados por la crisis, y el impacto negativo que ello supone para la recuperación

41. Comisión Europea, *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento,* COM (2015) 12 final, de 13 de enero de 2015.

económica, la creación de empleo, las perspectivas de crecimiento a largo plazo y la competitividad, se ha convertido en una preocupación central de la Unión Europea.

Por ello, la nueva Comisión Europea, que inició su andadura en 2014, tomó la iniciativa de la política económica con un cambio fundamental al anunciar a finales de 2014 un Plan de Inversiones para Europa[42]. Este Plan, también conocido como «Plan Juncker» es un paquete de medidas dirigido a desbloquear la inversión pública y privada para lograr tres objetivos: 1) imprimir un impulso adicional a la recuperación económica y contrarrestar la caída de las inversiones; 2) dar un paso decisivo para satisfacer las necesidades a largo plazo de la economía europea; y 3) reforzar la dimensión europea del capital físico, humano y tecnológico, así como de las interconexiones que resultan esenciales para el desarrollo del mercado único. El Plan contemplaba también la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), de un portal transparente de proyectos de inversión a escala de la Unión (Portal Europeo de Proyectos de Inversión) y de un centro de asesoramiento de inversiones (Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión), así como la supresión de obstáculos a la inversión y la mejora del marco normativo. En junio de 2015 se aprobó el Reglamento que daba efectividad jurídica a esta propuesta[43].

El FEIE pretende respaldar financieramente (mediante préstamos, capital y garantías) las inversiones realizadas en la Unión, o hechas por entidades radicadas en la Unión, con incidencia en el ámbito de aplicación de la Política Europea de Vecindad. Más en concreto, se pretende respaldar con la garantía de la Unión Europea inversiones de largo plazo en sectores estratégicos y, por otro lado, facilitar el acceso a la financiación de riesgo a las pymes y a las entidades de mediana capitalización (hasta 3.000 empleados). Para ello, el Fondo cuenta con una garantía europea inicial de 21.000 millones de euros con cargo al presupuesto de la Unión Europea (8.000 millones de euros consignados en el presupuesto de la Unión Europea en apoyo de una garantía de 16.000 millones de euros) y a las reservas del BEI (5.000 millones), que permitirá a este último conceder préstamos por valor de 61.000 millones de euros utilizando su modelo de negocio normal. Con este capital financiero inicial se pretende alentar la participación de inversores públicos y privados, y multiplicar por cinco la inversión en un plazo de tres años, estimándose al final una movilización total de recursos por valor de 315.000 millones de euros.

El respaldo del FEIE debe respetar el criterio de «adicionalidad», es decir, debe apoyar operaciones que subsanen las disfunciones del mercado financiero o situaciones de inversión subóptimas, por tratarse de proyectos con perfiles de riesgo elevado, a las que

42. Comisión Europea, *Un plan de inversiones para Europa,* COM (2014) 903 final, de 26 de noviembre de 2014.

43. Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015. *Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1291/2013 y (UE) núm. 1316/2013.*

los instrumentos financieros existentes no pueden dar respuesta. Además, no se establecen límites en cuanto a la dimensión de los proyectos y tampoco se establecen asignaciones sectoriales o territoriales previas, aunque el Comité de Dirección del Fondo[44] podrá establecer límites indicativos de diversificación geográfica y sectorial.

Por su parte, el Comité de Inversiones del FEIE se encargará de evaluar los proyectos de inversión, aprobar el apoyo de la garantía de la Unión Europea, así como las operaciones con las plataformas de inversión y los bancos nacionales de fomento[45].

El Informe CES 3/2012 y la revisión realizada en el Informe CES 1/2014 ya ponían de manifiesto la necesidad de impulsar, desde las instituciones comunitarias, medidas expansivas de estímulo de la demanda a través de la inversión pública[46]. Asimismo, el reciente Informe CES 1/2016 valora positivamente la puesta en marcha del Fondo, pero también señala algunos aspectos que, en la práctica, podrían minimizar su eficacia real (recuadro I-5).

RECUADRO I-5. CONCLUSIONES DEL INFORME CES 1/2016 EN RELACIÓN AL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS

1. La reciente creación del FEIE como respuesta a la crisis de demanda e inversión en la Unión Europea, siendo positiva, llega tarde y resulta claramente insuficiente para propiciar el impulso fiscal que necesita Europa, dada la parquedad de recursos públicos movilizados.
2. El desarrollo de las inversiones estratégicas que contempla la iniciativa dependerá, por tanto, de que se logre movilizar capital privado a gran escala, lo que convierte al criterio de rentabilidad privada en el principal argumento para la selección de proyectos, quedando relegadas las consideraciones de rentabilidad colectiva, ya sean de índole social, medioambiental o de cohesión territorial.
3. La ausencia de asignaciones sectoriales y territoriales previas plantea un elevado riesgo de que la iniciativa beneficie fundamentalmente a las grandes empresas transnacionales (europeas o no) con mayor capacidad de financiación en los mercados, y que se concentren las inversiones en los territorios de la Unión Europea más desarrollados y con sectores públicos económicamente más fuertes.

44. El Comité de Dirección del FEIE, formado por tres miembros de la Comisión y uno del BEI, determinará la orientación estratégica del fondo y su perfil de riesgo, así como las políticas y los procedimientos operativos, y las normas aplicables a las operaciones efectuadas con las plataformas de inversión y los bancos nacionales de fomento.
45. Para realizar la evaluación de los proyectos, deberá tener en cuenta una serie pormenorizada de indicadores cuantitativos y cualitativos, definidos por la Comisión y agrupados en cuatro pilares distintos: contribución a los objetivos estratégicos del FEIE, calidad y viabilidad del proyecto, contribución técnica y financiera del BEI y del FEIE e indicadores complementarios.
46. Véase Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza en la Unión Europea y crecimiento,* e Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012.*

RECUADRO I-5. CONCLUSIONES DEL INFORME CES 1/2016 EN RELACIÓN AL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS *(continuación)*

4. No parece que el FEIE pueda ser el instrumento más adecuado para propiciar el necesario impulso fiscal en los territorios donde la crisis económica y social es más profunda y que son, además, los que cuentan con menos margen presupuestario para apoyar, desde sus sectores públicos respectivos, los proyectos de inversión necesarios para fomentar el desarrollo sostenible de sus economías.
5. El hecho de que la vigencia del Fondo sea, en principio, de tan solo tres años, suscita una preocupación de mayor alcance en relación con la falta de herramientas consolidadas en la Unión Europea que, con visión de largo plazo, puedan hacer frente de manera automática a futuras crisis de demanda e inversión como la actual.

Fuente: Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Desde el punto de vista institucional y político, el año 2015 fue complejo para la Unión Europea como consecuencia, sobre todo, de las complicadas y prolongadas negociaciones con Grecia sobre su tercer programa de rescate y por la crisis de asilo y refugio.

En 2015 persistieron las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea, consecuencia de la insuficiente construcción política e institucional. Cabe recordar que dichas carencias institucionales de la Unión, que se vienen detectando desde el inicio de la crisis, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutiva para hacer frente a los retos que se les presentan[47]. A este respecto, cabe señalar que el sistema decisorio comunitario viene funcionando, en gran medida, desde una lógica intergubernamental, lo que provoca que los Estados miembros ostenten, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en lo que respecta a la toma de decisiones comunitarias de relevancia.

Continúan las deficiencias institucionales de la Unión Europea

Estas deficiencias o disfunciones institucionales de la Unión han generado, entre otros extremos, una cierta falta de apoyo a las instituciones comunitarias; un profundo deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea (déficit

47. Esto es debido, entre otras causas, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros).

democrático)[48], que supone un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo, y que, como se señalará más adelante, ha trascendido a la ciudadanía en forma de desafección hacia Europa, e incluso de crisis de «identidad colectiva europea»; y una notable pérdida de peso específico de la Unión Europea como región, más allá de las presencias nacionales, en la escena internacional (debilidad de la política exterior europea).

Crisis recientes, retos y perspectivas de futuro de la Unión Europea

En estas circunstancias se propicia que las políticas de la Unión Europea se vean lastradas por las demoras derivadas de las dificultades para tomar decisiones operativas e inmediatas ante situaciones acuciantes y que requieran de respuestas efectivas. Es necesario subrayar que el «Informe de los cinco presidentes», citado anteriormente, presenta, como más adelante se apuntará, una batería de propuestas o medidas (de carácter meramente declarativas) en el ámbito de la responsabilidad democrática.

Como consecuencia principal de ese escenario de crisis política e institucional, la Unión se muestra por lo general y habitualmente desbordada y más cuando los problemas a resolver aumentan su complejidad por las diferentes posiciones de los Estados miembros.

Por ello cabe resaltar que, en la actualidad, la Unión Europea se enfrenta, en concreto, a tres desafíos que ha de resolver o gestionar con solvencia, ya que de no ser así el proyecto europeo podría verse notablemente menoscabado. Dichos retos son los siguientes: la crisis de gobernanza comunitaria, que tuvo su momento más álgido con el reciente tercer rescate a Grecia; la crisis de asilo y refugio, que puede socavar la libre circulación de personas dentro de la Unión; y la crisis de vecindad, que desde Ucrania a Siria evidencia la ya citada debilidad de la política exterior europea.

Junto a estos retos, la Unión también ha de abordar de inmediato otras tres cuestiones relevantes: la celebración de un referéndum en Reino Unido acerca de su permanencia o no dentro de la Unión Europea, la recuperación del sentimiento europeísta de los ciudadanos europeos y la finalización de las negociaciones con Estados Unidos sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP).

A continuación se exponen con detenimiento estos retos, no sin antes recordar que para eliminar las actuales deficiencias institucionales de la Unión Europea (crisis institucional), que dificultan, en gran medida, el avance del proyecto europeo, es preciso impulsar una auténtica integración o unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de reglas para supervisar el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos.

48. A este respecto hay que apuntar que, en ocasiones, en el ámbito de las instituciones comunitarias se observa un cierto déficit de transparencia. Este extremo, como más adelante se apuntará, se ha puesto de manifiesto recientemente con ocasión de las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos para la firma del TTIP.

Crisis de gobernanza comunitaria del euro: el tercer rescate a Grecia

En 2015, la última crisis griega, generada a cuenta de su tercer programa de rescate, puso de manifiesto una vez más problemas de gobernanza de la zona euro relacionados tanto con la eficacia como con la legitimidad democrática. La aplicación de políticas de austeridad durante los últimos tiempos ha generado inestabilidad política tanto en los países más castigados por la crisis (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España), como en la Unión Europea en su conjunto, y ha puesto en riesgo la persistencia de una Europa social y democrática, restando sentido a cualquier proyecto de construcción europea.

En agosto de 2015, tras unas prolongadas, complejas y duras negociaciones con Grecia, se logró alcanzar un acuerdo para la aprobación del tercer programa griego de rescate. De no haberse alcanzado, Grecia se habría declarado en suspensión de pagos, con graves perjuicios económicos y políticos para la Unión Europea. A pesar de ello resulta necesario, para evitar más episodios de inestabilidad política en la Unión, que se reforme el proceso de toma de decisiones comunitario en el sentido de dotarlo de mayor legitimidad, lo que exigirá una consolidación de las instituciones democráticas europeas.

Crisis de asilo y refugio

En 2015 se acrecentó la llegada masiva al continente europeo de refugiados que huyen sobre todo de los conflictos armados y del alto grado de pobreza e inestabilidad política existente en sus respectivos países de origen, lo que constituye un desafío de primer orden para Europa, sobre todo desde el punto de vista humanitario.

La Unión Europea se ha mostrado, por lo general, incapaz de resolver esta crisis de manera eficaz y conjunta o cooperativa. Así, los gobiernos europeos han preferido adoptar una solución nacional, antes que una europea, ante este problema. Europa está manteniendo, por el momento[49], abiertas las fronteras interiores mientras deja el control de las exteriores en manos de los distintos gobiernos nacionales[50], como es el caso de Grecia, con una evidente falta de medios para no ver desbordadas sus fronteras. En este sentido, durante el Consejo Europeo ordinario de primavera, celebrado los días 17 y 18 de marzo de 2016, la Unión Europea acordó con las autoridades turcas que todos los nuevos migrantes irregulares, incluidos los refugiados —la mayoría

49. La Comisión Europea, a primeros de marzo de 2016, presentó una hoja de ruta detallada con todas las etapas concretas necesarias para reimplantar, a más tardar en diciembre de 2016, un «Espacio Schengen» totalmente operativo. Esta medida pretendía instaurar un enfoque coordinado o cooperativo europeo de controles fronterizos respetuoso con las normas del «Espacio Schengen».

50. La cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, celebrada en La Valeta (Malta) los días 11 y 12 de noviembre de 2015, consumó la política de cierre de fronteras. En febrero de 2016 los ministros de inmigración de la Unión acordaron que cualquier persona (incluidos los ciudadanos comunitarios) será sistemáticamente inspeccionada en las fronteras exteriores de la Unión, para asegurar que quienes entran o salen del territorio de la Unión no representan un peligro para el orden público y la seguridad.

sirios—, que pasaran de Turquía a las islas griegas serían devueltos a Turquía. Esta medida temporal y extraordinaria se iba a aplicar de conformidad con el Derecho internacional y comunitario. Como contrapartida, la Unión Europea se comprometió con Turquía a desembolsar más rápido los 3.000 millones de euros ya comprometidos en concepto de ayudas a dicho país para la atención de los refugiados, acelerar los trabajos para la supresión de los visados de los ciudadanos turcos que quieran viajar a Europa y relanzar el proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

Por otro lado, resulta también preocupante las decisiones unilaterales que están arbitrando algunos Estados[51] y que, en algunos casos, están propiciando requerimientos aclaratorios de la propia Comisión.

Ante esta situación, Europa necesita un sistema europeo de asilo común con procedimientos armonizados en todo el continente. Asimismo, se ha de poner en marcha en Europa una política de inmigración común y armonizada que sea transparente, proporcional, que permita incidir en las causas fundamentales de los flujos migratorios desde el origen, que considere la integración y la inclusión de los inmigrantes en la sociedad y el mercado laboral y que, sobre todo, sea eficaz.

Crisis de vecindad

Las principales fuentes emisoras de la inestabilidad geopolítica que vive Europa en la actualidad se encuentran tanto en Oriente Próximo (concretamente en Siria) como en el norte de África (en especial en Libia). En estas zonas geográficas la Unión se mostró durante 2015, y se muestra actualmente, incapaz de hacer valer sus intereses y sus principios. El mayor problema de Europa en la gestión de esta crisis de vecindad radica en que esta carece de una política exterior sólida y clara. En consecuencia, ante dicha situación, los Estados miembros son los que están gestionando esta crisis en función de sus respectivos intereses.

En el marco de esta crisis de vecindad, se están poniendo de manifiesto dos de las citadas deficiencias institucionales de la Unión Europea: la intergubernamentalidad decisoria, que se ha visto incrementada en los últimos años en el ámbito comunitario, y el escaso peso específico de la Unión, como región, en la escena internacional.

Por otra parte, cabe señalar que en el conflicto geopolítico de Ucrania (más intenso durante 2014 y la primera mitad de 2015) también se han puesto de manifiesto dichas dos deficiencias institucionales de la Unión Europea. Concretamente, se evidenciaron en la cumbre celebrada en la ciudad de Minsk (Bielorrusia), el 11 de febrero de 2015, entre los presidentes ruso, ucraniano, alemán y francés, con el objetivo de lograr un acuerdo para un alto el fuego en el este de Ucrania.

51. Por ejemplo, que en el mes de febrero de 2016 la consulta en Hungría sobre el asilo a refugiados, incumpliendo la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Una buena gestión de esta crisis de vecindad por parte de la Unión Europea podría contribuir a mitigar, en cierta medida, los efectos de la crisis de asilo y refugio, ya que ambas crisis están íntimamente ligadas o interconectadas.

El referéndum británico

El primer ministro británico, David Cameron, anunció a principios de 2013 que realizaría hacia 2017 una consulta (referéndum) a la ciudadanía de su país acerca de su voluntad de permanecer o no en la Unión Europea. A finales de 2015 se mostró confiado en que la celebración de dicho referéndum pudiera adelantarse y celebrarse así en el mes de junio de 2016.

A pesar de que se trata de un desafío de calado, la Unión Europea no lo abordó con la determinación necesaria hasta el Consejo Europeo de febrero de 2016. En dicho Consejo, se alcanzó un acuerdo que venía a reforzar el «estatus especial» del Reino Unido en la Unión Europea. A cambio, el primer ministro británico se comprometió a hacer campaña a favor de la permanencia de Reino Unido en la Unión en el referéndum cuya celebración finalmente tendría lugar el 23 de junio de 2016.

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo constaba de una serie de disposiciones, que dejarían de existir si el resultado del referéndum en el Reino Unido fuera su salida de la Unión Europea. El acuerdo contenía un conjunto de concesiones por parte de la Unión Europea al Reino Unido en materia de economía, banca, integración de la zona euro, competitividad, reducción de cargas e inmigración y libre circulación de personas.

Cabe señalar la especial relevancia o trascendencia de las concesiones en materia de inmigración y libre circulación de personas por su gran incidencia en el ámbito de la preservación del modelo social europeo, uno de los aspectos característicos y fundamentales de la Unión. Así, esta permitió al Reino Unido principalmente poder discriminar —en adelante— a los trabajadores en función de su nacionalidad y limitar de esta manera las prestaciones sociales de estos (siempre que lleven menos de cuatro años —trabajando— en suelo británico) durante un plazo máximo de siete años (en un principio, Reino Unido solicitaba un plazo de trece años) para, consiguientemente, tratar de restringir la inmigración[52]. No obstante, hay que apuntar que la Unión Europea estableció en el acuerdo una serie de condiciones (salvaguardias) para que el Reino Unido pudiera hacer uso de dicha medida discriminatoria.

En consecuencia, el acuerdo alcanzado entre la Unión y el Reino Unido suscita dudas en cuanto a que si, con el mismo, se pueda acabar generando o profundizando una Unión Europea «a la carta» (que, además, contravenga el modelo social europeo), en el sentido de que se avance hacia una integración europea diferenciada en la que los distintos Estados miembros acaben seleccionando las cuestiones en las que deseen o

52. La Comisión Europea y Alemania fueron las partes que se mostraron más a favor de dichas concesiones al Reino Unido.

no participar. Una vez que el Reino Unido haya dicho sí a su permanencia en la Unión, la Eurocámara legislará y los tribunales, con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a la cabeza, decidirán si, sobre todo, las citadas concesiones en materia de inmigración y libre circulación de personas son compatibles con los valores de la Unión reflejados en los Tratados.

La desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión

Como ya se ha indicado, en la actualidad los europeos pueden estar perdiendo en gran medida la confianza y el interés en la Unión Europea y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, como consecuencia, entre otros aspectos, del déficit democrático y la deficiente gestión comunitaria de la salida de la crisis[53].

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

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

Por todo ello, es preciso recuperar el sentimiento «europeísta» de la ciudadanía, reforzando su identificación y compromiso con la Unión para así no poner en riesgo el proyecto europeo en sí mismo.

Negociaciones para la firma del TTIP

Las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos (ATCI, más conocido por su acrónimo en inglés TTIP) se están llevando a cabo desde junio de 2013. Esta integración comercial espera

53. Además, hay que apuntar que la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión ha despertado recientemente dentro de ella un preocupante sentimiento xenófobo, alentado por determinados partidos políticos eurófobos y populistas que, a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, han ganado más peso o protagonismo en dicha institución y, por tanto, en la escena política comunitaria.

extraer sus máximos beneficios de la armonización regulatoria en los ámbitos del comercio de mercancías y servicios y de las inversiones, más que de la eliminación total de unos aranceles ya de por sí bastante bajos. El objetivo es crear un área económica integrada sin aranceles para manufacturas y productos agrícolas, con escasas excepciones, y una regulación armonizada que favorezca las inversiones y el comercio de servicios y reduzca las barreras burocráticas que encarecen y dificultan las exportaciones.

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

Precisamente, una de las cuestiones que más preocupación suscita entre algunos agentes económicos y sociales que ven con reparos el TTIP es la falta de transparencia en las negociaciones y el acceso limitado a la información sobre el acuerdo. También, que la mencionada armonización de normas comerciales suponga una rebaja o supresión de los estándares regulatorios europeos sobre normativas de derechos laborales, consumo y medio ambiente que no están vigentes en Estados Unidos. De manera específica, los representantes del sector agrícola señalan el riesgo de desaparición del modelo social agrario que impera en Europa, y por la mayor exigencia de los estándares o normas europeas[54].

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

Con todo, otros agentes económicos y sociales mantienen una posición plenamente favorable al TTIP y consideran que sería muy beneficioso para la economía española en general, dado que supondría una fuente adicional de crecimiento del comercio y las inversiones exteriores, que elevaría el PIB, la renta nacional, el consumo, el empleo y la variedad de productos para el consumo.

Avances en relación con la legitimidad democrática y la rendición de cuentas

El CES en su Informe 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea,* ya citado, subrayó los escasos avances que se habían producido en lo relativo a la «Legitimidad democrática y rendición de cuentas» respecto de las propuestas realizadas por este Consejo en anteriores informes (recuadro I-6). Por ello, el CES reiteró la necesidad de avanzar de manera decidida en dichas propuestas.

54. El Parlamento Europeo reconoce la especial sensibilidad del sector agrícola y considera que el TTIP no debe entrañar riesgo alguno para la diversidad cultural y lingüística de la Unión, en particular en el sector de los servicios audiovisuales y culturales, y destaca que los servicios financieros deben incluirse en las negociaciones del TTIP, algo de lo que Estados Unidos no es partidario. Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de mayo de 2013, sobre las negociaciones en materia de comercio e inversión entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

RECUADRO I-6. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME CES 1/2016 SOBRE «LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS»

- No se ha producido ningún resultado en relación a la clarificación y simplificación de los procesos de toma de decisiones y el aumento del poder decisorio del Parlamento Europeo. Además, tampoco se ha logrado reforzar el papel de los parlamentos nacionales en los debates y en las decisiones comunitarias.
- Se han adoptado medidas que venían a aproximar las instituciones comunitarias a los ciudadanos, con nuevas disposiciones normativas en el marco de la transparencia. Esto podría contribuir a que los ciudadanos europeos recuperen el sentimiento «europeísta».
- Pero 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.

Fuente: Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea.*

Respecto a las cuestiones que sí tuvieron reflejo, se puede señalar que las Directrices Políticas de la Comisión Europea para el periodo 2014-2019[55] contenían algunas propuestas de actuación que iban en la línea de las realizadas por el CES en su Informe 3/2012. Concretamente, el presidente de la Comisión Europea se comprometía a mantener con el Parlamento Europeo un fluido diálogo político —no tecnocrático— y a aumentar la transparencia en los contactos con los interesados y los representantes de los grupos de presión. Y atribuía, además, gran importancia a la relación con los parlamentos nacionales, en especial cuando se tratase de aplicar el principio de subsidiariedad.

En 2015 el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016[56] presentaba igualmente algunas medidas. En concreto, señalaba que trataría de que las negociaciones acerca del Programa de mejora de la legislación concluyeran antes de 2015 para incrementar la transparencia en la adopción de decisiones a nivel comunitario; adelantaría su propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio para grupos representativos de interés con influencia en la elaboración de políticas comunitarias; trabajaría para que los parlamentos nacionales tuviesen cada vez más peso en los debates y en las decisiones comunitarias; y continuaría expandiendo los «Diálogos con los ciudadanos» para acercar Europa a los ciudadanos.

También en 2015 el «Informe de los cinco presidentes», ya citado, proponía una serie de medidas o actuaciones concretas dirigidas a incrementar la participación y la responsabilidad y, en última instancia, a avanzar hacia una unión política en Europa.

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

56. Comisión Europea, *Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016: no es momento de dejar las cosas como están,* COM (2015) 610 final, 27 de octubre de 2015.

RECUADRO I-7. RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA, LEGITIMIDAD Y CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL

- Dar un papel clave al Parlamento europeo y los parlamentos nacionales. El informe propone una mayor participación y un mayor control parlamentario a escala nacional y europea, especialmente en lo que se refiere a las recomendaciones específicas por país, los programas nacionales de reforma y el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento.
- Consolidar la representación exterior del euro. El informe señala que la Unión Económica y Monetaria necesita una representación exterior única, debido a que, actualmente, la Unión Europea y la zona del euro todavía no están representadas como una entidad única en las instituciones financieras internacionales, por ejemplo en el FMI.
- Integrar soluciones intergubernamentales en el marco jurídico de la Unión Europea. El informe se refiere concretamente al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, el Pacto por el Euro Plus y el Acuerdo intergubernamental sobre el Fondo Único de Resolución.
- Reforzar el papel del Eurogrupo, lo que a corto plazo podría requerir reforzar su Presidencia y los medios a su disposición. A largo plazo se podría considerar una presidencia a tiempo completo del Eurogrupo.
- Establecer un Tesoro de la zona del euro. El informe apunta que los Estados miembros de la zona euro seguirán decidiendo sobre fiscalidad y la asignación de los gastos presupuestarios de acuerdo con las opciones políticas nacionales. Algunas decisiones deberán tomarse con mayor frecuencia de manera colectiva, al tiempo que se garantiza la responsabilidad y la legitimidad democrática. Un futuro Tesoro de la zona euro podría ser el foro donde se tomarían esas decisiones colectivas.
- Consulta e implicación más sistemática, por parte de los gobiernos, de los parlamentos nacionales y los interlocutores sociales, antes de la presentación anual de los Programas Nacionales de Estabilidad y de Reforma.

Fuente: J. C. Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea,* de 22 de junio de 2015 («Informe de los cinco presidentes»).

3. Economía española

La economía española mostró un notable dinamismo en 2015, recuperando tasas de crecimiento de la actividad y del empleo anteriores a la crisis económica y financiera, en base al buen comportamiento registrado por la demanda interna.

Diversos factores impulsaron el crecimiento del Producto Interior Bruto hasta el 3,2 por 100: algunos de carácter externo y, en gran medida, transitorios, como las medidas de política monetaria del Banco Central Europeo —y sus implicaciones sobre la bajada de los tipos de interés o la depreciación del euro—; o la caída del precio del petróleo. Y otros de carácter interno, como el cambio en el tono de la política fiscal, o la

mejora del empleo y sus efectos sobre la renta disponible de los hogares y sobre la confianza de los agentes económicos.

Entre todos ellos destaca la mejora de las condiciones financieras y del crédito como consecuencia principalmente de la política monetaria expansiva llevada a cabo por el Banco Central Europeo desde 2014, a través del programa de compra de activos, que desde enero de 2015 incluye valores públicos emitidos por gobiernos, agencias e instituciones europeas, y que se habría ampliado hasta finales de marzo de 2017 o una fecha posterior, si fuera necesario. Dicho programa, además de favorecer un importante aumento de la liquidez del sistema, ha contribuido a la depreciación del euro y al mantenimiento de unos bajos tipos de interés a largo plazo. Por otra parte, el tipo de interés aplicable a las operaciones principales de financiación, que durante 2015 se había mantenido en mínimos históricos, en marzo de 2016 se redujo hasta el 0,0 por 100, al tiempo que los tipos de interés de depósitos en el mercado monetario se situaron, en los plazos más cortos, en niveles negativos.

Gracias a los efectos que sobre las entidades de crédito españolas ha tenido la reciente reforma del sistema financiero, esa expansión monetaria se ha traducido en un aumento de las nuevas operaciones de crédito, lo que ha supuesto un revulsivo para la inversión empresarial y el gasto en consumo de los hogares. Además, la reducción de los tipos de interés ha seguido facilitando el proceso de desapalancamiento del sector privado.

Cabe señalar también el descenso en 2015 de la rentabilidad de la deuda pública española a diez años, y su diferencial respecto a la alemana, cerrando el ejercicio en el 1,7 por 100 y en 113 puntos básicos, respectivamente, reflejo, en gran medida, de la mejora de la confianza de los inversores en la economía española.

Otro factor relevante a la hora de explicar la evolución económica en 2015 es el progresivo descenso del precio del petróleo desde finales de 2014, que ha supuesto un incremento de las rentas de los hogares —a través de la caída de los precios de consumo— y una reducción de costes para las empresas. Por el lado del saldo de la balanza por cuenta corriente, la caída del precio del petróleo, en un país como España, de elevada dependencia energética, ha favorecido una reducción del déficit energético. Esto, unido al dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios —en un contexto de depreciación del tipo de cambio del euro, de nuevas ganancias de competitividad precio, y de mejora de la demanda de los principales socios comerciales—, ha contribuido al aumento del superávit de la balanza comercial y, con ello, al incremento de la capacidad de financiación de la economía respecto al resto del mundo.

En el ámbito interno, el comportamiento de la ocupación —que registró un avance en términos de empleo equivalente a tiempo completo del 3,0 por 100— fue determinante en la mejora de la confianza de los agentes económicos y de la demanda interna, si bien, la moderada evolución de los salarios, unida al aumento de la

temporalidad[57], ha hecho que el impacto del aumento de la ocupación sobre la renta disponible de los hogares haya sido limitado.

Otro factor que explica en gran medida el avance del PIB en 2015 es la extraordinaria evolución del sector turístico, alentado por la mejora de la situación económica de los principales países de origen del turismo extranjero (mayormente de la Unión Europea), por la depreciación del euro (en lo que concierne a los turistas no comunitarios) y, sobre todo, por la inestabilidad política de los principales países competidores en el Mediterráneo.

Finalmente, cabe destacar los efectos positivos que sobre la demanda interna ha tenido el cambio en la orientación de la política fiscal, desde el carácter contractivo que predominó desde el año 2010, a otro ligeramente expansivo en 2015, con especial incidencia de la reforma fiscal del IRPF y del impuesto sobre sociedades que entró en vigor el 1 de enero de 2015. De este modo, las Administraciones públicas aportaron crecimiento a la economía española, tanto a través del gasto en consumo, como de la inversión pública, en base a la mejora de la actividad y de los costes de financiación, y una vez ampliado, además, el plazo otorgado a España para la corrección del déficit excesivo. Sin embargo, en este contexto el déficit público se redujo únicamente ocho décimas respecto al año anterior, hasta el 5,1 por 100 del PIB (incluyendo la ayuda financiera), incumpliendo nuevamente el objetivo, fijado en el 4,2 por 100 para 2015. Por su parte, el nivel de deuda se sitúa ya en el entorno del 100 por 100 del PIB (el 99,2 por 100).

En definitiva, la economía española mostró un comportamiento muy dinámico en 2015, superando todas las previsiones, aunque sustentada en unas bases todavía débiles, en tanto que persisten importantes desequilibrios que la hacen especialmente vulnerable ante posibles riesgos. Entre estos desequilibrios cabe destacar los elevados niveles de endeudamiento público y privado, la alta tasa de desempleo, y el nivel de déficit público, todavía alejado del objetivo marcado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Entre los factores de riesgo e incertidumbre que podrían afectar a la recuperación de la actividad económica y del empleo en el corto plazo, se encuentran la desaceleración de las principales economías emergentes, y muy especialmente de China y algunos países de Iberoamérica; la previsible subida de tipos de interés en Estados Unidos; dentro de la Unión Europea: la situación de Grecia y la hipotética salida de Reino Unido; el impacto que los bajos precios del petróleo puede tener sobre las economías de los países productores, factores de carácter geopolítico en diversas zonas en conflicto como Oriente Medio y el Norte de África, o el impacto del embargo ruso sobre el sector agroalimentario de la Unión Europea.

57. La tasa de temporalidad, en términos de la EPA, aumentó entre los años 2014 y 2015 del 24 al 25,1 por 100, mientras que tomando como referencia el cuarto trimestre, el avance fue del 24,2 por 100 al 25,7 por 100.

En el ámbito interno, el principal riesgo proviene de la posibilidad de que la desviación del déficit público acabe afectando a la demanda interna y, en consecuencia, al crecimiento del PIB, por la necesidad de realizar un mayor ajuste. En todo caso, sería conveniente que las Administraciones hicieran un esfuerzo en dar cumplimiento a la senda pactada para la reducción del déficit excesivo, máxime tras haberse ampliado un año más el margen otorgado a España para su corrección.

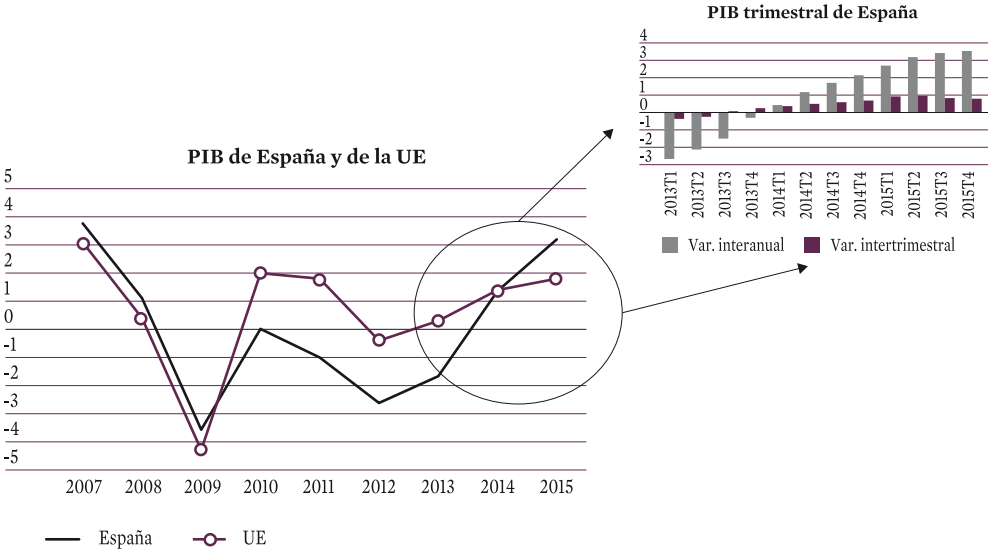
Junto a ello, cabe señalar el riesgo asociado a la incertidumbre política, al tiempo que prevalece la preocupación de la ciudadanía española por la corrupción y el fraude, tal como sigue reflejando el barómetro del CIS[58], en el que este tema se consolida como el segundo de los principales problemas que existen actualmente en España, tras el paro y por delante de los problemas de índole económica y la clase política.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La actividad económica en España, medida a través del Producto Interior Bruto (PIB), registró en 2015 un crecimiento en términos reales del 3,2 por 100, superando ampliamente la tasa del año anterior (1,4 por 100), así como el promedio de la Unión Europea, situado en el 1,8 por 100 (gráfico I-3).

La mejora de las condiciones financieras y del crédito, el aumento de la confianza de los inversores extranjeros en la economía española por las medidas de política

GRÁFICO I-3. EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2015
(Tasa de variación, en porcentaje)



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

58. Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2016. Estudio núm. 3131.

monetaria llevadas a cabo por el BCE —reflejado en la reducción de la prima de riesgo—, la mayor confianza de los agentes económicos ante la positiva evolución del empleo en España, la caída del precio del petróleo y de los tipos de interés, la depreciación del euro, el cambio en el tono de la política fiscal, junto con otros factores internos y externos, explicaron el intenso dinamismo mostrado por la demanda final en 2015. Así, tanto la evolución de la demanda interna en su conjunto, como la de las exportaciones de bienes y servicios, llevaron a un incremento paulatino del PIB interanual desde el 2,7 por 100 del primer trimestre del año, al 3,5 por 100 en el último.

Por segundo año consecutivo, la demanda interna aportó crecimiento al PIB, concretamente 3,7 puntos porcentuales (cuadro I-8). La mayor parte de dicha aportación se correspondió con el gasto en consumo final y, sobre todo, con el gasto de los hogares que, con una participación del 57 por 100 del PIB nominal en 2015, se incrementó un 3,1 por 100, frente al 1,2 por 100 del año anterior. Los factores que más contribuyeron al crecimiento del consumo fueron la mejora de la confianza de los agentes económicos, ante la evolución del empleo y de la economía en general, el aumento de la renta disponible de los hogares, la mayor facilidad de acceso al crédito, la bajada de los tipos de interés o la menor inflación asociada a la caída del precio del petróleo.

La renta bruta disponible aumentó un 2,3 por 100, favorecida por el avance de la remuneración de asalariados derivada fundamentalmente del incremento del empleo, así como por la devolución de parte de la paga extraordinaria eliminada a los empleados de la Administración pública en 2012, y la rebaja impositiva que ha supuesto la reforma del IRPF. Por el contrario, cayeron las rentas de la propiedad percibidas en forma de intereses y dividendos (más de un 15 por 100), mientras que las prestaciones sociales se mantuvieron estancadas.

En cualquier caso, el dinamismo del gasto en consumo de los hogares superó al de la renta bruta disponible, de manera que una parte de dicho gasto fue sufragado con ahorro —la tasa de ahorro volvió a disminuir en 2015, situándose en el 9,4 por 100 de la renta disponible— y otra parte con endeudamiento, como refleja el aumento de las nuevas operaciones de crédito concedidas a las familias. Y aunque el nivel de apalancamiento siguió siendo elevado, en la medida en que el grueso de la financiación captada por los hogares es crédito hipotecario, la bajada de tipos de interés, y muy especialmente la del Euribor, permitió reducir el servicio de la deuda, liberando, en consecuencia, renta para gasto en consumo.

En lo que respecta al gasto en consumo de las Administraciones públicas, el avance fue del 2,7 por 100, especialmente elevado si se tiene en cuenta que el año anterior la tasa de variación había sido cero, y los tres años anteriores negativa.

Sin embargo, el componente de la demanda interna que más creció en 2015 fue la formación bruta de capital fijo, con un avance interanual del 6,4 por 100, sustentado tanto por el componente de construcción como por la inversión en bienes de equipo. Esta última mostró un avance del 10,2 por 100, prácticamente el mismo que

CUADRO I-8. CUADRO MACROECONÓMICO 2007-2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB y agregados de la demanda									
Producto Interior Bruto	3,8	1,1	−3,6	0,0	−1,0	−2,6	−1,7	1,4	3,2
Consumo final	3,9	0,9	−1,7	0,6	−1,8	−3,8	−3,0	0,9	3,0
Hogares	3,2	−0,7	−3,7	0,2	−2,4	−3,6	−3,1	1,2	3,1
AAPP	6,2	5,9	4,1	1,5	−0,3	−4,5	−2,8	0,0	2,7
Formación bruta de capital fijo	4,4	−3,9	−16,9	−4,9	−6,9	−7,1	−2,5	3,5	6,4
Construcción	2,4	−5,6	−16,2	−10,0	−11,7	−8,3	−7,1	−0,2	5,3
Viviendas	1,3	−9,2	−20,3	−11,6	−13,3	−5,4	−7,2	−1,4	2,4
Otros edificios y construcciones	3,7	−1,1	−11,4	−8,5	−10,2	−10,7	−7,1	0,8	7,5
Bienes de equipo y activos cultivados	9,2	−1,8	−23,2	5,2	0,8	−8,4	3,9	10,5	10,2
Productos de la propiedad intelectual	7,7	4,9	−2,3	6,2	1,1	1,8	2,9	2,1	1,8
Exportación de bienes y servicios	8,3	−0,8	−11,0	9,4	7,4	1,1	4,3	5,1	5,4
Importación de bienes y servicios	8,6	−5,6	−18,3	6,9	−0,8	−6,2	−0,3	6,4	7,5
Demanda nacional[1]	4,4	−0,4	−6,3	−0,5	−3,1	−4,7	−3,1	1,6	3,7
Demanda externa[1]	−0,6	1,5	2,8	0,5	2,1	2,1	1,4	−0,2	−0,5
Precios y costes									
Deflactor del PIB	3,3	2,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,6	−0,4	0,6
IPC (medio anual)	2,8	4,1	−0,3	1,8	3,2	2,4	1,4	−0,2	−0,5
IPC (diciembre)	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4	2,9	0,3	−1,0	0,0
Costes laborales unitarios	4,2	5,9	1,6	−1,6	−0,9	−3,0	−0,2	−0,8	0,3
Mercado de trabajo									
Variación del empleo[2]	3,2	0,2	−6,1	−2,6	−2,8	−4,9	−3,5	1,1	3,0
Tasa de paro (EPA)	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1
Variación de la productividad[3]	0,5	0,9	2,7	2,7	1,8	2,4	1,9	0,3	0,2
Sector exterior (% del PIB)									
Saldo de bienes y servicios -BP	−6,0	−5,1	−1,1	−1,3	−0,2	1,5	3,2	2,5	2,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	−9,3	−8,8	−4,0	−3,5	−2,8	0,3	2,2	1,4	2,0
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)	2,0	−4,4	−11,0	−9,4	−9,5	−10,4	−7,1	−5,9	−5,1
Pro memoria									
PIB nominal (millones de euros)	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.042.872	1.031.272	1.041.160	1.081.190

(1) Aportación al crecimiento del PIB.
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).
Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Economía y Competitividad.

el año anterior, en línea con el aumento de la demanda final, la mejora de las condiciones financieras (tanto por la mayor facilidad de acceso al crédito, como por los bajos tipos de interés), la reducción de costes derivada de la caída de los precios energéticos y ante la necesidad de renovar y ampliar el capital existente de las empresas. Por su parte, la inversión en construcción creció en 2015 (un 5,3 por 100) después de siete años de continuas caídas en el contexto del fuerte ajuste registrado por el sector durante la crisis. Dicho aumento se debió a cierta recuperación del segmento

inmobiliario, que avanzó un 2,4 por 100, pero, sobre todo, al dinamismo de la inversión en otros edificios y construcciones (donde se enmarca la inversión pública), que creció un 7,5 por 100.

El comportamiento de la inversión pública, unido al avance del gasto en consumo de las Administraciones señalado anteriormente, estaría reflejando cierto cambio en el tono de la política fiscal y presupuestaria —tras el ajuste registrado durante los años más intensos de la crisis—, en un contexto de aumento de la recaudación impositiva derivado de la recuperación de la actividad económica y del empleo, y de reducción del gasto, tanto en prestaciones sociales —sobre todo por desempleo—, como por los menores pagos por intereses de la deuda. Con todo, y a pesar del mayor margen otorgado a España para corregir el déficit excesivo, hasta 2016, el déficit público se situó en 2015 en el 5,1 por 100 del PIB, ocho décimas por debajo del año anterior, pero por encima del objetivo del 4,2 por 100.

La demanda exterior drenó medio punto al crecimiento real del PIB en 2015, como consecuencia de un incremento de las importaciones de bienes y servicios del 7,5 por 100, frente al 5,4 por 100 de las exportaciones. Las primeras, impulsadas por el repunte del consumo y de la inversión en bienes de equipo, podían haber crecido incluso más, de no haber sido por el impacto que la caída del precio del petróleo está teniendo en el abaratamiento de las importaciones energéticas. Las exportaciones, por su parte, se aceleraron ligeramente respecto al año anterior, debido a la mejora de la demanda procedente de la Unión Europea, principal socio comercial de España, a nuevas ganancias de competitividad precio y a la depreciación del euro, en un contexto de mayor diversificación geográfica de las exportaciones españolas hacia países no comunitarios. Cabe resaltar, asimismo, el extraordinario comportamiento del sector turístico, favorecido por la inestabilidad política de buena parte de los principales países competidores de España en el área del Mediterráneo.

En términos de Balanza de Pagos, en 2015 se redujo ligeramente el superávit de la balanza de bienes y servicios, medido en precios corrientes, aunque fue más importante la disminución del déficit de la balanza de rentas —como resultado de la disminución del nivel de tipos de interés y de un incremento del saldo de las transferencias de capital—, lo que permitió un aumento del saldo de la balanza por cuenta corriente y, con él, de la capacidad de financiación de la economía española respecto al resto del mundo, que pasó del 1,4 por 100 del PIB en 2014, al 2 por 100 en 2015.

Todos los sectores de actividad mejoraron sus tasas de crecimiento respecto al año anterior, destacando la construcción, que mostró su primer avance desde el año 2008, con una tasa del 5,2 por 100, seguido del sector primario que, tras caer un 3,7 por 100 en 2014, registró un aumento del 1,9 por 100. La industria avanzó un 3,4 por 100, mientras que los servicios lo hicieron un 3,1 por 100, con importantes registros en las ramas de actividades profesionales, comercio, transporte y hostelería, e información y comunicaciones.

La evolución de la actividad económica favoreció la creación de 488.000 nuevos ocupados, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, lo que supuso un incremento interanual del 3 por 100, 1,9 puntos porcentuales por encima del año anterior. En total se contabilizaron 16.851.975 ocupados, cifra que, sin embargo, se sitúa todavía lejos de los 19.849.800 de 2008. Además, aunque la tasa de paro se redujo 2,3 puntos porcentuales respecto al año anterior, por la disminución tanto del número de parados como de la población activa, se mantiene todavía en niveles muy elevados: el 22,1 por 100 de la población activa, frente al 9,4 por 100 de media en la Unión Europea.

El comportamiento descrito por el PIB y el empleo dio lugar a un ligero aumento de la productividad aparente por ocupado, del 0,2 por 100, que, unido a un avance de la remuneración por asalariado del 0,5 por 100, hizo que los costes laborales unitarios se incrementaran un 0,3 por 100.

La inflación, por su parte, siguió en tasas negativas (–0,5 por 100 de media de 2015), lo que contribuyó, como ya se ha señalado anteriormente, al avance de la renta disponible de los hogares, así como a la competitividad de la economía española. Sin embargo, cabe señalar que la caída de la inflación supone un obstáculo para el proceso de desapalancamiento, en tanto que tiene un impacto positivo sobre el valor real de las deudas vivas y, en consecuencia, ralentiza el proceso.

Los desequilibrios macroeconómicos: examen exhaustivo a España de la Comisión Europea

La evolución descrita por la economía española y el proceso de ajuste que se viene produciendo desde hace algunos años han permitido que se corrijan algunos de los desequilibrios alcanzados tanto en la fase expansiva como en la propia crisis, especialmente el correspondiente a la balanza por cuenta corriente y, en gran medida, al sector inmobiliario, al tiempo que se ha progresado en otros, como la reducción de los niveles de deuda privada; todo ello ha permitido que desde 2014 España ya no se encuentre en el grupo de Estados miembros con desequilibrios excesivos.

Sin embargo, según la Comisión Europea, persisten importantes desequilibrios, tal como señala en su último *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*[59]. Este documento se basa en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2016[60] y en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2016[61], donde se apuntaba que España debía ser objeto

59. SWD (2016) 78 final, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

60. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia,* COM (2015) 690 final, de 26 de noviembre de 2015.

61. Comisión Europea, *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2016, preparado en conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE) núm. 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* COM (2015) 691 final, de 26 de noviembre de 2015.

de un nuevo examen exhaustivo, debido a la persistencia de una serie de desequilibrios macroeconómicos que requieren de medidas decididas y de un seguimiento específico por parte de la Comisión.

La Comisión considera que el número de desequilibrios de la economía española continúa siendo elevado y, tal como señala, su naturaleza, magnitud e interrelaciones la hacen aún vulnerable a las perturbaciones. En particular, los elevados niveles de deuda pública y privada hacen que España esté expuesta a riesgos derivados de fluctuaciones en los mercados financieros. Destaca además la alta tasa de desempleo y el riesgo de exclusión del mercado laboral —especialmente de los jóvenes y las personas con baja cualificación— que obstaculiza el ajuste, al tiempo que conllevan elevados costes sociales. Respecto a la balanza por cuenta corriente, aunque reconoce

CUADRO I-9. CUADRO DE INDICADORES DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS PARA ESPAÑA

Conceptos		Umbrales	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Desequilibrios externos y competitividad								
Saldo de la balanza por cuenta corriente (% del PIB)	Media de 3 años	–4%/6%	–7,7	–5,8	–3,8	–2,4	–0,6	0,7
Posición de inversión internacional neta (% del PIB)		–35%	–93,8*	–89,1*	–91,4*	–89,0	–94,5	–94,1
Tipo de Cambio Real Efectivo (TCRE) (42 socios comerciales, deflactor IAPC)	% cambio 3 años	±5% y ±11%	4,6	–0,3	–2,5	–5,3	–0,4	–1,0
Cuotas de mercado exportación - % de exportaciones mundiales	% cambio 5 años	–6%	–9,0	–11,7	–8,2	–17,8	–10,6	–11,5
Coste Laboral Unitario (CLU) nominal (2010 = 100)	% cambio 3 años	9% y 12%	11,8p	5,7p	–1,0p	–5,4p	–4,3p	–4,1p
Desequilibrios internos								
Precios de la vivienda deflactados (% variación interanual)		6%	–5,8	–3,7	–9,8	–16,8	–10,0	0,1
Flujo crédito al sector privado consolidado (% del PIB)		14%	–1,2	0,9	–3,8	–11,0	–10,7	–7,1
Deuda del sector privado (consolidada, en % del PIB)		133%	202,1	201,1	196,8	187,8	176,3	165,8
Deuda Administraciones Públicas, en % del PIB		60%	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3
Tasa de desempleo	Media de 3 años	10%	12,5	16,4	19,7	22,0	24,1	25,1
Pasivos totales sector financiero (% variación interanual)		16,5%	3,7	–2,0	2,8	3,3	–10,5	–1,9
Nuevos indicadores de empleo								
Tasa actividad - % población entre 15 y 64 años	Cambio en 3 años en p.p.	–0,2%	2,0	1,7	1,2	1,2	0,8	0,3
Tasa desempleo larga duración - % población entre 15 y 74 años	Cambio en 3 años en p.p.	0,5%	2,5	5,6	6,9	6,7	5,7	4,0
Tasa desempleo juvenil - % población de 15 a 24 años	Cambio en 3 años en p.p.	2%	19,8	23,4	21,7	15,2	14,0	7,0

Nota: las cifras destacadas son las que quedan fuera del umbral establecido en el Mecanismo de Alerta de la Comisión Europea. Para el TCRE y los CLU, el primer umbral se aplica a los Estados miembros de la zona del euro.
Fuente: Comisión Europea.

el considerable ajuste realizado en los últimos años, llama la atención sobre los todavía elevados niveles de pasivos externos netos.

Por otra parte, según el informe de la Comisión, el escaso incremento de la productividad está haciendo que los aumentos de competitividad pivoten en torno a ventajas en materia de costes, lo que en última instancia está afectando a las condiciones laborales de los trabajadores y a la cohesión social, suponiendo un importante obstáculo para la consecución de un modelo de crecimiento más intensivo en conocimiento. De hecho, a juicio de la Comisión, la escasa productividad, junto a la elevada tasa de paro estructural, son los principales causantes del bajo crecimiento potencial de la economía española, el cual conlleva un aumento de los riesgos derivados de los desequilibrios macroeconómicos señalados.

Previsiones de la economía española para 2016

La economía española continuará creciendo a tasas significativas en 2016, aunque a ritmos más moderados que en 2015, en un contexto de aumento de la incertidumbre global y de la volatilidad de los mercados financieros internacionales.

De acuerdo con los principales organismos e instituciones nacionales e internacionales, el PIB podría crecer en 2016 en torno al 2,6 por 100 (el 2,7 por 100 según las previsiones del Gobierno incluidas en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019), superando el crecimiento medio previsto para la zona euro, de entre el 1,5 y el 1,6 por 100 (cuadro I-10).

CUADRO I-10. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2016
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

	Ministerio de Economía	Comisión Europea			
	Mayo 2016	*Mayo 2016*		*Abril 2016*	
Indicadores	**España**	**España**	**Zona euro**	**España**	**Zona euro**
PIB real	2,7	2,6	1,6	2,6	1,5
Consumo privado	3,2	3,0	1,8	3,0	1,6
Consumo público	1,0	1,0	1,4	0,6	1,1
Formación bruta de capital fijo	5,6	4,7	2,9	4,5	2,6
Exportaciones de bienes y servicios	5,3	4,5	3,5	4,5	3,4
Importaciones de bienes y servicios	7,0	5,8	4,6	5,1	4,3
Deflactor del PIB	0,9	0,9	1,2	0,8	1,1
Variación del empleo	2,5	2,5	1,1	2,5	1,1
Tasa de paro (% de la población activa)	19,9	20,0	10,3	19,7	10,3
Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–3,6	–3,9	–1,9	–3,4	–1,9
Deuda pública (% del PIB)	99,1	100,3	92,2	99,0	92,5
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% del PIB)	2,4	2,3	3,9	—	—

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad: *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019;* Comisión Europea: *Previsiones Económicas de Primavera,* mayo de 2016, y FMI: *World Economic Outlook,* abril de 2016.

La evolución de la economía española se sustentará nuevamente en la fortaleza de la demanda interna, en base a la mejora de las condiciones financieras y de acceso al crédito, la creación de empleo, el mantenimiento de unos precios bajos, por la cotización del petróleo, y una nueva rebaja del IRPF. Así, el consumo privado se situaría entre el 3,1 por 100 previsto por el Gobierno (una décima más que en 2015), y el 3 por 100 que estiman tanto la Comisión como el FMI, mientras que el gasto en consumo público se ralentizará hasta el 1 por 100 o incluso por debajo (el 0,6 por 100 según el FMI), ante la necesidad de realizar un mayor ajuste en las cuentas públicas, tras la desviación del déficit producida en 2015.

En el caso de la formación bruta de capital fija, se aprecian más discrepancias en las previsiones, con una horquilla que va desde un crecimiento interanual del 5,6 por 100, hasta el 4,5 por 100. A pesar de su moderación respecto a 2015, la inversión continuará siendo significativa, especialmente la de bienes de equipo, marcada, entre otros factores, por el comportamiento de las exportaciones, el proceso de desapalancamiento del sector privado y la recuperación del crédito.

Las exportaciones se moderan dos décimas según las previsiones del Gobierno, y seis según la Comisión y el FMI, ante la mayor incertidumbre sobre la fortaleza del crecimiento de la economía mundial, mientras que las importaciones sufrirán una mayor desaceleración, por el menor crecimiento de la demanda final. En este contexto mejorará ligeramente la aportación negativa del sector exterior al avance del PIB, al tiempo que aumenta ligeramente la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo.

En línea con la moderación del crecimiento de la actividad económica se espera que el empleo crezca algo menos en 2016, concretamente el 2,5 por 100, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, mientras que la tasa de paro se reduciría ligeramente, hasta aproximadamente el 20 por 100 de la población activa.

Finalmente, el Gobierno prevé que el nivel de déficit de las Administraciones públicas se reduzca en 2016 hasta el 3,6 por 100 del PIB, frente al 3,9 por 100 estimado por la Comisión, en base tanto al efecto del ciclo económico, como a un mayor ajuste presupuestario.

Las previsiones sobre la evolución de la economía española en 2016 se encuentran sujetas a una serie de factores de riesgo e incertidumbre, tanto de carácter interno como externo. En el ámbito externo, el principal riesgo proviene de una ralentización de las economías emergentes superior a lo previsto, y muy especialmente de China y de algunos países de Iberoamérica, que además de afectar directamente al sector exterior español, a través de las exportaciones, podría tener un impacto negativo en los mercados financieros. Así, la desaceleración de las economías demandantes de materias primas, podría dar lugar a descensos adicionales de los precios, especialmente del petróleo, dañando la actividad de los países productores, e intensificando con ello las tensiones de algunos mercados financieros, con posibles efectos arrastre sobre otras

economías, como la española. A ello habría que añadir otros factores de riesgo de carácter geopolítico derivados de los conflictos en zonas de Oriente Medio y el norte de África.

Sin embargo, ante esta situación parecería alejarse el riesgo de nuevas subidas de tipos de interés en Estados Unidos, que, de producirse, incidirían negativamente sobre las expectativas de la economía mundial.

En el contexto de la Unión Europea, las principales incertidumbres se centran en la situación de la economía griega, en la hipotética salida de Reino Unido, y la dilación en el tiempo del embargo ruso a la importación de productos agroalimentarios procedentes de los países comunitarios.

Finalmente, en el ámbito interno, cabe señalar que la economía española sigue siendo vulnerable a perturbaciones externas, debido a su todavía elevado nivel de endeudamiento público y privado, y su dependencia de la financiación exterior.

En cualquier caso, los principales factores de riesgo provienen de la incertidumbre política y de la desviación del déficit. Así, la situación de incertidumbre política respecto al proceso de formación de Gobierno podría llegar a afectar a las expectativas de los agentes económicos en el corto plazo, ralentizando la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión. Por su parte, el incumplimiento del objetivo de déficit en 2015 y la necesidad de situarlo en 2017 por debajo del 3 por 100, podría implicar la adopción de medidas presupuestarias adicionales que acaben afectando al crecimiento económico.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS

La evolución de la economía española en 2015 se desarrolló en el contexto de una política monetaria expansiva, una política fiscal menos restrictiva que en los años precedentes y una continuidad en las medidas de reformas iniciadas de manera programada desde 2011 a través de los Programas Nacionales de Reforma. El marco de políticas económicas habría amplificado el impacto positivo que sobre la economía habrían tenido factores externos como la favorable evolución de los precios del petróleo o la inestabilidad de otros destinos turísticos.

En 2015 el tono expansivo de la política monetaria del BCE consiguió trasladarse de manera evidente al canal del crédito en España, contribuyendo con ello a financiar la recuperación económica. Una situación más saneada de los balances de las entidades, la caída continuada en las tasas de morosidad y unas mejores perspectivas sobre el crecimiento y la actividad permitió a las entidades financieras españolas aprobar nuevas operaciones de crédito, trasladando a la economía real esa expansión monetaria del BCE. Además este nuevo flujo de financiación a la actividad privada se compatibilizó con un descenso en las tasas de apalancamiento del sector privado, que aún constituye uno de los factores de riesgo de medio plazo para la economía española.

Por otra parte, la mayor holgura en el cumplimiento del déficit también habría repercutido positivamente sobre la demanda. El gasto de las Administraciones públicas, tanto en consumo como en inversión, aumentó en 2015. Además, la demanda de los hogares se habría beneficiado del avance de la renta disponible como consecuencia de la reforma fiscal puesta en marcha en 2015.

No obstante, las previsiones sobre el crecimiento de la economía española para el ejercicio 2016 indican una moderación en el ritmo de crecimiento como consecuencia del posible cambio de tendencia en los factores externos indicados, de la debilidad del crecimiento del resto de países comunitarios y de las incertidumbres que afectan a la economía internacional.

En este contexto surge la cuestión sobre el recorrido que le queda al impulso ejercido por la expansión monetaria, es decir, si habría sido suficiente para provocar la recuperación de una senda de crecimiento sostenido que cree empleo. Bien es cierto que las reformas por el lado de la oferta han allanado el camino para que así sea; sin embargo, algunas todavía no están plenamente instauradas y en todo caso sus efectos son de medio y largo plazo, lo que no permite una recuperación rápida del empleo y del crecimiento de la productividad.

Por tanto, sería conveniente que, en España, además de continuar incidiendo en las reformas estructurales, se barajen medidas que mantengan la pujanza de la demanda. La política económica debería impulsar la actividad productiva y a su vez establecer una senda de reducción de déficit público que sea realista y que permita mantener el crecimiento económico con un compromiso real de cumplimiento.

El Programa Nacional de Reformas 2015

De nuevo en 2015 se aprobó el Programa Nacional de Reformas (PNR) sin contar con la participación activa de los agentes económicos y sociales, y ello a pesar de que la propia Comisión Europea ha hecho hincapié reiteradamente en la necesidad de que los interlocutores sociales desempeñen un papel relevante en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma.

Las principales medidas de política económica puestas en marcha en España en 2015 se instrumentalizaron, nuevamente, a través del PNR. Los objetivos y medidas del PNR 2015 corresponden a la última fase de la agenda reformista del Gobierno de España y, por tanto, se planteaban como las últimas de una estrategia a cuatro años, señalando entre sus principales prioridades las de concluir las reformas ya iniciadas y favorecer la recuperación económica y la creación de empleo.

Las medidas se estructuraron en torno a tres ejes: impulso de reformas a nivel de la Unión Europea, reformas a nivel nacional y política fiscal responsable (recuadro I-8). Cabe recordar que esta iniciativa encuentra su aplicación y supervisión dentro del Semestre Europeo, ciclo anual de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

RECUADRO I-8. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2015

Reformas estructurales a nivel de la Unión Europea

En 2015 el Gobierno de España contribuiría al proyecto europeo a través de una serie de aportaciones y medidas agrupadas en torno a cuatro ejes principales: arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, mercado interior, fiscalidad e Inversión.

Reformas estructurales a nivel nacional

A. *Mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo y lucha contra el desempleo*

El Gobierno pretendía en 2015 impulsar medidas que siguieran promoviendo la creación de empleo experimentada durante 2014. Las medidas pretendían actuar sobre tres ejes: la mejora de las políticas activas de empleo, la mejora de las políticas en materia de formación y educación, y medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. En concreto:

- Una nueva reducción de las cotizaciones para fomentar la creación de empleo indefinido.
- Medidas de apoyo al trabajo autónomo y al emprendimiento a través de la economía social.
- Seguir desarrollando la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.
- Reformar la formación profesional en el empleo.
- Continuar con la reforma para la calidad educativa y poner en marcha la reforma de flexibilización de la duración de los títulos universitarios.

B. *Protección e inclusión social*

Junto al refuerzo de la inserción laboral como vía efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión, el Gobierno pondría en marcha medidas para garantizar los servicios básicos de los colectivos más desfavorecidos en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 o de la Estrategia Nacional para Personas sin Hogar. Otra de las prioridades era la de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y las prestaciones de la Seguridad Social.

C. *Fomento del crecimiento y la competitividad*

Se consideraba prioritario garantizar el funcionamiento flexible de los mercados, así como el crecimiento a medio plazo mediante la mejora de la capacitación y la investigación. Destacan, por su alcance, las siguientes reformas:

- Desindexación de la Economía Española: persigue evitar la acumulación de diferenciales de precios con el resto de la Unión Económica y Monetaria. La reforma elimina la práctica de la indexación en el sector público y pretende que ello sirva como modelo de actuación al sector privado.
- Plan de Racionalización Normativa de adaptación a la Ley de Garantía de la unidad de mercado (LGUM): la LGUM exigía una adaptación de la normativa estatal, autonómica y local muy ambiciosa y de carácter continuo. El Gobierno pretendía acelerar este proceso de adaptación durante 2015.

RECUADRO I-8. PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2015 *(continuación)*

- Segunda oportunidad: se pretende instrumentar nuevos mecanismos para evitar que el fracaso en una iniciativa empresarial no sea un obstáculo insuperable para el emprendimiento futuro.
- Mercados: medidas que contribuyan a un funcionamiento más competitivo de los mercados y a la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas en varios ámbitos: la energía (electricidad, gas e hidrocarburos), transporte e infraestructuras (ferroviario, carreteras...) o sector agroalimentario, entre otros.

D. *Inversión empresarial y financiación*

Mejorar las condiciones generales de inversión empresarial, tanto en términos de acceso a la financiación, como con el objetivo de reducir las barreras existentes e incrementar la atracción de la inversión y el talento a España. Se hace especial hincapié en la I+D+i, de modo que estaba prevista para 2015 la creación de la Agencia Estatal para la Investigación.

E. *Eficiencia de la Administración pública*

Se planteaban actuaciones sobre:

- La Ley del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y la de procedimiento administrativo común.
- La Ley de Contratos del sector público, para dotar de mayor transparencia y racionalidad a esta faceta de la actividad pública y mejorar la eficiencia en la contratación.
- Reducir cargas y fomentar la racionalización administrativa, principalmente en trámites que afectan a la actividad productiva y especialmente orientadas a fomentar la administración electrónica.
- Se busca la racionalización de infraestructuras y servicios tecnológicos de la Administración General del Estado, con la puesta en marcha de Puntos de atención al emprendedor, un Punto de acceso general a la administración y la agilización de la constitución telemática de sociedades, entre otras.
- En administración judicial se pretende aprobar diversas leyes que busquen un reparto más eficiente de la carga de trabajo y una reducción de la carga de los tribunales, desjudicializando determinados asuntos.

Responsabilidad fiscal

Se planteaba introducir nuevas medidas en materia de ingresos y gastos que contribuyeran a favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo, sin renunciar por ello a políticas presupuestarias responsables que permitieran continuar con la senda de consolidación de las cuentas públicas.

Otro de los pilares en este ámbito era el de la lucha contra el fraude fiscal. La reforma de la Ley general Tributaria buscaba la creación de nuevos mecanismos de lucha contra el fraude, la ampliación de las potestades de investigación para luchar contra el fraude y dotar de publicidad a la lista de deudores con la Administración, así como a la de condenados por delito fiscal.

A continuación se reseñan las reformas estructurales más relevantes puestas en marcha en 2015, especialmente las de carácter económico. Se recogen además algunas de las observaciones y recomendaciones de política económica que este Consejo ha tenido ocasión de expresar a lo largo del año en diferentes dictámenes e informes sobre algunas de estas reformas estructurales.

Medidas para aumentar el potencial de crecimiento

Desde el inicio de la crisis el potencial de crecimiento de la economía española se ha reducido como resultado de distintos factores, entre los que destacan: la grave situación en el mercado de trabajo, la debilidad del capital humano, las bajas tasas de inversión en capital físico, la escasa apuesta por la innovación y la caída del gasto público en este ámbito. En este sentido, una parte de las medidas puestas en marcha en 2015 atenderían a la necesidad de sentar unas bases sólidas para aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.

La contribución del factor trabajo al crecimiento potencial descendió en el periodo 2008-2014, como consecuencia del fuerte aumento de la tasa de desempleo estructural, de la súbita inversión de los flujos migratorios y de la estabilización de la tasa de participación en el mercado de trabajo en el 68 por 100[62]. Aunque las medidas más relevantes de 2015 sobre política de empleo son tratadas con detenimiento en el capítulo II de esta Memoria, cabe señalar que durante el año se continuó con la implantación del nuevo modelo de políticas activas, orientado hacia la consecución de resultados y enfocado en la activación del desempleado. Entre las principales novedades se aprobó la reforma del sistema de formación profesional para el empleo o una nueva regulación del empleo autónomo y la economía social. Asimismo, conscientes de la importancia de atender las situaciones de desempleo de larga duración, se puso en marcha a principios de año el Programa de Activación para el Empleo, que combinaba la activación con una ayuda de acompañamiento en el ámbito de las políticas de protección.

En cuanto a la necesidad de propiciar una mayor contribución del capital al crecimiento, se aprobó la Ley de Fomento de la financiación empresarial[63], que trataría de resolver el problema de acceso a la financiación ajena para la actividad productiva, repercutiendo positivamente en las posibilidades de inversión. La Ley trata de mejorar el acceso al crédito de los bancos y de facilitar el acceso a otras fuentes de financiación ajena distintas de la bancaria, concretamente a la financiación a través de las sociedades de garantía recíproca, los establecimientos financieros de crédito, las titulizaciones, los mercados de capitales, las plataformas de financiación participativa *(crowfunding)* y las entidades de capital riesgo.

62. Comisión Europea, Informe sobre España 2016 con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. SWD (2016) 78 final.

63. Ley 5/2015, de 27 de abril.

Por otra parte, en el ámbito de la innovación y la I+D —aspectos que contribuyen a una mayor eficiencia productiva y que, por tanto, inciden favorablemente sobre el nivel de crecimiento potencial de la economía— los avances en 2015 pueden calificarse de escasos, teniendo en cuenta la peor situación comparada en la que se encuentra España en este terreno respecto al resto de la Unión Europea y el retroceso en la inversión tanto pública como privada que se ha producido durante los años de crisis acorde con el importante ajuste presupuestario realizado en este ámbito. Además, España se encuentra entre los países más alejados de su objetivo del gasto en I+D respecto al PIB que se fijó en el 2 por 100 en la agenda Europa 2020.

A finales de año se creó, tal como había sido anunciado en el PNR, la Agencia Estatal de Investigación[64], con el objetivo de conseguir una gestión más eficiente de la financiación pública en I+D+i. Si bien el desarrollo de esta Agencia resultaba prioritaria, el CES en su Informe 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo* señalaría muchos otros ámbitos en los que se debería incidir para potenciar la I+D+i, por ejemplo, en el desarrollo del estatuto del personal investigador, el estatuto de la joven empresa innovadora o reorganización de los Organismos Públicos de Investigación (OPI), entre otros (recuadro I-9).

RECUADRO I-9. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA I+D+i PROPUESTAS POR EL CES

Mejorar el marco institucional de la I+D+i

- Completar la Ley de Ciencia de 2011, desarrollando la Agencia Estatal de Investigación, el estatuto del personal investigador, el estatuto de la joven empresa innovadora y reorganización de los OPI.
- Ampliar y mejorar la colaboración pública-privada, especialmente entre el ámbito empresarial y el académico y científico; potenciando los programas estratégicos de investigación en cooperación entre universidades, parques científicos y tecnológicos y las empresas, facilitando la incorporación de investigadores universitarios a empresas. Teniendo en cuenta la necesidad de rejuvenecer las plantillas del personal de investigación y de evitar la marcha de investigadores hacia otros países.
- Mejorar la regulación de patentes para dotarlas de seguridad jurídica e industrial, protegiendo adecuadamente la propiedad intelectual, mejorando la difusión de las patentes y de las invenciones.
- Aumentar la explotación de los resultados de la investigación pública, su protección legal y potencial innovador. Favorecer la generación de patentes y *spin-off* universitarias, impulsar la transferencia del conocimiento de las universidades y estabilizar las fuentes de financiación.

64. Real Decreto 1067/2015, de 27 de noviembre.

RECUADRO I-9. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA I+D+I PROPUESTAS POR EL CES
(continuación)

Mejorar el marco financiero de la I+D+i

- La disminución de los fondos públicos de los últimos años, junto a la reducción y envejecimiento de las plantillas, cuestiona la viabilidad del Sistema español. La apuesta por la innovación requiere una visión de largo plazo y realizar inversiones sostenidas.
- El éxito en algunos territorios, en materia de innovación y desarrollo tecnológico e industrial, podría servir como referencia al resto.
- Eliminar barreras en la aplicación de los incentivos fiscales a las empresas (especialmente a pymes) relacionadas con la complejidad del sistema, el alto coste administrativo y de gestión.
- Una de las condiciones para elevar el retorno de fondos de la Unión Europea sería fomentar el número de proyectos presentados.

Mejorar incentivos

- Hay deducciones en la cuota y reducción en la base en el Impuesto de Sociedades. Pero han de desarrollarse reglamentariamente el nuevo sistema de liquidación monetaria de crédito fiscal y la *patent box,* así como reducir los plazos de emisión de informe motivados vinculantes, para dotar de mayor transparencia y seguridad jurídica al sistema.
- El esquema de incentivos tributarios de los territorios forales es similar al de régimen común, pero es más generoso en cuanto al alcance y la magnitud de los beneficios fiscales
- Compra pública innovadora. Situar la innovación como elemento tractor en los procedimientos de mejora de los servicios públicos.
- Capital riesgo. Es necesario desarrollar un marco regulador eficaz y estable que garantice un funcionamiento ágil como fórmula de financiación empresarial.

Otras medidas

- Crear sinergia entre grandes empresas y pymes.
- Mayor atención a estrategias regionales de especialización inteligente (política industrial, desarrollo regional y fondos estructurales).
- Aumentar la cooperación horizontal interempresas o en *cluster.*
- Aumentar la información de las empresas sobre los incentivos a la investigación.

Fuente: Informe CES 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo.*

Mejoras en el marco de la actividad productiva

En relación al entorno empresarial, se produjeron algunos avances[65] relacionados con la aplicación y el cumplimiento de los preceptos de la Ley de Garantía de la unidad de mercado por los gobiernos territoriales. De hecho, tanto la adopción de acuerdos vinculantes para todas las comunidades como la dificultad para cumplir los plazos previstos por la Ley para la resolución de conflictos siguen constituyendo los principales escollos para su completo desarrollo. Cabe recordar que la Ley tiene como objetivo la eliminación de barreras que pueden impedir la libre circulación de bienes y servicios y el establecimiento de operadores económicos en todo el territorio español. También trata de simplificar la legislación autonómica aplicable a las actividades económicas y reducir las cargas administrativas.

Respecto a otros factores que inciden sobre la competitividad empresarial, en 2015 se avanzó en el relativo a las infraestructuras, principalmente las de transporte. En julio de 2015 se creó un Consejo Asesor de Fomento como observatorio independiente para la evaluación de los grandes proyectos de infraestructuras y con el fin de contribuir a una selección adecuada de las inversiones. En concreto, ese Consejo Asesor evaluará y coordinará la planificación de inversiones en infraestructuras, transporte y vivienda. Se aprobaron además una nueva Ley del Sector ferroviario[66] y otra de carreteras[67], compartiendo, ambas, el objetivo de mejorar la competitividad en el servicio de transporte y asegurar su integración en las cadenas logísticas intermodales.

Por otra parte, se han hecho pocos avances en los aspectos relacionados con el desarrollo de la economía digital en España. Según el Informe Anual de Seguimiento de la Agenda Digital presentado en julio de 2015, España presenta importantes diferencias en los niveles de cobertura entre sus territorios. La diferencia entre la cobertura de las zonas más pobladas y las de menor densidad de población es la mayor de los países de su entorno. Aspecto que marca la necesidad de potenciar la construcción de este tipo de infraestructuras en determinadas zonas del país, ya que son esenciales para la vertebración del territorio y para contribuir a la cohesión social y territorial. No obstante, España alcanzó el objetivo de universalizar la cobertura de banda ancha básica, mientras que la cobertura de banda ancha ultrarrápida superior a los 100 Mbps ya llegaba al 61 por 100 de la población, superando el 50 por 100 establecido como objetivo para el año 2015.

65. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público preveía la posibilidad de que las Conferencias Sectoriales (en las que están representadas el Gobierno central y los gobiernos autonómicos) realicen recomendaciones políticas; de manera que las administraciones autónomas que acepten los acuerdos de dichas Conferencias orientarán sus actuaciones en el sentido de esas recomendaciones, aumentando la posibilidad de acuerdo en el proceso de decisión.

66. Ley 38/2015, de 29 de septiembre.

67. Ley 37/2015, de 29 de septiembre.

Medidas para favorecer el desapalancamiento del sector privado

A pesar de los avances, la economía española presenta aún una elevada vulnerabilidad en cuanto al alto nivel de endeudamiento privado y la falta de finalización de la reforma del sistema financiero.

Para facilitar la reestructuración de las deudas y aliviar determinadas situaciones de endeudamiento, se han llevado a cabo sucesivas reformas en la Ley concursal, pero que, a pesar de ir encaminadas en la dirección correcta, no parecen suficientes a la luz de los resultados. En concreto, en 2015 se aprobó la Ley 9/2015, de 25 de mayo, de Medidas urgentes en materia concursal, que reforma el proceso judicial de reestructuración de la deuda ampliando los ámbitos de los acuerdos y revisando los procesos de decisión para la validación de los mismos. Establece, además, posibles salidas para evitar que la liquidación suponga la fragmentación de las empresas. Por otra parte, en cuanto a las insolvencias de tipo personal, se aprobó la Ley de segunda oportunidad[68], cuyo objetivo declarado es que una persona física, a pesar de incurrir en un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer.

En 2015, se produjeron igualmente importantes avances en el proceso de reestructuración del sector bancario español, en concreto se finalizó la transformación del sistema de cajas de ahorros[69]. Las cajas de ahorros, cuyo número se ha reducido considerablemente, tendrán que volver a ejercer su actividad de la manera tradicional, es decir, más volcadas en el segmento minorista y de carácter local. Además, se modificó la valoración de los activos de la Sareb[70], para adecuarlos a la situación real del mercado, lo que facilitará su proceso de desapalancamiento.

Avances en la eficiencia de la Administración pública

A lo largo de 2015 se trató de llevar a cabo la trasposición de las tres Directivas[71] que reformarían la ley de contratos públicos y que tenía como fecha límite el 18 de abril de 2016. La nueva Ley no se llegó a aprobar. En el proceso de tramitación, el CES tuvo la oportunidad de dictaminar los Anteproyectos de Ley que la habrían

68. Ley 25/2015, de 28 de julio, de Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

69. Real Decreto 877/2015, de 2 de octubre, de desarrollo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de ahorros y fundaciones bancarias.

70. Circular del Banco de España 5/2015, de 30 de septiembre.

71. Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

desarrollado[72]. A juicio de este Consejo se habría mejorado la claridad de la norma, garantizando con ello una mayor seguridad jurídica en la contratación pública. Sin embargo, el CES consideraba que no se abordaba el problema de los riesgos de corrupción en la contratación pública y estimaba poco acertado el tratamiento dado a la manera de garantizar la mejora de las condiciones sociales, laborales y medioambientales en los procesos de contratación, así como el de la participación de las pymes en los mismos.

De hecho, contar con una Administración pública más ágil, moderna y eficiente es también un factor que puede favorecer la mejora de la competitividad de la economía española. La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada en 2012, recoge una batería de medidas para tratar de mejorar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y empresas, eliminando duplicidades entre Administraciones, simplificando y reduciendo trámites y procedimientos, mejorando la gestión y suprimiendo organismos ineficientes. En concreto, en 2015, según el Informe Anual de Progreso de diciembre se habría alcanzado la implantación de 192 medidas (un 86,5 por 100 de ejecución sobre el total de medidas previstas).

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

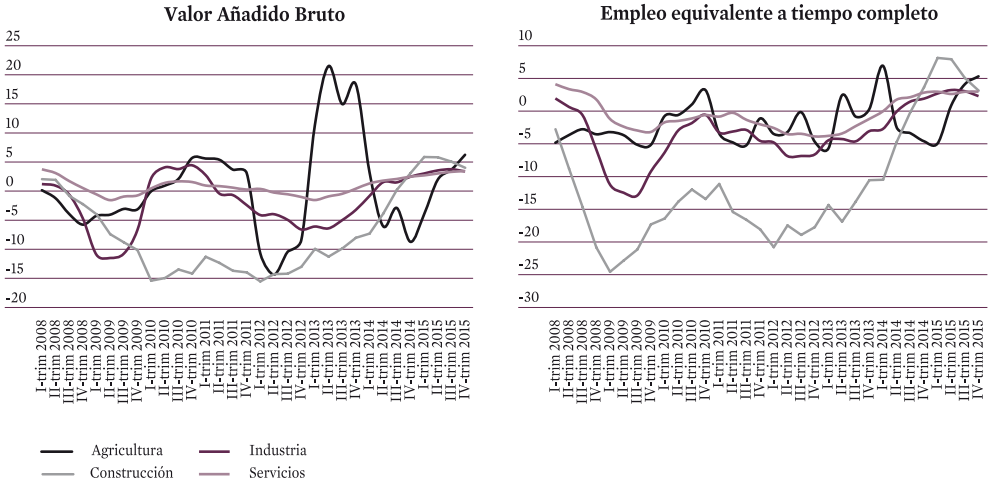
Todos los sectores productivos contribuyeron al avance del PIB en 2015. Según la Contabilidad Nacional Trimestral del INE, el sector de la construcción registró por primera vez desde 2008 tasas positivas de crecimiento medio anual, con un avance de su VAB del 5,2 por 100, el más alto de los grandes sectores productivos. Por su parte, la industria y los servicios confirmaron el cambio de tendencia iniciado en 2014, de modo que mostraron crecimientos de su producción del 3,4 y 3,1 por 100, respectivamente. Todas las ramas de actividad dedicadas a los servicios registraron avances en su VAB en 2015, excepto la dedicada a actividades financieras y de seguros que volvió a caer, aunque esta vez solo un 0,9 por 100. El VAB del sector primario, por su parte, aumentó un 1,9 por 100 (gráfico I-4) (cuadro I-11).

La mejora en los niveles de producción del sector primario, la industria y de los servicios fue ganando intensidad a medida que avanzaba el año, cerrando en el cuarto trimestre con tasas de crecimiento superiores a las del primero. El VAB sector de la construcción, que había comenzado a crecer en el segundo trimestre de 2014, alcanzaría su máximo ritmo de crecimiento en el primer trimestre de 2015, suavizando a la baja esa tendencia durante el resto de trimestres del año.

El sector servicios respondería de tres cuartas partes de los 488.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo creados en 2015, seguido de la industria con un 12 por 100, de la construcción con un 11 por 100, correspondiendo el restante

72. Dictamen CES 8/2015, de 25 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público y Dictamen CES 9/2015, de 25 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

GRÁFICO I-4. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2008-2015
(Tasas de variación interanual)



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

2 por 100 al sector primario. La construcción, que había dejado de destruir empleo en el tercer trimestre de 2014, confirmaría, por tanto, ese cambio de tendencia durante 2015.

3.3.1. SECTOR PRIMARIO

La producción del sector primario registró un avance del 1,9 por 100 en términos reales, superando en más de cuatro puntos porcentuales la variación de 2014. Esta se produjo de manera gradual a lo largo de los trimestres de 2015, de modo que inició el año con una caída interanual del 4 por 100, para acabarlo con un crecimiento del 6,2 por 100, el mayor de entre todos los grandes componentes de la oferta.

En esta ocasión el crecimiento del VAB estuvo acompañado de un avance del 1,3 por 100 de la ocupación medida a través de puestos de trabajo equivalente. De media, los ocupados en el sector primario representarían algo menos de 700.000, y aunque en 2015 se rompe la tendencia a la baja, todavía el empleo en este sector está muy lejos de los niveles anteriores a la crisis.

Agricultura

La renta agraria avanzó en 2015 un 1,2 por 100 en términos corrientes hasta alcanzar los 22.064,9 millones de euros (cuadro I-12). Sin embargo, el volumen de trabajo, expresado en Unidades de Trabajo Anual (UTA), descendió un 2,6 por 100, enlazando cinco años de descensos consecutivos. Esta caída del empleo, junto a la mayor producción, repercutirían favorablemente en la productividad de la actividad agraria, de

CUADRO I-11. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2013-2015

(Tasas de variación interanual)

			Industria			Servicios							
Conceptos	PIB	Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Comercio, repar., transporte y hosteleria	Inform. y comunic.	Act. financieras y de seguros	Act. inmo-biliarias	Act. profesional admtivas. y auxiliares	AA.PP.	Act. recreativas, reparaciones y otros
I-trim. 2013	–2,7	11,4	–6,1	–3,4	–9,9	–1,5	–1,5	–0,8	–7,9	2,1	–3,3	–1,6	–2,4
II-trim. 2013	–2,1	21,5	–6,4	–2,0	–11,3	–0,9	–0,2	0,8	–8,7	2,0	–2,8	–1,4	–1,1
III-trim. 2013	–1,5	15,0	–5,0	–1,1	–9,9	–0,5	0,4	0,4	–7,3	1,4	–2,0	–0,7	–0,6
IV-trim. 2013	–0,3	18,3	–3,2	1,1	–8,0	0,4	1,7	2,6	–7,2	1,1	0,5	–0,7	1,4
2013	**–1,7**	**16,5**	**–5,2**	**–1,4**	**–9,8**	**–0,6**	**0,1**	**0,7**	**–7,8**	**1,6**	**–1,9**	**–1,1**	**–0,7**
I-trim. 2014	0,4	3,2	–0,8	1,6	–7,3	1,3	2,5	4,4	–1,8	1,1	1,1	–0,5	3,4
II-trim. 2014	1,2	–6,0	1,5	2,4	–3,9	1,8	3,1	4,3	–1,2	1,2	3,1	–0,5	4,4
III-trim. 2014	1,7	–2,9	1,5	2,2	0,2	2,1	3,3	5,0	–0,6	1,3	4,1	–0,5	4,9
IV-trim. 2014	2,1	–8,7	2,5	2,6	3,1	2,5	4,0	5,0	–0,2	1,1	5,3	–0,2	5,0
2014	**1,4**	**–3,7**	**1,2**	**2,2**	**–2,1**	**1,9**	**3,2**	**4,7**	**–1,0**	**1,2**	**3,4**	**–0,4**	**4,4**
I-trim. 2015	2,7	–4,0	3,0	2,8	5,9	2,7	4,1	4,4	–2,3	1,0	6,2	0,9	4,5
II-trim. 2015	3,2	2,0	3,6	3,8	5,8	3,0	4,6	5,0	–0,4	0,9	6,5	1,1	3,9
III-trim. 2015	3,4	3,7	3,8	4,3	5,1	3,3	5,1	5,0	–1,1	0,7	5,7	2,2	4,0
IV-trim. 2015	3,5	6,2	3,4	4,1	4,0	3,4	5,3	4,6	0,2	0,8	4,9	2,4	4,5
2015	**3,2**	**1,9**	**3,4**	**3,7**	**5,2**	**3,1**	**4,8**	**4,7**	**–0,9**	**0,8**	**5,8**	**1,7**	**4,2**

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

manera que avanzó un 3,9 por 100, medida a través de la renta en términos corrientes por UTA.

En un año marcado por la inestabilidad meteorológica, con consecuencias desfavorables para el sector, el resultado positivo que arrojan las cuentas respondió fundamentalmente al crecimiento del valor de las producciones vegetales, como consecuencia de las importantes subidas de precios registradas por las hortalizas y la fruta; ambas producciones responden del 63,7 por 100 de la producción vegetal y de casi un 40 por 100 del conjunto de la producción agraria. Tanto las hortalizas como las frutas se vieron afectadas por las consecuencias del *veto ruso*[73]. Las medidas excepcionales aprobadas por la Unión Europea[74] permitieron la retirada de parte de la producción, que en España se concentró principalmente en las frutas de hueso —sobre todo melocotones y nectarinas— y otorgaron ayudas a los agricultores afectados.

El valor de la producción de aceite de oliva descendió en 2015, puesto que la cantidad producida fue menos de la mitad de la campaña anterior, y ello a pesar de que su precio en origen creció a ritmos de dos dígitos, pero que no pudo compensar completamente la caída de la producción.

Por su parte, una parte importante de la producción animal registró un desplome de sus precios, lo que significó un descenso de su valor del 2,4 por 100 frente a 2014. Concretamente, el valor producción de porcino, que representa un tercio de la producción animal en España, cayó un 3,6 por 100, y el valor de la producción de leche disminuyó un 13,7 por 100, como consecuencia de la retirada de las cuotas lácteas a partir del 31 de marzo de 2015. De hecho, durante 2015, la producción láctea experimentó importantes desequilibrios en los volúmenes de producción y tensiones a la baja en los precios de la leche. Los precios en origen de leche cruda descendieron drásticamente arriesgando la viabilidad de muchas explotaciones. Esta situación propició que tanto la Comisión Europea[75] como el Gobierno español[76] articularan medidas de apoyo al sector, con efectos a corto, medio y largo plazo. Entre ellas, la concesión de ayudas directas a los ganaderos de vacuno de leche, con el objeto de proporcionarles liquidez a corto plazo, para que sus

73. En agosto de 2014 Rusia anunció el veto a productos procedentes de la Unión Europea en respuesta al primer paquete de sanciones por el conflicto en Ucrania, y la relación comercial entre ambos bloques sigue aún congelada. La prohibición afecta a frutas y hortalizas, frutos secos, carne de cerdo, ternera y pollo, leche y productos lácteos, queso y pescado, tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos, Australia, Canadá y Noruega.

74. Reglamento (UE) 1369/2015, de 7 de agosto de 2015, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) núm. 1031/2014, que establece, con carácter temporal, nuevas medidas excepcionales de ayuda a los productores de determinadas frutas y hortalizas.

75. Reglamento Delegado (UE) 2015/1853, de la Comisión, de 15 de octubre de 2015, que establece una ayuda excepcional de carácter temporal para los productores de los sectores ganaderos.

76. Real Decreto 849/2015, de 28 de septiembre, por el que se establecen las normas reguladoras para la concesión directa de ayudas «de minimis» destinadas a compensar las dificultades económicas en el sector lácteo; y Real Decreto 1077/2015, de 27 de noviembre, por el que se establece la concesión directa de una ayuda temporal excepcional para compensar las dificultades económicas en el sector vacuno productor de leche.

CUADRO I-12. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2014-2015
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2014		Variación 2014-2015			2015	
Conceptos	Valor	Estructura %	Cantidad	Precio	Valor	Valor	Estructura %
A. Producción rama agraria	**42.600,0**	**100,0**	**–1,8**	**4,4**	**2,5**	**43.664,2**	**100,0**
Producción vegetal	**24.521,1**	**57,6**	**–6,3**	**13,3**	**6,1**	**26.023,5**	**59,6**
Cereales	3.320,0	7,8	–4,4	4,5	–0,1	3.315,3	7,6
Plantas industriales	882,2	2,1	0,8	7,8	8,7	958,6	2,2
Plantas forrajeras	1.750,2	4,1	–3,2	11,8	8,1	1.892,6	4,3
Hortalizas	7.511,3	17,6	0,0	16,3	16,3	8.735,7	20,0
Patata	421,9	1,0	–11,8	15,6	1,9	430,1	1,0
Frutas	7.032,6	16,5	1,7	9,8	11,7	7.856,2	18,0
Vino y mosto	963,5	2,3	–8,9	5,5	–3,9	926,2	2,1
Aceite de oliva	2.501,3	5,9	–52,4	49,8	–28,7	1.782,5	4,1
Otros	138,1	0,3	–18,3	11,9	–8,5	126,3	0,3
Producción animal	**16.325,6**	**38,3**	**4,8**	**–6,8**	**–2,4**	**15.938,3**	**36,5**
Carne y ganado	11.950,8	28,1	5,6	–4,7	0,7	12.030,4	27,6
Bovino	2.555,7	6,0	10,0	–6,5	2,8	2.628,3	6,0
Porcino	5.886,2	13,8	7,0	–10,0	–3,6	5.672,7	13,0
Equino	48,6	0,1	6,9	–5,3	1,2	49,2	0,1
Ovino y caprino	824,7	1,9	1,0	20,2	21,4	1.001,3	2,3
Aves	2.400,0	5,6	–0,2	3,1	2,9	2.469,4	5,7
Otros	235,6	0,6	–2,1	–9,2	–11,0	209,6	0,5
Productos animales	4.374,8	10,3	2,4	–12,8	–10,7	3.907,9	8,9
Leche	3.211,7	7,5	1,5	–15,0	–13,7	2.771,3	6,3
Huevos	951,9	2,2	6,3	–8,6	–2,9	924,4	2,1
Otros	211,2	0,5	0,0	0,5	0,5	212,2	0,5
Producción de servicios	496,6	1,2	–1,7	–1,1	–2,8	482,7	1,1
Otras producciones	1.256,7	3,0	0,2	–3,1	–2,9	1.219,8	2,8
B. Consumos intermedios	**21.172,3**	**49,7**	**2,9**	**–0,1**	**2,7**	**21.753,8**	**49,8**
Semillas y plantones	980,0	2,3	–1,0	0,3	–0,7	973,0	2,2
Energía y lubricantes	2.007,0	4,7	0,2	–3,5	–3,4	1.939,6	4,4
Fertilizantes y enmiendas	2.030,4	4,8	–4,4	1,9	–2,5	1.979,2	4,5
Productos fitosanitarios	951,5	2,2	0,1	–0,1	0,0	951,6	2,2
Gastos veterinarios	557,5	1,3	4,7	–0,4	4,2	581,2	1,3
Piensos	10.117,5	23,8	6,8	0,9	7,7	10.900,6	25,0
Mantenimiento de material	1.525,4	3,6	–0,6	0,1	–0,5	1.518,4	3,5
Mantenimiento de edificios	518,9	1,2	0,6	–1,0	–0,5	516,5	1,2
Servicios agrícolas	496,3	1,2	–0,5	–2,3	–2,7	482,7	1,1
Servicios intermediación financiera	305,0	0,7	0,8	0,0	0,8	307,3	0,7
Otros bienes y servicios	1.682,8	4,0	–0,4	–4,3	–4,7	1.603,8	3,7
C = (A-B) Valor añadido bruto	**21.427,7**	**50,3**	**–6,5**	**9,3**	**2,3**	**21.910,5**	**50,2**
D. Amortizaciones	5.178,0	12,2	–0,6	0,9	0,3	5.194,2	11,9
E. Otras subvenciones	5.886,9	13,8			–3,2	5.700,5	13,1
F. Otros impuestos	327,8	0,8			7,3	351,8	0,8
G = (C-D+E-F) Renta agraria	21.808,8	51,2			1,2	22.064,9	50,5

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Renta agraria, 2.ª estimación 2015,* enero de 2016.

explotaciones pudieran continuar con su actividad hasta que el resto de medidas surtan efecto, y los precios en los mercados comiencen a recuperarse.

El valor de los consumos intermedios aumentó de media un 2,7 por 100 como resultado de un uso más intensivo en la cantidad de los mismos, que aumentó un 2,9 por 100, en un contexto de ligera caída de sus precios, –0,1 por 100. En concreto, el valor de los piensos, que representan casi la mitad de los consumos intermedios del sector, rompió la tendencia a la baja que habían mostrado durante los dos últimos ejercicios, volviendo a tensionar los márgenes y la rentabilidad de las explotaciones ganaderas, lo que pondría en riesgo su supervivencia. Esta realidad adquirió su máxima expresión durante 2015 en el caso de las explotaciones cunícolas, además, afectadas por unos precios bajos en la fase de consumo. En el otro extremo, dentro de los consumos intermedios destacaron las caídas en el valor de los gastos en energía y lubricantes y en fertilizantes y enmiendas a causa de la caída en el precio del petróleo.

Primer año de aplicación de la PAC

El ejercicio 2015 fue el primer año de aplicación de la nueva PAC[77], cuyas principales novedades son: la introducción de la figura del Agricultor activo, condición para acceder al sistema de ayudas; la sustitución del régimen de pagos único por un régimen de pagos básicos, el establecimiento de un régimen de pagos ecológicos o *greening,* el establecimiento de un régimen de pagos para jóvenes agricultores, así como un régimen de pagos acoplados.

A lo largo del año resultaron patentes las dificultades burocráticas y administrativas que tanto los agricultores como las Administraciones involucradas han tenido para su puesta en marcha efectiva. Los principales problemas han estado relacionados con el coeficiente de admisibilidad de pastos, que ha afectado negativamente a las ayudas que pueden percibir los agricultores, o con el retraso en la aplicación de las medidas que contienen los diferentes planes de desarrollo rural. Además, hubo demoras en la asignación de derechos para la campaña siguiente, provocando una elevada incertidumbre en el sector.

Acuerdos internacionales

Durante 2015 continuaron las negociaciones sobre el acuerdo comercial entre la Unión Europea y los Estados Unidos, conocida como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI, más conocido por su acrónimo en inglés TTIP). El impacto del Acuerdo resulta preocupante para los representantes del sector agrícola, tal como se ha apuntado en esta Memoria, por la posible reducción de barreras no arancelarias que se refieren, en este caso, a la mayor exigencia de los estándares o normas europeas. En concreto, sobre el uso de organismos genéticamente modificados, por ejemplo, en la

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

producción cerealística, el uso de hormonas para determinadas producciones cárnicas como el bovino o el porcino, o el uso de pesticidas y aditivos, sobre todo en la producción frutícola.

A finales de año aumentaron las tensiones comerciales con Marruecos, puesto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró nulo, en la parte referente al Sáhara Occidental, el Acuerdo de liberalización del comercio de productos agrícolas y pesqueros firmado por la Unión Europea y Marruecos en 2012, lo que podría afectar principalmente al sector productor de frutas y hortalizas.

Pesca

La renta de la producción pesquera en valores corrientes para 2014[78] ascendió a 946,4 millones de euros, lo que supuso un avance del 19,3 por 100 respecto al ejercicio previo. Este aumento respondió sobre todo a la caída del gasto en combustibles y lubricantes, que descendió un 15,3 por 100 por el descenso en los precios del petróleo, disminuyendo su peso dentro del conjunto de los consumos intermedios en cinco puntos porcentuales. Asimismo, a esos buenos resultados contribuyeron los ingresos de la producción pesquera, que aumentaron un 5,8 por 100, y lo hicieron tanto en la actividad desarrollada en las aguas nacionales, que aumentaron un 3,4 por 100, como sobre todo en las internacionales, que crecieron un 7,4 por 100.

En cuanto a la evolución del comercio exterior en 2015 de productos pesqueros, la tasa de cobertura alcanzó el 56,9 por 100[79], inferior en dos décimas al nivel de 2014. Por productos, las tasas de cobertura son muy dispares: los peces vivos mejoraron su cobertura en 1,2 puntos porcentuales, destacando el avance en la cobertura de dos especies con clara vocación exportadora: la caballa y el atún. Respecto al pescado congelado, producto del que España es exportador neto, se observa una caída de la tasa de cobertura desde el 113,6 por 100 hasta el 109,6 por 100.

Por otra parte, en diciembre de 2015 se aprobaron los Totales Admisibles de Capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2016, tras unas negociaciones marcadas por el inicio en 2016 de la aplicación de la prohibición de descartes, establecida en la nueva PPC. Las asignaciones obtenidas por España han sido muy diferentes, mejorando las pesquerías de las aguas comunitarias del norte (principalmente Gran Sol) y reduciéndose en el caso de las del sur, concretamente en aguas ibéricas. De este modo, la cuota concedida a España para la merluza del norte aumentó hasta casi representar un sexto de las cuotas totales; también lo hicieron las de gallo y las de bacaladilla en las aguas del norte.

78. 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.

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

Aprobación del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

En noviembre se aprobó, finalmente, el Programa Operativo de España del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, que había sido presentado nueve meses antes, retraso que había generado incertidumbre en el sector. Su aprobación ha permitido disponer de 1.161,6 millones de euros procedentes del presupuesto comunitario para su gestión.

Cabe recordar que este Programa Operativo tiene como principal objetivo impulsar una pesca y acuicultura competitivas, económicamente viables y medioambiental y socialmente sostenibles y responsables. Además de la contribución comunitaria, se estima que la Administración española aporte 398 millones y prevé movilizar financiación privada hasta llegar a los 2.000 millones de euros durante el periodo de vigencia del programa, de enero de 2014 hasta diciembre de 2023.

En la segunda mitad del ejercicio se aprobó la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la Protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que en su fase de Anteproyecto fue objeto de Dictamen del CES[80]. La nueva Ley dota al trabajo desarrollado en este sector de una norma que se ocupará de todos los aspectos relacionados con la protección social de sus trabajadores, en coherencia con los avances y las reformas abordadas en los últimos años en el sistema español de protección social y del Régimen General de la Seguridad Social. Además, afianza el papel del Instituto Social de la Marina en su doble dimensión: la de entidad gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y la de organismo encargado de la existencia de los trabajadores del mar en materia de atención sanitaria, social y formativa.

Avances normativos para la pesca

Por otra parte, a lo largo de 2015 se llevaron a cabo algunas operaciones contra la pesca ilegal[81] en España, poniendo de manifiesto la eficacia de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado en su primer año de vigencia. De hecho, la Ley trataba de apuntalar algunas cuestiones específicas de la política de conservación y protección de los recursos pesqueros, y reforzar el marco jurídico para la lucha contra la pesca ilegal. Además, introducía como novedad la posibilidad de que los profesionales del sector puedan desarrollar actividades económicas complementarias a la pesca e incorporaba el principio de igualdad de trato.

80. Dictamen 11/2015, de 25 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero. Un elevado número de las observaciones particulares expresadas por el CES fueron finalmente acogidas en el cuerpo de la nueva Ley, destacando las relativas a la propia definición de trabajadores por cuenta ajena.

81. Destacaron actuaciones en aguas de la Antártida en las que estaban implicados armadores españoles.

Acuicultura

En 2014, último ejercicio del que se disponen datos, la producción acuícola en España a precios básicos ascendió a 656.018 miles de euros[82]. El 84,7 por 100 correspondió a la acuicultura marina, mientras que el resto se debió a la producción de la acuicultura continental. Un 56,2 por 100 de la cifra inicial se debió a los consumos intermedios, mientras que el 43,8 por 100 restante reflejaría el Valor Añadido Bruto de la actividad en 2014. Tras varios años de estancamiento, estas cifras suponen un repunte de la actividad, con un crecimiento respecto al año previo del 22,3 por 100. En torno al 95,3 por 100 de ese crecimiento se debió al avance de la producción acuícola marina. Se observa una relativa estabilidad en los costes intermedios, por lo que el crecimiento registrado se debió en su práctica totalidad al aumento del VAB.

En el terreno normativo, cabe destacar que el sector acuícola también se ha visto afectado por el retraso de la aprobación del Programa Operativo Español del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Cabe recordar que en cuanto a la acuicultura, el programa identifica como actuación prioritaria las inversiones productivas dirigidas a fomentar la competitividad y viabilidad de las empresas acuícolas. También contempla el apoyo a la consolidación del desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia de conocimiento, la protección y restauración de la biodiversidad acuática y la potenciación de los ecosistemas y fomento de una acuicultura eficiente, junto con la protección del medio ambiente.

También cabe destacar la creación, en 2015, de la Red de Experimentación Marina de Acuicultura (REMA), cuyo objetivo es alcanzar soluciones a los retos científicos y tecnológicos del sector de la acuicultura marina española, así como la consolidación de la Federación Española de Agrupaciones de Defensa Sanitaria de la Acuicultura (FEADSA), como organización colectiva para la optimización de la sanidad animal en las explotaciones de acuicultura en España.

3.3.2. Industria

El VAB del sector industrial aumentó un 3,4 por 100 de media para 2015, 2,2 puntos por encima del avance del ejercicio anterior, reforzando la recuperación iniciada en el segundo semestre de 2014. El avance de la industria no perdió ímpetu en ninguno de los trimestres del año, creciendo siempre por encima del 3 por 100 en términos interanuales. El cambio de tendencia en la industria estuvo liderado por las manufacturas, que crecieron un 3,7 por 100 de media durante el ejercicio 2015.

Estos favorables resultados se trasladaron al empleo. Por segundo año consecutivo la ocupación industrial, medida en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, aumentó y lo hizo a un ritmo medio anual del 2,8 por 100, de modo que a finales de

82. Últimos datos disponibles de la Encuesta Económica de la Acuicultura elaborada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

año, en el cuarto trimestre, se contabilizaban 50.000 ocupados más que en el mismo periodo del año anterior.

Mejora de la actividad industrial en 2015

El Índice de Producción Industrial (IPI) corrobora esta tendencia, de manera que aumentó un 3,2 por 100 en 2015, consolidando el crecimiento iniciado el ejercicio anterior, cuando creció a una tasa media anual del 1,6 por 100. Esta evolución fue resultado del crecimiento del IPI a lo largo de los trimestres, destacando el fuerte avance experimentado en el tercer trimestre del año (cuadro I-13).

Atendiendo al destino económico de los bienes, el empuje de la producción industrial respondió fundamentalmente al considerable crecimiento de la producción de bienes de equipo, un 7 por 100 de media anual —como respuesta al empuje de la inversión en este tipo de bienes— y de la de bienes intermedios, un 4 por 100; ambos explican más de la mitad del comportamiento del índice general.

En cuanto a los bienes de consumo, que representan algo más de un cuarto del índice general, se observó un avance en la producción de bienes de consumo duradero por primera vez desde el inicio de la crisis, indicando tanto la recuperación de la demanda de estos bienes por la mejora de la renta disponible de los hogares y de las condiciones crediticias, como el buen comportamiento de las ventas al exterior.

En 2015 la industria manufacturera consolidó la recuperación iniciada en 2014, registrando un avance del IPI del 4 por 100. Las ramas de alimentación, cuero y calzado, madera, química, otros minerales no metálicos o informática, electrónica y óptica afianzaron el avance iniciado en 2014; las ramas de papel, edición, productos farmacéuticos, productos metálicos, máquina y equipo, otro material de transporte y reparación e instalación de maquinaria se sumaron en 2015 al repunte de la actividad manufacturera.

CUADRO I-13. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2013-2015

(Tasas de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

	2013				2014				2015				
Conceptos	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**	**Dic.**
Índice general	–7,6	–0,7	0,3	1,4	3,5	0,4	1,0	1,4	1,3	3,7	5,0	2,8	2,9
Bienes de equipo	–6,8	3,5	2,9	5,1	6,9	–0,3	–1,4	1,2	2,3	6,5	11,9	8,0	7,1
Bienes intermedios	–9,4	–1,4	–0,2	1,2	4,3	0,9	3,7	3,9	2,3	5,2	4,4	4,0	6,3
Energía	–5,9	–2,7	–0,9	–1,1	–2,1	0,7	–1,8	–2,8	1,8	2,6	2,1	–3,9	–4,4
Bienes de consumo	–7,5	–1,8	0,0	0,7	4,3	0,2	1,9	1,6	–0,8	0,7	3,0	2,1	1,7
Bienes de consumo duraderos	–18,0	–12,1	–8,1	–9,6	–0,9	–4,0	–5,1	3,5	2,8	3,2	5,8	0,9	–0,8
Bienes de consumo no duraderos	–6,5	–0,8	0,8	1,7	4,7	0,6	2,5	1,5	–1,1	0,4	2,8	2,2	1,9

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial*.

Destacó, por su peso dentro de las manufacturas, el avance de los productos metálicos, que creció por primera vez desde 2008 y lo hizo a un ritmo del 6 por 100. De hecho, solamente cuatro ramas redujeron su producción en 2015: Confección, Muebles, Bebidas y Tabaco, que de manera conjunta restaron 2,5 décimas de punto al avance global de las manufacturas.

Más de una cuarta parte del avance de las manufacturas correspondió al crecimiento de la rama de producción de vehículos de motor, que enlaza tres años consecutivos de crecimiento, si bien en 2015 avanzó a ritmo de dos dígitos, siendo el mayor ritmo de crecimiento registrado por una rama industrial desde el inicio de la crisis. El aumento de la producción del sector de automoción respondió, por un lado, al crecimiento de la demanda interna, estimulada por los planes PIVE, PIMA Aire y PIMA Transporte, y por la mejora en el acceso al crédito. Según datos de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), las matriculaciones de automóviles crecieron por tercer año consecutivo y registraron un avance medio anual del 20,9 por 100 (los vehículos de carga lo hicieron a un ritmo medio anual del 35,8 por 100 y los autobuses al 36,3 por 100).

Por otro lado, la demanda externa también contribuyó al crecimiento de la producción de automóviles. Las exportaciones crecieron un 17 por 100, y respondió de la mitad del crecimiento de las exportaciones de bienes en 2015. El sector del automóvil español consolidó en el ejercicio su octava posición mundial como fabricante de vehículos, representando el 3 por 100 de la producción mundial. Como fabricante dentro de la Unión Europea solo se sitúa por detrás de Alemania en automóviles, siendo, además, el primer productor de vehículos comerciales industriales.

El sector textil, por su parte, apuntaló el crecimiento iniciado en 2013, lo que podría indicar un cambio de tendencia estructural de la producción de un sector que venía sufriendo un fuerte ajuste desde antes del inicio de la crisis.

Por otra parte, el Índice de Cifra de Negocios de la industria registró un aumento medio del 1,7 por 100, 1,1 puntos por encima del avance de 2014. Las ventas de bienes de equipo fueron, dentro de los grandes sectores industriales, las que experimentaron un mayor avance, un 11,1 por 100, seguidas por las ventas de bienes de consumo duradero que aumentaron un 4,3 por 100.

La consolidación de la recuperación de la industria ha permitido reducir el exceso de capacidad mostrado durante los años de crisis. De acuerdo con la Encuesta de Coyuntura Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la utilización de la capacidad productiva por parte de la industria alcanzó el 77,8 por 100 frente al 70,0 por 100 de 2009 (valor mínimo dentro del periodo de crisis), aunque por debajo del 81,2 por 100 de la utilización media de la capacidad productiva en la zona euro.

Según esta misma encuesta, el Indicador de Clima Industrial, que representa el mayor o menor optimismo de los empresarios del sector respecto a la situación actual de

CUADRO I-14. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2008-2015
(Tasas de variación media interanual, datos corregidos de calendario)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Peso %
Industrias extractivas	–14,1	–23,9	4,2	–18,2	–23,9	–14,0	–0,7	–7,9	1,2
Industria manufacturera	–8,3	–16,6	0,5	–1,1	–7,8	–1,3	2,0	4,0	81,9
Alimentación	–1,2	–0,4	1,9	0,7	–3,1	–0,9	3,7	1,0	12,1
Bebidas	0,4	–4,5	–6,0	–1,6	–0,8	–2,9	3,9	–0,5	3,3
Tabaco	–2,8	–11,2	–5,1	2,9	0,4	–3,1	–4,5	–15,5	0,3
Textil	–17,7	–20,3	7,0	–4,9	–5,3	1,1	2,2	5,4	1,1
Confección	–8,9	–19,4	–10,1	–7,3	–7,3	3,8	–6,5	–6,7	1,3
Cuero y calzado	–7,8	–20,0	2,0	3,5	–8,6	–3,0	2,5	0,3	0,8
Madera	–22,1	–24,4	–7,1	–5,2	–16,9	–3,4	4,2	5,8	1,5
Papel	–2,0	–8,9	4,9	0,2	–0,5	–1,2	–0,3	3,3	2,7
Edición	–11,1	–12,5	0,6	–7,9	–10,3	–10,3	–1,5	2,5	2,3
Coquerías y refino de petróleo	3,5	–10,0	0,8	–0,7	5,5	0,1	1,4	6,5	1,7
Química	–5,6	–1,5	4,6	1,5	–7,3	–1,0	4,6	4,1	6,0
Productos farmacéuticos	7,3	0,4	9,3	1,0	–0,6	3,0	–2,1	4,0	3,3
Caucho y plásticos	–11,0	–16,5	7,9	–0,8	–9,1	1,5	4,4	6,2	4,2
Otros minerales no metálicos	–21,5	–28,6	–5,3	–8,9	–17,2	–7,1	1,9	4,6	5,2
Metalurgia	–6,9	–24,1	11,4	1,3	–7,7	–1,4	3,9	0,0	3,8
Productos metálicos	–10,4	–22,4	–6,5	–1,6	–15,6	–1,4	–1,6	6,0	8,8
Informática, electrónica y óptica	2,8	–26,3	2,9	–10,8	–18,8	–6,5	14,1	8,9	1,4
Material eléctrico	–6,6	–26,7	–3,0	–2,3	–9,9	–5,4	2,7	3,5	3,2
Maquinaria y equipo	–9,1	–26,3	–4,4	8,5	–0,6	1,4	–4,8	1,1	4,2
Vehículos de motor	–15,2	–27,5	11,8	5,5	–11,6	6,6	8,0	13,7	6,5
Muebles	5,0	–11,7	–11,6	–10,3	–3,1	–8,8	–0,8	–3,3	1,9
Otro material de transporte	–20,4	–29,8	–8,9	–8,8	–16,1	–14,0	–2,2	5,9	2,7
Otras industrias manufactureras	–8,1	–16,1	5,4	–4,0	–1,7	6,6	4,8	5,0	1,1
Reparación e instalación maquinaria	8,5	–16,7	–19,2	–5,0	–13,2	–3,8	–1,6	8,9	2,3
Suministro energético	0,6	–7,2	2,9	–3,6	–0,4	–3,5	–2,4	0,2	14,4

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial*.

su actividad y sus perspectivas de evolución futura, acabó el ejercicio en –1, frente al –7,7 de 2014[83]. Todos los componentes contribuyeron a esa mejora, sobre todo las expectativas de producción, aunque no lo suficiente como para compensar las expectativas aún negativas sobre la cartera de pedidos y sobre el nivel de existencias. Atendiendo al ICI por destino económico de los bienes, cabe subrayar que el de bienes de inversión cerró el año en positivo —un 3,9— principalmente por las favorables expectativas sobre la producción, siendo la primera vez que este indicador registra un valor positivo desde el inicio de la crisis.

83. Este indicador llegó a situarse en -29,4 en 2009, su peor registro desde el inicio de la crisis.

Seguimiento de la Agenda para fortalecer el sector industrial

Los favorables resultados coyunturales registrados por el IPI en 2015 podrían indicar que las actuaciones previstas en el marco de la Agenda para fortalecer el sector industrial en España habrían mejorado el marco o clima en el que se desarrolla la actividad industrial.

La Agenda, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de julio de 2014 con la participación de los Agentes Sociales, consideraba la industria como elemento clave para la recuperación económica española en el corto y medio plazo, así como para favorecer un crecimiento económico sostenible en el largo plazo, basado en la economía del conocimiento, en la creación de empleo estable y de calidad, y en la competitividad exterior[84]. Para ello se plantearon medidas concretas, algunas para estimular la demanda de bienes industriales y propiciar con ello el efecto multiplicador sobre el resto de la economía, pero sobre todo preveía actuaciones de mejora sobre aspectos más estructurales como la regulación, los costes energéticos y el cambio climático, la formación, la internacionalización, la financiación, la I+D+i y las pymes[85].

En el marco de lo que se denominó Mesa de Trabajo de Industria y Empleo, y como resultado del «Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo» de julio de 2014, a lo largo de 2015 se desarrollaron la Mesa de Industria, la de Energía y la de la Agenda digital. En julio de 2015 las tres Mesas aprobaron una Declaración conjunta sobre las necesidades de la economía en estos ámbitos.

En agosto de 2015 el Ministerio de Industria, por su parte, presentó el primer informe de seguimiento de la Agenda, donde se apuntaba que un 98,3 por 100 de las medidas ya estaban puestas en marcha; además, el grado de ejecución media de las mismas alcanzaba el 81,4 por 100; de hecho, el 40,7 por 100 de las medidas ya habrían finalizado en dicha fecha.

Asimismo, en octubre de 2015 se presentó la iniciativa *Industria conectada 4.0: la transformación digital de la industria española* circunscrita a la propia Agenda Industrial y en coherencia con la Agenda Digital para España aprobada en 2013. Se trata de un proyecto público-privado que plantea como objetivo el impulso de la transformación digital de la industria española y que cuenta con el diálogo social para su desarrollo. La iniciativa se plantea tres objetivos: aumentar el VAB industrial y el empleo cualificado en el sector; potenciar los sectores industriales de futuro y aumentar su potencial de crecimiento; y desarrollar palancas competitivas diferenciales para favorecer la industria española e impulsar sus exportaciones. Para impulsar esa transformación digital de la industria se han definido unas líneas de actuación como la promoción de esta iniciativa, el desarrollo de competencias relacionadas, la

84. Véase Memoria CES 2014.

85. Véase Memoria CES 2013.

colaboración entre empresas industriales o el desarrollo de habilitadores digitales españoles, entre otras.

A pesar de los esfuerzos, las manufacturas españolas solo alcanzaron un 12,1 por 100 en 2015, el mismo peso que en 2014. De acuerdo con las estadísticas de Eurostat, la manufacturas españolas estarían por tanto 7,9 puntos por debajo del objetivo del 20 por 100 del PIB en 2020, objetivo marcado por la Comisión en su Comunicación *Por un renacimiento industrial europeo,* de 2014, donde planteaba la necesidad de invertir la tendencia del declive industrial.

Pocos progresos en el objetivo del 20 por 100 de industria en el VAB

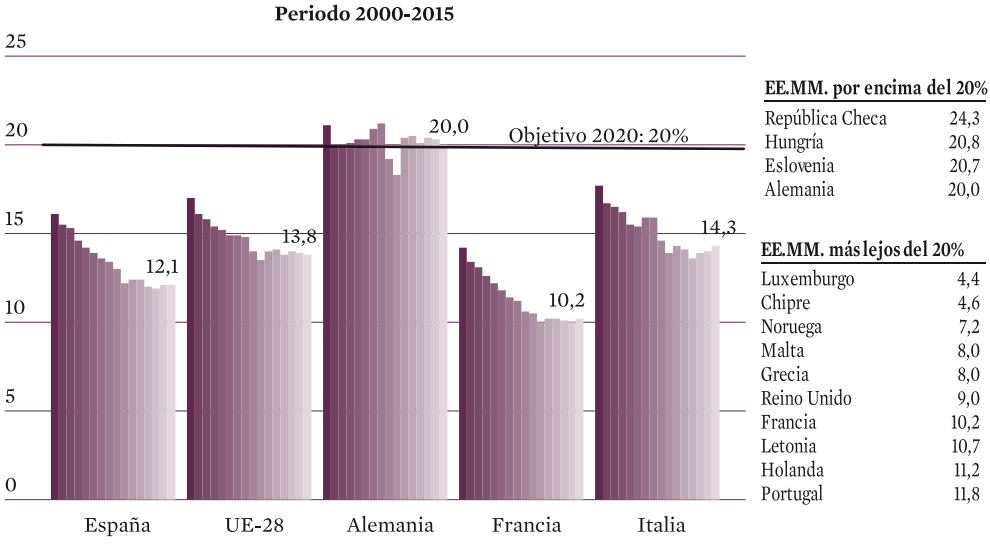
3.3.3. Energía

El Índice de Producción Industrial de productos energéticos avanzó un 0,2 por 100 frente a la caída del 2,4 por 100 de 2014. En términos trimestrales se observa que la producción aumentó a principios de año para después moderar su avance y terminar el ejercicio con una caída del 2,5 por 100 en el cuarto trimestre, en términos interanuales.

Tras cuatro años de caídas consecutivas, el consumo eléctrico total, que representa algo menos de un cuarto del consumo de energía final en España, aumentó un 1,9 por 100 en 2015 hasta alcanzar los 263.094 GWh, avance que respondió principalmente al aumento de la actividad económica.

La energía generada por el sistema eléctrico español (268.057 GWh) cubrió el 98,1 por 100 de la demanda de electricidad en España. La energía nuclear lideró en 2015

GRÁFICO I-5. PESO DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB EN LA UE, 2000-2015
(En porcentaje)



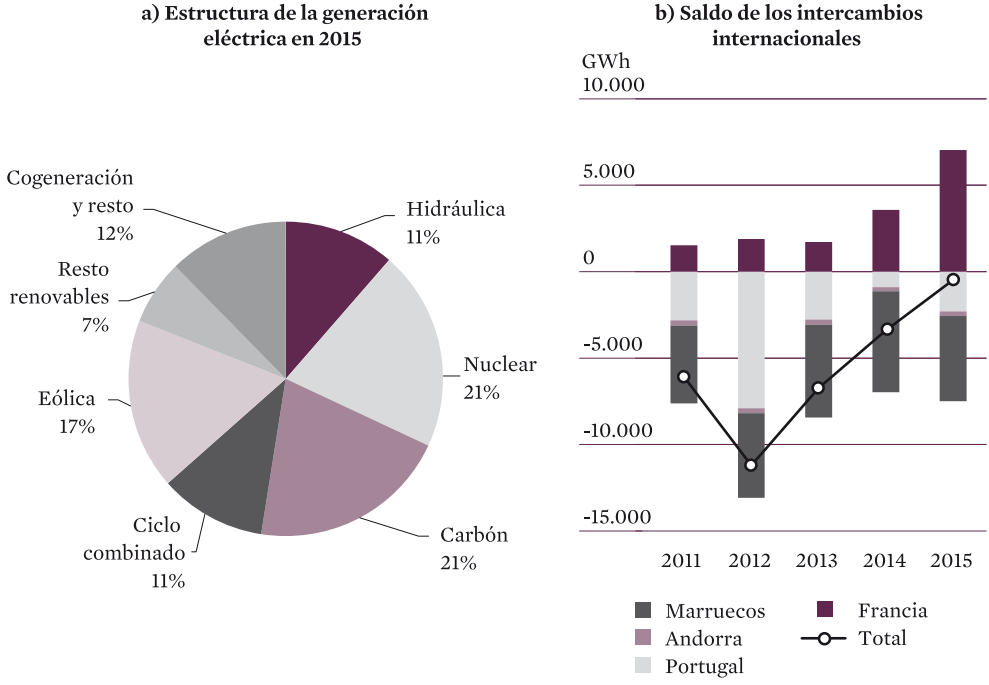
Fuente: *Eurostat*.

la generación de electricidad en España —con un 20,6 por 100—, seguida muy de cerca por el carbón —un 20,5 por 100—, que aumentó un 21,9 por 100 su contribución a la generación de electricidad en 2015; la generación por ciclo combinado también aumentó sustancialmente su aportación a la generación de electricidad (gráfico I-6a). De las energías renovables, la eólica generó el 17,5 por 100 del total y la hidráulica solo el 11,4 por 100, en un año marcado por la variabilidad de ambas producciones a causa de las condiciones climatológicas, lo que incrementó el precio del mercado de la electricidad, con un impacto negativo en la factura de los consumidores.

Aunque el saldo de los intercambios internacionales fue nuevamente exportador (gráfico I-6b), 467 GWh, resultó muy inferior al saldo exportador del ejercicio 2014 (en casi 3.000 GWh). Este empeoramiento significativo del saldo de los intercambios internacionales respondió, sobre todo, al considerable aumento de las importaciones de electricidad procedente de Francia.

La liquidación del año 2015, publicada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, registró un superávit de tarifa[86]. Este superávit respondió, por un

GRÁFICO I-6. BALANCE ELÉCTRICO EN 2015
(En GWh y en porcentajes)



Fuente: Red Eléctrica Española, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2015*.

86. En la liquidación número 14/2015 de la CNMC se registró un superávit de 251,5 millones de euros. Frente al déficit de 464,5 millones de la liquidación 14/2014.

lado, al aumento de la demanda de los consumidores domésticos, lo que ha supuesto unos mayores ingresos para el sector y, por otro lado, a un descenso en los costes regulados, a menores costes de los pagos por capacidad y a una menor retribución específica de la producción renovable, cogeneración de alta eficiencia y residuos.

Por otra parte, en octubre de 2015 se presentó el Plan de Relanzamiento de la Industria Eólica (PRIE), con el que se quiere potenciar la industria eólica como sector estratégico. Las empresas españolas presentan a lo largo de toda la cadena de valor de la industria un elevado perfil tecnológico y gran capacidad exportadora. España es el tercer país de Europa en fabricación de aerogeneradores y el quinto a nivel mundial. Además, es el tercer exportador mundial de aerogeneradores.

También la evolución del consumo de hidrocarburos[87] reflejaría la mayor actividad productiva de la economía española en 2015 y la caída del precio del petróleo. En concreto, el de productos petrolíferos, que representa alrededor de la mitad del consumo de energía final en España, creció por primera vez desde 2008 y lo hizo a un ritmo[88] del 2,5 por 100 en 2015. Este aumento fue ganando en intensidad a medida que avanzaba el ejercicio. Del conjunto de productos petrolíferos solo el consumo de fuelóleos descendió en 2015 (–8 por 100), destacando, por su ritmo de avance, el consumo de gases licuados del petróleo GLP (12,8 por 100) y, por su contribución al balance global, el crecimiento del consumo de gasóleos (5,1 por 100).

Los precios medios de venta al público de la gasolina 95 IO y del gasóleo de automoción descendieron desde el segundo trimestre del año, como consecuencia de la caída del precio del petróleo, llegando a bajar hasta los niveles alcanzados en el primer trimestre de 2010. En comparación con los precios de ambos combustibles en los principales países comunitarios, los españoles continúan siendo los más bajos gracias, sobre todo en el caso de la gasolina 95 IO al menor peso total de los impuestos sobre dichos combustibles (cuadro I-15).

Finalmente, el consumo de gas natural aumentó un 4,1 por 100 hasta los 314.100 GWh, como consecuencia del aumento del consumo convencional (que representa las tres cuartas partes del consumo de gas natural) del 1,8 por 100, y del consumo para generación eléctrica (que representa casi un quinto del total) del 18,8 por 100; ambos compensaron el descenso del consumo directo. Por tanto, en 2015 se interrumpió la tendencia a la baja en el consumo de gas natural que se había venido observando desde el inicio de la crisis.

3.3.4. Construcción

En 2015 se consolidó la recuperación iniciada por el sector de la construcción a mediados de 2014. Su producción aumentó un 5,2 por 100 de media anual, frente a la

87. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2014.

88. Crecimiento interanual de diciembre.

CUADRO I-15. SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE EN 2015
(Céntimos de euro/litro; media mensual)

Conceptos	España	Alemania	Francia	Italia	Portugal	Reino Unido	Media UE ponderada	Diferencia UE vs. España
Gasolina 95 I.O.								
PVP	114,2	131,5	128,2	145,6	136,0	147,7	132,2	18,0
IVA	19,8	21,0	21,4	26,3	25,4	24,6	23,0	3,2
IE	46,2	65,4	63,1	72,8	61,8	80,9	64,1	17,9
PAI	48,2	45,0	43,8	46,5	48,8	42,2	45,1	–3,1
Gasóleo de automoción								
PVP	99,5	109,1	107,3	132,7	98,5	152,5	115,4	15,9
IVA	17,3	17,4	17,9	23,9	18,4	25,4	20,0	2,7
IE	36,8	47,0	48,1	61,7	33,8	80,9	49,3	12,6
PAI	45,5	44,7	41,4	47,1	46,3	46,2	46,1	0,6

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2015.

caída del 2,1 del año anterior. Bien es cierto que esta recuperación partía de unos niveles de producción muy bajos como resultado del ajuste que ha venido sufriendo el sector durante los años de crisis. Atendiendo al comportamiento trimestral, aunque el ritmo de crecimiento se suavizó a partir de la mitad del año, en ningún momento fue inferior a un 4 por 100.

La favorable evolución del sector se extendió al empleo, con un aumento de los puestos de trabajo equivalente a tiempo completo del 6 por 100, hasta alcanzar los 963.000 empleos en el cuarto trimestre del año. Se encadenan ocho trimestres consecutivos de crecimiento del empleo, lo que podría ser suficiente para confirmar que el ajuste del sector habría terminado.

El Índice de Producción de la Industria de la Construcción, elaborado por el Ministerio de Fomento, indica un crecimiento más moderado para el año 2015, un 1,5 por 100, que contrasta con el incremento del 17,5 por 100 que se produjo en 2014. En cualquier caso, la evolución del índice de producción español superó a la del índice comunitario, que sufrió una caída del 0,9 por 100. La desaceleración del IPI de la construcción en España se explica, sobre todo, por la evolución de la rama de la edificación[89], cuyo índice de producción se mantuvo prácticamente inalterado durante 2015. Mención aparte merece el IPI de la rama de obra civil, que si bien empezó el año con un fuerte crecimiento, alcanzando su máximo en el mes de marzo (38,8 por 100), se fue desacelerando conforme avanzaba el ejercicio, llegando a registrar tasas negativas durante los dos últimos meses del ejercicio, probablemente a causa del ciclo electoral.

89. No obstante, según apuntan los datos disponibles más recientes, parece que este indicador volverá a acelerarse en 2016; ya en el último trimestre de 2015 registró un crecimiento del 4 por 100, mientras que durante el primer trimestre de 2016 habría crecido un 20,3 por 100.

Los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva son un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción. Tras más de un lustro de caídas interanuales, en 2015 se produjo un aumento del 37,9 por 100 en la superficie a construir de visados de obra nueva, alcanzando la cifra de 13.884 miles de metros cuadrados, de los cuales un 71,1 por 100 corresponde a edificios de viviendas, mientras que el 28,9 por 100 restante corresponde a edificios de otros usos. El sector de la edificación residencial experimentó un crecimiento del 42,6 por 100, que además fue en aumento a medida que avanzaba el año, cerrando el último trimestre con un aumento interanual del 85,9 por 100. Por su parte, la edificación no residencial, rama más vinculada a la actividad productiva, tuvo un aumento del 27,4 por 100, y su tendencia a lo largo del año fue a la baja, registrando en el último trimestre una caída interanual del 6,1 por 100.

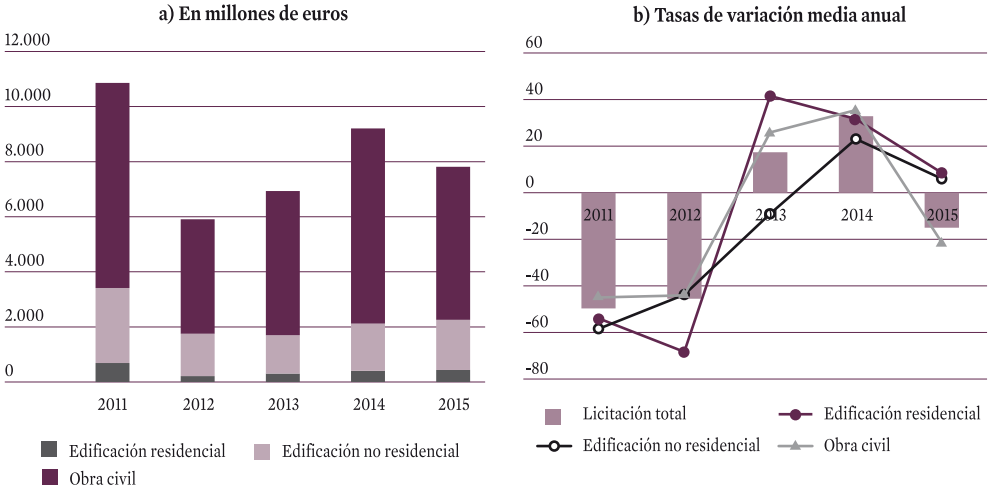
Las ventas interiores y la importación de cemento aumentaron en un 6,2 y un 15,6 por 100, respectivamente. Este repunte de la demanda interna ha venido acompañado de una reducción de las exportaciones del 2 por 100, primera caída tras varios años de crecimiento. Todo ello supondría un aumento del consumo aparente de cemento —ventas totales más importaciones menos exportaciones— del 5,9 por 100. En términos trimestrales, el consumo aparente creció un 10,3 por 100 interanual durante el primer trimestre del año y se fue desacelerando a lo largo del año, hasta alcanzar un crecimiento nulo durante el tercer trimestre, para volver a repuntar en el último y cuarto trimestre con un crecimiento del 6 por 100.

En cuanto a la obra pública, que responde de aproximadamente una cuarta parte de la producción nominal del sector, cerró el ejercicio 2015, según los datos del Ministerio de Fomento, con una reducción de la licitación oficial del 15,1 por 100, caída que contrasta con los aumentos experimentados en los dos años precedentes, alcanzando así los 7.814,4 millones de euros durante el año (gráfico I-7). Por tipos de obra, la edificación, que representaba un 28,9 por 100 del total, aumentó en un 6,4 por 100. Durante los dos primeros trimestres de 2015 creció (alcanzando un avance del 51,7 por 100 en términos interanuales en el segundo trimestre), crecimiento que se vio mermado por las caídas experimentadas en la segunda mitad del año. En cuanto a la obra civil, el 71,1 por 100 restante, sufrió una caída del 21,5 por 100, siendo el principal factor explicativo de la caída de la licitación oficial a nivel agregado.

En cuanto al mercado de la vivienda, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Fomento, en 2015 se habrían finalizado 47.822 viviendas, un 4,9 por 100 menos que en 2014 (gráfico I-8a). El 83,4 por 100 de ellas fueron viviendas libres, lo que supone un aumento del 13,2 por 100 respecto a 2014. Mientras que la vivienda protegida finalizada cayó un 47,3 por 100.

En cuanto al *stock* de viviendas acumulado, se observa cómo continuó su lento proceso de absorción durante 2014, último ejercicio para el que el Ministerio de Fomento ofrece datos. Desde el nivel máximo de 2009, 649.780 viviendas, el *stock* se ha reducido un 17,5 por 100.

GRÁFICO I-7. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2011-2015



Fuente: Ministerio de Fomento.

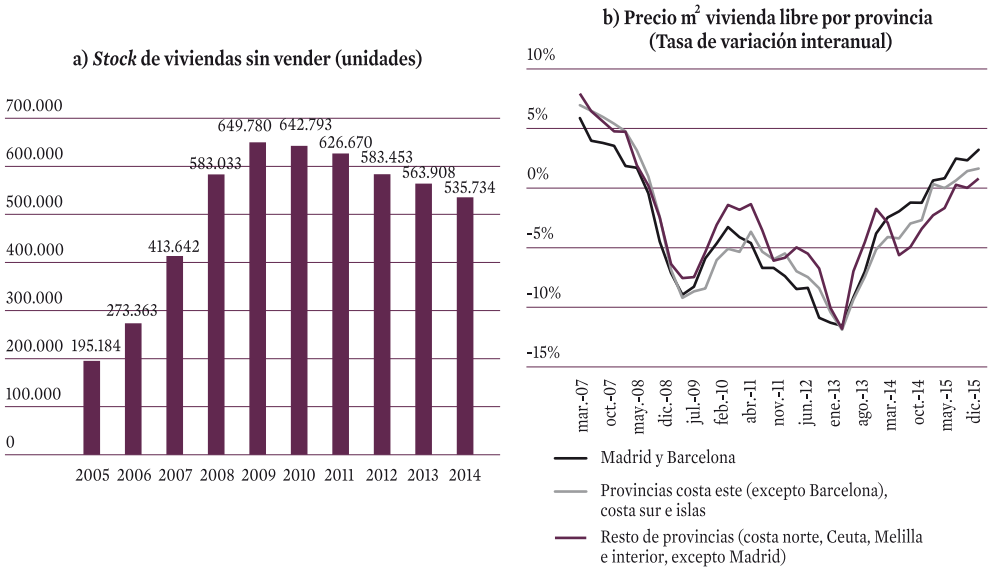
De hecho, la absorción de ese *stock* está resultando difícil y apunta a la existencia de importantes diferencias territoriales. En 2014, aunque el *stock* acumulado disminuyó en la práctica totalidad de las comunidades autónomas, existen importantes diferencias entre los territorios, destacando Cantabria y Extremadura, que consiguieron absorber el total del *stock,* así como el caso de Navarra, que vio su *stock* reducido en un 86,6 por 100.

No obstante, la evolución de los precios durante 2015 podría indicar un cambio en la tendencia y en las perspectivas para el sector de la construcción residencial. En 2015 el precio del metro cuadrado de la vivienda libre registró crecimientos positivos por vez primera en varios años en todo el territorio español (gráfico I-8b), por lo que sería de esperar que de 2015 en adelante el *stock* de vivienda nueva pudiera ser absorbido a un ritmo mayor.

En cualquier caso, la demanda interna de vivienda sigue siendo discreta en términos agregados. Por un lado, existen ciertos factores, como la recuperación económica, el avance del empleo y la mejora de las condiciones financieras, que propician su recuperación. Sin embargo, otros factores, como la elevada tasa de paro y el todavía alto endeudamiento de las familias, la limitan.

De cara a la recuperación del sector este Consejo consideró conveniente analizar de qué manera la construcción podría contribuir de manera sostenible al crecimiento económico, la competitividad, la cohesión social y territorial y la calidad de vida en España. Entendiendo, además, que la construcción presenta recorrido para su reactivación y sosteniendo que sería difícil recuperar los niveles de empleo anteriores para el conjunto de la economía si la construcción no se reactiva, dado sus efectos de empuje sobre el total de la economía (recuadro I-10).

GRÁFICO I-8. STOCK DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE, 2005-2015



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

RECUADRO I-10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL INFORME CES 2/2016, EL PAPEL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El CES pretende apoyar la recuperación del sector, de manera que contribuya en el futuro de manera sostenible al crecimiento económico, la competitividad, la cohesión social y territorial y la calidad de vida en España. Partiendo del análisis de las debilidades y fortalezas del sector, se detectan determinados ámbitos de oportunidad para esa recuperación y se subrayan los principales retos a los que se enfrenta.

Balance de debilidades y fortalezas. ***Debilidades:*** la atomización y polarización del sector, que dificulta el diseño de medidas generales de reactivación; su elevado desempleo, especialmente de mano de obra de baja cualificación; sus niveles de innovación media inferiores a otros sectores. ***Fortalezas:*** empresas supervivientes más solventes; una industria auxiliar competitiva; elevado grado de innovación en materiales o procesos productivos; alta competitividad de las grandes empresas en el ámbito internacional; mano de obra especializada con buen grado de formación; sistema de negociación colectiva articulado.

Ámbitos de oportunidad

Infraestructuras

- *Transporte*. Existen oportunidades para la construcción en mantenimiento de infraestructuras; infraestructuras de transporte de mercancías, especialmente en el

RECUADRO I-10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL INFORME CES 2/2016, EL PAPEL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO *(continuación)*

transporte ferroviario convencional; construcción de corredores multimodales de mercancías; conexiones multimodales en transporte de pasajeros; redes transeuropeas de transporte; otras infraestructuras como puertos, accesos a ciudades o redes secundarias para poblaciones de menor tamaño y en el ámbito rural.

- *Sociedad de la información*. La diferencia entre cobertura de zonas más pobladas y las de menor densidad es mayor que la de los países del entorno, lo que marca la necesidad de potenciar la construcción de estas infraestructuras.
- *Producción, transporte y almacenamiento de energía*. Existen oportunidades para la construcción en interconexiones, eléctricas, de gas y de transporte de dióxido de carbono; construcción de plantas de energías renovables, todo ello con el objetivo de reducir la dependencia energética y producir efectos medioambientales positivos.
- *Hídricas*. Desarrollar actividades en terrenos, como regulación de cauces, captaciones y conexiones intra e intercuencas, mejora de redes de transporte y distribución.
- *Ciclo integral del agua*. Ante las carencias en sistemas de depuración de aguas y pérdidas en la red de distribución, se propone aumentar la inversión en infraestructuras de depuración de aguas residuales en municipios de pequeño y mediano tamaño, optimizar las infraestructuras y sustituir las obsoletas en la red de captación y distribución.

Rehabilitación de viviendas y edificios. Mejora la habitabilidad y accesibilidad de las ya construidas. Su reactivación depende de la recuperación del empleo y de la renta de las familias, y también de políticas públicas de estímulo de esta demanda.

Eficiencia energética. 13,6 millones de viviendas no cumplen las exigencias mínimas de ahorro de energía. Es necesario avanzar en construcción de edificios de bajo consumo energético y concentrarse en la renovación de los edificios ya existentes.

Medio ambiente urbano. La regeneración de zonas industriales abandonadas, la reducción de la contaminación y el fomento de la movilidad urbana sostenible requieren que la planificación territorial adopte un enfoque integrador con sectores como el energético, integre el transporte con mayor coordinación administrativa para minimizar los impactos de las infraestructuras lineales sobre los ecosistemas.

Equipamientos sociales. La rehabilitación edificatoria y modernización de infraestructuras municipales, la puesta en valor de espacios públicos degradados y la provisión de espacios libres son elementos esenciales en la mejora de la calidad de vida. El peor acceso a los servicios públicos en zonas rurales marca la necesidad de atender a estos déficits, y también a servicios de proximidad, sociosanitarios y de atención a las personas mayores.

Internacionalización e innovación

Pese al crecimiento de los últimos años, la innovación en la construcción sigue mostrando un amplio margen de mejora, por lo que se debe continuar fomentando. El potencial es amplio por las previsiones de creciente demanda mundial de infraestructuras, la

RECUADRO I-10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL INFORME CES 2/2016, EL PAPEL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO *(continuación)*

evolución económica de algunas áreas geográficas, y la aparición de mayor competencia en los mercados internacionales. Convendría reforzar desde las Administraciones los instrumentos de apoyo en las primeras fases del proceso y apoyar la coordinación de los consorcios de empresas españolas en el exterior.

Retos para el futuro

Para aprovechar estas oportunidades el sector se enfrenta a retos institucionales, financieros y regulatorios:

Institucionales: la inversión pública ha pasado de representar un 4,6 por 100 del PIB en 2007 a un 2,1 por 100 en 2014. Aunque se haya conseguido un efecto rápido sobre la reducción de la deuda y el déficit, la caída de la inversión en infraestructuras reduce el PIB futuro, la recaudación fiscal y la capacidad de repago de las Administraciones públicas. Cabría plantear que el gasto público en infraestructuras estratégicas fuera excluido a la hora de aplicar el Protocolo de Déficit Excesivo. Es necesario que estas inversiones tengan perspectiva de largo plazo, independientemente de los ciclos políticos y económicos. La recuperación de la construcción contribuirá al control del déficit por la vía de aumento de los ingresos, a través de una mayor recaudación del IVA, de las cotizaciones, del IRPF y por la reducción del gasto en desempleo.

Financieros: Ante las dificultades generales para acceder a financiación y la debilidad continuada de la inversión pública, es necesario considerar otras posibilidades de financiación:

- Plan Juncker, aunque no parece el instrumento más adecuado para el impulso fiscal en territorios donde la crisis es más profunda y cuentan con menos margen presupuestario para apoyar desde sus sectores públicos.
- Colaboración público-privada, que permite distribuir de forma más eficiente el coste de la financiación de grandes infraestructuras. Es necesario un marco legal adecuado para atraer la inversión privada a estos proyectos.
- Mercados de crédito y de capitales: Conviene reactivar la financiación crediticia para responder a las necesidades de las empresas de menor tamaño, con oportunidades como el entorno de tipos de interés negativos y la necesidad de nuevas fuentes de ingresos para la rentabilidad bancaria.

Regulatorios: Estos factores están relacionados con la inadecuada reglamentación, la escasa coordinación entre Administraciones y la necesidad de transparencia. El CES se ha interesado especialmente por las relacionadas con la contratación pública y la morosidad de las Administraciones: control de ofertas temerarias, y protección del empresario ante el incumplimiento de la Administración, medidas transitorias como reconocer a cualquier empresa la posibilidad de liquidar deudas tributarias con el Estado mediante dación en pago de créditos vencidos, o suspender el ingreso del IVA mientras las deudas en mora de las Administraciones no se liquiden.

3.3.5. Servicios

El VAB del sector servicios aumentó un 3,1 por 100 de media en 2015, 2,2 puntos porcentuales por encima del avance de 2014. Su perfil trimestral confirma la consolidación de este avance, pasando de un crecimiento interanual del 2,7 por 100 en el primer trimestre a un 3,4 por 100 en el cuarto. Todas las ramas de actividad contribuyeron al crecimiento, excepto las actividades financieras y de seguros. Destacaron los crecimientos del Comercio y de los Servicios profesionales. El ejercicio se saldó con un crecimiento medio del empleo del 2,9 por 100, es decir con la creación de algo menos de 400.000 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

Distinguiendo entre los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación[90] del resto de servicios, se observa cómo la producción de los primeros creció durante todos los trimestres de 2015 y, aunque todavía su ritmo era inferior al mostrado por el PIB, se aprecia una tendencia a cerrar la brecha de crecimiento entre ese tipo de servicios y el resto (gráfico I-9b). Este crecimiento permitió que los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación volvieran a representar algo más del 25 por 100 del valor total de la producción del sector servicios (gráfico I-9a).

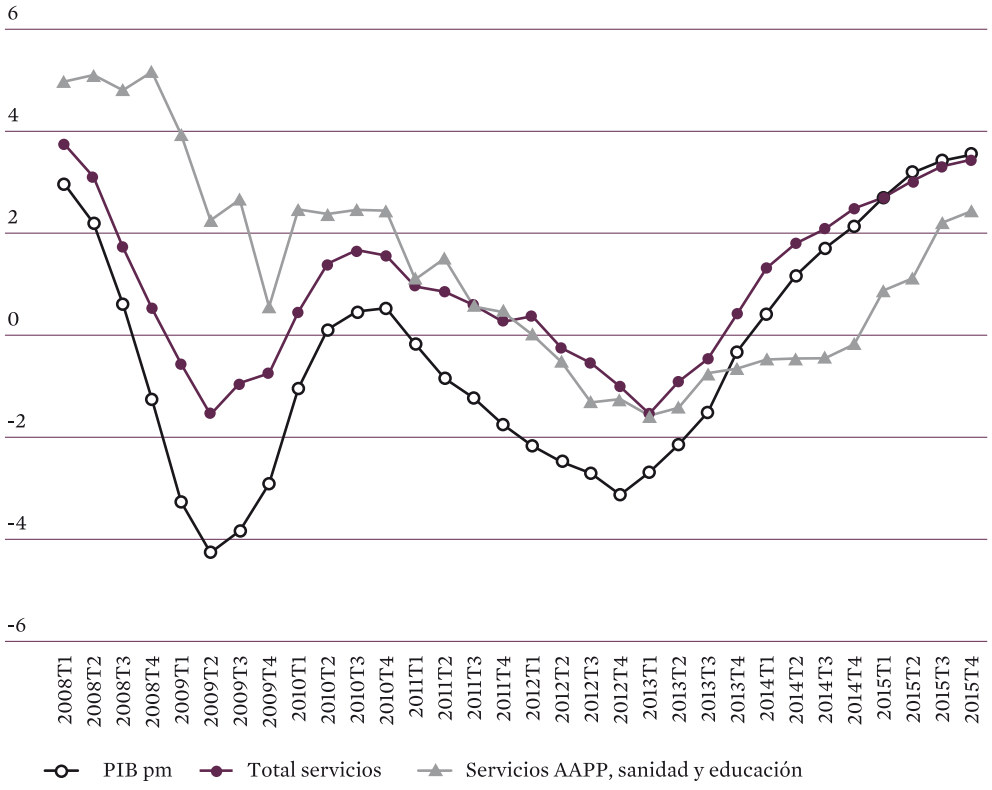
En cuanto a los servicios de mercado, una descripción más detallada de su trayectoria la ofrecen los indicadores de actividad del sector servicios recogidos por el INE, según los cuales, en 2015 la cifra de negocios de los servicios de mercado aumentó de media un 4,7 por 100, corroborando la recuperación de las ventas del sector servicios iniciada el ejercicio anterior y que responde al avance de la demanda interna tanto de consumo como de inversión.

La cifra de negocios de la gran rama de comercio avanzó un 4,5 por 100, 1,1 puntos por encima del crecimiento de 2014, como resultado nuevamente del extraordinario crecimiento de la rama de venta y reparación de vehículos y motocicletas, un 18,2 por 100, gracias al impulso que la continuidad del Plan PIVE daría a la venta de vehículos. También resultó reseñable el crecimiento de las ventas de la rama de comercio al por mayor, un 4,5 por 100; destacando dentro de esta las ventas mayoristas de las subramas de equipos para las tecnologías de la información, un 11,2 por 100, y de otra maquinaria, equipos y suministros, un 10,5 por 100, ambos resultados coherentes con el avance de la inversión en bienes de equipo registrada en 2015. El comercio al por menor también creció, aunque a un ritmo más suave del 1,8 por 100, que resultó inferior al del resto de la distribución comercial.

El resto de servicios también registró avances en las grandes ramas. Destacaría el dinamismo mostrado por las actividades administrativas y los servicios auxiliares, que creció un 7,3 por 100, frente al 0,9 por 100 de 2014. Dentro de estas el crecimiento fue liderado por las actividades relacionadas con el empleo, que por segundo año

90. Estos servicios se pueden utilizar como aproximación a lo que se había venido denominando servicios de no mercado (de provisión pública), pero cabe recordar que una parte de los mismos son provistos por empresas privadas.

GRÁFICO I-9. PIB DEL SECTOR SERVICIOS, 2008-2015
(Variación interanual en porcentaje de los índices de volumen encadenados)



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

consecutivo creció a un ritmo de dos dígitos, un 18,6 por 100 y fue tras la venta de vehículos la subrama más dinámica de 2015. También destacó el fuerte crecimiento de las ventas de los servicios de viaje y operadores turísticos, un 8,4 por 100 y el de las actividades administrativas de oficina, que con un 8,2 por 100 fue la rama que registró el mayor avance respecto a 2014 cuando caía a un ritmo del 3 por 100.

El aumento de las ventas de la rama de información y comunicaciones y las actividades profesionales, científicas y técnicas puso fin a sucesivos ejercicios de caídas en las cifras de negocios, y podría indicar que parte de la recuperación de la actividad en 2015 habría sido más intensiva en actividades o negocios de mayor valor añadido, ya que suelen demandar este tipo de servicios.

El avance de las ventas de los servicios de información y comunicaciones fue liderado por las ventas de los servicios de programación y emisión de radio y televisión, y por los de programación y consultoría informática. Por séptimo año consecutivo los servicios de telecomunicaciones redujeron sus cifras de negocio, aunque solo fue del 0,1 por 100, la menor caída desde 2009.

CUADRO I–16. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2011–2015
(Variación de la media anual)

Conceptos	2011	2012	2013	2014	2015
Índice general	–1,4	–6,0	–2,1	2,7	4,7
1. Comercio	–2,4	–6,0	–1,9	3,1	4,9
1.1. Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–9,5	–15,9	–4,7	11,6	18,2
– Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–10,3	–17,3	–4,5	13,9	20,5
– Mantenimiento y reparación de vehículos	–4,7	–8,1	–5,5	–0,1	5,1
1.2. Comercio al por mayor	–1,4	–5,5	–1,2	3,4	4,5
– Intermediarios del comercio	–0,3	1,5	1,0	1,8	6,4
– Materias primas agrarias y de animales vivos	7,8	–4,4	–0,4	2,7	4,2
– Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–3,2	–3,7	–0,5	1,9	7,3
– Artículos de uso doméstico	–1,4	–3,8	0,1	5,5	4,4
– Equipos para las tecnologías de la información	–9,3	–18,1	–0,5	4,6	11,2
– Otra maquinaria, equipos y suministros	–2,9	–7,6	–7,0	1,6	10,5
– Combustibles, metales y otros	0,6	–4,2	–1,8	3,6	–0,7
– Comercio al por mayor no especializado	2,6	–4,4	–3,4	3,8	6,9
1.3. Comercio al por menor	–1,8	–4,1	–2,4	0,5	1,8
2. Otros servicios	0,7	–6,2	–2,5	2,0	4,5
2.1. Transporte y almacenamiento	2,5	–3,4	–0,5	4,3	3,9
Transporte terrestre	–0,1	–4,9	–1,4	3,2	3,4
– Transporte por ferrocarril	4,0	–9,1	2,0	7,3	3,7
– Transporte por taxi	0,3	–2,0	–1,6	1,6	3,2
– Otro transporte terrestre de pasajeros	4,1	–4,1	–5,7	0,7	1,1
– Transporte por carretera y servicios de mudanza	–1,2	–4,9	–0,8	3,4	3,9
Transporte marítimo	–8,3	–5,7	–11,2	1,2	3,7
Transporte aéreo	3,1	–1,1	–1,2	6,2	4,4
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	6,8	–1,1	1,3	5,3	4,2
Actividades postales y de correos	–1,1	–7,7	–3,3	2,0	5,2
2.2. Hostelería	0,8	–6,4	–0,1	4,2	5,1
Servicios de alojamiento	7,5	–4,6	2,9	5,9	6,3
Servicios de comidas y bebidas	–2,2	–6,2	–1,5	3,3	4,5
2.3. Información y comunicaciones	–1,6	–4,8	–5,2	–0,2	3,0
Edición	–3,7	–8,4	–5,2	1,7	3,5
Actividades cinematográficas y edición musical	3,4	–7,9	–9,9	6,0	2,7
Programación y emisión de radio y televisión	–3,0	–5,8	–0,9	4,9	7,9
Telecomunicaciones	–5,6	–8,0	–7,5	–6,6	–0,1
Programación y consultoría informática	5,2	2,4	–1,5	5,5	5,6
Servicios de información	4,0	0,1	–6,5	2,2	2,9
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,9	–9,1	–3,7	–0,2	4,7
Asesoría jurídica, contable y consultoría	2,5	–6,1	–1,3	1,0	6,0
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	2,4	–11,4	–4,2	–3,2	3,6
Publicidad y estudios de mercado	–2,0	–11,2	–5,8	1,9	4,4
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	–5,2	–6,2	–7,2	1,0	3,5
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	0,3	–5,2	–3,3	0,9	7,3
Actividades relacionadas con el empleo	3,6	–11,7	3,8	16,8	18,6
Agencias de viaje y operadores turísticos	–0,4	–6,8	–3,2	0,4	8,4
Actividades de seguridad e investigación	0,3	–3,8	–1,7	2,5	3,0
Actividades de limpieza	1,6	–4,8	–1,9	–0,9	2,1
Actividades administrativas de oficina	–0,6	–7,7	–8,2	–3,0	8,2

Fuente: INE, *Indicadores de actividad del sector servicios. Datos Brutos.* Base 2010. CNAE–09.

Por su parte, todas las subramas dentro de las actividades profesionales, científicas y técnicas crecieron a ritmos superiores a los de 2014, destacando el avance en las ventas de los servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, que creció por primera vez desde 2011 a un ritmo del 3,6 por 100, 6,8 puntos por encima de los resultados de 2014; sus mayores ventas estarían relacionadas con la recuperación mostrada por el sector de la construcción en 2015.

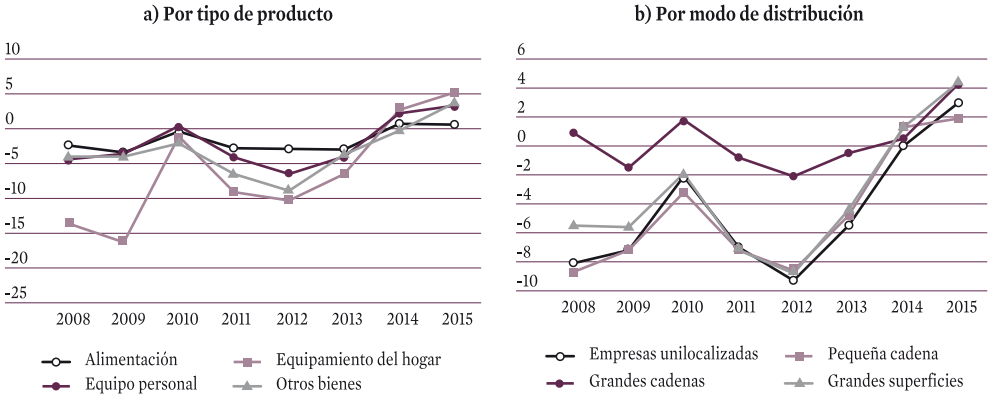
La cifra de negocios de los servicios de hostelería también superó la tasa de crecimiento del ejercicio anterior, en 1,1 puntos hasta el 5,1 por 100, gracias al avance en sus dos subramas, tanto en los servicios de comidas y bebidas, como sobre todo en los de alojamiento.

Por último, la cifra de negocios de la rama de transportes moderó su crecimiento respecto a 2014 y avanzó un 3,9 por 100. No obstante destacó el dinamismo de las ventas de la actividad de transporte marítimo y las actividades postales y de correos, lo que está en parte causado por el avance en nuevos modelos de consumo, en concreto relacionados con el auge del comercio *on-line*.

Las ventas del comercio minorista, sin incluir las ventas de las estaciones de servicios, avanzó un 3 por 100 como respuesta al crecimiento de la demanda de consumo y consolidando el crecimiento iniciado el año anterior. Las ventas de todos los tipos de productos contribuyeron a este resultado, destacando el avance de las ventas de bienes de equipo de hogar, un 5,2 por 100, constatando la fuerte dinámica del consumo de bienes duraderos en 2015. También aumentaron las ventas de equipo personal y de otros bienes, en ambos casos a tasas medias superiores al 3 por 100. Las ventas de alimentación, que son menos sensibles a las variaciones cíclicas, crecieron un 0,6 por 100.

El avance del comercio minorista se consolida

GRÁFICO I-10. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2015
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)



Fuente: INE.

Todos los modos de distribución comercial mejoraron sus ventas respecto al ejercicio anterior; no obstante, destacarían los avances de las ventas tanto de las grandes superficies como de las empresas unilocalizadas, 4,4 y 3 por 100, respectivamente, superando, en ambos casos, el crecimiento de 2014 en más de tres puntos porcentuales.

Nuevo año récord de turistas extranjeros

El número de turistas que llegaron a España durante 2015 ascendió a 68,2 millones, un 5,1 por 100 más respecto al ejercicio anterior, de modo que se enlazan cinco años de crecimiento consecutivo gracias, entre otros aspectos, a que una gran parte de los principales países competidores de España en el Mediterráneo como destinos turísticos continúan manifestando inestabilidad política (cuadro I-17).

Casi un tercio del crecimiento en el número de turistas provino de Francia, seguido de Reino Unido (un 23,1 por 100) y de los países de fuera de Europa y de América (21,4 por 100). De hecho, se confirma la tendencia a un fuerte crecimiento interanual de turistas procedentes de países lejanos, en concreto de Japón, de Corea del Sur y de China. Los destinos preferidos por los turistas extranjeros continuaron siendo Cataluña, Baleares y Canarias. Los turistas internacionales realizaron un gasto turístico de 53.908 millones de euros, mostrando un avance interanual del 6,6 por 100 respecto a 2014.

Respecto a los viajes realizados por los españoles se observa que, en línea con el avance de la demanda interna, tanto los viajes dentro de España, como sobre todo los viajes al extranjero, aumentaron considerablemente en 2015.

Nueva Ley del Transporte por ferrocarril

Los servicios de transporte también reflejaron el aumento de la actividad económica y el dinamismo del sector turismo en 2015. El transporte de pasajeros aumentó en todos sus modos, destacando el avance del transporte marítimo, un 7,8 por 100, y del aéreo, un 6,0 por 100.

Sin embargo, la evolución durante 2015 del transporte de mercancías fue dispar, con avances en el transporte por carretera y el marítimo (por encima del 4,0 por 100), pero con un importante retroceso del transporte ferroviario (–6,3 por 100). De hecho, el transporte por carretera avanzó fuertemente frente a los descensos mostrados desde el inicio de la crisis, probablemente porque resultaría más competitivo en un entorno de descenso de los precios de los carburantes como el que caracterizó a 2015.

En lo que respecta a la normativa del sector, en 2015 se aprobó la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario, que unifica y concentra el régimen legal completo del modo de transporte por ferrocarril en España, e incorpora a la normativa española la Directiva 2012/34/UE, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. Con ello se pretende favorecer el uso del ferrocarril en los servicios de

CUADRO I-17. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	2014-2015 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (INE)					
Turistas				68.215.225	5,1
Encuesta de gasto turístico (IET)					
Turistas (mill. euros)				67.258	6,7
Movimientos turísticos de los españoles (IET)					
Total viajes	148.034.849	155.773.216	151.397.320	173.990.297	14,9
Viajes al extranjero	11.436.005	11.245.964	11.782.715	15.066.683	27,9
Viajes dentro de España	136.598.844	144.527.252	139.614.605	158.923.615	13,8
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)					
Ocupación hotelera					
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	83.164.596	83.820.938	87.814.529	93.081.008	6,0
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	281.372.324	286.030.154	295.260.639	308.186.523	4,4
Establecimientos	14.974	14.821	14.776	14.554	–1,5
Grado de ocupación (%)	52,0	53,0	55	57	4,1
Ocupación en acampamentos turísticos					
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	5.914.945	6.057.520	6.332.425	6.712.586	6,0
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	31.331.163	31.376.342	32.309.454	34.482.060	6,7
Establecimientos	751	753	746	756	1,3
Grado de ocupación (%)	35,0	35,5	37	38	3,1
Ocupación en apartamentos turísticos					
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	8.853.190	9.285.142	9.677.061	10.291.846	6,4
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	63.091.330	64.867.453	66.412.727	68.340.105	2,9
Establecimientos	120.976	123.576	124.668	121.376	–2,6
Grado de ocupación (%)	39,0	38,8	41	41	0,2
Ocupación en alojamientos de turismo rural					
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	2.663.221	2.509.511	2.822.948	3.222.266	14,1
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	7.505.316	6.938.026	7.750.574	8.746.217	12,8
Establecimientos	15.386	15.078	15.222	15.305	0,5
Grado de ocupación (%)	14,0	13,4	15	17	14,5
Balanza de pagos (Banco de España)					
Ingresos por turismo (millones de euros)	43.521	47.109	49.011	50.926	3,9
Pagos por turismo (millones de euros)	11.911	12.359	13.571	15.654	15,3
Saldo por turismo (millones de euros)	31.610	34.750	35.440	35.272	–0,5
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)					
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	1.934.542	1.936.225	2.001.448	2.093.334	4,6
Hostelería y agencias de viaje	1.341.699	1.344.271	1.396.975	1.468.376	5,1
Servicios de alojamiento	256.550	256.540	263.687	274.382	4,1
Servicios de comidas y bebidas	1.033.230	1.038.158	1.082.623	1.141.295	5,4
Agencias de viajes / Operadores turísticos	51.919	49.573	50.665	52.699	4,0

Nota: se han producido cambios metodológicos para la estimación de los principales agregados de Frontur y Egatur, y las series enlazadas solo alcanzan hasta 2014, de ahí que hayan desaparecido los valores de ejercicios previos.
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.

transporte. Sin embargo, tal como señaló el CES en su Informe 2/2015, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida,* la diferente utilización de los servicios de transporte depende estrechamente de las infraestructuras necesarias para su provisión.

El descenso de la inversión pública en la infraestructura ferroviaria desde 2009 ha agudizado la carencia que presentan las infraestructuras españolas, en concreto en lo que atañe al transporte de mercancías por ferrocarril. En España el transporte de mercancías por ferrocarril tiene un peso menor que en otras economías comunitarias[91], circunstancia que limita el aprovechamiento de sus ventajas energéticas (con efectos positivos tanto sobre la balanza comercial energética como sobre la calidad medioambiental) y que no permite solucionar el problema de congestión de algunas infraestructuras de carretera. Se considera necesaria, por tanto, una modernización de la infraestructura ferroviaria que permita aumentar su competitividad en el servicio de transporte de mercancías, asegurando su integración en las cadenas logísticas intermodales.

Además se aprobó la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que pretendía fomentar una mayor coordinación entre las Administraciones públicas en la planificación urbana y de carreteras, extiende la aplicación de los análisis coste-beneficio de los proyectos de infraestructuras y trata de garantizar una mayor competencia en el sector de la distribución de carburantes.

3.4. SECTOR FINANCIERO

Aunque forma parte de las actividades del sector servicios, el sector financiero español se trata nuevamente de manera monográfica por su especial relevancia durante los años de crisis y el papel fundamental que durante 2015 ha tenido para impulsar la recuperación de la actividad.

Tras un proceso de profunda reestructuración y transformación, así como de adaptación a un nuevo marco regulatorio y prudencial mucho más exigente, las entidades financieras españolas alcanzaron en 2015 una favorable situación en términos de solvencia, acceso a la liquidez y calidad de sus activos. Todo ello, junto a las perspectivas de mejora económica, la caída de la morosidad y unos bajos costes financieros constituyeron los elementos esenciales para que las entidades financieras reactivaran nuevas operaciones de crédito que resultan fundamentales para financiar la actividad económica y consolidar, de este modo, la recuperación. Además, la propia recuperación incide a su vez positivamente sobre los resultados de las empresas financieras, generando ambas tendencias un círculo virtuoso de cara a la consolidación de la expansión.

91. De acuerdo con las cifras ofrecidas por Eurostat, la cuota modal del ferrocarril en España alcanzaba el 4 por 100 del total de mercancías transportadas (toneladas/km), mientras que en Alemania alcanzaba el 28 por 100; en Francia, el 16 por 100; en Reino Unido, el 13 por 100, y en Italia, el 12 por 100.

Resultados de las entidades financieras

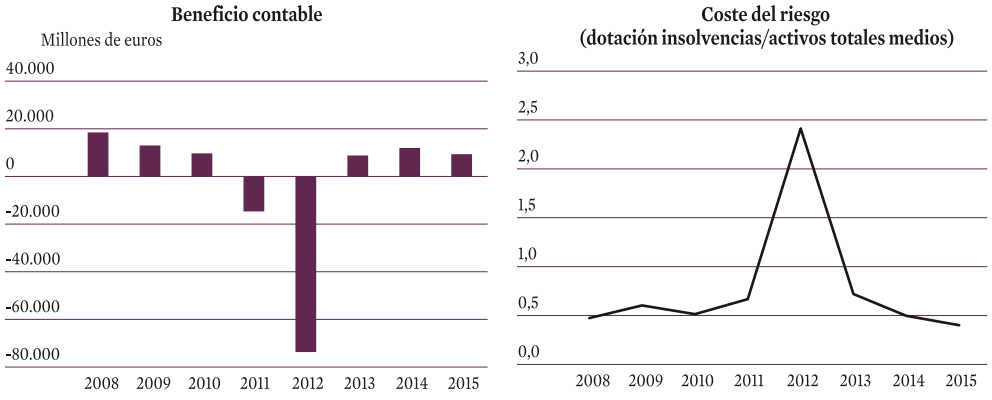
La rentabilidad del sector mejoró en 2015 gracias fundamentalmente al favorable impacto sobre los costes de unas menores provisiones para insolvencias y de unos menores costes de financiación en un entorno de bajos tipos de interés. De este modo, el sector cerró el ejercicio con resultados positivos por tercer año consecutivo. Así los beneficios después de impuestos alcanzaron los 9.303 millones de euros, es decir un 18 por 100 menos que 2014.

De nuevo uno de los factores que más ha contribuido a la generación de beneficios fue el descenso del coste del riesgo de los créditos. Las dotaciones de provisiones por insolvencias continuaron descendiendo en 2015 gracias a la caída en la morosidad crediticia y a la mejora de las perspectivas económicas. De este modo, el coste del riesgo, medido como la dotación de las provisiones por insolvencias sobre los activos totales medios, alcanzaría 0,4 por 100 frente al 0,5 por 100 de 2014.

Pero sobre todo, dado el entorno de bajos tipos de interés, los resultados de las entidades reflejarían el importante descenso de los costes financieros, un 38,3 por 100, 10,5 puntos más de lo que ya habían caído en 2014.

Por el contrario, el margen de intereses[92] descendió 2,6 puntos, cuando un año antes había contribuido positivamente a la generación de beneficios. De hecho, el deterioro del margen de intereses, propiciado por los bajos tipos de interés oficiales, resulta preocupante de mantenerse en el medio plazo, ya que es un factor fundamental para la rentabilidad del negocio bancario. Aunque, como se ha señalado, un entorno de bajos tipos de interés favorece el descenso de los gastos financieros, de persistir podría afectar a la rentabilidad del sector por dos vías: por un lado, porque desaparece

GRÁFICO I-11. RESULTADO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS, 2008-2015



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

92. La diferencia entre tipos de activo (los cobrados por los préstamos) y de pasivo (el coste de la financiación).

la ventaja de contar con depósitos transaccionales de los clientes a costes muy bajos (depósitos a la vista o de corto plazo) y porque el aplanamiento de la curva de intereses afecta negativamente la esencia del negocio bancario, que no es otra que la transformación de plazos[93].

Asimismo, por primera vez desde el cierre del ejercicio 2008 aumentaron los gastos de explotación, cambia la tendencia a la contención de gastos mantenida desde el inicio de la crisis. No obstante, dentro de estos gastos, la partida dedicada a los gastos de personal continuó su senda descendente, registrando una caída del 1 por 100. Sigue, por tanto, perdiendo peso dentro del conjunto de gastos de explotación, un 54 por 100, nueve décimas menos que en 2014 y muy lejos del 60,7 por 100 que representaban en 2008. De hecho, el número de trabajadores en el sector viene reduciéndose desde entonces, por un lado por la necesidad de controlar el exceso de capacidad en el sector acumulado en los años de crecimiento previos y, por otro, como resultado de los diferentes procesos de fusiones y adquisiciones bancarias y de adaptación al nuevo entorno digital y de desarrollo de la banca electrónica. En los primeros meses de 2016 algunas entidades anunciaron reducciones de sus plantillas, por lo que todo apunta a que el número de trabajadores en los bancos españoles continuará descendiendo.

El crédito al sector privado —tanto el dirigido a las economías domésticas, como a la práctica totalidad de las ramas de actividad de las empresas no financieras— siguió contrayéndose en 2015, aunque el ritmo de caída se había venido moderando desde 2013. Sin embargo, las nuevas operaciones de crédito se consolidan en este ejercicio y se extienden a la práctica totalidad de las carteras crediticias, compatibilizando el desapalancamiento con nuevas concesiones de crédito y favoreciendo, con ello, el impulso a la actividad económica.

Continuo descenso del apalancamiento y de la morosidad

Tanto los hogares como las empresas no financieras continuaron su proceso de desapalancamiento en 2015, de modo que el saldo vivo del crédito al sector privado se redujo un 3,8 por 100 en 2015, encadenando cinco años consecutivos de descensos (cuadro I-18). Ya desde el ejercicio anterior, el saldo vivo del crédito a los hogares superaría al de las actividades productivas, y aunque derive de un mayor esfuerzo por parte de las empresas no financieras para reducir su endeudamiento, supone un importante cambio a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre el modelo de negocio de las entidades.

El saldo vivo del crédito a los hogares cayó un 3,8 por 100, determinado fundamentalmente por el descenso en el volumen de créditos para adquisición y rehabilitación de vivienda. De hecho, el saldo vivo de los créditos dedicados a bienes de consumo duradero aumentó por segundo año consecutivo y lo hizo a un ritmo de 11,9 por 100; y aunque en volumen solo supone alrededor del 5 por 100 del volumen total de créditos

93. La esencia del negocio bancario es la transformación de plazos, prestar a largo plazo al sector no financiero con recursos ajenos obtenidos en plazos más cortos y, por tanto, a menor coste.

CUADRO I-18. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2008-2015
(Tasas de variación interanual de diciembre)

Años	Total	Act. productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	ISFLSH	Sin clasificar
2008	6,2	7,9	3,8	5,1	–4,2	0,9	0,0	20,9
2009	–1,8	–1,8	–0,7	–0,1	–9,1	0,0	–9,3	–31,6
2010	0,4	1,3	–0,1	1,3	–14,6	–2,0	10,4	575,3
2011	–3,3	–4,2	–2,4	–1,0	–10,4	–8,0	14,8	–90,7
2012	–10,0	–14,5	–4,8	–3,6	–12,7	–9,7	–0,3	10,2
2013	–9,8	–13,3	–5,4	–4,5	–21,3	–5,5	–9,7	–37,8
2014	–4,7	–6,3	–3,5	–4,1	12,0	–4,2	–5,4	28,2
2015	–3,8	–4,4	–3,8	–4,8	11,9	–2,5	–2,4	30,4
Pro memoria: saldo vivo dic. 2015 millones de euros	1.327.080,0	644.281,6	663.662,2	552.068,6	32.482,4	79.111,2	5.817,1	13.319,0

*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

a los hogares, su elevado dinamismo explicaría una parte importante del avance en la demanda interna de este tipo de productos y las buenas expectativas para su producción industrial.

Por su parte, continuó la caída del saldo vivo de crédito de las empresas no financieras, aunque de manera más moderada, un –4,4 por 100. Desde una perspectiva sectorial las ramas de construcción y de actividades inmobiliarias continuaron encabezando los descensos, aunque a un ritmo más moderado. El volumen de crédito destinado a las empresas del sector primario aumentó un 2,3 por 100 y el de los servicios de distribución comercial, que representan más del 10 por 100 del saldo vivo de crédito a la actividad productiva, frenó los continuos descensos que venían produciéndose desde 2009 (cuadro I-19).

En 2015 se consolidó la tendencia a la baja del volumen de créditos dudosos al sector privado, de modo que la tasa de morosidad total (créditos dudosos sobre crédito total) alcanzó el 10,1 por 100, 2,4 puntos porcentuales por debajo de la tasa de 2014. Tanto el crédito a los hogares como el destinado a las actividades productivas redujeron su morosidad hasta situarse en el 5,6 y el 14,6 por 100, respectivamente, y aunque la trayectoria resulte halagüeña para los balances de las entidades, todavía los niveles son muy superiores a los previos a la crisis.

La tasa de morosidad de los hogares se redujo 1,2 puntos porcentuales frente a 2014, hasta alcanzar el 5,6 por 100. Destaca la caída de un punto en la morosidad de los créditos destinados a la compra y rehabilitación de la vivienda, pero, sobre todo, el descenso de 1,5 puntos en la morosidad del crédito para bienes de consumo duradero, que alcanzó niveles precrisis y explica el mayor dinamismo en este tipo de créditos (cuadro I-20).

CUADRO I-19. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2015
(Tasas de variación interanual de diciembre)

Años	Total	Sector primario	Industria	Construc.	Total	Comercio	Hostelería	Transp. y comunic.	Interm. fin. (no bancos)	Act. inmob.	Otros socios
2008	7,9	4,0	10,3	–1,0	9,8	6,6	9,4	10,3	40,0	4,8	15,8
2009	–1,8	–11,9	–2,5	–14,1	1,5	–7,7	5,4	–10,6	81,5	1,6	–14,4
2010	1,3	0,0	0,1	–12,2	4,2	–1,1	6,7	10,5	38,5	–2,2	–1,1
2011	–4,2	–5,8	–6,0	–13,9	–2,2	–0,8	–2,5	–0,3	7,6	–5,5	–4,1
2012	–14,5	–7,2	–8,5	–22,7	–14,8	–3,9	–4,1	–2,8	–14,3	–24,9	–5,8
2013	–13,3	–8,7	–11,9	–21,1	–12,8	–5,9	–8,7	–11,4	–13,6	–21,1	–2,4
2014	–6,3	–4,1	–2,8	–17,3	–5,9	–2,1	–8,5	–15,9	11,3	–15,0	–3,4
2015	–4,4	2,3	–1,6	–11,7	–4,6	0,0	–3,8	–3,6	–1,4	–10,1	–3,4
Pro memoria saldo vivo dic. 2015 millones de euros	644.281,6	18.105,9	110.463,4	43.936,2	471.776,1	70.435,0	27.023,0	33.306,2	99.948,7	135.189,6	105.873,5

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO I-20. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN FINALIDAD, 2008-2015
(Créditos dudosos sobre crédito total)

			Hogares					
Años	Total	Actividades productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	ISFLSH	Sin clasificar
2008	3,4	3,7	3,0	2,4	5,3	5,4	0,8	5,3
2009	5,1	6,2	3,7	2,9	7,6	6,6	1,0	7,9
2010	5,8	7,9	3,2	2,4	6,8	6,6	1,8	1,1
2011	7,8	11,3	3,6	2,9	5,8	7,4	2,7	9,0
2012	10,4	15,5	4,9	4,0	6,1	10,8	5,6	13,1
2013	13,6	20,3	6,9	6,0	6,8	13,5	6,0	17,3
2014	12,5	18,5	6,8	5,9	5,7	13,4	4,8	9,0
2015	10,1	14,6	5,6	4,9	4,2	11,2	5,2	21,5

*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

Teniendo en cuenta que el 70,1 por 100 del volumen total de créditos dudosos corresponde a las actividades productivas, la caída en su tasa de morosidad explicaría la mayor parte de la mejora en la tasa de morosidad general de las entidades de crédito.

Todas las ramas de actividad sin excepción redujeron sus tasas de morosidad. No obstante, y a pesar de la caída, más de una cuarta parte del volumen de crédito dedicado a las actividades inmobiliarias y del sector de la construcción se clasifica todavía como crédito dudoso, lo que sigue suponiendo una importante rémora para las entidades financieras, dado su elevado peso dentro del saldo vivo de créditos de las entidades (cuadro I-21).

CUADRO I-21. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2015
(Créditos dudosos sobre crédito total)

					Servicios						
Años	Total	Sector primario	Industria	Construc.	Total	Comercio	Hostelería	Transp. y comunic.	Interm. fin. (no bancos)	Act. inmob.	Otros socios
2008	3,7	2,2	2,1	4,9	3,8	2,8	2,3	1,5	0,5	6,1	1,6
2009	6,2	3,4	4,1	8,5	6,3	5,2	3,8	2,9	0,6	10,1	3,1
2010	7,9	4,3	4,4	12,1	8,0	5,8	5,3	3,3	0,7	14,0	3,9
2011	11,3	6,5	5,5	18,2	11,7	7,2	8,2	4,1	1,3	21,4	5,2
2012	15,5	9,2	9,1	25,8	15,8	10,8	16,8	8,2	1,9	29,1	8,7
2013	20,3	13,6	13,1	34,3	20,5	15,1	23,2	12,3	3,2	38,0	12,9
2014	18,5	12,3	12,8	32,6	18,6	15,3	20,3	15,3	2,4	36,2	12,0
2015	14,6	10,1	10,9	30,0	14,2	12,6	17,1	11,6	2,1	27,5	9,8

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El crédito nuevo sigue aumentando

Durante 2015 las entidades españolas aumentaron sus concesiones de crédito tanto a las empresas no financieras como a los hogares, compatibilizando de este modo el necesario desapalancamiento del sector privado con nuevas operaciones crediticias. Auspiciadas por la política monetaria del BCE y por la mejora en su solvencia y en sus niveles de capitalización, las entidades de crédito habrían puesto fin a la restricción crediticia.

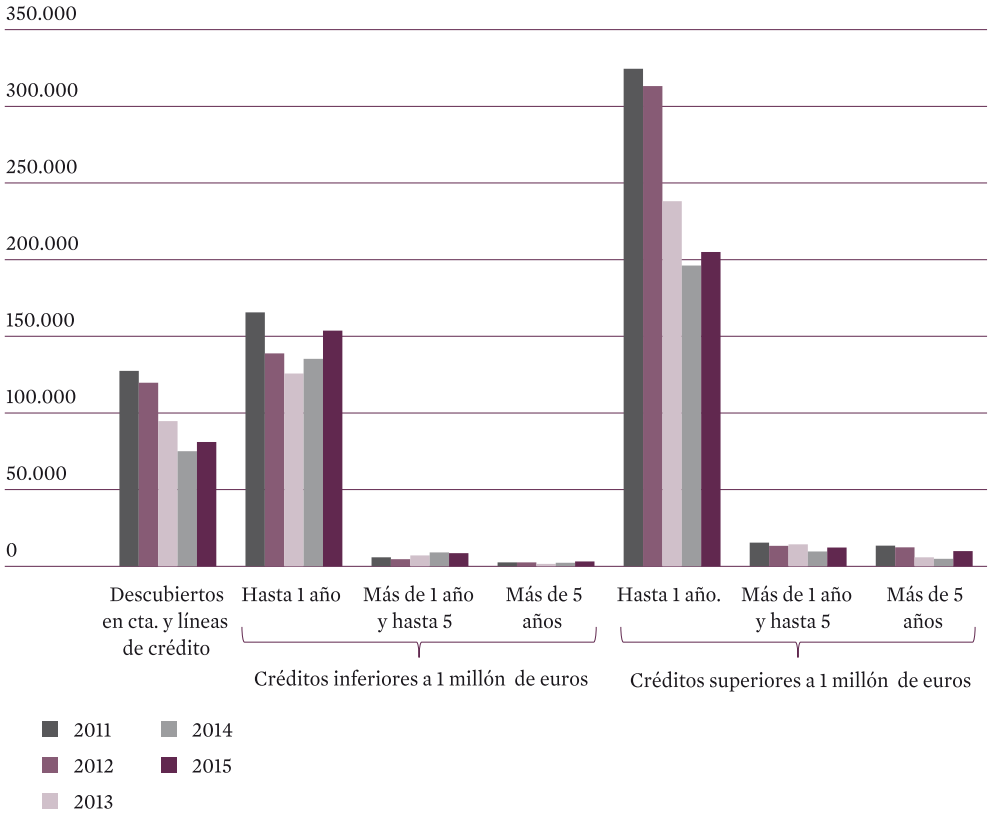
En línea con el ejercicio anterior, aumentaron los nuevos créditos a los hogares. Frente a 2014, cuando el crecimiento del crédito nuevo a las familias se orientó a operaciones de corto plazo, en 2015 se registró por primera vez desde el inicio de la crisis un fuerte avance de los créditos hipotecarios (crédito a la vivienda de más de 10 años).

También el nuevo crédito destinado a financiar la actividad productiva confirmó su recuperación (gráfico I-12). Principalmente los préstamos inferiores a un millón de euros que, por lo general, corresponden a los préstamos a las pequeñas y medianas empresas, aunque en este ejercicio la expansión crediticia también se extiende a las grandes empresas.

Se observa que las operaciones nuevas se concentraron principalmente en los créditos a corto plazo, tanto de las pymes como de las grandes empresas, y en la concesión de descubiertos y líneas de crédito, esenciales para la financiación de las operaciones corrientes de las empresas. Este tipo de financiación favorece la recuperación del ritmo de la actividad económica y de los negocios, ya que, además de ofrecer liquidez directa para financiar el circulante de las empresas, apoya la utilización del crédito comercial o de proveedores.

Por primera vez desde el inicio de la crisis se registraron aumentos de los créditos nuevos a largo plazo, lo que podría indicar, además de unas condiciones y tipos de interés más favorables, una mejora en las expectativas empresariales, esenciales para llevar a cabo proyectos de inversión de largo plazo; y lo hicieron tanto en el segmento de grandes

GRÁFICO I-12. IMPORTE DE LAS NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2011-2015
(Millones de euros)



Nota: en los créditos inferiores a un año computan los otorgados a plazos superiores pero cuyos intereses son revisados anualmente o en periodos inferiores al año.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

empresas (créditos superiores al millón de euros), como en el de pymes (créditos inferiores al millón de euros). El crecimiento en las concesiones de crédito para las pymes es de especial importancia en España dada su elevada dependencia de la financiación bancaria y el escaso desarrollo de otras fuentes de financiación ajena.

Avances normativos

La Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial, que se describirá más adelante en el apartado dedicado a la financiación de la economía, concentró el esfuerzo regulatorio en desarrollar fuentes alternativas a la bancaria para facilitar la financiación ajena de las empresas[94]. La Ley incluía en su título I unos

94. Véase apartado 3.6. *Financiación de la economía* dentro de este capítulo.

cambios importantes que exigirán a las entidades financieras españolas un mayor compromiso en cuanto a facilitar el acceso a la financiación de las pymes.

Establece, por un lado, la obligación de las entidades de crédito de notificar a las pymes, por escrito y con antelación suficiente, su decisión de cancelar o reducir significativamente el flujo de financiación que les hubieran venido concediendo, considerando que así la empresa contará con tiempo para encontrar nuevas vías de financiación o para ajustar su gestión de tesorería. Además las entidades deberán adjuntar a ese preaviso, de manera gratuita, un informe sobre su situación financiera y el historial de pagos para facilitar esa nueva búsqueda.

Asimismo, la Ley establece que, cuando cualquier pyme lo solicite, las entidades deberán poner a su disposición un informe de su calificación crediticia, aunque no están obligadas a ofrecerlo gratuitamente, como en el caso anterior; esta norma mejora la transparencia en los mercados de crédito.

En otro orden de cosas, a principios de 2016 el Banco de España aprobó la Circular 2/2016 sobre supervisión y solvencia de las entidades de crédito, con la que se completan y finalizan los instrumentos para aplicar en España las normas comunitarias derivadas del Acuerdo de Basilea III[95] —el Reglamento 575/2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y la Directiva 2013/36/UE sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y la supervisión prudencial de las entidades de crédito y empresas de inversión—, que constituye el marco global de regulación financiera para reforzar los sistemas bancarios y las entidades de crédito como respuesta a la crisis financiera internacional.

La Circular 2/2016 regula, entre otros aspectos, el tratamiento específico para las sucursales y la prestación de servicios de entidades de crédito con sede fuera de la Unión Europea; establece la posibilidad de que determinados entes públicos reciban la misma ponderación de riesgos que la Administración de la que dependen; desarrolla los requerimientos de colchones de capital, introduce disposiciones sobre la organización interna y políticas retributivas de las entidades; regula determinados aspectos sobre autoevaluación del capital que deben realizar las entidades; y establece determinadas normas de transparencia para las entidades de crédito.

Últimos acontecimientos en la reestructuración del sector bancario español

El proceso de reestructuración del sector bancario español continuó avanzando durante 2015 y todavía está lejos de haberse completado, restando, entre otros aspectos, la privatización de las entidades de titularidad estatal. No obstante, en 2015 se produjeron importantes avances normativos como la aprobación del Real Decreto 877/2015, de 2 de octubre, de

95. La Circular 2/2016 es la quinta iniciativa que se aprueba para asegurar la aplicación de dichas normas comunitarias. Esta adaptación se inició en 2014 con dos Circulares del Banco de España y determinó la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, y su desarrollo a través del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero.

desarrollo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de ahorros y fundaciones bancarias, que concluiría el proceso de transformación de las cajas de ahorros y plantea el objetivo de que estas ejerzan sus actividades de la manera tradicional, es decir, centrándolas en el ámbito regional y en el sector minorista. En concreto este Real Decreto establece las particularidades de la constitución del fondo de reserva, de acuerdo con la Ley de 2013.

Por otra parte, el Banco de España, a través de su Circular 5/2015, de 30 de septiembre, aprobó un nuevo marco contable para la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), que prevé la valoración de los activos a precios de mercado, para lo que sometería de manera gradual a su cartera de activos a un proceso de tasación, puesto que dicha cartera fue asumida por dicha sociedad «como un todo y por un precio único» al iniciar su actividad. A pesar de los costes y de la volatilidad que este proceso pueda ejercer en la valoración del balance de la Sareb, este nuevo marco dotará de mayor seguridad jurídica al proceso de desinversión que debe llevar a cabo esta sociedad.

Por último, a principios de 2016 la Comisión Europea publicó su informe de Evaluación del Programa de asistencia al sector financiero español, llevado a cabo entre 2012 y 2014, concluyendo que este programa había finalizado con éxito. Los indicadores analizados reflejan la mejoría del sector en cuanto a solvencia, rentabilidad y costes de financiación.

Aunque en 2015 el sector bancario español volvió a registrar resultados positivos dejando atrás años de fuertes pérdidas como 2012, existen varios factores que inciden negativamente en su rentabilidad y que subrayan la necesidad de revisar el modelo de negocios en un entorno regulatorio muy exigente y sometido a nuevos retos e incertidumbres.

Retos de medio plazo para el sector

Las entidades financieras españolas se enfrentan a varios retos procedentes de la incertidumbre respecto al potencial impacto que sobre sus resultados puedan tener la desaceleración de las economías emergentes o la posible variación de los precios de los activos financieros —por aumentos de la prima de riesgo—, tanto de deuda pública como de valores privados, así como el efecto de un entorno de creciente competencia.

El sector financiero siempre se ha caracterizado por la existencia de una fuerte competencia entre las entidades, tanto en sus operaciones de activos como en las de pasivo[96]. Sin embargo, en la actualidad las entidades se enfrentan al reto de recuperar la rentabilidad en ese entorno altamente competitivo intrasectorial, al que además se ha sumado la competencia que ejercen algunas actividades financieras no bancarias.

96. Cabe señalar que, aunque la competencia entre las entidades españolas sigue siendo fuerte, podría estar en entredicho en las pequeñas localidades o en el ámbito rural puesto que el intenso proceso de ajuste de capacidad del sistema financiero ha provocado una mayor concentración de la actividad y, por tanto, un menor grado de competencia.

En efecto, aunque el desarrollo digital haya mejorado la eficiencia de los servicios que prestan las entidades en términos de costes, este mismo entorno digital ha favorecido la aparición de nuevos operadores interesados en la explotación de determinados nichos de mercado relacionados con los sistemas de pago en general o con el negocio de las tarjetas en particular. De hecho, los ingresos por comisiones en estos ámbitos se redujeron en 2015.

Asimismo, el crecimiento de las actividades de la denominada banca en la sombra, que aparece como competidora del sector, constituye una de las mayores preocupaciones a medio plazo. El avance de esta actividad constituye una tendencia mundial, y ha sido definida por el FMI como la intermediación crediticia que tiene lugar fuera del sector bancario tradicional (llevado a cabo, por ejemplo, por compañías de seguro, fondos del mercado monetario y titulizaciones, entre otros).

A priori, la banca en la sombra permite que actividades productivas más arriesgadas o con plazos muy largos que no puedan acceder a la financiación tradicional bancaria, sí accedan a financiación a través de estos intermediarios. Por tanto, resuelve una parte de los problemas de acceso a la financiación ajena y, además, su presencia y desarrollo resultaría coherente con el interés de las autoridades en diversificar las fuentes de financiación, tanto de las familias como, sobre todo, de las empresas. Sin embargo, su mayor capacidad competitiva reside en parte en que no se someten a las mismas exigencias regulatorias y prudenciales que las entidades de crédito, arbitraje regulatorio, aunque su actividad consista en muchos casos en financiar operaciones de préstamos a largo plazo con pasivos a corto —típico del negocio bancario en sentido estricto—, por lo que esta actividad podría llegar a provocar problemas para la estabilidad financiera, ya que operan sin las garantías que ofrece la regulación bancaria o incluso sin la capacidad de acudir al banco central en caso de dificultades de liquidez.

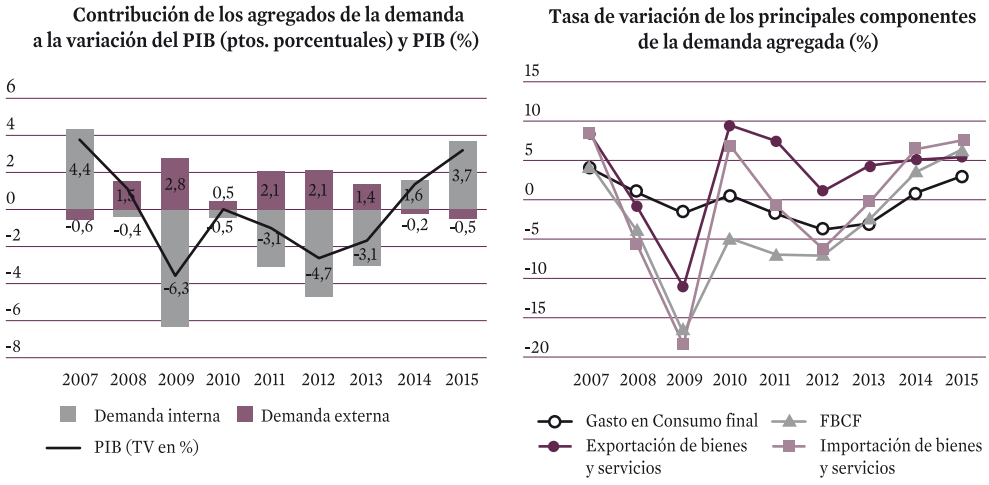
A pesar de esto último, teniendo en cuenta que la banca en la sombra juega un papel esencial a la hora de facilitar el acceso a la financiación, que en el caso de España está excesivamente bancarizado, se debería garantizar su desarrollo ordenado y regulado en la medida que se garantice la estabilidad financiera y la protección de los consumidores y usuarios.

3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

El crecimiento de la economía española en 2015 se sustentó fundamentalmente en la demanda interna, alentada por el avance de todos sus componentes, tanto de gasto en consumo como de inversión. De este modo, en el conjunto del año la demanda interna aportó 3,7 puntos de crecimiento del PIB, lo que supone la mayor contribución desde 2007 (gráfico I-13).

Por su parte, la demanda externa, que entre los años 2008 y 2013 había sido el único motor de crecimiento de la economía gracias al buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, a partir de 2014 vuelve a drenar crecimiento al PIB

GRÁFICO I-13. DEMANDA AGREGADA Y PIB, 2007-2015
(En puntos porcentuales y porcentaje)



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

(0,5 puntos en 2015), en base a un mayor dinamismo de las importaciones respecto de las exportaciones, ante la recuperación de la demanda final.

3.5.1. Demanda interna

La aportación de la demanda interna al crecimiento de la economía fue positiva en todos los trimestres del año, describiendo además un comportamiento ascendente, desde 3,1 puntos porcentuales en el primer trimestre, a 4,1 en el último.

Por primera vez desde que comenzara la crisis, todos los componentes de la demanda interna mostraron tasas de variación positivas en el conjunto del año, apoyados en diversos factores, entre los que cabe destacar el aumento de la renta disponible de los hogares, el mayor acceso al crédito, los bajos tipos de interés, la reducción del precio del petróleo o la mejora de la confianza de los agentes económicos.

Incluso, el único componente de la demanda interna que se mantenía en tasas de variación negativas desde el año 2008, la formación bruta de capital fijo en construcción, registró en 2015 un crecimiento superior al 5,0 por 100, mientras que el gasto en consumo de las Administraciones públicas pasó de una tasa del 0,0 por 100 en 2014, a incrementarse cerca de un 3,0 por 100. Sin embargo, en base a su contribución al crecimiento en 2015, los componentes más dinámicos fueron el gasto en consumo de los hogares y la inversión en bienes de equipo.

Consumo

Según los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral, el gasto en consumo final aumentó un 3,0 por 100 en 2015, frente al 0,9 por 100 registrado el año anterior, apreciándose,

además, una aceleración en el ritmo de crecimiento interanual a medida que avanzaba el año: desde el 2,3 por 100 del primer trimestre hasta el 3,5 por 100 en el cuarto (gráfico I-14).

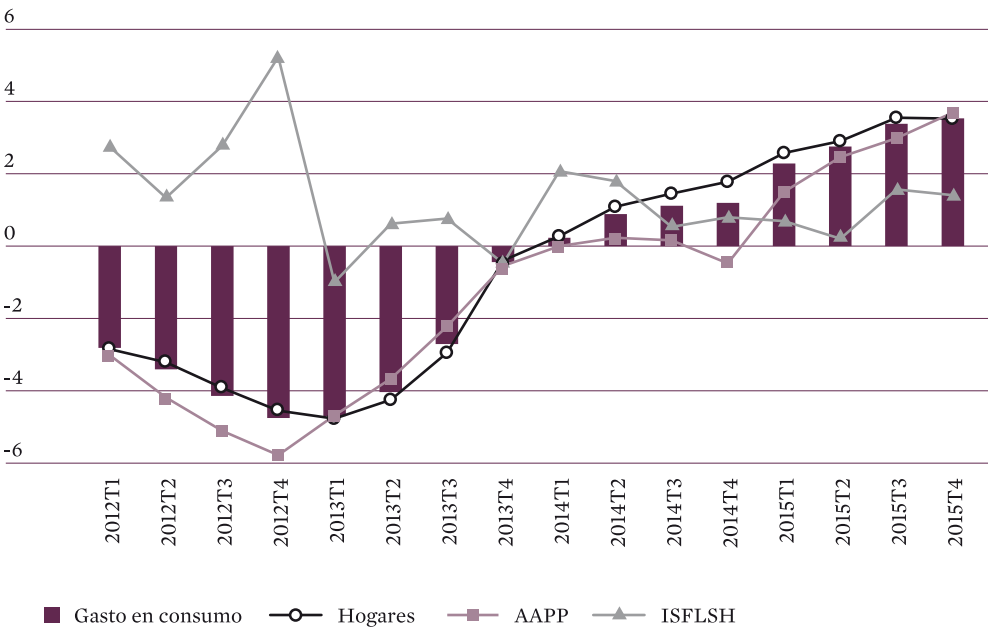
Importante avance del gasto en consumo de los hogares

Todos los componentes del gasto aumentaron en 2015, si bien destaca el gasto en consumo de los hogares, por su elevada participación sobre el PIB (el 56,5 por 100), con un incremento interanual del 3,1 por 100, frente al 1,2 por 100 del año anterior.

Su evolución a lo largo del año vino marcada por la mejora de la confianza de los consumidores, ante la evolución del empleo y de la economía en general, así como por el aumento de la renta real disponible de los hogares, la mayor facilidad de acceso al crédito y la bajada de los tipos de interés.

La renta bruta disponible aumentó un 2,3 por 100 en 2015, frente al 0,9 por 100 el año anterior, lo que supone el mayor incremento desde el inicio de la crisis. Dicho avance se debió principalmente a tres factores: el aumento de la remuneración de asalariados como consecuencia de la creación de empleo, la devolución de una parte de la paga extraordinaria eliminada a los empleados públicos en 2012 y el impacto sobre la renta del trabajo de la reforma del IRPF que entró en vigor el 1 de enero de 2015.

GRÁFICO I-14. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2012-2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



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

Además, la caída del precio del petróleo favoreció una disminución del IPC en 2015, que contribuiría al aumento de la renta disponible en términos reales.

Sin embargo, el avance de la renta disponible no fue suficiente para satisfacer el importante dinamismo del gasto en consumo de los hogares, por lo que parte de dicho gasto se cubrió con endeudamiento, en el contexto de mejora del acceso al crédito, tal como revela el aumento de las nuevas operaciones de crédito concedidas a las familias. Junto a ello, se produjo un nuevo descenso del ahorro bruto y, con él, de la tasa de ahorro, que pasó del 9,6 por 100 de la renta disponible en 2014, al 9,4 por 100 en 2015. Además, los bajos tipos de interés permitieron a las familias reducir el servicio de la deuda, disponiendo, en consecuencia, de mayor renta para destinar a consumo.

Otros indicadores de consumo, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, constatan el aumento del gasto en consumo que se produjo en España durante 2015 (cuadro I-22):

- El indicador sintético del consumo registró un aumento del 5,0 por 100, muy superior al 3,4 por 100 de 2014.
- El índice general de comercio al por menor, a precios constantes y con corrección de efecto calendario, experimentó un aumento del 3,6 por 100 en 2015, frente al 1,1 por 100 de 2014.
- El índice de producción industrial de bienes de consumo, corregido de calendario, se incrementó un 1,4 por 100, tres décimas menos que en 2014, aunque con una evolución muy positiva del componente de bienes de consumo duradero.
- El indicador de ventas interiores en las grandes empresas para los bienes y servicios de consumo aumentó el 6,0 por 100, muy por encima del 1,9 por 100 de 2014.
- La cifra de negocios en la industria para los bienes de consumo creció un 2,2 por 100, frente al 0,4 por 100 del año previo, con un perfil además creciente a lo largo del año.
- El índice de entrada de pedidos en la industria de bienes de consumo, se incrementó un 2,5 por 100, tras el 0,9 por 100 de 2014.
- El índice de confianza del consumidor, elaborado por la Comisión Europea, mostró un avance del 0,3 por 100 en 2015, lo que supuso el primer saldo positivo desde el año 2000.
- Finalmente, las matriculaciones de turismos, según datos de ANFAC, experimentaron un aumento del 20,9 por 100, frente al 18,3 por 100 del año previo.

No obstante, salvo el índice de cifra de negocios de bienes de consumo y el índice de comercio al por menor, el resto de indicadores muestran, en términos generales, un perfil decreciente durante los primeros meses de 2016, que podría estar reflejando cierta desaceleración en el gasto en consumo, si bien las previsiones apuntan al mantenimiento de tasas de crecimiento todavía significativas.

CUADRO I-22. INDICADORES DE CONSUMO PRIVADO, INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO Y CONSTRUCCIÓN, 2014-2016
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

Conceptos	2014	2015	Dic.-15	Ene.-16	Feb.-16	Mar.-16
Indicadores de consumo						
Indicador sintético del consumo	5,0	3,4	–	–	–	–
IPI de bienes de consumo (ccal)	1,7	1,4	2,5	5,8	4,1	–
IPI bienes de consumo duradero	–2,0	3,2	–0,1	3,0	–1,3	–
IPI bienes de consumo no duradero	2,3	1,1	2,8	5,9	4,4	–
Índice de cifra de negocios en la industria: bienes de consumo	0,4	2,2	3,2	1,7	2,2	–
Índice de entrada de pedidos en la industria: bienes de consumo	0,9	2,5	3,3	3,4	2,7	–
Indicador de clima industrial: bienes de consumo	–3,3	–0,3	1,8	1,4	2,0	–0,9
Índice de comercio al por menor (corregidos calendario)	1,1	3,6	2,3	3,7	4,0	4,4
Ventas interiores en grandes empresas: bienes y serv. de consumo	1,9	6,0	5,4	5,1	7,5	3,5
Indicador de confianza del consumidor	–8,9	0,3	5,4	–0,9	–1,4	–5,1
Matriculaciones de turismos	18,3	20,9	20,7	12,1	12,6	–0,7
Indicadores de inversión en bienes de equipo						
Indicador sintético de bienes de equipo	14,8	14,6	–	–	–	–
IPI bienes de equipo (corregidos calendario)	1,0	7,4	9,6	9,6	5,9	–
Indicador de clima industrial: bienes de inversión	–5,6	3,9	7,7	–1,9	–0,1	–
Índice de cifra de negocios en la industria: bienes de equipo	5,0	11,1	11,4	10,0	4,7	–
Índice de entrada de pedidos en la industria: bienes de equipo	7,9	14,2	13,4	9,3	13,4	–
Matriculaciones de vehículos de carga	32,3	35,8	23,3	22,0	17,5	–0,2
Indicador de confianza industrial	–7,1	–0,3	3,0	–1,3	–2,7	–1,6
Indicadores de inversión en construcción						
Indicador sintético de la construcción	7,5	3,8	–	–	–	–
Indicador de confianza de la construcción	–41,4	–25,3	–18,9	–29,9	–22,7	–42,5
Consumo aparente de cemento	0,8	5,6	7,6	–1,1	8,3	–7,2
Visados superficie vivienda (tasa acumulada)	2,2	42,6	161,6	41,8	43,8	–
Licitación oficial total (acumulada)	32,8	–15,1	–15,1	–20,7	–2,9	–
Licitación oficial obra civil	35,4	–21,5	–37,8	–44,2	36,6	–

Fuente: INE, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, AEAT, Comisión Europea, ANFAC y Ministerio de Fomento.

Aumenta el gasto de las Administraciones públicas por primera vez desde 2010

Tras los hogares, el componente del gasto en consumo que más creció en 2015 fue el correspondiente a las Administraciones públicas. Después de tres años consecutivos de caída, entre 2011 y 2013, en un contexto del proceso de consolidación fiscal, el gasto público se mantuvo constante en 2014, pasando a registrar en 2015 un incremento del 2,7 por 100. Este aumento, que también se ve reflejado en la inversión pública, como se analizará más adelante, reflejaría cierto cambio en el tono de la política fiscal, debido en parte al mayor margen otorgado a España para corregir el déficit excesivo.

Inversión

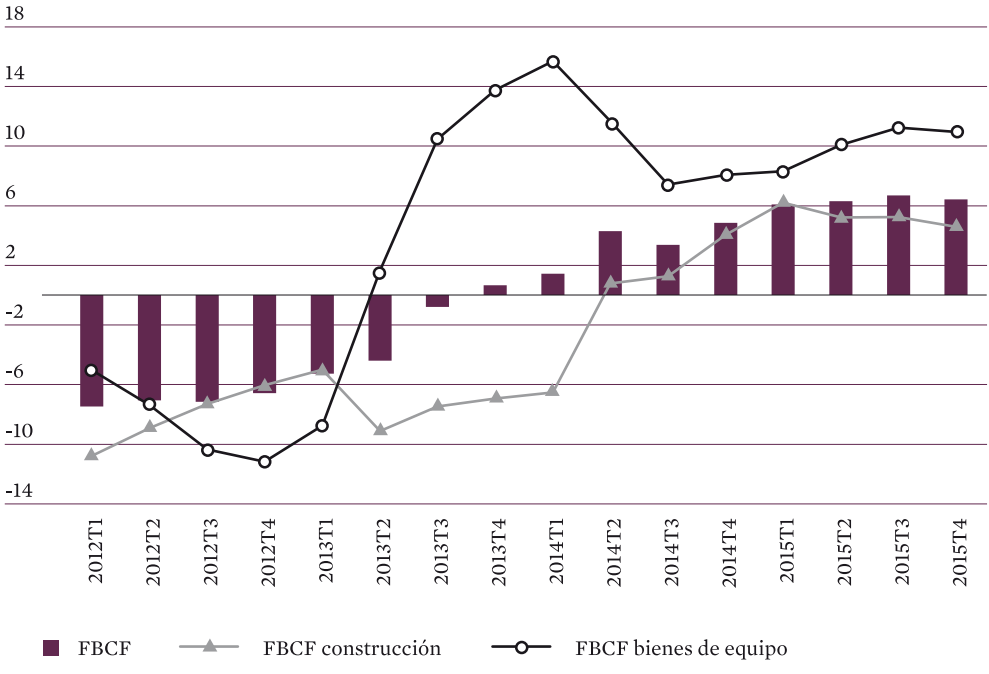
La inversión agregada, medida a través de la formación bruta de capital fijo, aumentó un 6,4 por 100 en 2015, lo que supone 2,9 puntos porcentuales más que el año anterior. Todos sus componentes mostraron un notable dinamismo a lo largo del ejercicio, si bien, mientras que la inversión en bienes de equipo fue la que registró el mayor incremento, el componente de construcción destacó por su significativa mejora respecto de los años anteriores, al recuperar tasas de variación positivas por primera vez desde 2007 (gráfico I-15).

Importante avance de la inversión en bienes de equipo

La inversión en bienes de equipo aumentó un 10,2 por 100 en 2015, tres décimas menos que el año anterior, aunque todavía se sitúa en niveles muy elevados, sobre todo teniendo en cuenta el fuerte ajuste que registró en los años más duros de la crisis.

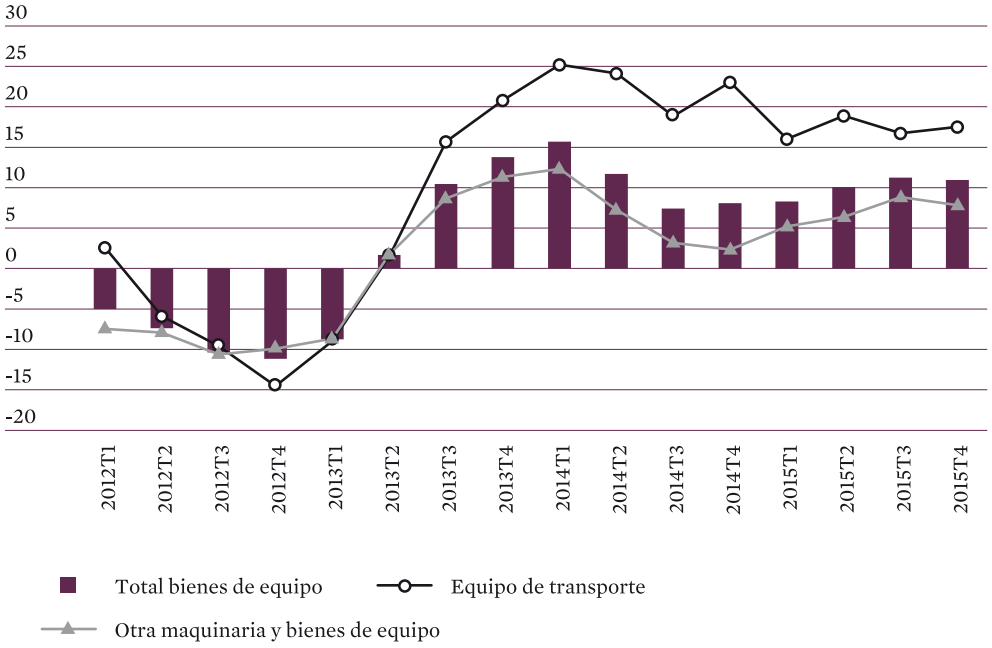
Destaca el dinamismo de la inversión en bienes de equipo de transporte, con tasas de crecimiento superiores al 15,0 por 100, mientras que la inversión en otra maquinaria, aunque avanza a menor ritmo, lo hace también de forma significativa, cerrando el año con un aumento próximo al 8 por 100 (gráfico I-16).

GRÁFICO I-15. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 2012-2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



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

GRÁFICO I-16. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO, 2012-2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



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

El tono expansivo de la actividad empresarial respondió a diversos factores, entre los que se encuentran la recuperación de la demanda, tanto interna como externa, la reducción de costes derivada de la caída de los precios energéticos, o la necesidad de renovar y ampliar el capital existente de las empresas, tras los fuertes recortes de la inversión empresarial durante el periodo de crisis. Se produce también una mejora de las condiciones de financiación para las empresas, tanto a través de una mayor facilidad de acceso al crédito, como por los bajos tipos de interés, que habrían contribuido a mejorar su posición patrimonial, en términos de endeudamiento y de carga financiera.

Además, cabe destacar la mejora de la confianza empresarial, tal como revela el indicador de confianza industrial elaborado por la Comisión Europea, que da idea de las expectativas de inversión en España, y que muestra un notable avance en 2015, con una variación del saldo neto del –0,3 por 100, que contrasta con el –7,1 por 100 del año previo, superando, además, al –3,1 por 100 registrado en el conjunto de la zona euro.

De hecho, la mayor parte de los indicadores de inversión en bienes de equipo mejoran en 2015, en línea con la evolución de la actividad industrial (cuadro I-22).

- El indicador sintético de los bienes de equipo aumentó un 14,8 por 100 en 2015, dos décimas por encima del crecimiento del año anterior.

- El IPI de bienes de equipo, corregido de calendario, lo hizo un 7,4 por 100, frente al 1,0 por 100 de 2014.
- El índice de cifra de negocios para los bienes de equipo, corregido de efecto calendario, experimentó un crecimiento del 11,1 por 100, muy superior al 5,0 por 100 del año previo.
- El índice de entrada de pedidos para los bienes de equipo creció un 14,2 por 100, prácticamente el doble que el año anterior.
- Finalmente, las matriculaciones de vehículos de carga aumentaron un 35,8 por 100 en 2015, frente al 32,3 por 100 del año anterior.

No obstante, tanto la Contabilidad Nacional Trimestral como los indicadores señalados muestran una ligera desaceleración de la inversión en bienes de equipo en el último trimestre del año, que podría haber continuado durante los primeros meses de 2016, tal como se desprende de la evolución del IPI de bienes de equipo, las matriculaciones de vehículos de carga, el indicador de clima industrial de bienes de inversión o el indicador de confianza industrial.

La inversión en construcción aumenta por primera vez desde 2007

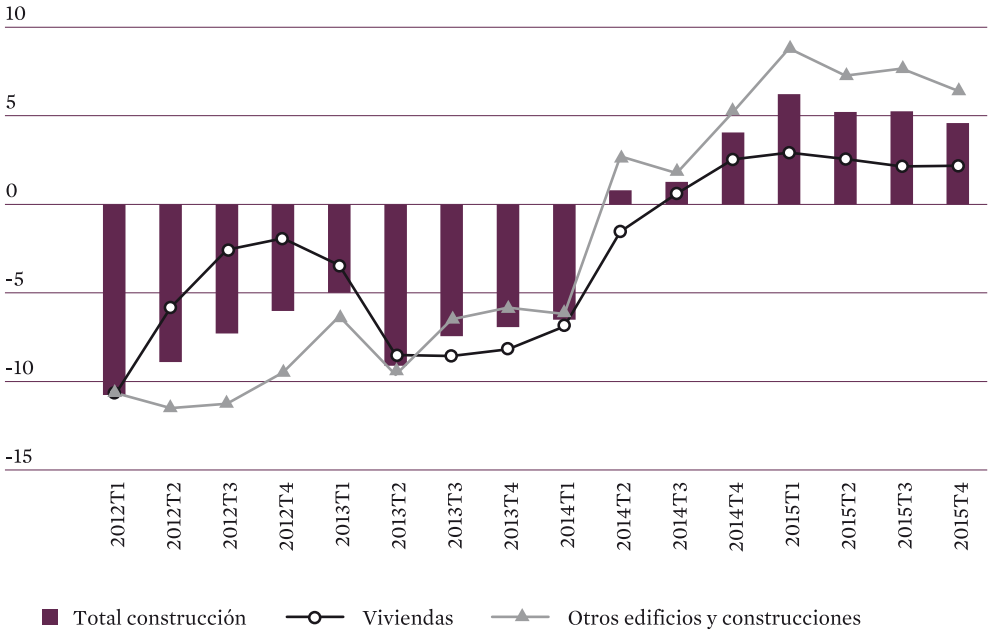
La inversión en construcción por su parte experimentó durante 2015 una sustancial mejora con respecto a años anteriores, con un aumento del 5,3 por 100, que supone, como se señaló anteriormente, la primera tasa de variación positiva desde 2007.

Otros indicadores constatan esta recuperación. Es el caso del indicador sintético de la construcción, que registró en 2015 un crecimiento del 7,5 por 100, frente al 3,8 por 100 de 2014, con un favorable comportamiento del componente de vivienda, que se incrementa el 9,2 por 100, frente al 5,0 por 100 del año previo. Por su parte, el indicador de consumo de cemento aumentó el 5,4 por 100, frente al 0,8 por 100 de 2014, mientras que el indicador de confianza de la construcción redujo su saldo neto negativo desde el –41,4 por 100 de 2014 al –25,3 por 100 en 2015.

Los dos segmentos de la inversión en construcción, esto es, vivienda e inversión en otros edificios y construcciones, mejoraron sustancialmente en 2015, aunque en mayor medida el correspondiente a otros edificios y construcciones, que pasó de un avance del 0,8 por 100 en 2014 al 7,5 por 100 en 2015 (gráfico I-17). Este dinamismo se debió fundamentalmente a la recuperación de la obra pública, en el contexto de las elecciones municipales y autonómicas celebradas en 2015, lo que, por otra parte, explica su trayectoria descendente a lo largo del año, que podría haber continuado a comienzos de 2016, tal como se desprende de los datos más recientes sobre licitación oficial en obra civil (cuadro I-22).

Finalmente, la inversión en viviendas mostró en 2015 un incremento del 2,4 por 100, que contrasta significativamente con la caída del 1,4 por 100 del año anterior, y

GRÁFICO I-17. INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN, 2012-2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



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

que estaría reflejando cierta recuperación del sector inmobiliario, como muestran los indicadores de visados de superficie de vivienda o las licitaciones (cuadro I-22).

3.5.2. Sector exterior

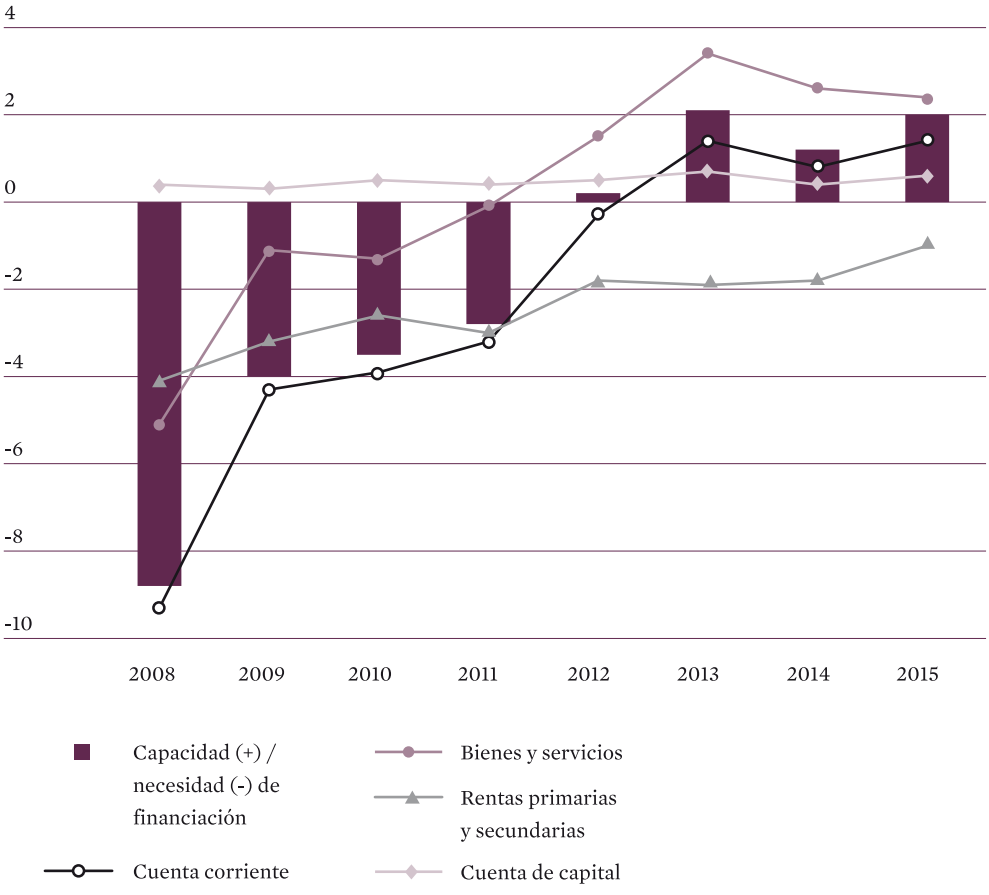
La demanda externa neta, tras ser el motor de la economía española por el lado de la demanda entre los años 2008 y 2013, mediante aportaciones positivas al crecimiento del PIB, desde 2014 su contribución se torna negativa, alcanzándose en 2015 las mencionadas cinco décimas porcentuales de detracción. La contribución negativa durante el segundo semestre fue significativamente superior a la del primero, si bien los primeros datos disponibles de 2016 señalan cierta mejora al respecto.

Esta evolución no hace sino confirmar, de manera antagónica a lo que sucede con la demanda interna, el carácter anticíclico de la contribución de la demanda externa a la variación del PIB, pues los dos últimos años han sido los primeros desde el inicio de la crisis en los que la economía española ha vuelto a crecer. Tal y como ya se indicaba en la Memoria de 2014, la recuperación económica ha traído consigo una fuerte recuperación de las importaciones de bienes y servicios, cuyo incremento ha sido superior al de unas exportaciones que han mostrado una dinámica más estable en los últimos años. Mientras las primeras aumentaron en términos reales un 7,5 por 100 en

2015, 1,1 puntos porcentuales más que el año anterior, las segundas lo hicieron en un 5,4 por 100; siendo en ambos casos el crecimiento de los servicios superior al de los bienes.

Analizando el sector exterior desde la perspectiva de la balanza de pagos, que a diferencia de las contribuciones a la variación del PIB incluidas en la Contabilidad Nacional incluye los valores en términos nominales, se observa cómo en 2015 la economía española generó una capacidad de financiación[97] frente al resto del mundo de 21.117 millones de euros, lo que equivale al 2,0 por 100 del PIB (gráfico I-18). A este respecto cabe destacar que el saldo con el exterior no solo se mantenga en términos positivos

GRÁFICO I-18. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2008-2015
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Balanza de pagos.

97. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

sino que se incremente un 43,8 por 100 en un contexto de recuperación económica, dado que en términos históricos la alta elasticidad de las importaciones con respecto al ciclo económico suele impedir tal circunstancia. Sin perjuicio de estos datos, en este punto resulta necesario incidir en la vital importancia de la profunda caída del precio del crudo[98], así como en los cambios introducidos en la elaboración de la Balanza de Pagos mediante la nueva metodología del FMI recogida en su sexto manual MBP6, que tienden a mejorar ligeramente los resultados del sector exterior español[99].

Esta capacidad de financiación se ha debido principalmente al resultado de la balanza por cuenta corriente, cuyo saldo positivo de 15.147 millones de euros supuso un incremento del 47,9 por 100 respecto al registrado el año anterior. En concreto, han tenido una incidencia fundamental la balanza de bienes y servicios, en especial los servicios turísticos y la fuerte reducción, en un 32,9 por 100, del déficit conjunto de la balanza de rentas primarias y secundarias. Por su parte, la balanza por cuenta de capital incrementó en un 34,2 por 100 su superávit.

Comercio de mercancías

En términos de aduanas, las exportaciones de bienes se incrementaron en volumen un 3,7 por 100, mientras que las importaciones aumentaron un 6,4 por 100, manteniéndose la brecha de dinamismo ya observada el año anterior. Por el contrario, en términos nominales, y a diferencia de lo acaecido en 2014, la aceleración de las exportaciones hasta alcanzar una subida del 4,3 por 100 coincidió con una ralentización de las importaciones, cuyo incremento se estancó en el 3,7 por 100. Tal circunstancia fue el resultado de que el precio de las exportaciones aumentase un 0,6 por 100 mientras que el de las importaciones se redujo un 2,5 por 100, como consecuencia de la intensa reducción de los precios energéticos.

De esta manera, el déficit comercial de mercancías se situó en 24.173,9 millones de euros, un 1,2 por 100 inferior al registrado el año anterior. Dicha corrección del déficit supuso una ligera subida de seis décimas porcentuales de la tasa de cobertura[100], que con un 91,2 por 100 se quedó a tan solo 2,2 puntos porcentuales del máximo histórico marcado en 2013. Igualmente es reseñable que su incremento de 26,6 puntos porcentuales entre 2008 y 2013 se estabilizase y no revirtiese ante la recuperación económica, así como que la tasa de apertura de bienes alcanzase su máximo histórico con un 48,5 por 100. El habitual saldo exterior negativo del comercio de productos energéticos experimentó una sustancial mejoría y, si se obvian dichos intercambios, el saldo comercial del resto de mercancías mostró un balance positivo de 1.911,7 millones de euros.

98. Para una información más detallada de la caída del precio del petróleo véase capítulo I, apartado 3.8, *Inflación y precios,* de esta Memoria.

99. Para una información detallada de la nueva metodología véase el recuadro I-8 de la Memoria 2014.

100. La tasa de cobertura es el ratio resultante de dividir las exportaciones por las importaciones, mientras que la tasa de apertura es la suma de exportaciones e importaciones dividida por el PIB.

No obstante, dicho superávit fue un 85,9 por 100 menor que en 2014, lo que revela el dinamismo de las importaciones de bienes no energéticos ante el repunte de la demanda interna.

La capacidad competitiva de la economía española frente al exterior en términos de precios mejoró en 2015. Así, los índices de tendencia de la competitividad (ITC)[101], tanto los elaborados a partir de los precios de consumo como los que usan los precios de exportación, muestran cómo en 2015 esta se ha incrementado en relación a todas las zonas geográficas analizadas. En casi todos los casos dicha mejora se ha apoyado tanto en la caída del índice de precios relativos de los productos españoles como en el descenso del índice del tipo de cambio del euro.

Competitividad precio de las exportaciones

Tomando en primer lugar como referencia los índices de precios de consumo, que incorporan todos los bienes, independientemente de su grado de exportación, el ITC de España con respecto al conjunto de países de la Unión Europea mostró una mejora competitiva que lo situó en los 97,5 puntos, la cota más baja desde 2006. La disminución interanual fue del 1,6 por 100, ocho décimas porcentuales más que el año anterior, apoyándose en un descenso del 0,8 por 100 del índice de precios relativos de consumo y del 0,9 por 100 del índice de tipo de cambio. Dentro de la Unión Europea existen diferencias significativas entre los Estados miembros de la zona euro y el resto, ya que en relación a los primeros el incremento de competitividad fue del 0,8 por 100, mientras que frente a los segundos fue del 4,2 por 100, debido fundamentalmente a la reducción del 3,6 por 100 del índice de tipo de cambio. A este respecto la depreciación del 10 por 100 del euro con respecto a la libra esterlina fue especialmente relevante.

En relación a aquellos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que no pertenecen a la Unión Europea, la ganancia competitiva de las exportaciones españolas fue mucho mayor que frente a los socios comunitarios, ya que el ITC se ha reducido un 10 por 100, lo que a su vez contrasta con el incremento que experimentó en 2014. La reducción fue de tal envergadura que es necesario remontarse al año 2002 para encontrar este índice por debajo de los 92,4 puntos que marcó en 2015, y al igual que ocurrió con respecto a los países de la Unión Europea fuera del euro, la mejora competitiva también se fundamentó en la caída del índice de tipo de cambio. A este respecto cabe recordar la política monetaria expansiva llevada a cabo por el BCE en 2015[102], la cual ocasionó una depreciación generalizada del euro en los mercados internacionales de divisas, entre las que destaca el 16,5 por 100

101. 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.

102. Para una información más detallada de la política monetaria del BCE véase el capítulo I, apartado 2.2, *Política económica y monetaria, de esta Memoria.*

frente al dólar estadounidense, el 12,1 por 100 con el franco suizo, el 10,1 por 100 con el won surcoreano, y el 4,3 por 100 con el yen japonés.

Con respecto a los países BRICS[103] la competitividad precio también experimentó una considerable mejora tras el ligero deterioro de 2014. Concretamente el ITC cayó un 10,5 por 100, lo que situó el indicador en el valor más bajo de la serie histórica iniciada en 1997. A diferencia de lo ocurrido frente a los otros dos bloques fuera del euro, la competitividad se vio reforzada en similar medida por la vía de los precios y de los tipos de cambio, cuyos respectivos índices bajaron un 5 y 5,8 por 100 respectivamente. De tal manera a la combinación de la ya nombrada depreciación del euro, que frente al yuan chino fue del 14,8 por 100 y frente a la rupia india del 12,1 por 100, se unió la elevada inflación iniciada años atrás en estos países, a excepción de China, entre los que destaca Rusia con una variación interanual de los precios de consumo del 15,8 por 100.

Tomando como referencia los índices de precios de exportación, la evolución de la competitividad de las exportaciones españolas con respecto a los Estados miembros de la Unión Europea y de la OCDE[104] es similar a la mostrada en los párrafos anteriores, aunque con ciertas particularidades derivadas del diferente índice de precios usado. En cuanto al ITC, frente al conjunto de los países de la Unión Europea en los nueve primeros meses de 2015[105], se redujo un 1,9 por 100, y si bien la ganancia competitiva se produjo tanto con respecto a la zona euro como con el resto de Estados miembros, frente a la primera se frenó ocho décimas porcentuales, mientras que en relación a los segundos se aceleró 4,1 puntos porcentuales.

Por su parte, el contraste en la evolución de la competitividad española usando este índice de precios en lugar del IPC es considerablemente mayor en relación a los países de la OCDE ajenos a la Unión Europea. En este sentido, la subida del 6,5 por 100 del índice de precios relativos empujado por las intensas caídas en el precio de las exportaciones de países como México, Estados Unidos y Chile provocó que la ganancia competitiva se estancase en el 3,6 por 100.

Al elevado ritmo exportador registrado a lo largo de 2015 ha debido contribuir sin duda la mencionada evolución favorable de la competitividad precio de las exportaciones, pero existen otros elementos estructurales de gran importancia, cuya influencia se sabe tradicionalmente decisiva en el caso español[106], como son, entre otros, la calidad y el diseño del producto, la planificación empresarial, las

Competitividad estructural

103. Los países BRICS son Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica.

104. La Secretaría de Estado de Comercio no elabora este ITC con respecto a los BRICS.

105. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con Índices de Valor Unitario de exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2015.

106. Para más información véanse los Informes CES 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad,* y 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico*.

herramientas organizativas y la cercanía al cliente. Sin embargo, es probable que el elevado dinamismo mostrado por las exportaciones también se haya apoyado en la mejora de otros intangibles históricamente menos desarrollados, como son la especialización productiva, la innovación tecnológica, el capital humano y la imagen de marca; así como en la cooperación empresarial, la integración en redes internacionales de producción y el *marketing*. Cabe resaltar que el fomento de todos estos elementos no tiene como único efecto una mayor internacionalización de la empresa española, sino también una ampliación del mercado doméstico en el actual contexto de una elevada apertura comercial a nivel global.

En esta línea de actuación, de cara a los próximos años sería conveniente continuar impulsando la internacionalización de las empresas españolas a través de una política industrial orientada a una mayor inserción en las nuevas cadenas de suministro globales, del aumento del tamaño medio de las empresas en pos de su mayor productividad, y de la mejora de la acción económica exterior tanto a nivel estatal como influyendo en la política comercial comunitaria. Una muestra de los progresos en este ámbito se desprende del hecho de que en 2015 el número de exportadores regulares[107] se incrementase un 4,2 por 100, alcanzando los 47.782, la mayor cifra de la serie histórica.

Análisis sectorial

Como viene ocurriendo desde 2001, el sector semimanufacturero fue el de mayor peso en las exportaciones españolas, aglutinando el 24,8 por 100 de las mismas (cuadro I-23). Las ventas de dicho sector, que solo han sufrido un descenso en los últimos veinte años, crecieron en 2015 el 4,0 por 100, destacando el incremento del 9,8 por 100 de la partida de abonos y del 8,5 por 100 de los productos cerámicos. No obstante, los mayores importes dentro de este sector correspondieron, al igual que en años anteriores, a los medicamentos, plásticos, y hierro y acero. El segundo sector más relevante desde 2005 es el de bienes de equipo que, tras un retroceso en 2014, volvió a la senda positiva de crecimiento que le permitió mantener su cuota exportadora en el 20,1 por 100. Aunque hubo grandes diferencias en la evolución de sus distintas partidas, fue la correspondiente a otros bienes de equipo la que siguió liderando el sector un año más.

El sector del automóvil fue el que experimentó un mayor dinamismo con una expansión del 19,6 por 100, la mayor de los últimos veinte años. Este aumento le permitió recuperar la tercera posición perdida en 2012 y aportar 2,9 puntos porcentuales al crecimiento de las exportaciones, constituyendo la mayor contribución sectorial. Tal circunstancia relegó a la cuarta posición exportadora al sector alimentario con una cuota

107. Los exportadores regulares son aquellos que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres anteriores. Para medir la base exportadora de una economía se considera más conveniente este indicador que el de exportadores totales, pues una gran parte de estos últimos llevan a cabo una actividad volátil y de escasa cuantía.

CUADRO I-23. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2005-2015
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Importaciones		Exportaciones		2015(1) Saldo	Tasa de variación 2015/2014		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	M	X	2005	2010	2015
Alimentos	30,9	11,3	40,6	16,2	9,7	8,9	9,0	101,7	112,6	131,3
Frutas, hortalizas y legumbres	4,7	1,7	16,3	6,5	11,6	17,3	13,5	336,2	357,0	349,8
Pesca	5,7	2,1	3,3	1,3	−2,5	11,3	10,9	45,1	50,4	56,9
Productos energéticos	38,6	14,1	12,5	5,0	−26,1	−30,3	−27,7	20,6	21,9	32,4
Materias primas	9,5	3,4	5,7	2,3	−3,8	−1,0	−3,8	39,3	48,5	59,8
Semimanufacturas	62,6	22,8	62,1	24,8	−0,5	8,8	4,0	78,3	93,5	99,2
Semimanufacturas no químicas	18,9	6,9	26,2	10,5	7,3	5,4	2,1	92,3	126,4	138,8
Hierro y acero	6,9	2,5	7,7	3,1	0,8	0,9	−6,1	73,0	112,2	111,9
Productos químicos	43,8	16,0	36,0	14,4	−7,8	10,3	5,5	69,1	77,4	82,2
Plásticos	9,5	3,5	9,7	3,9	0,2	11,7	4,4	77,1	98,8	102,6
Medicamentos	13,9	5,1	10,9	4,3	−3,0	16,6	7,3	74,8	77,3	78,1
Bienes de equipo	55,9	20,4	50,3	20,1	−5,6	18,9	4,2	58,9	78,3	90,0
Maquinaria para la industria	14,9	5,4	13,5	5,4	−1,4	17,1	5,9	50,3	81,9	90,3
Equipos de oficina y telecomunicaciones	12,0	4,4	2,8	1,1	−9,3	11,6	12,1	26,9	25,0	23,1
Material de transporte	6,2	2,3	11,7	4,7	5,5	37,1	−6,7	104,5	160,1	188,5
Sector automóvil	35,9	13,1	42,6	17,0	6,7	16,8	19,6	87,9	124,1	118,7
Automóviles y motos	15,7	5,7	30,3	12,1	14,6	29,0	24,0	101,2	205,8	193,3
Componentes del automóvil	20,2	7,4	12,3	4,9	−7,9	8,8	10,1	70,5	68,0	60,9
Bienes de consumo duradero	7,2	2,6	4,0	1,6	−3,2	14,6	18,0	70,3	45,0	56,0
Electrónica de consumo	1,8	0,6	0,4	0,2	−1,3	12,2	42,1	69,9	33,7	24,4
Muebles	2,7	1,0	1,9	0,7	−0,8	17,7	9,8	69,1	53,2	70,0
Manufacturas de consumo	32,9	12,0	24,3	9,7	−8,7	13,7	9,4	61,6	62,1	73,7
Textiles	19,0	6,9	14,2	5,7	−4,8	12,7	9,2	59,0	63,0	74,9
Confección	14,7	5,4	10,6	4,2	−4,1	14,0	11,8	46,0	55,1	71,8
Calzado	2,8	1,0	3,1	1,2	0,3	11,4	11,0	118,0	88,2	110,1
Juguetes	2,1	0,8	1,0	0,4	−1,1	20,1	20,2	42,6	36,4	48,6
Otras mercancías	1,0	0,4	8,2	3,3	7,2	38,5	−21,9	170,0	545,8	848,3
Total	**274,4**	**100,0**	**250,2**	**100,0**	**−24,2**	**3,7**	**4,3**	**66,5**	**77,8**	**91,2**

(1) Provisional.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

del 16,2 por 100, a pesar de una subida del 9,0 por 100 favorecida fundamentalmente por la partida de frutas, hortalizas y legumbres. Por su parte, con un crecimiento del 9,4 por 100, las manufacturas de consumo alcanzaron un peso del 9,7 por 100, del cual los textiles supusieron más de la mitad.

De los cuatro grandes sectores restantes destaca que tres de ellos fueran los únicos cuyos importes sufrieron un retroceso en términos nominales, aunque no tuvo consecuencias negativas significativas en el cómputo global, dado que sus aportaciones a las exportaciones españolas apenas sumaban una décima parte del total. Así, mientras que

el importe de materias primas vendidas al exterior se contrajo un 3,8 por 100, en el caso de otras mercancías y productos energéticos el desplome llegó al 21,9 y 27,7 por 100, respectivamente. Por último, aunque los bienes de consumo duradero solo aportaron el 1,6 por 100 a las ventas exteriores, en 2015 gozaron de un crecimiento del 18,0 por 100 apoyado en los productos electrónicos.

Tal como sucede con las exportaciones, las semimanufacturas y los bienes de equipo también fueron los sectores más relevantes de las importaciones españolas, en este caso con un peso del 22,8 y el 20,4 por 100 sobre el total. El aumento en la compra exterior de bienes de equipo fue el resultado de que todas sus partidas experimentaran incrementos interanuales de dos dígitos, síntoma del proceso de recapitalización en el que está inmersa la industria española. Por su parte, las semimanufacturas que tuvieron una mayor expansión fueron los medicamentos y los plásticos, lo que a su vez las afianzó como las dos principales partidas importadoras de dicho sector. Dada la importancia de la compra de semimanufacturas procedentes del extranjero, conviene incidir, tal como se hace en el Informe 1/2015 del CES, en que las importaciones incorporadas a la producción de bienes destinados a su vez a la exportación fruto de la integración española en las cadenas de valor internacionales no tienen un efecto negativo neto sobre la balanza comercial[108].

El descenso continuado del valor nominal de las importaciones energéticas durante los últimos tres años ha ocasionado que su peso sobre el total de las importaciones baje de la primera a la tercera posición. A su vez, el otro sector en el que se redujeron las importaciones fue el de materias primas, si bien el hecho de que el descenso fuera del 1,0 por 100 junto a su escasa relevancia hizo que apenas tuviera impacto en el cómputo general.

La automoción, las manufacturas de consumo y los productos alimentarios alcanzaron cuotas en torno al 12,0 por 100 en las compras al extranjero; destacando en el primero de los sectores los componentes de automóvil; en el segundo, los textiles, y en el tercero, la partida de otros alimentos. Por otra parte, las variaciones con respecto a 2014 de las cuantías de estos tres sectores también tuvieron cierta similitud, con tasas del 16,8, 13,7 y 8,9 por 100, respectivamente.

Finalmente, la compra de bienes de consumo duradero experimentó un crecimiento notable, si bien ello no impidió que continuara siendo una de las partidas con menor peso sobre el total de las importaciones.

Como resultado de que en todos los sectores, a excepción de los bienes de equipo y otras mercancías, la variación interanual de exportaciones e importaciones fuera similar, lo que a su vez revela pautas comerciales comunes entre España y el resto del mundo, las respectivas tasas de cobertura se mostraron cercanas a las observadas en 2014. A

108. Para más información al respecto véase el Informe CES 1/2015, *La competitividad de la empresa española en el mercado interno: estructura productiva, importaciones y ciclo económico.*

este respecto repitió con el mayor ratio el sector alimentario y con el menor el históricamente deficitario sector de los productos energéticos. El hecho de que los siguientes dos sectores con menor tasa de cobertura fueran los de materias primas y bienes de consumo duradero muestra que la alta dependencia exterior española no se circunscribe a los productos energéticos, aunque sin duda esta sea la más aguda.

Análisis geográfico

La Unión Europea reforzó por segundo año consecutivo su hegemonía como destino prioritario de las exportaciones españolas, aglutinando el 64,8 por 100 de las mismas, en cualquier caso lejos del 75,4 por 100 que supusieron en 2003 gracias a la diversificación geográfica llevada a cabo en la última década. No obstante, dentro de la Unión Europea se produjo una diferencia notable entre los miembros de la zona euro y aquellos que conservan su propia moneda, pues mientras en el primer bloque se incrementaron un 5,4 por 100, las ventas a los segundos crecieron un 10,1 por 100 empujadas por el impulso comprador británico. Del resto de socios comunitarios Francia mantuvo su tradicional primera posición, seguida de Alemania e Italia, aunque el dinamismo de las ventas a estos dos países fue significativamente mayor al del país galo. De hecho, el crecimiento de las ventas a Alemania sumó nueve décimas porcentuales a la tasa de variación de las exportaciones, la mayor aportación de todos los destinos mundiales. Entre los demás países del continente europeo destaca el retroceso del 34,4 por 100 de las exportaciones dirigidas a Rusia, provocado por la fuerte apreciación del euro con respecto al rublo, la grave crisis económica que sufre desde finales de 2014, y el veto ruso a una gran variedad de productos alimentarios procedentes de la Unión Europea en respuesta a las sanciones establecidas por su papel en el conflicto de Ucrania.

Fuera de Europa, África se mantuvo como el principal destino exportador español, posición que ocupa desde 2012, a pesar de que el incremento nominal en 2015 fuera casi nulo como consecuencia de la intensa caída de las ventas a Argelia. En términos igualmente estáticos se comportaron las exportaciones a Asia que, tras un incremento del 15,4 por 100 en 2014, experimentaron un retroceso, lastradas muy especialmente por las caídas de dos dígitos de las ventas a algunos países como Taiwán o Singapur. Tal circunstancia anuló la expansión de las exportaciones dirigidas a India y China, que desde 2005 es el destino principal de las ventas españolas a esta área geográfica.

En relación al continente americano, la salida de productos hacia Iberoamérica y América del Norte supuso en ambos casos un peso prácticamente idéntico al del año anterior. En cuanto a Iberoamérica resultan llamativas las grandes diferencias en la evolución exportadora según el país de destino, pues mientras las ventas a Chile y México crecieron por encima del 20 por 100, las destinadas a Ecuador y Venezuela se redujeron en más del 30 por 100, fruto principalmente de sus dispares coyunturas internas.

De Oriente Medio y Oceanía, las dos áreas de menor importancia en términos cuantitativos para las exportaciones españolas, cabe destacar su condición de mercados al alza, especialmente la primera de ellas, pues en la última década ha conseguido doblar su cuota sobre el total mundial.

Bajo la óptica de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM)[109], puestos en marcha por el ICEX con el fin de diversificar las exportaciones españolas más allá de los mercados maduros comunitarios hacia otros con un mayor potencial estratégico, se debe incidir en que en el último año no tuvieron el efecto conjunto esperado, ya que el peso de las exportaciones al resto de países de la Unión Europea creció 1,3 puntos porcentuales, si bien entre 2003 y 2013 ya se había conseguido reducir dicha tasa en 10,6 puntos porcentuales. En relación a los planes concretos relativos a cada país, a la luz de los datos analizados en los anteriores párrafos estos tuvieron un resultado muy desigual, pues si bien en algunos, como México o la mayoría del Golfo Pérsico, los resultados fueron muy favorables, en otros, como Rusia o Brasil, no pudieron compensar la negativa coyuntura económica interna.

En este punto cabe señalar también el papel llevado a cabo por el ICEX durante 2015, en que elaboró el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015. Dicho plan, que englobó más de 1.600 acciones, estableció como objetivos aumentar la base exportadora empresarial y el valor añadido de las ventas, fomentar la formación del capital humano en el ámbito de la internacionalización, continuar con la diversificación de destinos y posicionar a España como plataforma de negocios globales.

En lo referente a las importaciones, y a diferencia de las exportaciones, existieron grandes diferencias entre los distintos socios comerciales. El área geográfica con la evolución más cercana a la media fue la Unión Europea, en parte porque el 56 por 100 de las importaciones españolas procedieron de este conjunto de países, si bien son 12,6 puntos porcentuales menos que en 1999. Entre ellos vuelven a destacar los cuatro principales socios comunitarios, aunque en este caso el mayor montante corresponde a Alemania, una constante desde 2003, contribuyendo con 1,5 puntos porcentuales al incremento de las importaciones españolas. Esta dinámica contrasta con el descenso en las compras al resto de países europeos, debido especialmente a la caída del 44,2 por 100 de las compras a Rusia, consecuencia a su vez del abaratamiento de los hidrocarburos. La incidencia de este suceso en los datos de países suministradores de recursos energéticos es evidente, tal como se observa en el descenso de alrededor del 15 por 100 de las importaciones procedentes de Oriente Medio, África e Iberoamérica.

109. Estos planes están orientados a reforzar la imagen de productos y empresas españolas en el extranjero y fomentar las relaciones económicas y comerciales con países considerados prioritarios. En 2015 fueron 16 los PIDM: Argelia, Australia, Brasil, Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán), China, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Rusia, Singapur, Suráfrica y Turquía.

CUADRO I-24. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2015
(Miles de millones de euros)

	Exportaciones			Importaciones			
Áreas y países	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	Saldo
Europa	**176,3**	**70,5**	**5,2**	**168,4**	**61,4**	**6,3**	**7,9**
Unión europea	162,1	64,8	6,4	153,6	56,0	8,9	8,5
Zona euro	126,2	50,4	5,4	122,2	44,5	7,8	4,0
Francia	38,7	15,5	2,8	29,8	10,8	2,6	8,9
Alemania	27,1	10,8	8,8	35,9	13,1	12,3	–8,8
Portugal	17,9	7,2	–0,5	10,7	3,9	6,9	7,2
Italia	18,7	7,5	8,2	17,3	6,3	11,4	1,4
Resto UE	35,8	14,3	10,1	31,4	11,4	13,5	4,5
Reino Unido	18,2	7,3	10,4	12,6	4,6	13,8	5,6
América del Norte	**12,8**	**5,1**	**6,7**	**13,9**	**5,1**	**22,6**	**–1,1**
Estados Unidos	11,4	4,6	7,2	12,8	4,7	24,6	–1,4
Canadá	1,4	0,5	3,7	1,0	0,4	–2,3	0,4
Iberoamérica	**14,9**	**5,9**	**6,4**	**14,8**	**5,4**	**–14,7**	**0,1**
México	4,3	1,7	21,6	3,6	1,3	–29,5	0,7
Brasil	2,7	1,1	–13,3	3,1	1,1	3,4	–0,4
Argentina	1,3	0,5	1,2	1,4	0,5	8,9	–0,1
Chile	1,4	0,5	23,9	1,5	0,5	–4,8	–0,1
Asia	**15,1**	**6,1**	**–0,8**	**44,9**	**16,3**	**15,2**	**–29,7**
China	4,4	1,8	8,8	23,6	8,6	19,5	–19,2
Japón	2,5	1,0	–5,9	3,2	1,2	21,6	–0,7
Oriente Medio	**8,8**	**3,5**	**17,8**	**7,1**	**2,6**	**–17,2**	**1,7**
Arabia Saudí	3,1	1,2	36,0	3,4	1,3	–34,5	–0,3
Emiratos Arábes Unidos	1,8	0,7	9,8	0,5	0,2	108,4	1,4
África	**16,3**	**6,5**	**0,1**	**23,9**	**8,7**	**–14,9**	**–7,6**
Marruecos	6,1	2,5	5,1	4,9	1,8	20,9	1,2
Argelia	3,3	1,3	–11,6	6,5	2,4	–28,4	–3,2
Sudáfrica	1,3	0,5	3,7	1,0	0,4	42,8	0,3
Oceanía	**2,0**	**0,8**	**8,3**	**0,8**	**0,3**	**–12,8**	**1,2**
Australia	1,6	0,7	15,1	0,5	0,2	–19,7	1,1
Otros	**3,5**	**1,4**	**–33,2**	**0,1**	**0,0**	**25,0**	**3,5**
Total mundial	**250,2**	**100,0**	**4,3**	**274,4**	**100,0**	**3,7**	**–24,2**

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

La segunda área comercial con un mayor flujo de ventas a España fue Asia, impulsado por el crecimiento de las importaciones chinas, cuyo peso multiplica por más de cuatro al existente en 1996, así como por la expansión de las compras a Corea del Sur y Japón, superior al 20 por 100. Por su parte, a pesar de los descensos de las compras a un gran número de países de África e Iberoamérica, la cuota de estas no cayó en exceso, debido al incremento de las adquisiciones a dos socios históricos como son Marruecos y Argentina. No obstante, el peso importador de América del Norte se

acercó al de su vecino del sur gracias a que fue el área con un mayor incremento interanual.

Como resultado de los flujos comerciales con el resto del mundo se observan saldos de diferente naturaleza con cada una de las áreas. Con la Unión Europea, a pesar del deterioro de los últimos dos años, continúa siendo positivo, tal como ocurre desde 2011. Al igual sucede con Iberoamérica, Oceanía y Oriente Medio, en donde por vez primera las exportaciones superaron las tradicionales importaciones de hidrocarburos. En el lado opuesto se encuentran América del Norte, África y muy especialmente Asia, pues las importaciones procedentes de dicho continente mantuvieron la tasa de cobertura en un 33,8 por 100, no obstante 15,7 puntos porcentuales por encima del mínimo histórico de 2006.

Turismo y otros servicios

La balanza de servicios volvió a presentar un saldo positivo muy elevado, esta vez de 48.015 millones de euros, lo que le permite cubrir con creces un año más la históricamente deficitaria balanza de bienes. Sin embargo, experimentó una ligera caída del 0,9 por 100 en relación a 2014 a causa del retroceso del 1,4 por 100 del superávit de la partida de turismo, el cual no pudo ser compensado por la mejora del superávit de otros servicios.

En relación al turismo, los ingresos continuaron su tendencia alcista con un aumento del 3,9 por 100 gracias al incremento del 5,0 por 100 en la llegada de visitantes extranjeros, liderados, como es la tónica habitual, por británicos, franceses y alemanes, que en esta ocasión supusieron el 55,1 por 100 del total. De entre los países tradicionalmente emisores de turistas hacia España destacó el dinamismo de Estados Unidos y Francia, con incrementos del 23,6 y 9 por 100; mientras que de los mercados emergentes sobresalió el asiático y, más concretamente, el surcoreano, pues los turistas de dicha nacionalidad aumentaron en 2015 un 86,3 por 100. En esta evolución positiva han podido confluir varios factores, desde la consolidación de la recuperación económica en los principales países de origen, hasta la mejora de la imagen de España como destino turístico[110], pasando por la persistencia de problemas de seguridad en países del arco sur mediterráneo, la depreciación del euro y la moderación general de precios, lo que a su vez ha permitido al sector hotelero subir los precios un 4,6 por 100. Así pues, la causa de que el saldo turístico se contrajera en 2015 reside en la expansión del 17,9 por 100 de los pagos por turismo, que desde 2013 experimenta variaciones positivas de manera creciente.

Por su parte, el superávit de los servicios no turísticos continuó con la senda positiva que en los últimos años le ha permitido ganar cuota al turismo, aunque en esta ocasión

110. Para una información detallada véase la 5.ª Oleada del Barómetro de la Imagen de España del Real Instituto Elcano.

el incremento quedó reducido a un magro 0,3 por 100, debido a que, al igual que el año anterior, los pagos aumentaron más que los ingresos. Por ambos lados las cuantías más importantes se derivaron de servicios empresariales, de transporte y relativos a las telecomunicaciones, informática e información.

Rentas primarias y secundarias, y balanza de capital

Las rentas primarias y secundarias, que tras los cambios introducidos por el nuevo manual de balanza de pagos MBP6 completan la cuenta corriente, mostraron en su conjunto un saldo negativo de 10.545 millones de euros, aun así un 32,9 por 100 menor que en 2014.

En cuanto a la balanza de rentas primarias, el elevado nivel de los pasivos externos netos provocó un nuevo déficit en 2015. No obstante, este bajó un 78 por 100 hasta situarse en los 915 millones de euros, resultado tanto del aumento del 2,2 por 100 en los ingresos como de la reducción del 3,8 por 100 en los pagos. Analizando el detalle de sus distintos componentes, la clave de esta evolución residió en las rentas de la inversión, y más concretamente en el crecimiento del 7,4 por 100 de los dividendos pagados a otros sectores residentes en España y en el descenso del 20 por 100 de las rentas pagadas por las instituciones financieras monetarias, que a su vez compensaron el aumento del 6,9 por 100 de los intereses pagados por las Administraciones públicas. De cara a 2016 cabe esperar que los bajos tipos de interés sigan reduciendo la carga de las nuevas emisiones de deuda y, por tanto, mejorando el saldo de esta balanza.

El déficit de la balanza de rentas secundarias también cayó con respecto a 2014, concretamente un 16,7 por 100, fruto del aumento del 12,4 por 100 de los ingresos y en menor medida de la contracción del 1,3 por 100 de los pagos. En ello tuvieron un especial protagonismo las rentas relativas a las Administraciones públicas, pues su saldo negativo con el exterior se redujo un 17,7 por 100.

Finalmente, tras la contracción de 2014 el superávit de la balanza de capital volvió de manera contundente a la senda del crecimiento con un aumento del 34,2 por 100 en 2015, pues la expansión del 34,8 por 100 de los pagos fue anulada por el aumento del 34,3 por 100 de los ingresos, importe en torno a ocho veces superior. Dentro de estos últimos las cuantías más elevadas procedieron de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, de entre los que destacó el incremento del 72,4 por 100 de los fondos FEDER en contraposición con la caída del 59 por 100 del Fondo de Cohesión, lo que se enmarca en la gran volatilidad de estas partidas de un año a otro, debido a que frecuentemente financian proyectos de carácter plurianual.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

De acuerdo con las Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales del INE, la economía española aumentó su capacidad de financiación en 2015 hasta el 2,1 por 100 del PIB, 0,5 puntos porcentuales por encima de la capacidad de 2014, puesto

que durante el ejercicio se conjugó el avance de la inversión con un incremento del ahorro nacional bruto, ambos en términos de PIB.

Desde la perspectiva de la Balanza de Pagos, esta capacidad de financiación se manifestó a través del aumento en el saldo de las cuentas corrientes y de capital en 2015 frente a 2014, hasta alcanzar los 21.118 millones de euros[111].

Posición financiera interna

Desde la perspectiva financiera interna, la mayor capacidad de financiación respondió al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,1 por 100 del PIB, principalmente por el crecimiento de la tasa de ahorro de las sociedades no financieras y una menor caída de la correspondiente a las Administraciones públicas. La formación bruta de capital también creció, pero a un ritmo inferior, de modo que a finales del ejercicio representaría el 20,7 por 100 del PIB (cuadro I-25).

Los hogares redujeron su capacidad de financiación en 2015, principalmente porque una mayor parte de su renta disponible fue destinada al consumo. De hecho, a pesar del avance demostrado por la renta disponible bruta de los hogares, el ahorro bruto descendió, de modo que la tasa de ahorro de los hogares se situaría en el 9,4 por 100, dos décimas por debajo de la tasa de 2014. Por su parte, la formación bruta de capital de los hogares se mantendría en unos niveles similares a los de 2014: un 4,3 por 100 de la renta bruta disponible.

Por su parte, las empresas continuaron generando capacidad de financiación, lo que les permitió reducir sus niveles de apalancamiento. La inversión empresarial continuó creciendo en 2015, a un ritmo del 7,7 por 100, 1,3 puntos por encima del crecimiento de 2014, reflejando las mejores expectativas empresariales sobre la actividad económica, así como la relajación de las condiciones de acceso a la financiación de las operaciones de inversión. Pero además, las empresas pudieron compatibilizar ese avance de la formación bruta de capital con un crecimiento de su ahorro bruto en términos

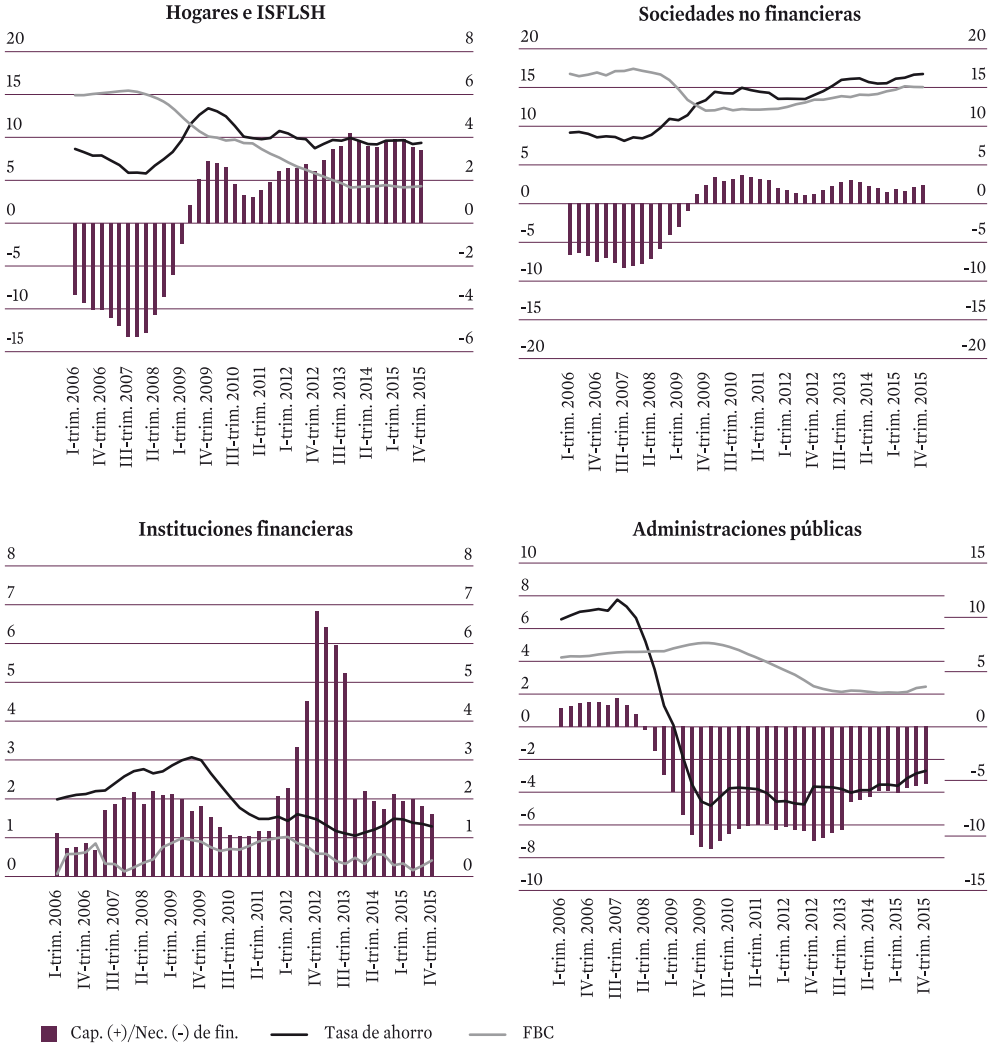
CUADRO I-25. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2013-2015
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2013	2014	2015
Ahorro Nacional Bruto	20,6	20,8	22,1
Formación bruta de capital	19,1	19,8	20,7
Capacidad (+)/Necesidad (-) de financiación	2,2	1,6	2,1

El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.
Fuente: INE, *Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales.*

111. En términos de Balanza de Pagos, publicada por el Banco de España, la capacidad de financiación de la economía española en 2015 alcanzaría el 2,0 por 100 del PIB. La discrepancia con las Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales procede de la falta de actualización de los datos.

GRÁFICO I-19. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2006-2015
(Porcentaje sobre el PIB)



Nota: Capacidad (+)/Necesidad (–) de financiación medidos en el eje derecho.
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*.

de PIB, de modo que su capacidad de financiación aumentaría respecto al ejercicio anterior hasta situarse en el 2,4 por 100, frente al 1,5 de 2014.

Las políticas de ajuste presupuestario continuaron a lo largo del año, pero suavizadas respecto a 2014. Siguiendo la tendencia iniciada en 2014, la formación bruta de capital de las Administraciones públicas creció en 2015 a un ritmo de dos dígitos. La tasa de ahorro continuó siendo negativa, aunque se situaría en el –2,7 por 100, frente

al –3,5 de 2014. Por tanto, la necesidad de financiación continuó siendo elevada, aunque su senda es decreciente. La necesidad de financiación de las Administraciones públicas se situó en 5,2 por 100 de media para 2015, frente al 5,9 por 100 de 2014.

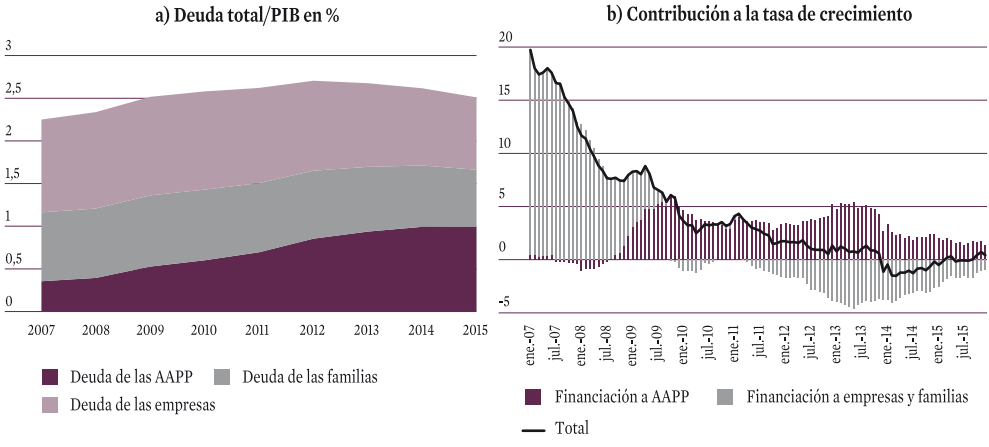
La deuda total acumulada por la economía española en 2015 supuso el 251 por 100 del PIB, 10,7 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, consolidándose la senda de descenso de la deuda total de la economía española. Este resultado responde al proceso de desapalancamiento del sector privado y al avance del PIB en 2015, ya que el endeudamiento de las Administraciones públicas se mantuvo, de nuevo, en torno al 99 por 100.

La economía española continúa su desapalancamiento

De todas formas, el peso sobre el PIB de la deuda privada, cifrado en el 151,9 por 100, siguió siendo superior al experimentado por el de la deuda pública. Del total de la deuda privada, la deuda de las empresas alcanzaba el 84,9 por 100 del PIB, y la de las familias, el 67,0 por 100. Las primeras redujeron su endeudamiento 5,6 puntos porcentuales respecto al nivel de 2014, mientras que las segundas lo redujeron 4,9 puntos.

El nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, continúa constituyendo, después del desempleo, uno de los principales desequilibrios de la economía española; además, en un contexto previsible de moderación del crecimiento económico resulta más complicado conseguir un ritmo rápido de desapalancamiento, esto es, reducir el peso de la deuda en términos de PIB. Tampoco se están dando otros factores que propician la caída de la tasa de endeudamiento como una mayor inflación, que reduce el valor real de la deuda, o un empuje fiscal suficiente (principalmente en inversión) que facilite el desapalancamiento de la economía, ya que es incompatible con la necesidad de controlar el déficit.

GRÁFICO I-20. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2007-2015



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

Los mercados de renta fija

Durante 2015 las rentabilidades de los títulos de renta fija pública y privada continuaron descendiendo. La política de compra de deuda pública del BCE, la mayor liquidez de los mercados financieros y el interés de los inversores extranjeros, dadas las favorables expectativas sobre el crecimiento de la economía, repercutieron favorablemente en los mercados españoles de renta fija.

Los tipos de interés de la deuda pública se beneficiaron de la política de compras de deuda soberana por parte del BCE provocando una fuerte caída. A finales de año, los tipos de interés de las Letras del Tesoro llegaron a ser negativos, mientras que los tipos de interés de la deuda a largo plazo (bonos y obligaciones) no superarían el 2 por 100. No obstante, los tipos de interés de la deuda a largo plazo subieron en el segundo y tercer trimestre por la sensibilidad que mostró la prima de riesgo ante las incertidumbres generadas alrededor de la situación griega. La prima de riesgo de la deuda española frente a la alemana escaló hasta los 164 puntos básicos, y terminó el ejercicio en los 115, ya que el repunte de tipos fue desapareciendo tras el acuerdo alcanzado sobre el tercer rescate al país heleno (cuadro I-26).

A pesar de la volatilidad que se observó en los mercados durante el ejercicio, a finales de año los inversores no residentes habrían aumentado su cartera de deuda pública en un 16,4 por 100, mientras que redujeron su posición en renta fija privada, un

CUADRO I-26. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2012-2015
(Promedio mensual de datos diarios en porcentaje)

Conceptos	Dic.-12	Dic.-13	Dic.-14	Dic.-15	Mar.-15	Jun.-15	Sep.-15	Dic.-15
Letras del Tesoro								
3 meses	1,14	0,54	0,12	–0,15	0,00	0,02	–0,09	–0,25
6 meses	1,68	0,70	0,25	–0,01	0,05	0,05	0,01	–0,01
12 meses	2,23	0,91	0,34	–0,02	0,06	0,08	0,04	–0,02
Bonos y obligaciones								
3 años	3,40	2,00	0,65	0,24	0,00	0,54	0,41	0,24
5 años	4,22	2,68	0,96	0,72	0,05	1,11	1,01	0,72
10 años	5,33	4,14	1,77	1,72	0,06	2,20	2,05	1,72

	Dic.-12	Dic.-13	Dic.-14	Dic.-15	Mar.-15	Jun.-15	Sep.-15	Dic.-15
Pagarés de empresa								
3 meses	2,83	1,09	0,55	0,31	0,38	0,27	0,29	0,31
6 meses	3,58	1,36	0,91	0,42	0,44	0,35	0,34	0,42
12 meses	3,80	1,59	0,91	0,53	0,63	0,57	0,54	0,53
Renta fija privada								
3 años	4,19	2,63	0,86	0,66	0,38	1,10	1,13	0,66
5 años	4,66	2,84	1,73	1,95	0,44	2,04	2,34	1,95
10 años	6,79	4,46	2,60	2,40	0,63	2,72	2,68	2,40

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín I Trimestre,* 2016.

6,4 por 100. La confianza de los inversores extranjeros habría propiciado que los niveles de la prima de riesgo, principalmente frente a los títulos alemanes, fueran reducidos durante el año.

Por otra parte, la mejora en los precios de la financiación se extendió a los títulos de deuda privada. Las empresas no financieras, que en términos agregados continúan desapalancando su actividad, aprovecharon los bajos tipos de interés para rebajar el coste de su deuda y reestructurarla a través de la emisión de pagarés y de bonos.

Mercados de renta variable: IBEX 35

En cuanto a la renta variable, el Ibex 35, principal índice bursátil español, cerró el año 2015 con una caída del 7,1 por 100, frente al avance del 0,1 por 100 del ejercicio anterior, y además su evolución se caracterizó por el repunte de la volatilidad.

La volatilidad de los mercados bursátiles durante 2015 respondería a su elevada sensibilidad ante la crisis de la deuda griega y la ralentización de las economías emergentes, principalmente de China. No obstante, el selectivo español sufriría diferencialmente más el impacto de la moderación en el crecimiento de los países latinoamericanos, en los que algunas compañías españolas tienen una alta presencia, así como la incertidumbre generada tras las elecciones generales.

De hecho, la mayor parte de las bolsas europeas cerraron el ejercicio en positivo en 2015, en gran parte como consecuencia de la expansión monetaria del BCE. Las bolsas de Alemania, Francia, Italia o Portugal cerraron con variaciones positivas incluso por encima de la media mundial. El EuroSTOXX 50 subió en 2015 un 3,8 por 100.

Medidas para favorecer la financiación empresarial

Además de los avances en la normativa sobre los concursos de empresas y la aprobación del mecanismo de segunda oportunidad, anteriormente comentados en el apartado de políticas y reformas, el avance más significativo durante 2015 fue la aprobación de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial.

El principal objetivo de la Ley 5/2015 es flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación de las empresas, y especialmente de las pymes, a través de la recuperación del crédito bancario y del fomento de vías de financiación no bancaria. Sus principales novedades son el establecimiento de un sistema de preaviso e información por parte de las entidades de crédito antes de restringir la financiación a la pyme; la mejora del funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca y de la Compañía Española de Reafianzamiento CERSA; el diseño de un régimen específico para los establecimientos financieros de crédito; la adaptación de la regulación de las titulizaciones; la mejora del régimen español de emisión de obligaciones; la potenciación del Mercado Alternativo Bursátil; y la presentación de una propuesta de regulación del denominado *crowdfunding*.

RECUADRO I-11. PRINCIPALES MEDIDAS DE LA LEY 5/2015, DE 27 DE ABRIL, DE FOMENTO DE LA FINANCIACION EMPRESARIAL

Establece un sistema de preaviso por cancelar o reducir significativamente el flujo de financiación bancaria que les haya venido concediendo a las pymes, para que las empresas dispongan de tiempo suficiente para encontrar nuevas vías de financiación o para ajustar su gestión de tesorería.

Reforma del régimen jurídico de las sociedades de garantía recíproca. El reaval de la Compañía Española de Reafianzamiento se activará con el primer incumplimiento de la sociedad de garantía recíproca. Así las entidades de crédito podrán valorar adecuadamente el reaval proporcionado por la CERSA en sus cálculos de riesgos.

Establece un nuevo régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, que pierden su condición de entidades de crédito, pero mantienen intacta su inclusión dentro del perímetro de supervisión y estricta regulación financieras. Este título no solo aclara y regulariza su régimen jurídico, sino que trata de fomentar el desarrollo de este canal de financiación muy relevante en especial para la financiación del consumo minorista (a través de figuras como el *factoring,* arrendamiento financiero, avales y garantías).

Fomenta la titulización, permitiendo transformar un conjunto de activos financieros poco líquidos en instrumentos negociables y líquidos que generan flujos de caja de periodicidad fija. La reforma trata de incrementar la transparencia, calidad y simplicidad de las titulizaciones en España. Además pretende aproximar nuestro régimen jurídico al de otras jurisdicciones europeas más avanzadas en la materia.

Mejora el acceso de las empresas a los mercados de capitales. Plantea favorecer el tránsito de las sociedades desde un sistema multilateral de negociación a un mercado secundario oficial, cuando tras varios años de actividad en un sistema multilateral de negociación, algunas empresas podrían considerar, dentro de su estrategia de expansión, pasar a cotizar en un mercado secundario oficial para aumentar sus posibilidades de financiación. La nueva norma facilita este tránsito mediante la reducción de algunos requisitos por un periodo transitorio de dos años. Pretende también facilitar el acceso a los mercados de capitales a través de la emisión de obligaciones: se elimina el límite a las emisiones vigente hasta ahora, por el que las sociedades anónimas y las sociedades comanditarias por acciones no podían emitir obligaciones más allá de sus recursos propios, y se acaba con la prohibición a las sociedades de responsabilidad limitada de emitir obligaciones, aunque se introducen una serie de salvaguardias para evitar su endeudamiento excesivo.

Establece por primera vez un régimen jurídico para las **plataformas de financiación participativa,** dando cobertura a las actividades comúnmente denominadas como ***crowdfunding,*** que 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. La nueva norma solo regula aquellas en las que prime el componente financiero de la actividad, es decir, en las que el inversor espera recibir una remuneración dineraria por su participación, dejando a un lado las compraventas o donaciones. Se regula y reserva su actividad a las entidades autorizadas y registradas en la CNMV, en aras de fortalecer el desarrollo de este sector y, al tiempo, salvaguardar la necesaria estabilidad financiera. El objetivo consiste, por un lado, en aclarar la regulación que ya hoy debiera resultar aplicable y, por otro, en ajustar la misma en aras del difícil equilibrio entre una regulación que potencie esta actividad y a la vez garantice un adecuado nivel de protección del inversor.

Posición financiera externa

En términos de balanza de pagos, tal como se ha indicado en el epígrafe de sector exterior, la economía española fue capaz de generar por cuarto año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. En concreto, las cuentas corriente y de capital sumaron un saldo positivo de 21.117 millones de euros, algo especialmente relevante en un contexto de recuperación macroeconómica. Ante semejante capacidad de financiación no debe sorprender que la cuenta financiera presentara en 2015 un superávit de 33.421 millones de euros, un 58,3 por 100 más que el año anterior.

Excluyendo al Banco de España, la diferencia entre las salidas y las entradas netas de capital ascendió a los 73.580 millones de euros, en contraste con el saldo negativo de 2014, lo que refleja la intensidad de los flujos de capitales rumbo al exterior procedentes del resto de sectores institucionales. A este respecto cabe destacar el protagonismo de los sectores residentes al margen de administraciones públicas e instituciones financieras, cuyo saldo se situó en los 107.388 millones de euros a causa tanto del incremento en las operaciones de activo como de la disminución en las de pasivo. Las salidas netas de capital procedentes de dicho sector destinadas a inversiones directas en el exterior alcanzaron los 31.684 millones de euros, y las dirigidas a inversiones en cartera ascendieron a 72.202 millones de euros. Por su parte, las entradas netas de capital empleadas para inversiones directas de otros residentes se situaron en los 19.006 millones de euros, un 15,5 por 100 menos que en 2014, mientras que hubo una salida neta de 19.426 millones de euros de pasivo adscritos a sus inversiones en cartera. También es reseñable la importancia que tuvo en el saldo de la cuenta financiera la partida de otras inversiones realizadas por instituciones financieras monetarias al margen del Banco de España, pues a un incremento neto de activos de 10.135 millones de euros se le sumó una reducción neta de pasivos de 25.867 millones de euros. En el sentido opuesto a la dinámica de la inmensa mayoría de partidas sobresale el incremento neto del pasivo de las Administraciones públicas de 69.898 millones de euros en forma de inversiones de cartera, lo que supuso un crecimiento del 40,5 por 100 con respecto a 2014. Finalmente, el aumento en 50.929 millones de euros de la posición deudora frente al Eurosistema le ocasionó al Banco de España un descenso de sus activos netos de 40.159 millones de euros tras dos años de aumentos.

Como consecuencia del mayor crecimiento de los activos españoles en el exterior que de los pasivos extranjeros en España, la Posición de Inversión Internacional Neta disminuyó su saldo deudor a lo largo de 2015 un 1,7 por 100 hasta situarse en 978.000 millones de euros. No obstante, cabe resaltar que dicho saldo todavía supone un 90,5 por 100 del PIB y, como consecuencia de que el pasivo está conformado en gran medida por instrumentos de deuda, existe un importante lastre en forma de amortizaciones que, presumiblemente, seguirá erosionando los próximos años el saldo por cuenta corriente independientemente del ciclo económico.

CUADRO I-27. BALANZA FINANCIERA, 2014-2015
(Miles de millones de euros)

	2014			2015		
Conceptos	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)
Cuenta financiera[1]	—	—	21,1	—	—	33,4
Excluido Banco de España	—	—	−5,6	—	—	73,6
Inversiones directas	34,2	24,8	9,4	42,7	19,9	22,9
Inversiones de cartera	53,0	59,1	−6,1	70,2	62,4	7,8
Otras inversiones[2]	−5,1	4,8	−9,9	9,8	−34,5	44,4
Derivados financieros	—	—	1,1	—	—	−1,4
Banco de España	—	—	26,7	—	—	−40,2
Reservas	—	—	3,9	—	—	5,1
Posición neta BE frente al Eurosistema	—	—	47,0	—	—	−50,9
Otros	—	—	−24,2	—	—	5,7
Errores y omisiones[3]	**—**	**—**	**6,4**	**—**	**—**	**12,3**

(1) En el total de la cuenta financiera, así como en los saldos de todas sus partidas, un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos.
(2) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(3) Un signo positivo indica que se están infravalorando ingresos y/o sobrevalorando pagos, lo que equivale a decir, en la cuenta financiera, que se infravaloran.
Fuente: Banco de España.

Incremento de la inversión extranjera directa en España...

Los flujos de inversión 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 Internacional e Inversiones, elaborados con una metodología distinta a la que utiliza el Banco de España.

En un contexto en el que la inversión extranjera directa durante 2015 aumentó un 36,4 por 100 a nivel mundial y un 89,8 por 100 en los países desarrollados, la inversión extranjera directa neta en España también creció un 17,7 por 100. No obstante, tomando únicamente en consideración la inversión productiva neta, es decir, aquella en la que se excluye la dirigida a las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVEs[112]), la cual se caracteriza por su escasa influencia en la actividad y el empleo, el incremento interanual se situó en el 7,9 por 100, lo que supone 12,7 puntos porcentuales menos que en 2014. En dicha desaceleración fue clave el descenso del 10,5 por 100 de la inversión productiva en sociedades no cotizadas que, sin embargo, con un

112. 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.

peso del 80,1 por 100, continuaron predominando claramente sobre las inversiones en sociedades cotizadas.

La constitución de sociedades y la compra de acciones de nueva emisión, es decir, las nuevas aportaciones conocidas internacionalmente como *Greenfield* y que tienen un mayor impacto sobre la producción y el empleo que la compra de acciones ya existentes, totalizaron 14.212 millones de euros. Tal cifra significó el 65,4 por 100 del total de la inversión productiva bruta de 2015, si bien su cuantía cayó un 11,5 por 100 con respecto a 2014, mientras que las adquisiciones de activos se expandieron un 113,2 por 100.

En relación a la inversión productiva bruta extranjera directa por origen geográfico último[113], estuvo liderada por Luxemburgo, seguida de la propia España[114], Holanda, Francia, Estados Unidos y Reino Unido; estos dos últimos desplazados de la primera y tercera posición que ocupaban en 2014 a causa de la caída de sus respectivas inversiones en un 58,1 por 100 y 22,2 por 100.

En cuanto a la distribución por sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), seis sectores concentraron más del 80 por 100 del total de la inversión productiva bruta: la construcción, la industria manufacturera, las actividades inmobiliarias, el comercio, las actividades financieras y de seguros, y el suministro de energía; la primera de ellas tras un incremento interanual del 167 por 100.

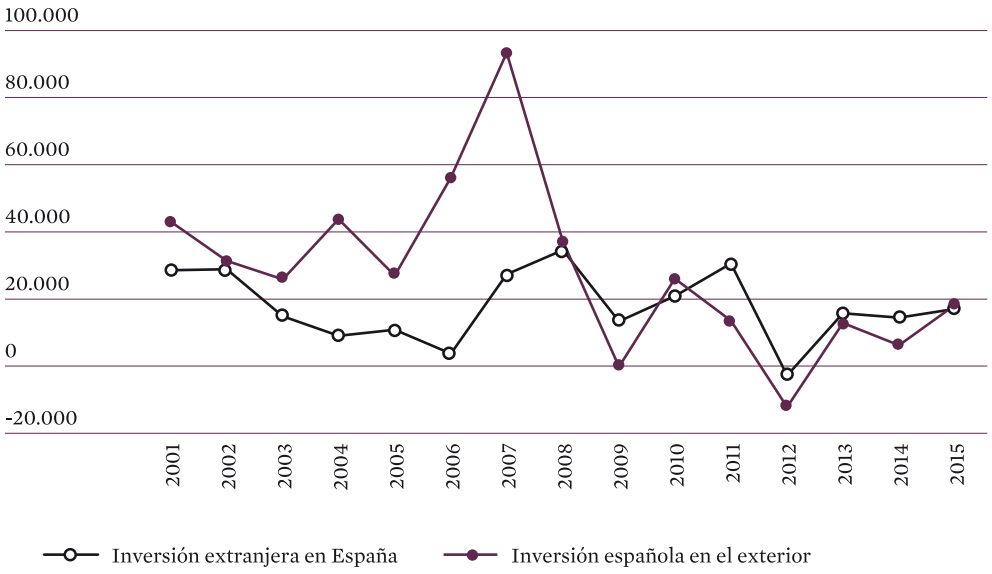
En lo referente a la inversión española directa neta en el exterior, esta experimentó un crecimiento del 193 por 100, lo que contrasta con la caída del 51,5 por 100 sufrida en 2014. De hecho, excluyendo las ETVEs, el incremento de la inversión productiva neta alcanzó el 228,2 por 100, debido en gran medida al cambio de tendencia de la inversión en sociedades cotizadas, que tras una desinversión neta de 5.398 millones en 2014 alcanzó los 2.883 millones de inversión neta en 2015. Tal circunstancia le permitió aglutinar el 17,0 por 100 de la inversión productiva neta frente al 83,0 por 100 de la inversión en sociedades no cotizadas, cuyo incremento en 2015 se situó en el 33,5 por 100. En base al tipo de operación, la inversión bruta productiva destinada a nuevas aportaciones alcanzó los 16.825 millones de euros y una cuota del 68,5 por 100, siendo un año más superior a la dirigida a adquisiciones, si bien en 2015 descendió un 16,3 por 100 frente a la segunda que aumentó un 18,9 por 100.

... así como de la inversión española directa en el exterior

113. 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.

114. El caso de España se debe normalmente a empresas inversoras extranjeras cuyo titular último es de origen español, lo que en inglés se denomina *round trip investment*.

GRÁFICO I-21. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2001-2015
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

La distribución geográfica[115] de la inversión bruta productiva mostró una concentración superior a la mitad del total en solo dos países: Canadá con el 37,1 por 100 y Reino Unido con el 14,1 por 100; tras unos incrementos respectivos del 3.982 por 100 (dato excepcional motivado por muy pocas operaciones que supusieron la práctica totalidad del montante) y del 103,3 por 100. Tras ellos se situaron destinos tradicionales como son Alemania, Italia, Estados Unidos y Francia.

Finalmente, la distribución sectorial de dicha inversión mostró una concentración superior al 75,0 por 100 en tres sectores: el extractivo, con un peso del 38,9 por 100; el financiero y de seguros, con un 21,6 por 100, y el sector de la construcción, con el 15,0 por 100 del total. Además de las inversiones destinadas a las industrias extractivas, que aumentaron el 279,4 por 100, otros sectores que registraron incrementos interanuales superiores al 200,0 por 100 fueron el sanitario y de servicios sociales, así como el artístico, recreativo y de entretenimiento; lo que no impidió que su peso relativo sobre el total de las inversiones se mantuviera en unos niveles muy reducidos.

115. En ausencia de datos acerca del destino final, 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 (particularmente cuando se hace referencia a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países).

CUADRO I-28. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2015
(Porcentaje sobre el total)

Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen/destino			
Luxemburgo	16,5	Canadá	37,1
España(1)	15,1	Reino Unido	14,1
Holanda	12,8	Alemania	13,5
Francia	9,9	Italia	4,4
Estados Unidos	7,3	Estados Unidos	3,7
Reino Unido	6,0	Francia	3,7
Principales sectores económicos de destino			
Construcción	21,7	Industrias extractivas	38,9
Industria manufacturera	15,6	Actividades financieras y de seguros	21,6
Actividades inmobiliarias	13,8	Construcción	15,0
Comercio	11,0	Industria manufacturera	6,9
Actividades financieras y de seguros	10,7	Suministro de energía	5,4
Suministro de energía	10,1	Actividades inmobiliarias	4,4

(1) El caso de España se debe normalmente a empresas inversoras extranjeras cuyo titular último es de origen español, lo que en inglés se denomina *round trip investment*.
Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

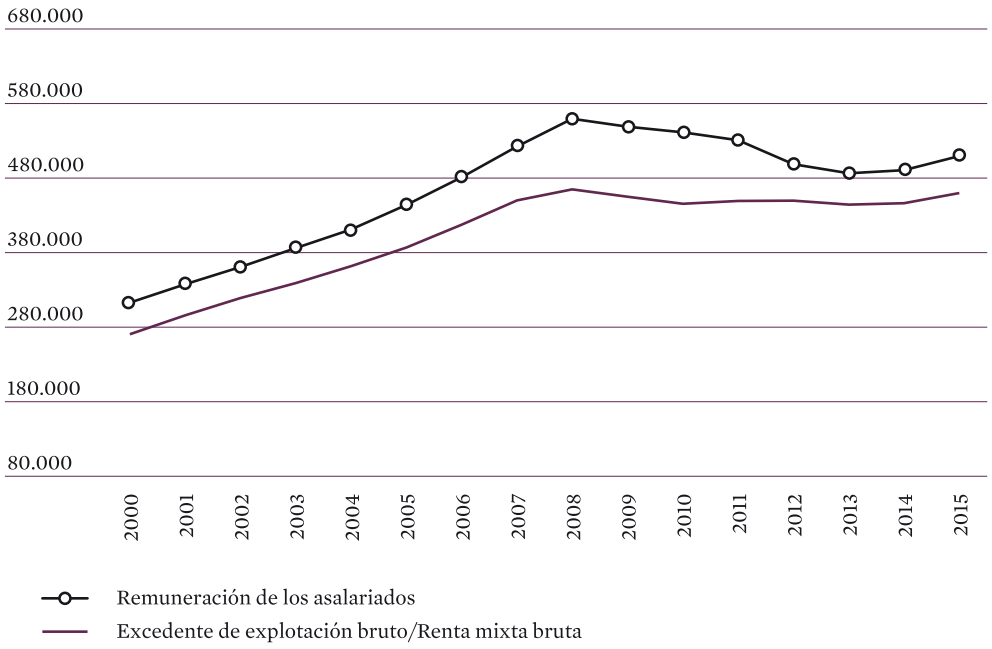
En 2015, con un aumento del PIB nominal del 3,8 por 100 y un incremento del empleo equivalente del 3,0 por 100, se produjo un aumento de la remuneración de asalariados[116] del 3,9 por 100, siguiendo la tendencia ascendente iniciada en 2014. En la misma línea, el excedente bruto/rentas mixtas[117] aumentó un 3,1 por 100 (gráfico I-22).

El aumento de masa salarial en 2015 respondió fundamentalmente al notable crecimiento del empleo asalariado, que aumentó un 3,4 por 100 en equivalencia a tiempo completo y, en menor medida, al incremento del 0,5 por 100 de la remuneración media por asalariado. Según la Contabilidad Nacional Trimestral, en todas las ramas de actividad se observa un aumento del empleo asalariado, pero no así de la remuneración media por asalariado, que se redujo en la Industria, en la construcción y en los servicios de información y comunicaciones, así como en actividades profesionales, científicas y artísticas (cuadro I-29).

116. 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).

117. 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.

GRÁFICO I-22. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2015
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

CUADRO I-29. EMPLEO ASALARIADO Y REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2015
(Tasas de variación interanual)

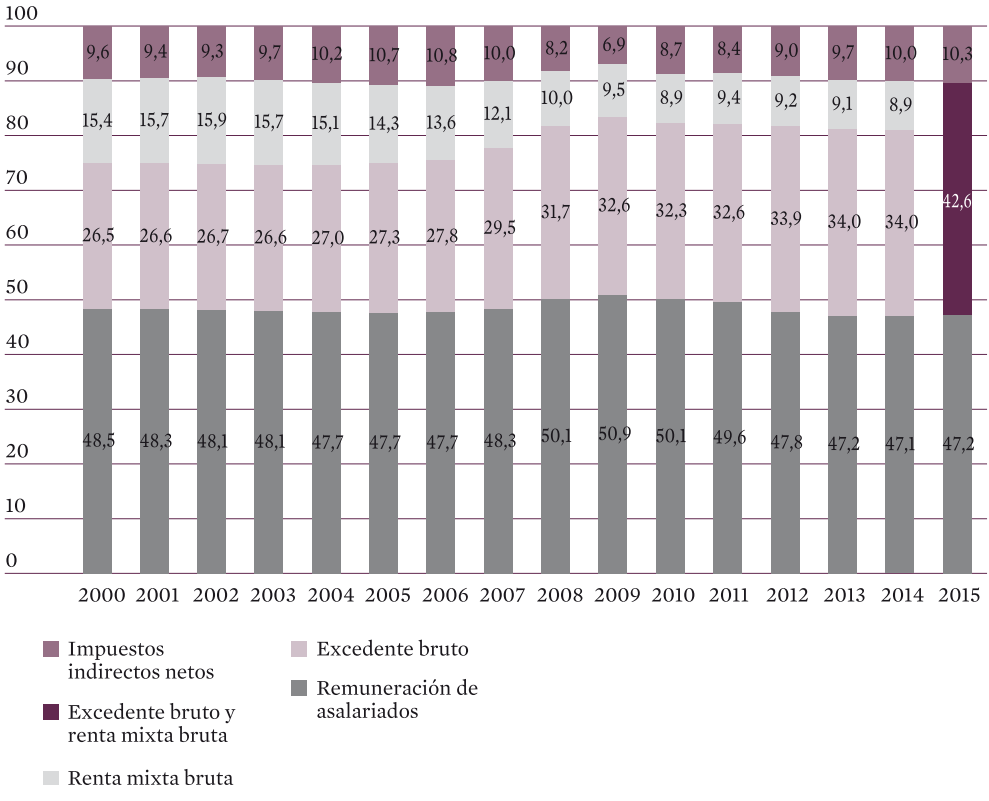
Rama de actividad	Empleo asalariado ETC	Remuneración por asalariado
Actividades inmobiliarias	2,5	5,2
Actividades financieras y de seguros	0,4	2,1
Administración pública, sanidad y educación	1,8	1,9
Comercio, transporte y hostelería	3,8	1,1
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,0	0,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	5,9	0,0
Industria	2,9	–0,1
Información y comunicaciones	3,9	–0,5
Construcción	6,1	–0,5
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	2,2	–2,9
Total	**3,4**	**0,5**

Fuente: INE. *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

En términos de distribución funcional de la renta, estas dinámicas dieron lugar a un ligero aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en 2015 (del 47,1 por 100 al 47,2 por 100) y a una reducción de tres décimas del peso del excedente bruto de explotación/renta mixta bruta, que pasa del 42,9 por 100 al 42,6 por 100, fundamentalmente debido al aumento del peso de los impuestos indirectos netos sobre el PIB que aumentó tres décimas (del 10 por 100 al 10,3 por 100). Con todo, la participación de la remuneración de asalariados sigue siendo 1,2 puntos de PIB inferior al dato de 2007, previo a la crisis, mientras que la del excedente/rentas mixtas ha ganado 0,9 puntos desde entonces (gráfico I-23).

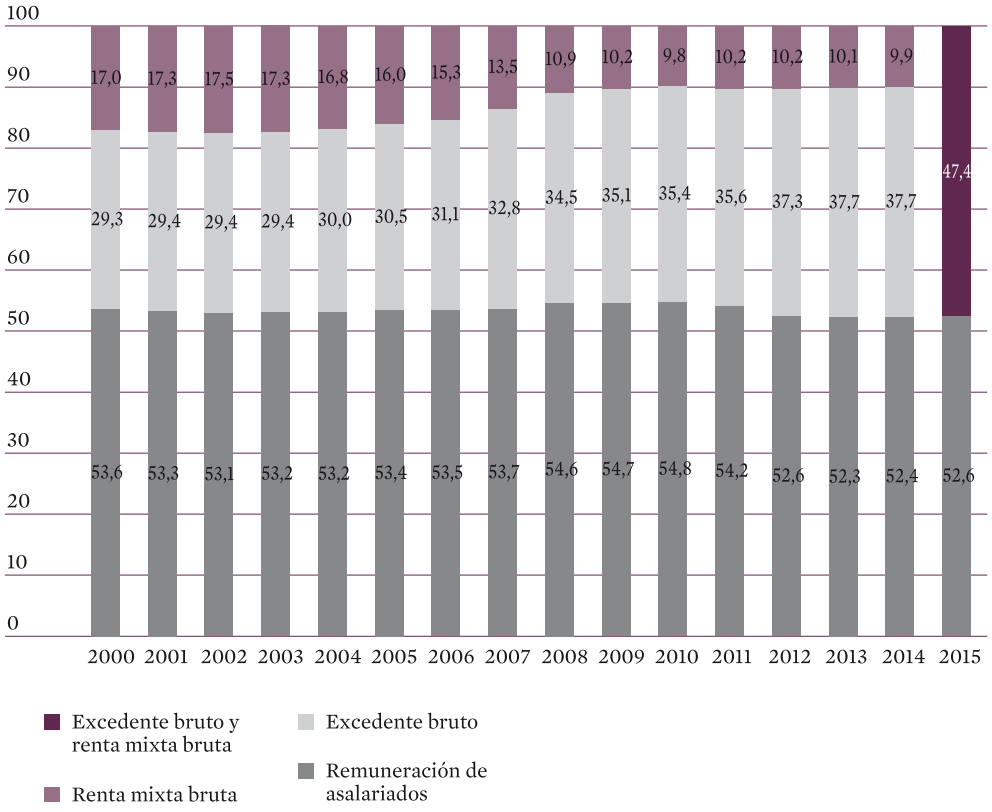
La evolución relativa de las rentas del trabajo y el capital en los últimos años resulta más clara si se descuentan los impuestos indirectos netos, es decir, observando la distribución del PIB a coste de los factores (PIBcf). Así, en 2015 parece confirmarse el cambio de tendencia observado en 2014 a la recuperación del peso de la remuneración de asalariados, como consecuencia del aumento del empleo, ya que dicho agregado recupera 0,2 puntos de PIB frente al excedente bruto/renta mixta bruta.

GRÁFICO I-23. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO, 2000-2015
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

GRÁFICO I-24. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 2000-2015
(En porcentaje)

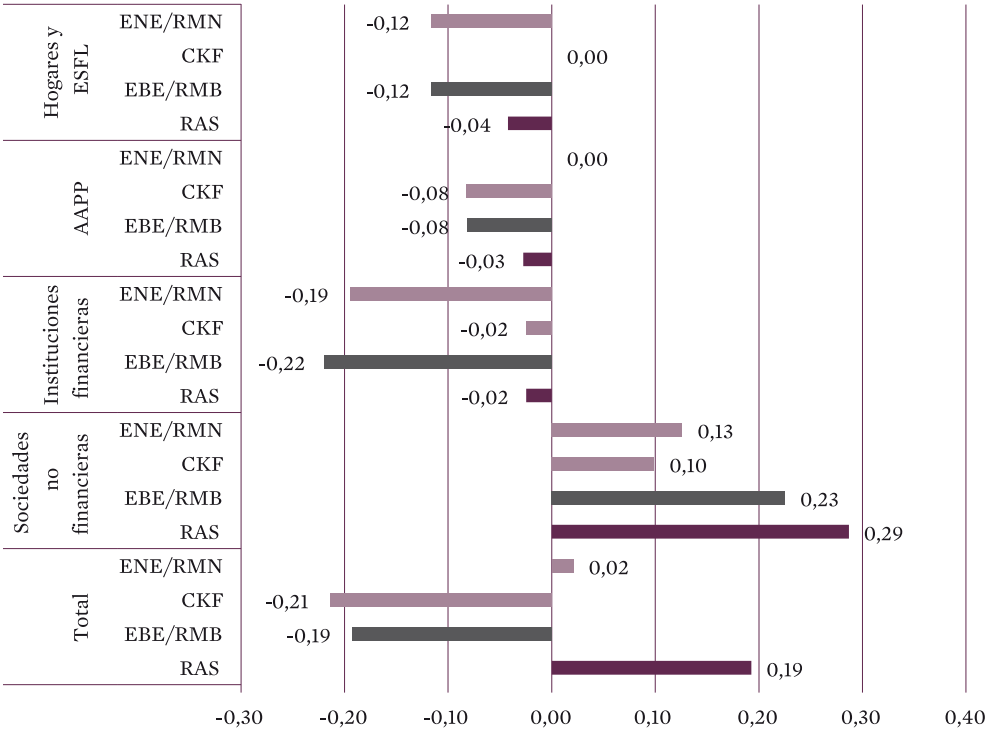


Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

No obstante, la aportación de los diferentes sectores institucionales a este resultado es dispar. Al aumento de la participación salarial contribuyen únicamente las sociedades no financieras, que más que compensan la aportación negativa de las Administraciones públicas, del sector de hogares y ESFL y de las instituciones financieras. Del mismo modo, el aumento del excedente bruto/renta mixta bruta de las sociedades no financieras contrasta con la contribución negativa del resto de los sectores institucionales, particularmente de las instituciones financieras, que lastran la variación del agregado hasta valores negativos (gráfico I-25).

El comportamiento de la participación salarial en la renta en España contrasta con la zona euro, donde el ajuste del empleo a raíz de la crisis fue moderado y permitió que la participación salarial comenzara a recuperarse de manera sostenida ya desde 2012, lo que explica que, aun con el repunte de 2014 y 2015, el peso de la remuneración de asalariados sobre el PIBcf se sitúe en España todavía 1,4 puntos de PIB por debajo de la media de la zona euro (gráfico I-26).

GRÁFICO I-25. CONTRIBUCIÓN DE CADA SECTOR INSTITUCIONAL A LA VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL EN EL PIB DE 2015
(Puntos de PIBcf)



Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales*. Base 2010.

Por otro lado, para aproximarse a la distribución de la renta a través del coste laboral unitario real (CLUR), que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración media por asalariado real)[118], se observa que dicha proporción en España se ha venido reduciendo sistemáticamente hasta 2006[119], que presenta tasas positivas de 2007 a 2009, y que vuelve a caer de manera notable desde entonces y hasta 2015. Desde 2010 se observa, pues, un comportamiento divergente entre la productividad aparente, que aumenta de manera sostenida, y la remuneración por asalariado real, que se estanca. Quiere esto decir que

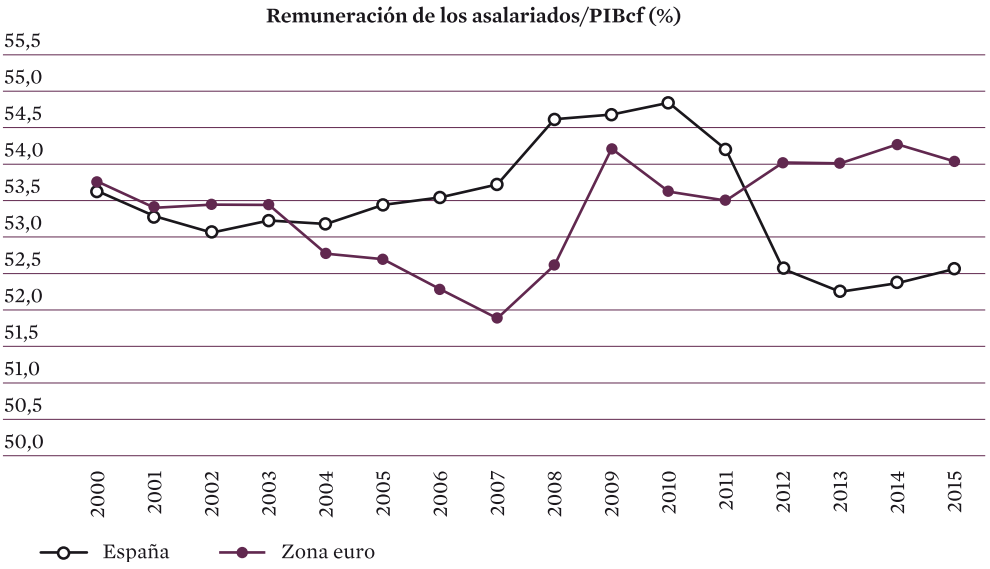
118. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{núm de ocupados}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{Núm. de asalariados}}{\text{Núm. de ocupados}}$$

$$= \text{Coste laboral unitario real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

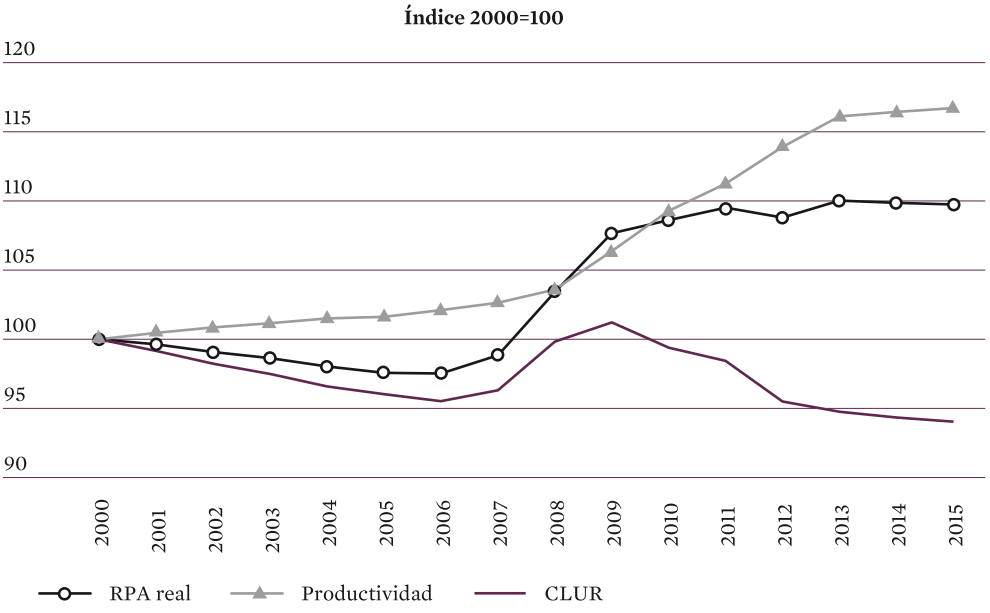
119. Ello explica la reducción de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB, que se produjo a pesar del aumento de la tasa de asalarización durante dicho periodo (véanse Memorias CES anteriores).

GRÁFICO I-26. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2000-2015



Fuente: Comisión Europea. Base de datos AMECO.

GRÁFICO I-27. PRODUCTIVIDAD, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2000-2015



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

el ligero aumento de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB registrada en 2014 y 2015, se debe al aumento de la tasa de asalarización (del 85,7 en 2013 al 86,3 por 100 en 2015), que rompe la tendencia decreciente de los años anteriores, y que más que compensa la caída sostenida del CLUR.

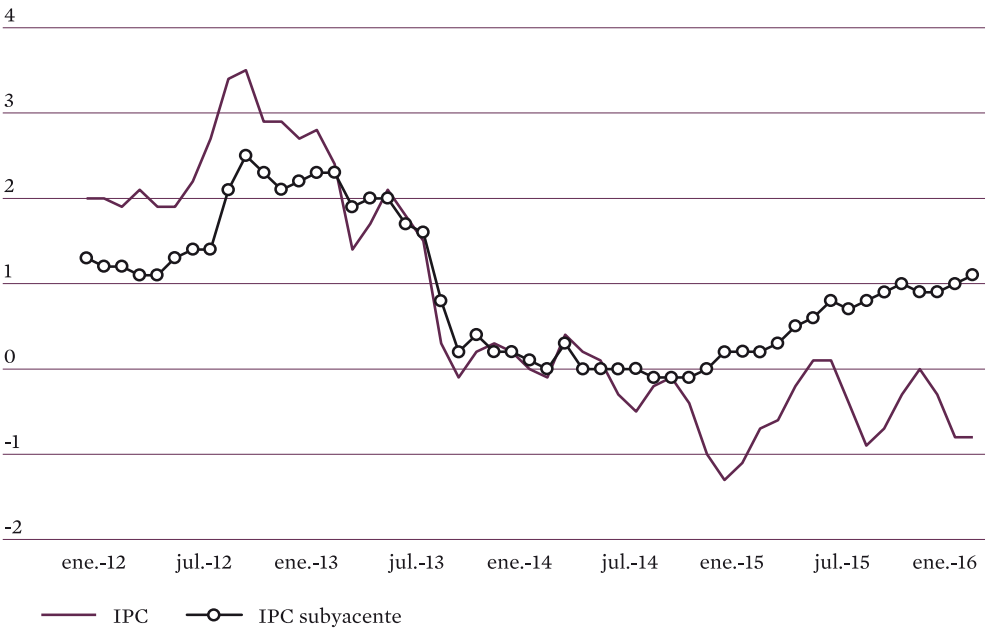
3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del Índice de Precios al Consumo (IPC), se mantuvo en 2015 en niveles muy bajos e incluso negativos durante gran parte del año. No obstante, la evolución de los precios tuvo un comportamiento volátil, con caídas pronunciadas en ciertos momentos e indicios de cierta recuperación en otros.

La inflación se mantuvo en tasas negativas durante gran parte de 2015...

En enero de 2015 se registró el valor mínimo del IPC desde julio de 2009, del –1,3 por 100, y desde entonces inició una senda de recuperación que permitió en junio y julio alcanzar tasas positivas, del 0,1 por 100 (gráfico I-28). Dicho repunte se vio frenado de nuevo con una caída en septiembre, hasta el –0,9 por 100, momento desde el que empezó de nuevo una evolución al alza, que reflejaba la superación del efecto escalón de la caída de precios en 2014, para cerrar la inflación a final de año en un valor nulo.

GRÁFICO I-28. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2009-2016
(Tasas de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

En términos de media anual, el IPC alcanzó el -0,5 por 100, tres décimas por debajo del –0,2 por 100 de 2014, lo que supuso un mínimo histórico recogiendo las tasas negativas que se registraron durante gran parte del año muy condicionadas por el impacto en los precios energéticos de la caída del precio del petróleo. Por su parte, la tasa de variación interanual en diciembre se situó en el 0,0 por 100, 1 punto porcentual por encima del registrado un año antes, como resultado de la menor caída en los precios de los productos energéticos (carburantes y combustibles) a final de año respecto a los meses anteriores y al crecimiento en los precios de los alimentos no elaborados.

Por su parte, el deflactor del PIB, que permite analizar la inflación debida al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos en el país, volvió a registrar variaciones positivas en 2015 (0,5 por 100 en los dos primeros trimestres y 0,8 en el tercero), después de haber registrado variaciones negativas de forma continuada en 2014. Esta evolución del deflactor refleja la recuperación de la actividad económica —los precios del componente de consumo privado moderaron su ritmo de caída a lo largo del año, mientras que el deflactor de la inversión creció de forma importante.

... en respuesta a la caída del precio del petróleo

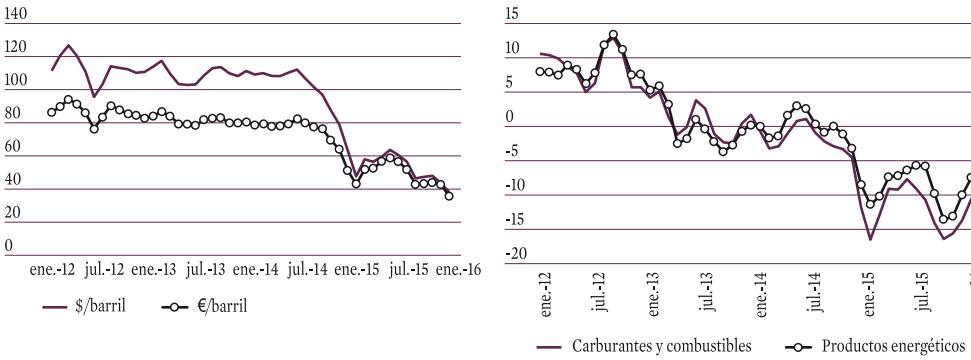
Como ya ocurriera a finales de 2014, la caída del precio del petróleo y su impacto sobre los precios energéticos han sido los principales responsables de la evolución de la inflación y, particularmente, de que se haya situado en valores negativos durante gran parte del año.

El precio del petróleo venía registrando una trayectoria de intensa caída desde junio de 2014 (gráfico I-29), que se mantuvo en 2015[120]. De hecho, el precio se redujo a la mitad en media anual desde los 99,4 dólares/barril de 2014 a los 52,2 dólares/barril de un año después. En euros, la reducción del precio del petróleo también fue algo menor, del 35,2 por 100 en el promedio del año, condicionada por la depreciación del euro frente al dólar, que hace que el impacto sobre el IPC de la caída del precio del petróleo sea menor.

El comportamiento de los precios del petróleo tuvo su reflejo directo en el componente de carburantes y combustibles y, en consecuencia, en los precios de los productos energéticos, si bien el impacto fue más limitado por los impuestos aplicados. Durante 2015, los precios de los carburantes y combustibles cayeron en media un 12,1 por 100, registrando la mayor caída en septiembre (–16,4 por 100). Hacia final de año los precios empezaron a moderar su caída hasta el 10,6 por 100 alcanzado en diciembre. En consecuencia, el precio de los productos energéticos también cayó a lo largo del año, en media un 9 por 100, alcanzando a final de año una variación del –7,5 por 100.

120. Para un mayor detalle sobre la caída del precio del petróleo, véase, en este mismo capítulo, el apartado 1.1.

GRÁFICO I-29. IMPACTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN EL IPC, 2012-2016



Fuente: Banco de España y BCE.

De cara a los próximos meses, existe una elevada incertidumbre sobre la evolución del precio del petróleo considerando que se mantenga este comportamiento, además de lo que pueda suponer la entrada de Irán en el mercado y el consiguiente aumento de producción.

En cualquier caso, durante 2016 la inflación continúa estando muy condicionada por el comportamiento del precio del petróleo, pudiendo mantenerse en niveles reducidos e incluso negativos durante el primer semestre del año. El año comenzó con nuevas caídas, que situaron el precio del petróleo en enero en 30,8 dólares por barril (29,7 euros/barril) y que motivaron el anuncio de un acuerdo entre cuatro de los grandes productores (Arabia Saudí, Qatar, Venezuela y Rusia) para congelar la producción de crudo en el volumen de enero. Si bien era un primer avance para intentar estabilizar el precio del petróleo, existían algunas dudas acerca de la efectividad real de esta medida, que debería implicar a más productores y favorecer la recuperación de los precios y no solo su estabilidad. En marzo los precios iniciaron cierta recuperación, situándose el precio del barril de petróleo Brent en los 45 dólares a mediados de abril.

En este contexto, el IPC continuó registrando tasas negativas en el primer trimestre del año, situándose en marzo en el –0,8 por 100, en respuesta a los bajos precios del petróleo comparados con los existentes en el mismo periodo de 2015 como al efecto de la caída en el precio de la electricidad registrada en enero (–13 por 100).

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del IPC los precios de los alimentos no elaborados y la energía y refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, volvió a registrar durante 2015 tasas de variación positivas después de las variaciones negativas que se habían observado en los últimos meses de 2014. La variación media alcanzada en el año fue del 0,6 por 100, seis décimas por encima del valor nulo que se

La inflación subyacente volvió a tasas positivas y crecientes

había alcanzado de media en 2015, evolucionando desde las tasas más reducidas en los primeros meses del año del 0,2 por 100 hasta las cercanas al 1 por 100 hacia final de año, cerrando con un crecimiento del 0,9 por 100 en tasa interanual.

El comportamiento diferencial entre la evolución del IPC y la de la inflación subyacente se explica, como ya se ha señalado anteriormente, por la caída del precio del petróleo. De hecho, excluyendo del cálculo del IPC solo el precio de los productos energéticos, la variación registrada en diciembre fue del 1,1 por 100.

Por su parte, la evolución positiva en la inflación subyacente ha venido determinada principalmente por la evolución al alza de sus principales determinantes: los precios de los bienes industriales sin productos energéticos, los servicios y sobre todo los alimentos elaborados en respuesta al aumento del consumo de las familias. Todo ello refleja el mayor dinamismo de la demanda interna, en línea con la recuperación económica.

Por componentes del IPC (gráfico I-30), a excepción de vivienda y transporte, todos mostraron tasas de variación positivas a finales de 2015. La partida que registró un mayor incremento respecto a 2014 fue la de alimentación y bebidas no alcohólicas en respuesta al aumento del gasto por parte de las familias. Por el contrario, las mayores caídas se observaron en los componentes de vivienda y transporte; en el primer caso, condicionado por la evolución del precio de la electricidad, que acentuó la caída en el componente de vivienda ya observado a finales de 2014; en el segundo caso, en cambio, la caída fue de menor magnitud (–2,8 frente a –5,5 por 100), si bien continuaron registrándose tasas negativas como consecuencia de la evolución de los precios de los productos energéticos.

Componentes, grupos y rúbricas del IPC

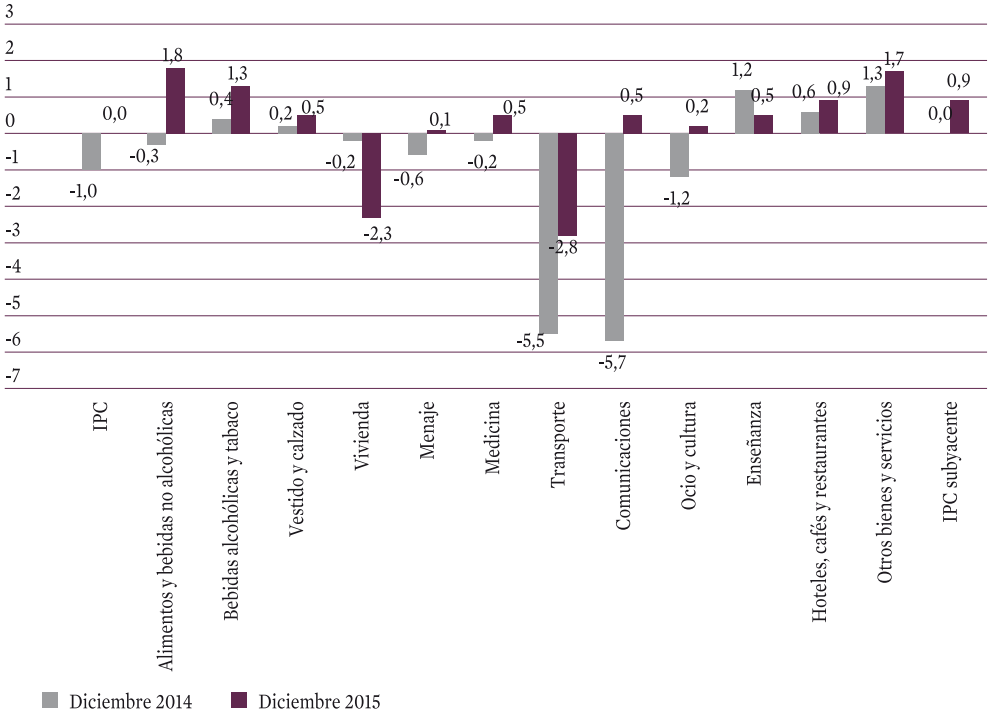
Cabe destacar el componente de comunicaciones que en 2015 registró una variación positiva del 0,5 por 100, después de haber registrado a finales de 2014 la mayor tasa negativa por componentes, del –5,7 por 100. El resto de componentes, a excepción de la enseñanza, registraron variaciones positivas y crecientes a final de 2015.

Atendiendo a los grupos especiales (gráfico I-31), se puede destacar que los precios de los productos más volátiles, como es el caso de los alimentos no elaborados aumentaron de media a lo largo del año un 1,8 por 100[121], pero con una evolución continua creciente desde la variación mínima del –0,7 por 100 de enero hasta la máxima registrada en diciembre del 3,3 por 100, mientras que los de carburantes y combustibles registraron de media en el año una variación del –12,1 por 100, ya señalada anteriormente, aunque a final de año se ralentizó el ritmo de descenso interanual.

En conjunto, el grupo de alimentación mantuvo una evolución constante y creciente, especialmente en el segundo semestre del año, motivada, como se ha señalado, por los precios de la alimentación no elaborada. Por su parte, los precios de los alimentos

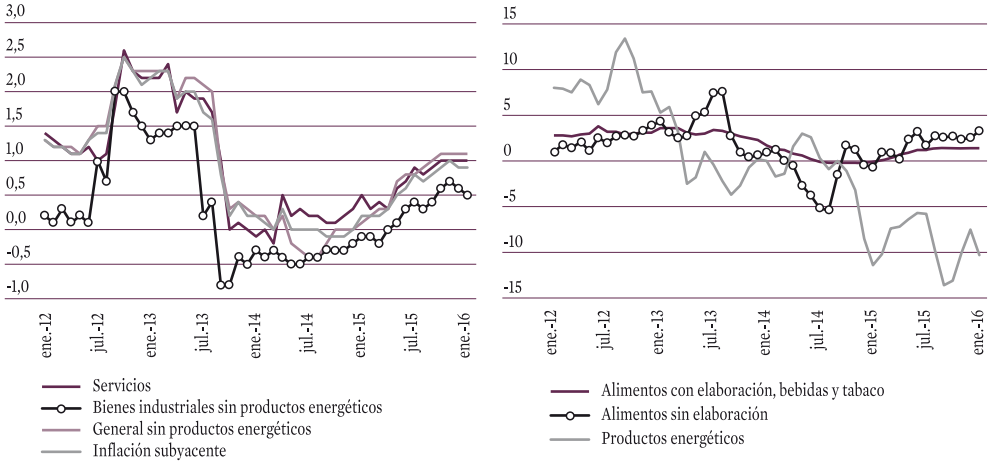
121. La evolución detallada de los precios de los alimentos no elaborados se ha analizado en el apartado 3.3.1. de este capítulo.

GRÁFICO I-30. COMPONENTES DEL IPC, 2014-2015
(Tasas de variación interanual a diciembre)



Fuente: INE.

GRÁFICO I-31. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2012-2016
(Tasas de variación interanual)



Fuente: INE.

elaborados también registraron tasas de variación positivas cercanas a un punto y medio, que se mantuvieron constantes en el 1,4 por 100 desde agosto. La media anual fue del 0,9 por 100.

El IPC de los bienes industriales sin productos energéticos (BINE) mantuvo una evolución al alza desde primavera, dejando atrás las tasas negativas registradas en 2014 y alcanzando una variación media anual de 0,3 por 100. Si bien el crecimiento en los últimos meses del año se aceleró, e incluso en noviembre se alcanzó el 0,7 por 100, el adelanto de las rebajas de invierno y la desaceleración de la partida de medicamentos y productos farmacéuticos provocó al cierre del año un crecimiento en una décima menos.

Finalmente, los precios de los servicios registraron tasas de variación positivas desde marzo, en torno al punto porcentual desde agosto, si bien la variación media fue de 0,7 por 100. Destacaron especialmente los servicios vinculados a la actividad turística (hoteles y otros alojamientos), con un crecimiento medio anual en el 2,2 por 100 y superando los dos puntos y medio en muchos meses del año. En enero de 2016 se registró un nuevo repunte en este subgrupo con un crecimiento del 6,4 por 100.

Las rúbricas que más vieron incrementar sus precios fueron las que componen el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas (cuadro I-30). El mayor aumento, del 16,2 por 100, se registró en la rúbrica de aceites y grasas, seguido de legumbres y hortalizas frescas. En este grupo también se incluyen algunas de las rúbricas que experimentaron mayores caídas de precio en el año, como el azúcar (–14,3 por 100) o la leche (–3 por 100); esta última por la retirada de la cuota láctea el 31 de marzo de 2015. Asimismo, influidos por la caída de los precios energéticos, las rúbricas de transporte personal y calefacción, alumbrado y distribución de agua, experimentaron caídas importantes, al igual que objetos recreativos.

El IPRI continúa en valores negativos

La evolución del Índice de Precios Industriales (IPRI) registró tasas negativas durante 2015, aunque la evolución de dichas tasas fue, desde la caída registrada en enero de 2,8 por 100, cada vez más moderada hasta septiembre y octubre en que se registraron nuevas caídas del 3,6 por 100, cerrando finalmente el año en el –2,2 por 100. La tasa media anual fue –2,1 por 100. Desde 2011 la evolución de

CUADRO I-30. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2015
(Tasas de variación interanual media)

Las que más subieron		Las que más bajaron	
1. Aceites y grasas	16,2	1. Azúcar	–14,3
2. Legumbres y hortalizas frescas	6,6	2. Transporte personal	–4,2
3. Frutas frescas	3,3	3. Calefacción, alumbrado y distribución de agua	–4,1
4. Frutas en conserva y frutos secos	3,2	4. Objetos recreativos	–3,7
5. Pescado fresco y congelado y carne de ovino	2,4	5. Leche	–3,0

Fuente: INE.

los precios industriales ha mantenido una tendencia de desaceleración continuada, acentuada en los dos últimos años al estar fuertemente influida por la evolución de los precios de la energía.

De hecho, el componente energético explica en su totalidad la evolución del índice general. En media anual, la caída fue del –8,8 por 100, si bien en septiembre registró un –14,3 por 100. Por el contrario, el IPRI no energético registró una tasa media anual del 0,3 por 100, 1,1 puntos porcentuales por encima de la de 2014, aunque cerró el año en el –0,2 por 100.

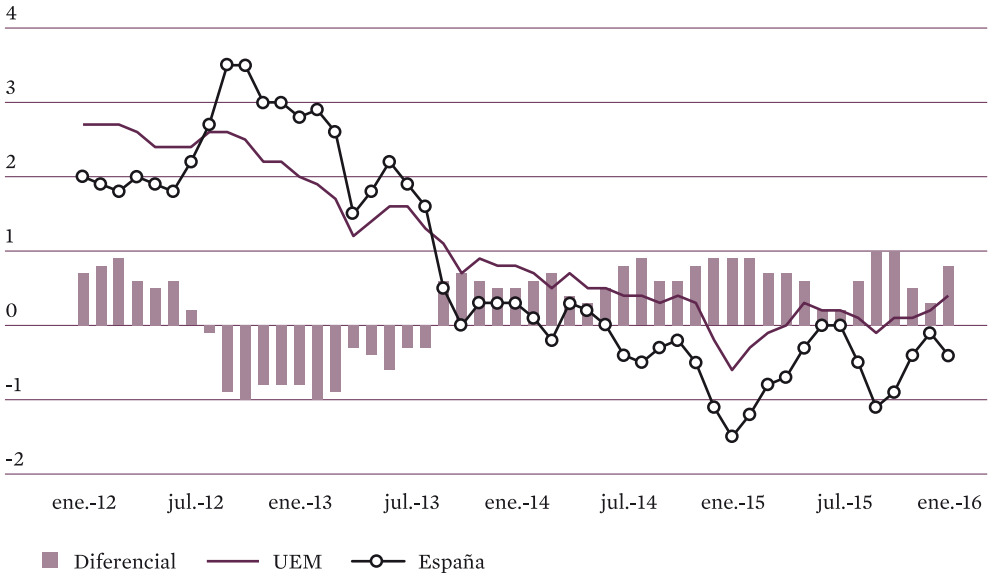
Por su parte, el IPRI de bienes intermedios, que representa aproximadamente una tercera parte del índice general, continuó durante el primer semestre de 2015 con la senda de desaceleración registrada en los dos años anteriores y, si bien moderó su tendencia con reducciones cada vez menores dando paso a tasas positivas, cerró el año con una caída del 1,7 por 100. En cambio, el IPRI de bienes de equipo experimentó crecimientos positivos, cercanos a un punto porcentual, que se moderaron ligeramente a final de año, registrando en diciembre una variación del 0,9 por 100. Finalmente, el IPRI de bienes de consumo reflejó un comportamiento favorable con tasas de crecimiento positivas y superiores al punto porcentual durante gran parte del año, si bien en los dos últimos meses el crecimiento se moderó cerrando en diciembre en el 0,6 por 100. Dicha evolución estuvo fuertemente influida por el comportamiento de los precios de los bienes de consumo no duraderos, que registraron una evolución en tasas similares.

El comportamiento de los precios en España en términos de la tasa de variación del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) ha seguido la misma senda de evolución que el IPC a lo largo del año. Así, la tasa media anual para el IAPC en España se situó en 2015 en –0,6 por 100, cuatro décimas por debajo del valor medio, alcanzando en 2014 el –0,2 por 100. Este dato contrasta con la tasa alcanzada al cierre del año del –0,1 por 100, que parecía reflejar cierta recuperación en los precios, si bien el dato más reciente para enero de 2016 vuelve a registrar una caída hasta el –0,4 por 100 (gráfico I-32).

Se mantiene el diferencial favorable frente la UEM

Para el conjunto de la Unión Económica y Monetaria, el IAPC registró en 2015 una evolución al alza desde el valor mínimo alcanzado en enero del –0,6 por 100 hasta alcanzar tasas positivas desde abril y cerrar el año en el 0,2 por 100. Tan solo en septiembre, como reflejo de un mayor impacto por el descenso de los precios de la energía, registró una tasa de variación negativa, de una décima porcentual, si bien la media anual del IAPC en la zona euro se mantuvo en el 0,0 por 100. Las previsiones apuntan a un crecimiento más continuo de los precios, si bien el impacto de la evolución de los precios del petróleo es incierto. En cualquier caso, se constata que está resultando difícil reconducir la inflación europea hacia niveles compatibles con el objetivo de estabilidad de precios, por el cual la tasa de variación del IAPC debería situarse en niveles inferiores, pero cercanos al 2,0 por 100.

GRÁFICO I-32. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2012-2016
(En tasas de variación y puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

La caída de los precios en España ha sido más intensa que la observada en la Unión Económica y Monetaria, con el consiguiente efecto positivo en el diferencial de inflación. En diciembre, dicho diferencial favorable fue de tres décimas con la zona euro y con sus principales competidores, Francia y Alemania, si bien se había mantenido en valores entre medio punto y un punto durante gran parte del año. De hecho, España acumula más de dos años con un diferencial favorable, con el consiguiente beneficio en términos de competitividad nominal respecto a la zona euro y un impacto positivo sobre las exportaciones. Si bien esta circunstancia coyuntural es positiva, no es suficiente para la mejora de la competitividad de la economía española, habida cuenta de que en paralelo es necesario mantener los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural.

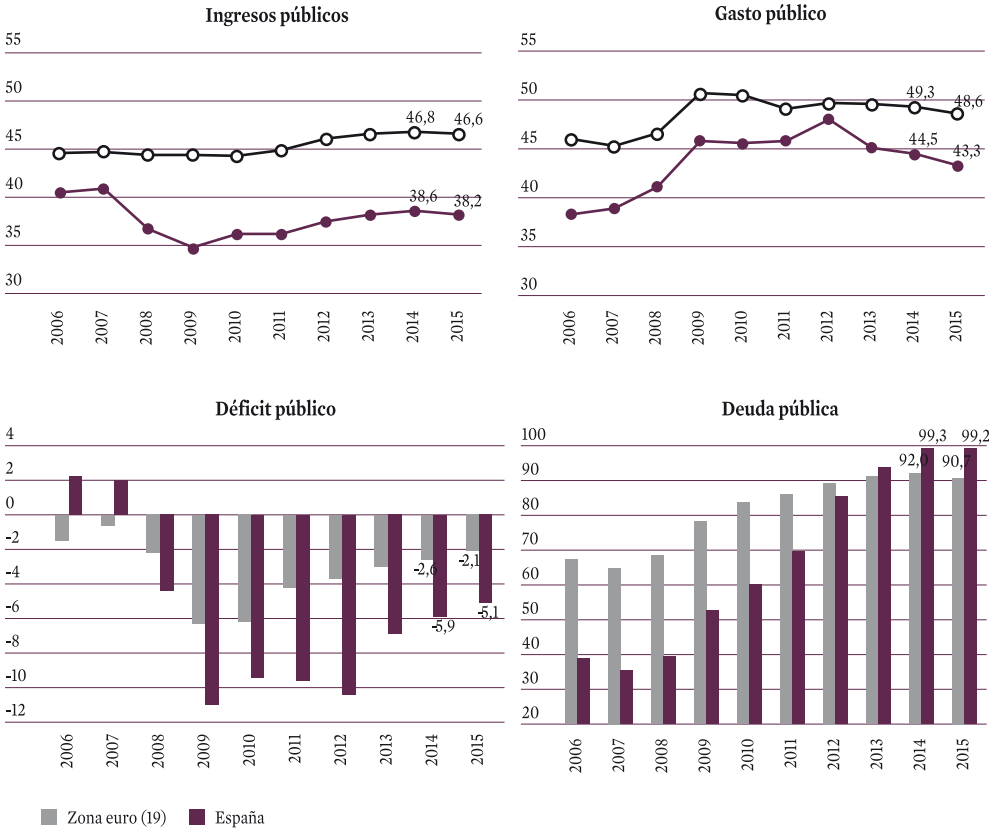
El diferencial de inflación subyacente —excluidos los componentes más volátiles— respecto a la zona euro también fue favorable a España en una décima en tasa interanual a final de año. El IAPC subyacente para la Unión Económica y Monetaria en diciembre fue del 0,9 por 100 frente al 0,8 por 100 de España, mientras que en media para el conjunto del año el IAPC subyacente de la zona euro fue del 0,8 por 100 frente al 0,4 por 100 de España. De hecho, durante gran parte del año el diferencial fue mayor e incluso cercano al punto porcentual, tal como había ocurrido ya en 2014. Ello debido a que la inflación subyacente en la Unión Económica y Monetaria ha tenido un comportamiento más moderado, situándose en valores entre medio y un punto en los dos últimos años, mientras que en España, donde hay mayor sensibilidad de los precios a

la evolución cíclica de la economía, el índice subyacente registró tasas negativas en 2014 y tan solo desde mediados de año inició una senda ascendente por el aumento de la demanda interna, en especial, del gasto de consumo de las familias.

3.9. SECTOR PÚBLICO

En comparación con el promedio de los países de la zona euro, el sector público español no solo mantiene una dimensión muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gasto público, sino que en 2015 se ha ampliado esta divergencia (dos décimas de PIB en el caso de los ingresos, y cinco décimas en el indicador de gasto público). Especialmente abultada es la distancia con el promedio en relación con los ingresos públicos, de 8,4 puntos de PIB, lo que sitúa a España a la cola de los países de la zona euro. Solo Lituania, Letonia e Irlanda registraron en 2015 una ratio de ingresos públicos inferior a la de España (gráfico I-33).

GRÁFICO I-33. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2006-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

Por otro lado, en 2015 el déficit público en proporción al PIB de España fue el segundo más elevado de la zona euro, solo por detrás de Grecia, y se situó tres puntos de PIB por encima de la media. Asimismo, el peso de la deuda pública estuvo, por tercer año consecutivo, por encima del promedio, a pesar del leve retroceso experimentado en 2015. Por tanto, y a pesar de los buenos registros logrados en términos de crecimiento económico, España no cumplió el objetivo de déficit consensuado con la Unión Europea, lo que vuelve a plantear la necesidad de que la adopción de un planteamiento más realista de la senda de ajuste fiscal no ponga en cuestión el firme compromiso de España con el saneamiento y la sostenibilidad de sus finanzas públicas a medio plazo, crucial para mantener la confianza de los mercados financieros en el sector público español.

A continuación se analizarán las cuentas cerradas de las Administraciones públicas en 2015 y la estrategia de ajuste fiscal a medio plazo contenida en el Programa de Estabilidad 2016-2019.

3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2015

En 2015 aumentaron los ingresos un 2,9 por 100, por encima del 1,2 por 100 de aumento del gasto público, lo que se tradujo en un descenso del déficit que, sin tener en cuenta las ayudas a la banca[122], se cifra en 6.210 millones de euros. Este descenso del déficit, unido al aumento del PIB nominal del 3,8 por 100, permitió que la ratio se situara en el 5,0 por 100 del PIB, ocho décimas por encima del objetivo acordado con la Comisión Europea, que se situaba en el 4,2 por 100 (cuadro I-31).

Como queda reflejado en el cuadro I-32 el ajuste fiscal recayó fundamentalmente en la Administración central, que redujo su déficit del 3,7 al 2,6 por 100, que compensó con creces el aumento del déficit de la Seguridad Social y la reducción del superávit de las corporaciones locales. Por su parte, el déficit de las comunidades autónomas se mantuvo inalterado en el 1,7 por 100 del PIB.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas, solo Canarias, Galicia y País Vasco registraron un débito inferior al 0,7 por 100, cumpliendo el objetivo marcado por la normativa de estabilidad presupuestaria. De las restantes, ocho lograron reducir su saldo deficitario, pero no lo suficiente como para cumplir con el objetivo acordado, mientras que en las seis restantes (Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Comunidad Valenciana) el déficit público aumentó (gráfico I-34).

Por otro lado, por primera vez desde el inicio de la crisis no se produjo un aumento de la deuda pública, que se situó en el 99,2 por 100 del PIB, una décima por debajo del

122. 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-31. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS A LA BANCA, 2011-2015

		2011		2012		2013		2014		2015		Variación 15/14	
Rúbrica		Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	%
1	Ingresos no financieros	387.353	36,2	391.168	37,5	394.196	38,2	401.722	38,6	413.456	38,2	11.734	2,9
2	Gastos no financieros	490.261	45,8	500.071	48,0	465.437	45,1	463.041	44,5	468.421	43,3	5.380	1,2
3	Ayudas netas a la banca	3.515	0,3	38.289	3,7	3.019	0,3	997	0,1	853	0,1	−144	–
4 = 2 - 3	Gastos no financieros ajustado	486.746	45,5	461.782	44,3	462.418	44,8	462.044	44,4	467.568	43,2	5.524	1,2
5 = 1 - 2	Déficit	−102.908	−9,6	−108.903	−10,4	−71.241	−6,9	−61.319	−5,9	−54.965	−5,1	6.354	−10,4
6 = 1 - 4	Déficit ajustado	−99.393	−9,3	−70.614	−6,8	−68.222	−6,6	−60.322	−5,8	−54.112	−5,0	6.210	−10,3
	PIB nominal	1.070.413	100,0	1.042.872	100,0	1.031.272	100,0	1.041.160	100,0	1.081.190	100,0	40.030	3,8

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

CUADRO I-32. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2015
(En porcentaje del PIB)

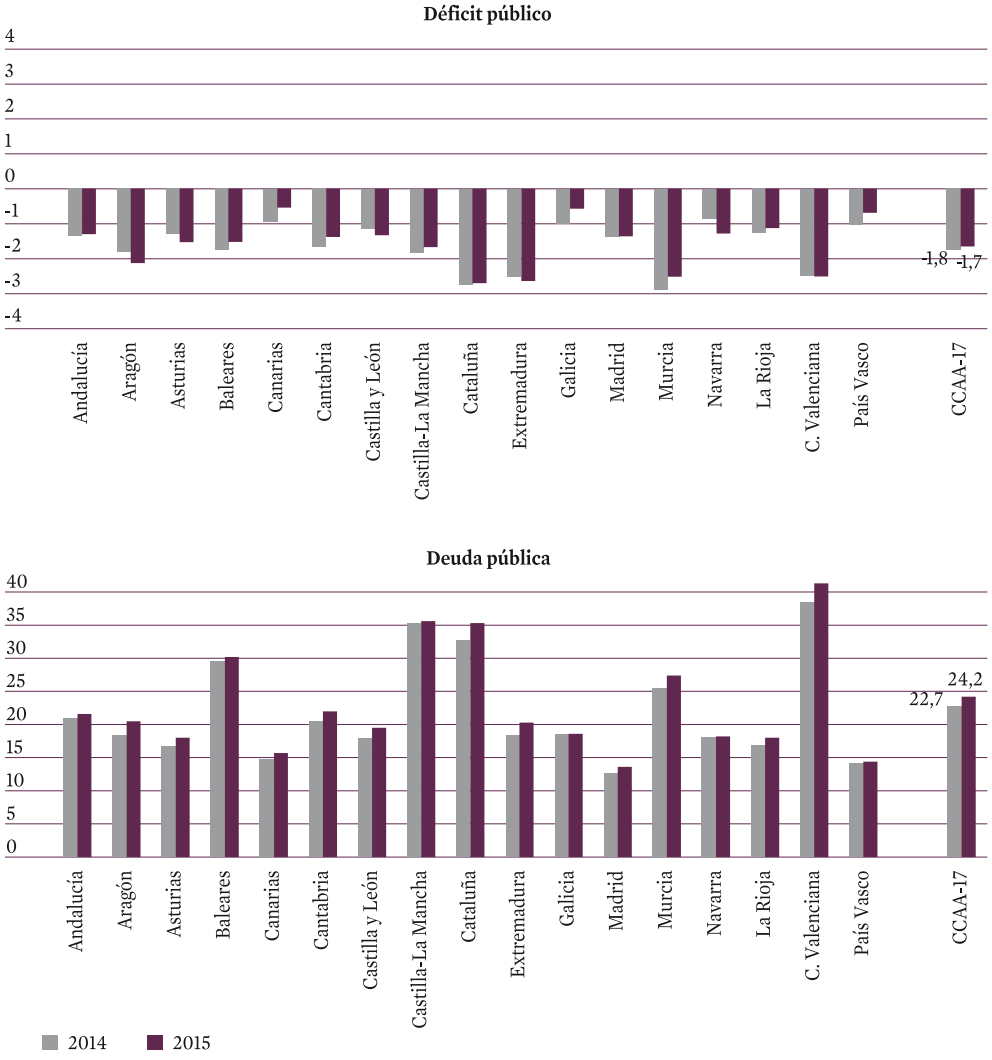
Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déficit (-) superávit (+) público	**2,0**	**−4,4**	**−11,0**	**−9,4**	**−9,6**	**−10,4**	**−6,9**	**−5,9**	**−5,1**
Administración central	1,3	−2,9	−9,1	−4,8	−3,6	−7,9	−4,8	−3,7	−2,6
Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	−0,2	−0,1	−1,0	−1,1	−1,0	−1,3
Comunidades autónomas	−0,2	−1,7	−2,0	−3,7	−5,1	−1,9	−1,6	−1,7	−1,7
Entidades locales	**−0,3**	**−0,5**	**−0,5**	**−0,7**	**−0,8**	**0,3**	**0,6**	**0,6**	**0,4**
Deuda pública consolidada	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	99,2
Administración central	29,5	33,0	45,2	51,0	58,3	73,1	81,3	86,0	87,0
Seguridad Social	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
Comunidades autónomas	5,7	6,6	8,6	11,4	13,6	18,1	20,3	22,7	24,2
Entidades locales	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4,1	3,7	3,3

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas y Banco de España.

año anterior. Aunque la mayor parte de la deuda se concentra en la Administración central, que experimentó un cierto repunte, el aumento más sensible se produjo en las comunidades autónomas, de 1,5 puntos de PIB en términos agregados. En cambio, las corporaciones locales vieron disminuida su deuda en 0,4 puntos de PIB gracias, un año más, al saldo superavitario de sus cuentas públicas.

Todas las comunidades registraron aumentos de deuda pública en 2015, pero sobresale el incremento registrado en Extremadura, Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana, que superó los dos puntos del PIB regional respectivo (gráfico I-34).

GRÁFICO I-34. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2014-2015
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de contabilidad nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

En cuanto a las corporaciones locales, se produjeron descensos de la deuda pública generalizados, en algunos casos muy notables, tanto en los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, como en las diputaciones (salvo las forales del País Vasco), los consejos y cabildos insulares y las ciudades autónomas. En particular, todas las capitales de provincia con más de 500.000 habitantes vieron reducirse su deuda, salvo Zaragoza, aunque en valores absolutos sigue destacando el elevado endeudamiento de Madrid, que explica el 12,4 por 100 de toda la deuda local (cuadro I-33).

CUADRO I-33. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2014-2015

	2014			2015
Tipo de corporación local	Millones de €	Millones de €	Var. %	% total
1. Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales	**31.777**	**29.088**	**–8,5**	**75,8**
Capitales de provincia	14.228	12.748	–10,4	33,2
Barcelona	978	836	–14,5	2,2
Madrid	5.936	4.767	–19,7	12,4
Málaga	638	595	–6,7	1,6
Sevilla	443	394	–11,1	1,0
Valencia	804	711	–11,6	1,9
Zaragoza	817	1.070	31,0	2,8
Resto capitales de provincia	4.611	4.375	–5,1	11,4
Resto	17.550	16.340	–6,9	42,6
2. Diputaciones, consejos y cabildos insulares	**6.230**	**5.760**	**–7,5**	**15,0**
Diputaciones de régimen común	2.315	1.848	–20,2	4,8
Diputaciones forales del País Vasco	3.232	3.306	2,3	8,6
Consejos y cabildos insulares	683	606	–11,3	1,6
3. Ciudades autónomas	**323**	**299**	**–7,4**	**0,8**
Total	**42.115**	**38.363**	**–8,9**	**100,0**

Fuente: Banco de España. *Boletín Estadístico de marzo 2016.*

Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas

Comenzando por el lado del gasto público, responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100, en 2015 se produjo una aumento agregado del 1,2 por 100, pero que supuso una reducción de su participación en el PIB de más de un punto (del 44,5 al 43,3 por 100) (cuadro I-34).

La mayoría de las partidas aumentaron ligeramente, destacando el aumento de la remuneración de asalariados, que se explica en gran medida por la devolución parcial de la paga extra de 2012 y el aumento del empleo público, que compensa el ahorro derivado de la congelación un año más de los salarios públicos y de la prohibición de la reposición de efectivos con carácter general[123]. También aumentan, aunque menos que el PIB, los consumos intermedios, muy ligados a la prestación de servicios públicos autonómicos y locales, las subvenciones a la producción y la formación bruta de capital fijo, que crece por primera vez desde el inicio de la crisis.

En cambio, se reducen ligeramente las prestaciones sociales, porque el moderado aumento del gasto en pensiones (que se produce por el efecto sustitución, el aumento del número de beneficiarios y la revalorización anual del 0,25 por 100) es más que

123. La tasa de reposición de efectivos en 2015 se mantuvo en cero con carácter general, y en el 10 por 100 para sectores considerados prioritarios, como prevención del fraude fiscal y laboral, sanidad y educación, entre otros.

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014-2015

	2014		2015		Variación	
Conceptos	**Mill. €**	**% PIB**	**Mill. €**	**% PIB**	**Mill. €**	**%**
Ingresos no financieros	**401.722**	**38,6**	**413.456**	**38,2**	**11.734**	**2,9**
Ingresos corrientes	**395.783**	**38,0**	**407.053**	**37,6**	**11.270**	**2,8**
Impuestos sobre la renta	101.480	9,7	105.570	9,8	4.090	4,0
Impuestos sobre la producción(1)	99.226	9,5	106.479	9,8	7.253	7,3
Otros impuestos corrientes	3.913	0,4	3.919	0,4	6	0,2
Cotizaciones sociales(2)	122.129	11,7	124.369	11,5	2.240	1,8
Cobros por bienes y servicios(3)	23.732	2,3	23.277	2,2	−455	−1,9
Rentas de la propiedad(4)	9.581	0,9	8.493	0,8	−1.088	−11,4
Transferencias recibidas(5)	7.705	0,7	6.947	0,6	−758	−9,8
Ingresos de capital	**5.939**	**0,6**	**6.403**	**0,6**	**464**	**7,8**
Impuestos sobre el capital	5.696	0,5	6.262	0,6	566	9,9
Transferencias de capital(6)	4.549	0,4	5.030	0,5	481	10,6
Ajuste por recaudación incierta	−4.306	−0,4	−4.889	−0,5	−583	13,5
Gastos no financieros	**463.041**	**44,5**	**468.421**	**43,3**	**5.380**	**1,2**
Gastos corrientes	**432.588**	**41,5**	**436.205**	**40,3**	**3.617**	**0,8**
Remuneración de asalariados	114.938	11,0	118.699	11,0	3.761	3,3
Consumos intermedios	54.957	5,3	56.389	5,2	1.432	2,6
Impuestos sobre la producción	407	0,0	418	0,0	11	2,7
Transferencias sociales en especie	28.092	2,7	28.489	2,6	397	1,4
Prestaciones sociales	170.655	16,4	170.311	15,8	−344	−0,2
Subvenciones a la producción	11.400	1,1	12.536	1,2	1.136	10,0
Otras transferencias(7)	16.837	1,6	16.229	1,5	−608	−3,6
Intereses y otras rentas de la propiedad	35.302	3,4	33.134	3,1	−2.168	−6,1
Gastos de capital	**30.453**	**2,9**	**32.216**	**3,0**	**1.763**	**5,8**
Formación bruta de capital fijo(8)	21.834	2,1	26.476	2,4	4.642	21,3
Transferencias de capital	4.064	0,4	2.472	0,2	−1.592	−39,2
Adquisición neta activos no financieros no prod.	674	0,1	−1.117	−0,1	—	—
Capacidad (+) necesidad (-) financiación	**−61.319**	**−5,9**	**−54.965**	**−5,1**	**6.354**	**−10,4**
Pro Memoria: PIB nominal	*1.041.160*	*100,0*	*1.081.190*	*100,0*	*40.030*	*3,8*

Nota: en términos de contabilidad nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
(1) Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción.
(2) Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas.
(3) Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por otra producción de no mercado.
(4) Incluye intereses, rentas de sociedades y otras rentas de la propiedad.
(5) Incluye cooperación internacional corriente, indemnizaciones de seguro no vida y otras transferencias corrientes.
(6) Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.
(7) Incluye cooperación internacional corriente, recursos propios de la UE (IVA y RNB), otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

compensado por el importante descenso del gasto en desempleo, que obedece, más que a la reducción de los trabajadores en paro, que también, al agotamiento del derecho de cobro de prestaciones de una parte creciente de este colectivo, es decir, a la disminución de la tasa de cobertura del sistema[124]. Por su parte, la reducción de la partida de otras

124. Para un análisis pormenorizado de esta cuestión véase capítulo III de esta Memoria.

transferencias refleja las menores aportaciones a la Unión Europea, y se produce asimismo una significativa disminución del pago de intereses de la deuda, de 2.168 millones de euros, como consecuencia de la caída de los tipos de interés y la estabilización de los niveles de deuda pública. También se rebajan sensiblemente las transferencias de capital un 39,2 por 100, en parte por la disminución de las ayudas a la banca.

En lo que atañe a la evolución de los ingresos no financieros, de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales, en 2015 se produjo un aumento del 2,9 por 100, aunque la evolución de las diferentes fuentes de ingresos fue desigual. Así, destaca el aumento de los ingresos por impuestos sobre la producción (7,3 por 100), impulsados por la recaudación del IVA en un contexto de aumento del consumo. También se produjo un moderado aumento de las cotizaciones sociales (1,8 por 100), que se produce por el incremento del número de cotizantes y a pesar de la caída de las bases medias de cotización, de la tarifa reducida en contratos indefinidos de nueva creación, así como del descenso de las cotizaciones por desempleo por la caída de la tasa de cobertura[125]. Asimismo se produce un aumento de los impuestos sobre la renta (4,0 por 100) gracias al aumento de las bases imponibles, la renta de los hogares y los beneficios empresariales, que más que compensó el coste recaudatorio de la reforma fiscal que entró en vigor en 2015, cifrado en 6.000 millones de euros. En cambio, se producen importantes reducciones de los ingresos de la propiedad (–11,4 por 100), por la caída de los beneficios del Banco de España.

A continuación se comentará la evolución de las principales figuras tributarias a partir de la información desagregada de recaudación, en términos de caja, que ofrece la AEAT y que revela, en primer lugar, que en 2015, por segundo año consecutivo, aumentaron las bases imponibles de los principales impuestos. Este es el principal motivo del aumento de la recaudación impositiva, que contrarresta el efecto negativo en términos recaudatorios de los cambios normativos con efecto en 2015 cifrado en 7.846, en el que incide fundamentalmente la entrada en vigor de la reforma de los impuestos directos. En ausencia de cambios normativos, en lugar de un 4,0 por 100 la recaudación tributaria hubiera aumentado un 8,5 por 100 (cuadro I-35).

En concreto, la recaudación por IRPF se redujo en 2015 un 0,4 por 100 porque el efecto positivo del aumento de las rentas brutas de las familias del 2,8 por 100, por el repunte de la masa de pensiones y salarial (debido a la devolución parcial de la paga extra de los empleados públicos), junto con el impacto positivo del aumento de los beneficios de los empresarios individuales, fue insuficiente para contrarrestar el efecto negativo de la caída de las rentas de capital y, sobre todo, de la reforma del impuesto, cuyo coste recaudatorio se estima en 4.813 millones de euros. Pese a esto, el nivel de recaudación del IRPF se sitúa en una cota similar a la del ejercicio 2007, antes del inicio de la crisis económica.

125. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social, véase capítulo III de esta Memoria.

CUADRO I-35. EFECTO RECAUDATORIO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS EN 2015*

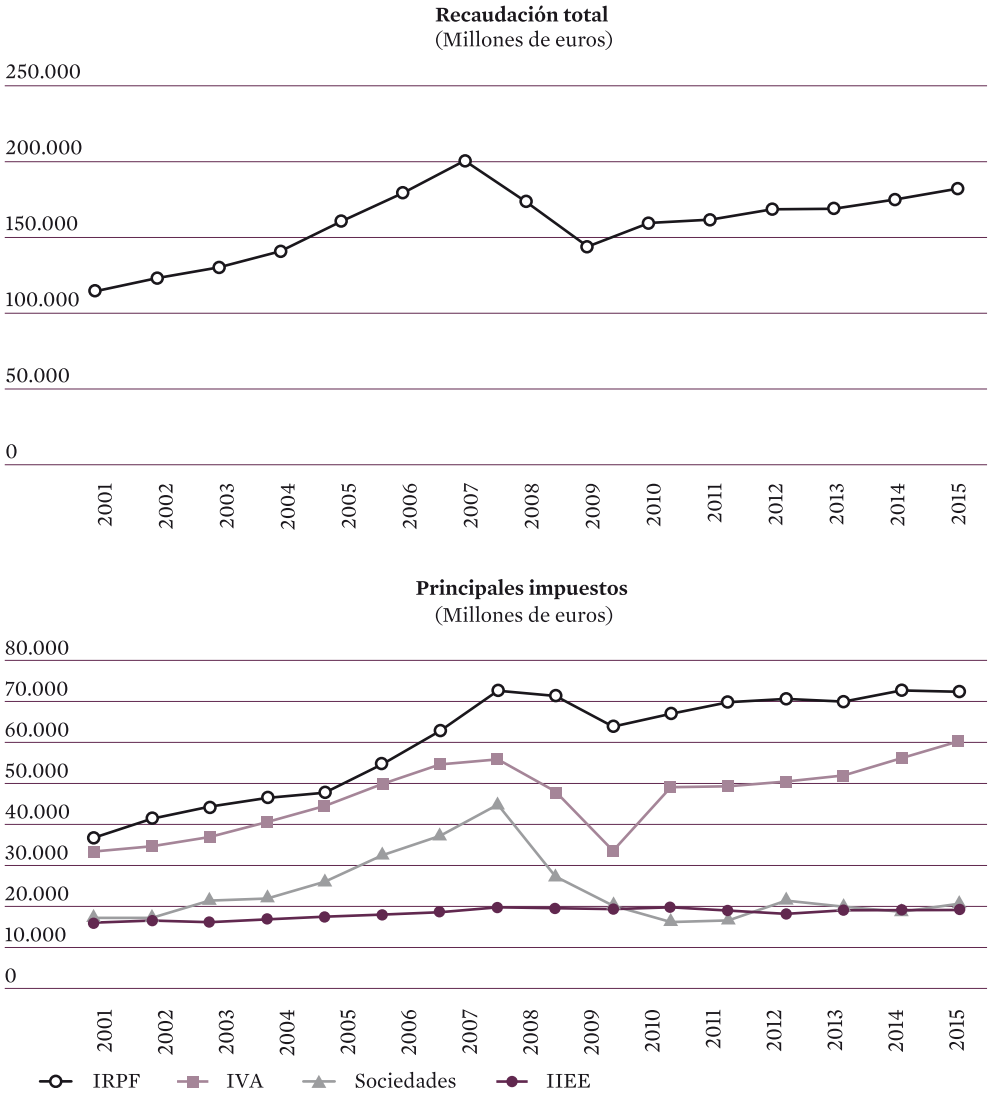
Medida	Impuesto	Mill. €
Recuperación parcial paga extra 2012 de las AAPP	IRPF	–349
Medidas de años anteriores en el IRPF	IRPF	74
Reforma del IRPF	IRPF	–4.813
Medidas de años anteriores en el IS	IS	–1.952
Reforma del IS	IS	–1.189
Reforma del IRNR	IRNR	–82
Nuevo régimen del IVA de importación	IVA	–1.162
Régimen de caja en el IVA	IVA	65
Elevación tipos IVA productos sanitarios y notarías	IVA	387
Exención parcial impuesto electricidad	IIEE	–59
Impuesto sobre gases fluorados	IIEE	66
Tasas judiciales	Tasas	–83
Canon por empleo de agua en producción eléctrica	Tasas	453
1. Aumento recaudatorio por cambios normativos		–7.846
2. Aumento recaudatorio total		7.022
- En tasa de variación		4,01
Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)		14.868
- En tasa de variación		8,50

* 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 2015.

Por su parte, la recaudación del impuesto sobre sociedades, rompiendo la dinámica de años anteriores, aumentó un 10,3 por 100, un resultado que responde al notable aumento de los beneficios empresariales de 2014, y al agotamiento de las bases imponibles negativas acumuladas por las empresas durante el periodo de crisis, que se dejan sentir en la cuota diferencial que se ingresa en 2015 que aumentó un 25,0 por 100, y del aumento de los pagos fraccionados de las pymes. En cambio, los pagos fraccionados de las grandes empresas y grupos crecieron solo un 3,3 por 100 a la existencia de bases imponibles negativas y ajustes de ejercicios anteriores y a los cambios introducidos por la reforma, entre los que destacan la supresión de la limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización y la reducción del tipo nominal del Impuesto. Concretamente, a pesar de que los beneficios de estas empresas siguieron aumentando a un ritmo similar al de 2014, la base imponible creció solo un 8,3 por 100. En conjunto, se estima que el coste recaudatorio de la reforma ascendió a 1.189 millones de euros.

Observando la evolución de la recaudación de los principales tributos en los últimos años (gráfico I-35), se constata que el impuesto sobre sociedades es el único tributo que no ha recuperado los niveles de recaudación previos a la crisis, si bien este resultado se ve afectado por las pérdidas a compensar acumuladas durante la crisis, efecto que desaparecerá en los próximos años, lo que conlleva, en comparación con

GRÁFICO I-35. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2001-2015



Tasas de variación (%)

Impuestos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IRPF	12,5	7,2	4,8	2,7	14,7	14,8	15,6	–1,8	–10,5	4,9	4,2	1,2	–0,9	3,9	–0,4
Sociedades	0,0	24,5	2,3	18,7	24,9	14,5	20,5	–39,1	–26,1	–19,8	2,5	29,0	–7,0	–6,2	10,3
IVA	3,8	6,5	9,9	9,7	12,0	9,6	2,2	–14,0	–30,1	46,2	0,4	2,4	2,9	8,2	7,4
IIEE	3,2	–2,6	4,4	3,9	2,9	3,2	6,4	–1,1	–1,1	2,4	–4,2	–4,1	4,7	0,2	0,2
Resto*	8,5	–8,8	1,7	16,4	9,9	9,1	24,5	–5,0	–2,2	5,8	–5,5	11,0	1,4	4,9	14,7
Total	6,3	7,5	5,7	8,2	14,1	11,6	11,9	–13,6	–17,0	10,8	1,4	4,2	0,2	3,6	4,0

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.*

el dato de 2007, una pérdida recaudatoria de 24.174 millones de euros, equivalente al 2,2 por 100 del PIB.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación del IVA en términos de caja creció un 7,4 por 100 en 2015, en línea con el año anterior, gracias al aumento del gasto final sujeto a IVA, que aumentó un 4,9 por 100 impulsado por la recuperación del consumo de las familias del gasto en vivienda y del gasto de las Administraciones públicas. En cambio, la recaudación por impuestos especiales aumentó solo un 0,2 por 100, fundamentalmente porque las devoluciones impuestas por la Unión Europea del «céntimo sanitario», que se incluyen en los datos del impuesto sobre hidrocarburos, aunque también se redujo la recaudación del impuesto sobre las labores del tabaco.

3.9.2. La estrategia de ajuste fiscal a medio plazo

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019, la estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo, que se sustenta, a su vez, en el mantenimiento de factores externos actualmente favorables al ciclo, como la depreciación del euro, los bajos precios del petróleo y unas condiciones monetarias muy favorables, lo que introduce cierta dosis de riesgo respecto al cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

En este marco relativamente optimista, la meta presupuestaria del Gobierno es lograr una rebaja del déficit de 3,5 puntos de PIB en cuatro años, desde el 5,1 por 100 registrado en 2015 hasta el 1,6 por 100 proyectado para 2019, mediante una fuerte contracción del gasto público en términos de PIB (3,2 puntos), y un ligero aumento de los ingresos públicos (0,3 puntos de PIB). Por su parte, se espera que el peso de la deuda pública descienda en los próximos cuatro años hasta situarse en el 96,0 por 100 en 2019, 3,2 puntos de PIB por debajo de la cota actual (cuadro I-36).

Esta nueva senda de consolidación fiscal acordada con la Unión Europea es menos ambiciosa que la anterior en términos de ajuste fiscal, tanto en relación con el déficit como con la deuda, teniendo en cuenta el escenario de baja inflación y las incertidumbres que pesan sobre los factores externos que vienen impulsando el crecimiento económico, y más razonable a la vista de las elevadas tasas de paro y las necesidades sociales que aún persisten.

Por el lado de los ingresos, el ligero aumento de la presión fiscal en los próximos cuatro años se explica porque se estima que las bases fiscales (consumo, renta personal y beneficio empresarial) tendrán un comportamiento procíclico, es decir, que crecerán más que la demanda nacional, compensando con ello la pérdida recaudatoria derivada de la reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades, así como de las reformas que implican una rebaja de las cotizaciones por creación de empleo. En todo caso, la presión fiscal se mantendría situada en uno de los niveles más bajos de la Unión Europea.

CUADRO I-36. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS AAPP, 2016-2019
(En porcentaje del PIB)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(e)	2017(e)	2018(e)	2019(e)
Ingresos públicos	40,9	36,7	34,8	36,2	36,2	37,5	38,2	38,6	38,2	38,2	38,3	38,4	38,5
Gastos públicos	38,9	41,1	45,8	45,6	45,8	48,0	45,1	44,5	43,3	41,9	41,2	40,6	40,1
Déficit (-) o superávit (+) público*	**2,0**	**–4,4**	**–11,0**	**–9,4**	**–9,6**	**–10,4**	**–6,9**	**–5,9**	**–5,1**	**–3,6**	**–2,9**	**–2,2**	**–1,6**
Administración central	1,3	–2,9	–9,1	–4,8	–3,6	–7,9	–4,8	–3,7	–2,6	–1,8	–1,5	–1,1	–0,9
Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	–0,2	–0,1	–1,0	–1,1	–1,0	–1,3	–1,1	–0,9	–0,8	–0,7
Comunidades autónomas	–0,2	–1,7	–2,0	–3,7	–5,1	–1,9	–1,6	–1,7	–1,7	–0,7	–0,5	–0,3	0,0
Corporaciones locales	–0,3	–0,5	–0,5	–0,7	–0,8	0,3	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda pública	**35,5**	**39,4**	**52,7**	**60,1**	**69,5**	**85,4**	**93,7**	**99,3**	**99,2**	**99,1**	**99,0**	**97,9**	**96,0**
Variación del PIB real	3,8	1,1	–3,6	0,0	–1,0	–2,6	–1,7	1,4	3,2	2,7	2,4	2,5	2,5
Variación del empleo equivalente a tiempo completo	3,2	0,2	–6,1	–2,6	–2,8	–4,9	–3,5	1,1	3,0	2,5	2,2	2,3	2,3

Fuente: MINHAP y *Programa de Estabilidad 2016-2019*, 30 de abril de 2016.

Por el lado del gasto, el importante descenso en términos de PIB se lograría al quedar el crecimiento nominal del gasto sensiblemente por debajo del crecimiento del PIB. El ajuste del gasto afectará a todas las políticas públicas, pero de manera destacada a protección social (en particular, protección por desempleo), sanidad y educación, lo que nos alejará aún más de los estándares de gasto social de nuestros principales socios europeos (cuadro I-37)[126].

CUADRO I-37. PROYECCIONES DE AJUSTE DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES, 2007-2019
(Gasto público en porcentaje del PIB)

	En % del PIB			Variación puntos	
Política	**2007**	**2015**	**2019**	**2015-2007**	**2019-2015**
Servicios generales (con intereses de la deuda)	4,9	6,5	5,7	1,5	–0,8
Defensa	1,0	1,0	0,9	0,0	0,0
Orden público y seguridad	1,9	2,0	1,9	0,2	–0,2
Asuntos económicos	5,2	4,2	4,0	–1,0	–0,3
Protección del medio ambiente	1,0	0,8	0,8	–0,2	–0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,9	0,5	0,5	–0,4	0,0
Salud	5,7	6,2	5,7	0,5	–0,4
Actividades recreativas, cultura y religión	1,6	1,1	1,1	–0,5	–0,1
Educación	4,0	4,0	3,8	0,0	–0,3
Protección social	12,8	17,0	15,9	4,2	–1,2
Gasto total	**38,9**	**43,3**	**40,1**	**4,4**	**–3,3**

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad. *Programa de Estabilidad 2016-2019,* 30 de abril de 2016.

126. Para un análisis de las principales políticas sociales véase el capítulo III de esta Memoria.

3.10. ECONOMÍA REGIONAL

El dinamismo de la economía española en 2015 se vio reflejado en el conjunto de comunidades autónomas, que mejoraron notablemente sus tasas de crecimiento respecto al año anterior, mostrando, además, un comportamiento algo más homogéneo entre ellas. Así, de acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, tres regiones crecieron por encima de la media española del 3,2 por 100: la Comunidad Valenciana (con una tasa de variación del PIB del 3,6 por 100), Madrid (3,4 por 100) y Cataluña (3,3 por 100); otras tres igualaron el crecimiento: Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia, mientras que el resto se situó por debajo, pero incluso mostrando la región con menor crecimiento (Cantabria) un avance significativo, del 2,6 por 100 (gráfico I-36).

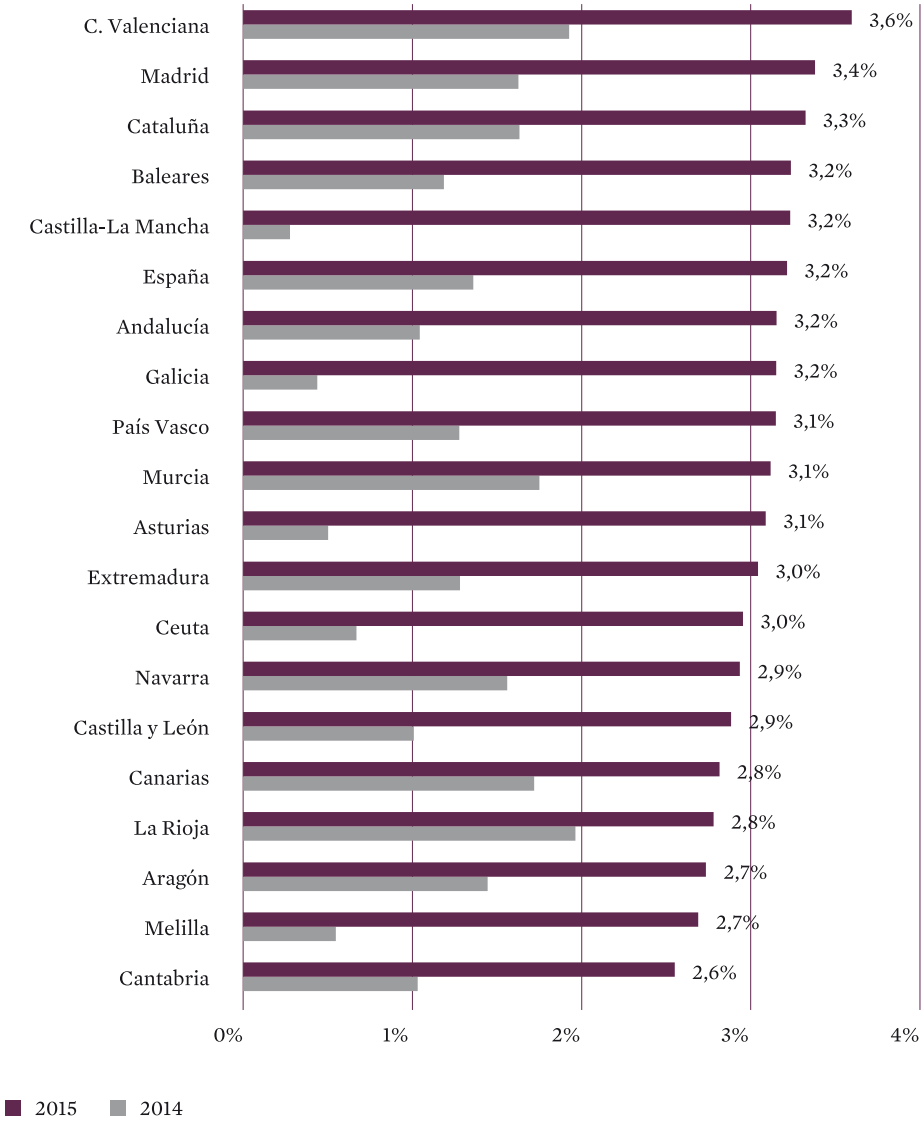
Por el lado de la demanda, la recuperación de la demanda interna y el dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios explican el comportamiento económico regional en 2015. Por el lado de la oferta, destaca la aportación al crecimiento realizada por los sectores de la construcción y, muy especialmente, de los servicios relacionados con la actividad turística. En este sentido, las regiones con una especialización productiva más centrada en estos sectores fueron las que, en términos generales, mostraron un mayor dinamismo en 2015 (cuadro I-38).

Por primera vez desde el inicio de la crisis económica y financiera, la construcción creció en 2015, y lo hizo, además, a un ritmo superior al 5 por 100, acusando los mayores avances Navarra, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. De estas regiones, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, con una participación de la construcción sobre su estructura productiva superior a la media, se sitúan entre las más dinámicas de 2015, como se vio anteriormente.

La rama de comercio y hostelería registró en 2015 un crecimiento próximo al 5 por 100, alcanzando un peso sobre el valor añadido total de la economía del 22,2 por 100, el más elevado de todas las actividades. Los territorios que muestran un mayor crecimiento de esta rama son la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares y Canarias, todas ellas regiones con un importante peso del turismo y, salvo en el caso de Canarias, con un crecimiento de su PIB superior al promedio. Relacionada también con la actividad turística, cabe señalar el especial dinamismo de las actividades inmobiliarias en Cataluña, Baleares y Canarias, tanto en tasa de variación anual como en participación sobre sus respectivas economías.

En lo que respecta a la Comunidad de Madrid, su evolución en 2015 tiene que ver en gran medida con su especialización productiva en determinadas actividades de servicios, muchas de ellas de alto valor añadido, donde muestra crecimientos superiores o iguales al promedio. Es el caso de las actividades de información y comunicaciones, las actividades profesionales, científicas y técnicas, administrativas y servicios auxiliares, y las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento. Además, en construcción e industria, aunque con una baja especialización productiva, muestra un dinamismo superior a la media.

GRÁFICO I-36. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2014 Y 2015
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Por el lado de la demanda exterior, y en relación con el comportamiento sectorial descrito, cabe señalar que de las cinco comunidades autónomas que más crecieron en 2015, todas menos Madrid registraron los mayores avances de las exportaciones de mercancías. Especialmente relevante fue el caso de Cataluña y Comunidad Valenciana, dado el elevado peso de la actividad exportadora en estas economías. En la Comunidad Valenciana el dinamismo de las ventas al exterior se centró principalmente en el sector

CUADRO I-38. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2015
(Peso sobre el total y tasas de variación interanual, en porcentaje)

Comunidades y ciudades autónomas	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Industria		Construcción		Comercio, reparación vehículos, transporte y almacenamiento, hostelería		Información y comunicaciones	
	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014
Andalucía	4,8	11,5	11,2	4,9	5,5	6,2	21,6	4,9	2,2	1,8
Aragón	5,2	4,9	20,9	1,9	5,3	3,6	19,1	4,1	2,4	1,7
Asturias	1,2	–5,1	19,6	5,3	6,0	4,7	20,3	4,0	2,6	1,8
Baleares	0,3	–6,3	6,2	8,0	5,2	4,5	33,6	5,6	2,2	2,4
C. Valenciana	1,9	0,0	16,9	6,5	5,7	7,2	23,0	5,9	2,2	1,3
Canarias	1,4	1,5	7,1	5,1	4,3	5,5	32,1	5,3	2,4	0,9
Cantabria	1,3	–2,7	18,1	–0,4	6,3	6,5	20,9	4,9	2,3	1,7
Castilla-La Mancha	6,7	0,3	19,8	2,4	6,1	7,6	17,4	4,6	1,8	0,8
Castilla y León	4,0	0,1	20,0	3,2	5,6	7,6	18,6	3,7	1,8	0,9
Cataluña	1,0	–1,2	18,2	2,4	4,3	2,8	23,8	5,6	3,5	3,0
Extremadura	5,6	6,8	13,2	5,0	6,8	8,0	16,8	4,8	1,8	0,8
Galicia	4,6	–3,4	17,5	3,6	6,2	6,0	21,4	4,8	2,3	1,9
Madrid	0,1	3,2	9,7	4,0	4,0	6,8	22,1	4,7	9,4	2,9
Murcia	4,3	1,4	16,4	3,6	5,4	3,0	22,7	5,1	1,8	1,2
Navarra	2,9	0,2	28,6	3,0	4,8	8,1	17,5	4,0	1,9	0,6
País Vasco	0,6	–2,5	24,4	4,3	5,6	7,1	18,9	4,1	2,9	2,9
La Rioja	4,9	1,9	27,4	2,3	5,2	4,9	17,9	4,6	1,7	2,2
Ceuta	0,2	–11,5	5,5	3,7	4,0	4,9	19,0	4,2	0,9	2,9
Melilla	0,1	–6,2	4,9	4,1	4,2	0,5	18,1	4,1	0,7	3,2
España	2,3	3,2	15,5	3,8	5,0	5,8	22,2	5,0	3,8	2,5

Comunidades y ciudades autónomas	Actividades financieras y de seguros		Actividades inmobiliarias		Activs. profesionales, científicas y técnicas, activs. administrativas y servicios auxiliares		Administración pública y defensa, Seguridad Social obligatoria, educación, actividades sanitarias y servicios sociales		Activs. artísticas, recreativas y entretenimiento, reparación artículos uso doméstico y otros	
	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014
Andalucía	3,1	–3,4	12,7	0,7	5,0	5,2	20,5	3,2	4,2	3,9
Aragón	3,3	–2,7	9,4	0,4	4,4	3,9	17,5	2,9	3,3	3,5
Asturias	3,1	–2,5	10,2	0,1	5,8	6,8	18,3	3,8	3,8	3,1
Baleares	2,9	–3,0	14,8	1,2	6,7	8,0	14,5	3,4	4,4	4,9
C. Valenciana	3,3	–3,5	12,3	–0,2	5,1	6,8	16,2	2,1	4,3	5,5
Canarias	2,5	–3,1	12,6	1,4	5,8	5,0	18,5	1,6	4,2	5,8
Cantabria	3,1	–1,9	11,7	0,5	5,0	5,1	17,8	2,4	4,3	2,0
Castilla-La Mancha	3,1	–0,8	9,3	0,0	3,4	6,6	19,8	4,1	3,3	2,6
Castilla y León	3,4	–2,2	8,8	0,1	4,5	5,6	20,8	3,1	3,5	3,7
Cataluña	3,5	–3,4	11,5	1,1	7,3	6,6	13,8	4,6	3,9	4,9
Extremadura	3,4	–1,0	10,0	0,4	3,7	5,6	25,9	2,6	3,7	3,9
Galicia	3,1	–3,6	8,7	1,0	5,2	7,2	18,1	2,7	3,7	3,8

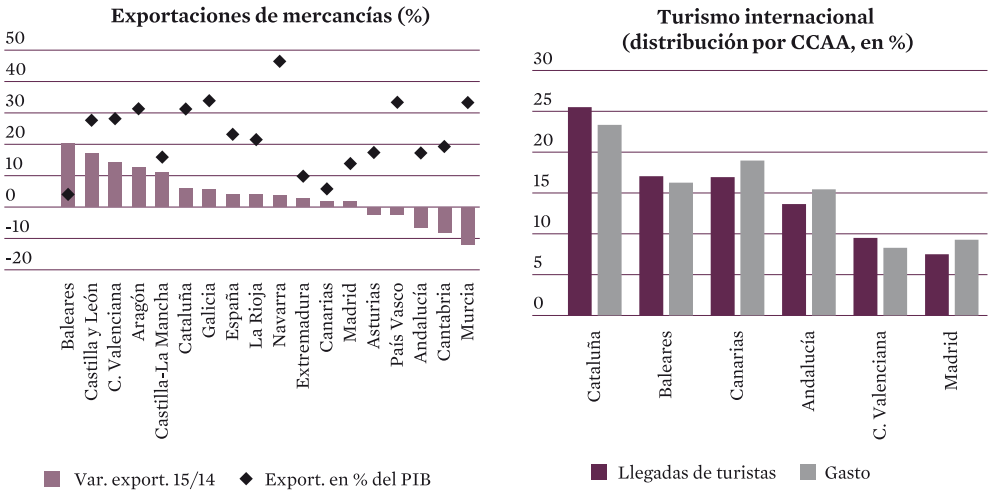
CUADRO I-38. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2015 *(continuación)*
(Peso sobre el total y tasas de variación interanual, en porcentaje)

Comunidades y ciudades autónomas	Actividades financieras y de seguros		Actividades inmobiliarias		Activs. profesionales, científicas y técnicas, activs. administrativas y servicios auxiliares		Administración pública y defensa, Seguridad Social obligatoria, educación, actividades sanitarias y servicios sociales		Activs. artísticas, recreativas y entretenimiento, reparación artículos uso doméstico y otros	
	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014	Estruc. 2015	Var. 2015/2014
Madrid	5,0	−3,7	9,2	0,5	12,2	6,3	14,7	2,9	4,4	4,9
Murcia	3,0	−2,8	10,3	0,1	4,4	6,6	19,0	2,7	3,5	4,9
Navarra	2,7	−5,2	6,9	0,6	5,3	6,9	16,6	3,6	3,5	4,0
País Vasco	3,0	−5,3	8,5	0,6	6,8	7,4	16,4	3,2	3,7	4,7
La Rioja	3,2	−2,9	8,2	−0,8	3,8	7,7	15,8	3,9	2,9	3,0
Ceuta	1,9	−3,1	8,0	1,5	3,2	5,8	45,4	3,5	2,8	3,5
Melilla	2,0	−2,2	8,5	3,0	3,4	6,6	46,1	3,4	2,9	1,7
España	3,5	−3,4	10,6	0,6	6,9	6,3	17,0	3,2	4,0	4,5

Nota: los datos de estructura se refieren a la participación de los VAB a precios corrientes, mientras que las tasas de variación anual son variaciones de volumen.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

del automóvil, mientras que en Cataluña fueron las manufacturas de consumo y los productos de consumo duradero los que más favorecieron el avance de las exportaciones. A este buen comportamiento del sector exterior contribuyó de manera significativa la reducción del precio del petróleo, la depreciación del euro y un mayor crecimiento de las principales economías europeas.

GRÁFICO I-37. DEMANDA EXTERIOR, POR CCAA, 2000-2014



Fuente: Secretaría de Estado de Comercio e INE.

En lo que respecta a las exportaciones de servicios, el turismo volvió a destacar como una de las actividades más dinámicas en 2015, siendo las regiones más favorecidas, tanto por la llegada de turistas extranjeros como por el gasto realizado, Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid.

Otro factor que contribuye a explicar la evolución de las economías regionales en 2015 es el diferente ajuste realizado por las mismas en la reducción del déficit. Concretamente, ninguna de las tres regiones que más creció en 2015 (Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña) redujo su nivel de déficit respecto al año anterior, y salvo en el caso de Madrid, los otros dos territorios, junto a Murcia y Extremadura, son los que muestran las mayores desviaciones respecto al objetivo del –0,7 por 100[127].

Finalmente, cabe señalar que, en base a la evolución de la actividad económica regional y, sobre todo, al dinamismo del turismo, las comunidades que muestran un mejor comportamiento del empleo en 2015 (gráfico I-38), según los datos anuales de la Encuesta de Población Activa[128], son los archipiélagos canario y balear, donde la ocupación crece un 6,7 y un 5,5 por 100, respectivamente, seguidos de Andalucía, Aragón, la Comunidad Valenciana, Ceuta y Madrid, con avances superiores a la media española del 3 por 100. Solo una región, además de la ciudad autónoma de Melilla, registra una pérdida de empleo en 2015, Murcia, donde la ocupación cae un 0,1 por 100. En Asturias se produce un estancamiento, mientras que en Navarra y Extremadura el empleo crece por debajo del 1 por 100.

La evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional

Todas las comunidades autónomas vieron incrementado su nivel de PIB per cápita en 2015, debido tanto al mayor dinamismo económico como a la caída casi generalizada de la población.

Siete regiones superaron el crecimiento medio del PIB per cápita del 3,9 por 100: Asturias, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco, situándose en el extremo opuesto Melilla, Cantabria y Murcia, con avances, no obstante, entre el 2,7 y el 3,3 por 100 (cuadro I-39).

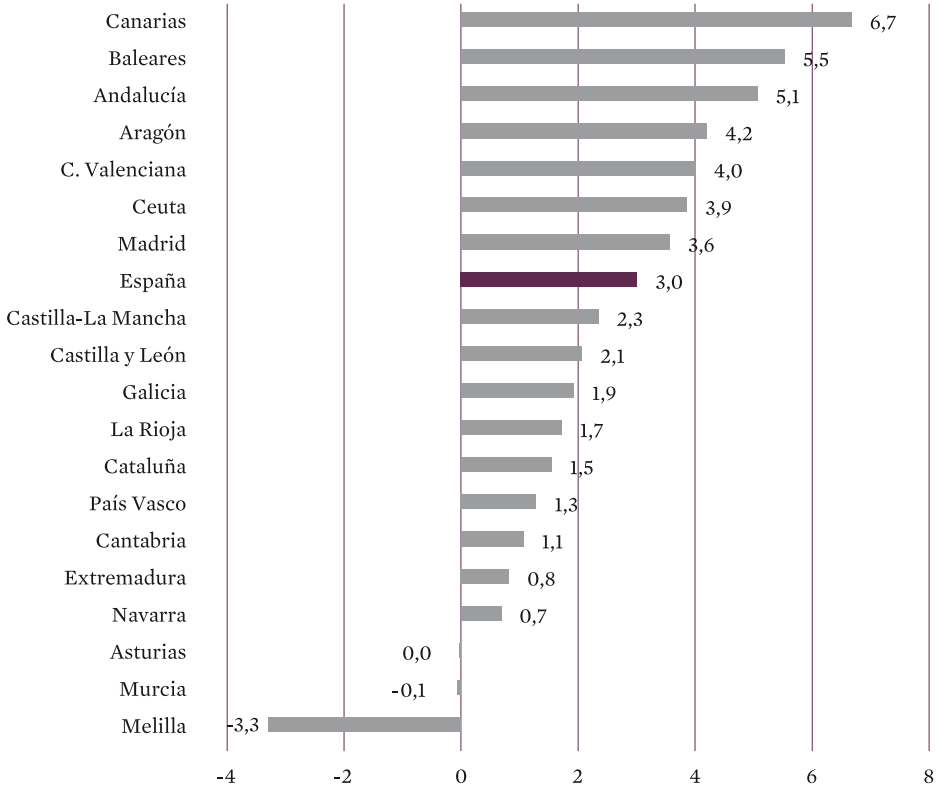
Madrid volvió a ser la comunidad autónoma con un mayor nivel de PIB per cápita, con 31.812 euros, superando en casi un 37,0 por 100 la media española de 23.290 euros. A continuación se sitúa el País Vasco, con 30.459 euros, Navarra (28.682 euros) y Cataluña (27.663 euros). Entre las regiones con menores niveles de PIB per cápita se mantienen Extremadura (16.166 euros) y Andalucía (17.263 euros), con cuantías que representan el 69,4 y el 74,1 por 100 del PIB per cápita medio, respectivamente.

La posición que ocupan las regiones españolas respecto de la media prácticamente no ha variado a lo largo de la crisis, ni tampoco durante la expansión

127. Para un análisis más detallado véase epígrafe 3.9. del capítulo I de esta Memoria.

128. Para un análisis más detallado del empleo véase epígrafe 1.1. del capítulo II de esta Memoria.

GRÁFICO I-38. OCUPADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2015



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

económica previa, al menos en lo que respecta a los rangos superior e inferior de la clasificación.

Además, entre los años 2007 y 2012 se produjo un empeoramiento relativo de la mayor parte de los territorios menos desarrollados respecto de la media, frente a cierta mejora de los más desarrollados, que derivó en un proceso de divergencia en renta per cápita, de acuerdo con la evolución mostrada por el coeficiente de variación[129] (gráfico I-39). En 2013 los niveles de PIB per cápita convergieron ligeramente, para volver a diverger en 2014, aunque en menor medida que en los años anteriores. Finalmente, en 2015 se reduce ligeramente la dispersión regional, si bien sigue situándose más de un 10 por 100 por encima de la que había en el año 2007, antes del estallido de la crisis.

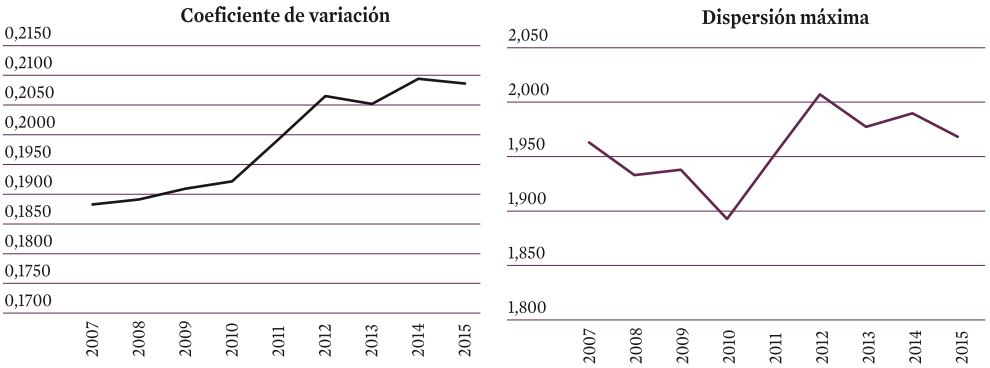
129. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

CUADRO I-39. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2015

Comunidades y ciudades autónomas	Euros	Índice España=100	Var. 2015-2014 (%)
Andalucía	17.263	74,1	4,1
Aragón	25.552	109,7	3,4
Asturias	20.675	88,8	4,8
Baleares	24.394	104,7	3,8
Canarias	19.900	85,4	3,4
Cantabria	20.847	89,5	3,0
Castilla y León	21.922	94,1	4,1
Castilla-La Mancha	18.354	78,8	4,1
Cataluña	27.663	118,8	3,9
C. Valenciana	20.586	88,4	4,5
Extremadura	16.166	69,4	4,6
Galicia	20.431	87,7	3,9
Madrid	31.812	136,6	3,4
Murcia	18.929	81,3	3,3
Navarra	28.682	123,2	3,5
País Vasco	30.459	130,8	4,0
La Rioja	25.507	109,5	3,7
Ceuta	19.399	83,3	3,9
Melilla	17.173	73,7	2,7
España	**23.290**	**100,0**	**3,9**

Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España.*

GRÁFICO I-39. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2007-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional de España del INE.

En lo que respecta al indicador de dispersión máxima[130], el mayor deterioro en términos de convergencia tiene lugar en 2011 y 2012, produciéndose a partir de 2013 una tendencia hacia la reducción de la divergencia regional. En 2015, Madrid y Extremadura seguían

130. Ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.

siendo las regiones con mayor y menor nivel de PIB per cápita, respectivamente, aunque con una diferencia algo menor que en años anteriores.

Por tanto, la recuperación de la economía regional está viniendo acompañada de cierta mejora en los niveles de convergencia, tanto en términos de tasas de variación del PIB como en los niveles de PIB per cápita, si bien las diferencias territoriales siguen siendo elevadas.

Las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea

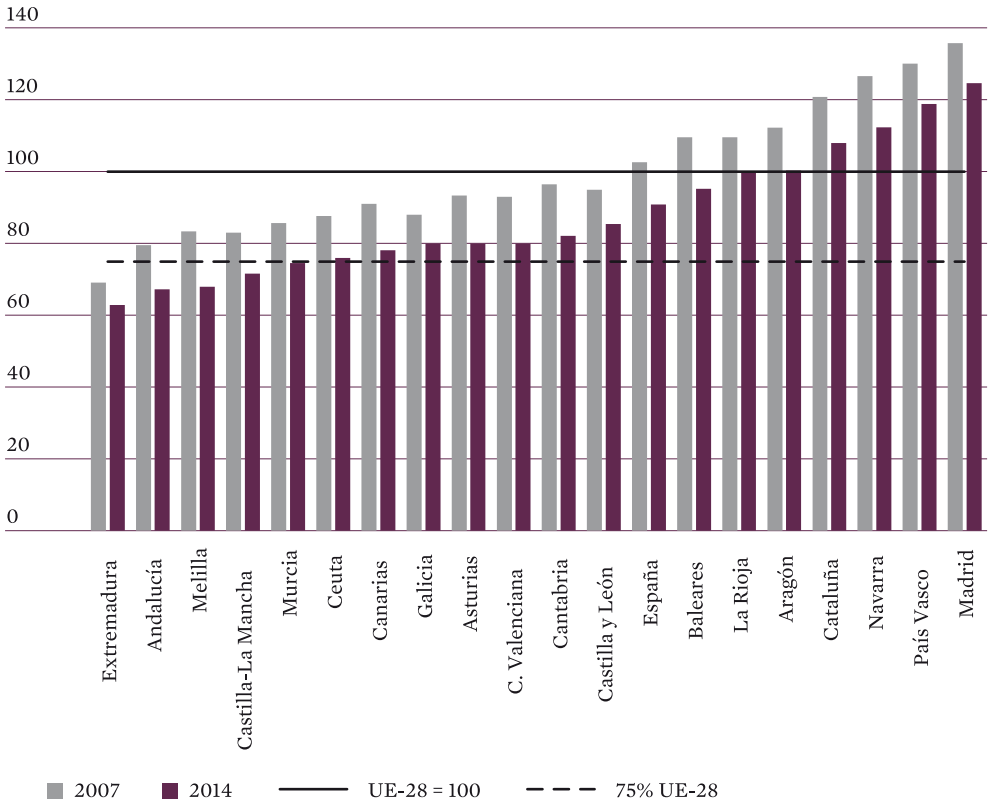
En relación a la Unión Europea, los últimos datos disponibles de PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA), referidos al año 2014, muestran cómo únicamente cinco regiones españolas superan el promedio de la UE-28: Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña y Aragón, mientras que otras cinco no alcanzan el 75 por 100 de la media comunitaria: Extremadura, Andalucía, Melilla, Castilla-La Mancha y Murcia (gráfico I-40). Esto último resulta especialmente preocupante, en tanto que en el actual periodo de programación de la política de cohesión, 2014-2020[131], únicamente Extremadura sigue considerándose como región menos desarrollada por tener un nivel de PIB per cápita inferior al 75 por 100 del promedio. De esta manera, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla, a pesar de no alcanzar dicho porcentaje, pertenecen a la categoría de regiones en transición, junto con Canarias. Esto se debe a que los cálculos realizados por la Comisión Europea para determinar el nivel de desarrollo de las regiones europeas de cara a su consideración, durante el nuevo periodo de programación, como regiones menos desarrolladas, regiones en transición o regiones más desarrolladas, se realizaron en base a la información correspondiente al periodo 2007-2009. Sin embargo, la posterior intensificación de la crisis económica en España tuvo claros efectos sobre el nivel de desarrollo de las comunidades autónomas que se han señalado, que son precisamente las que partían de menores niveles de PIB per cápita.

De hecho, si se comparan los últimos datos con los de 2007, se observa cómo el PIB per cápita de España, que entonces superaba en un 2,7 por 100 la media de la UE-28, en 2014 se sitúa un 9,1 por 100 por debajo. Se aprecia, por tanto, un importante y generalizado deterioro de la posición relativa de las regiones españolas respecto del promedio de la Unión Europea, que habría truncado el proceso de convergencia alcanzado durante la última etapa expansiva. Además, mientras que en 2007 solo había un territorio español cuyo PIB per cápita no alcanzaba el 75 por 100 de la media europea, Extremadura, en 2014 son cinco, como se señaló anteriormente.

Resulta, por tanto, preocupante la situación de este grupo de regiones que han visto mermados los ingresos procedentes de la política regional europea, en un contexto,

131. Para un análisis más detallado del nuevo periodo de programación de la política de cohesión de la Unión Europea, véanse Memorias CES 2012, 2013 y 2014.

GRÁFICO I-40. POSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE-28, 2007-2014
(PIB per cápita en PPA. UE-28 = 100)



Fuente: Eurostat.

además, de ajuste presupuestario, que podría dificultar la recuperación de sus economías y, en última instancia, deteriorar la cohesión territorial.

En este contexto se hace necesario reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre[132], debería haber sido objeto de revisión en 2015, tras cumplirse el primer periodo quinquenal, y cuyo objetivo debe ser asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica.

132. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. MERCADO DE TRABAJO

En el panorama laboral europeo en 2015, donde se ha generalizado el incremento del empleo y el descenso del paro (aunque con importantes diferencias por países), el caso de España muestra datos de evolución en ambos casos mejores que los del total de la Unión Europea. Se obtuvo un incremento interanual en el cuarto trimestre de 1,8 puntos porcentuales en la tasa de empleo (medida sobre la población de 15 a 64 años), frente a 0,8 puntos en el conjunto UE-28, y un descenso de la tasa de paro (en ese mismo periodo y para el mismo tramo de edad) de –2,8 puntos, frente a –0,9 puntos en el total UE-28. El incremento del empleo en el bienio 2013-2015 asciende en España a 3,5 puntos, frente a 1,7 en el total UE-28, y el descenso del paro se sitúa, respectivamente, en –4,8 y –1,6 puntos en ese periodo.

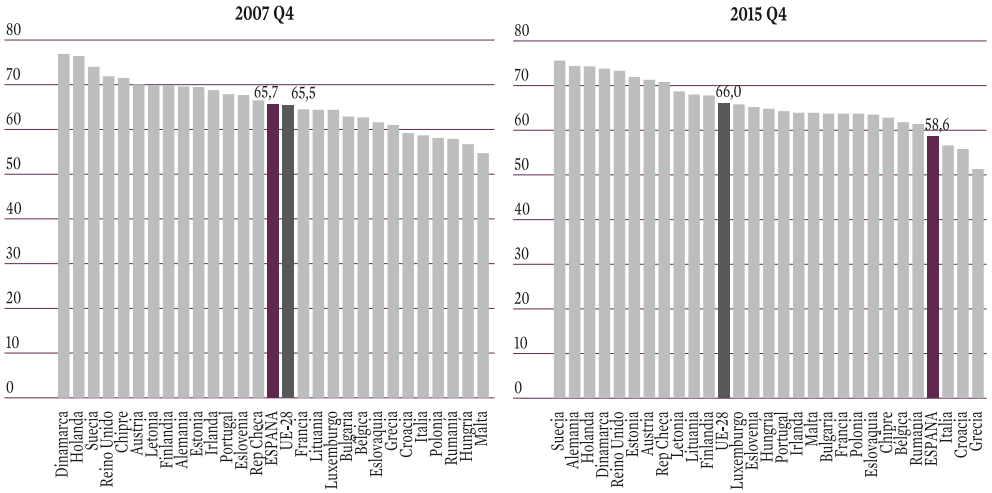
España en el contexto europeo: mejoría por encima de la media

Se trata, pues, de una evolución más positiva que la de la Unión Europea en el último periodo, aunque las mayores caídas del empleo y los mayores aumentos del paro en España a lo largo de la crisis siguen determinando una peor posición de nuestro país en el entorno europeo en lo relativo al mercado de trabajo (gráfico II-1 y gráfico II-2). El balance de la crisis arroja, en efecto, resultados más negativos para España que para la Unión Europea en términos de empleo y de paro, y solo podrán superarse con una creación de empleo intensa y sostenida. La tasa de empleo ha crecido apreciablemente desde el final de 2013, pero en el cuarto trimestre de 2015 estaba en un 58,6 por 100, 7,1 puntos por debajo de la correspondiente a 2007, mientras que en la UE-28 el saldo era ya ligeramente positivo en 2015 (0,5 puntos más que en 2007). De igual forma, la tasa de paro española baja rápidamente desde el final de 2013, pero en el cuarto trimestre de 2015 aún era del 21 por 100, dato solo inferior al de Grecia (24,6 por 100) y más de 8 puntos superior al tercero más alto (Portugal, con una tasa del 12,7 por 100).

Una de las características de la evolución del empleo en el último periodo es, en España, el peor resultado comparativo en el caso de las mujeres (cuadro II-1). La tasa de empleo femenina creció en 2015 (atendiendo a los cuartos

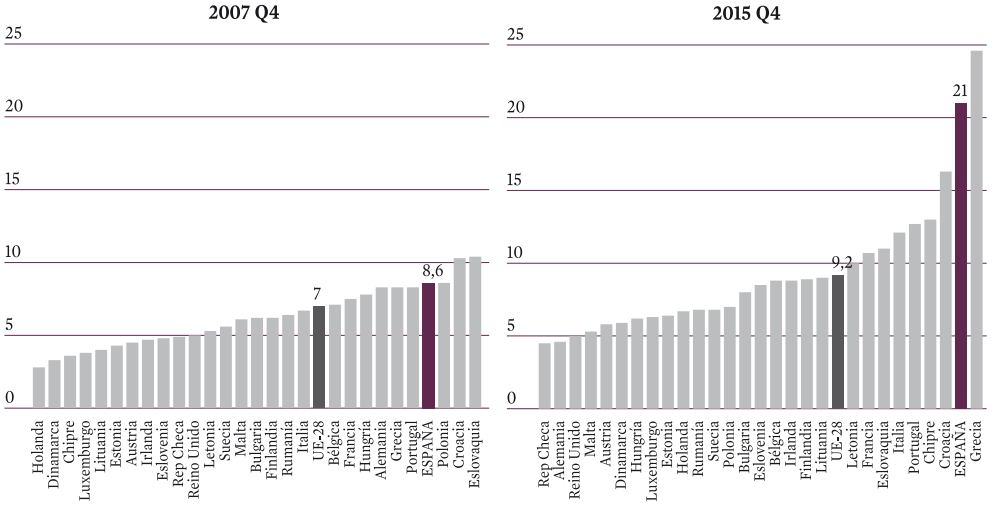
Peor resultado comparativo en mujeres

GRÁFICO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007 Y 2015
(Porcentajes de ocupados sobre el total de población, 15 a 64 años de edad, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

GRÁFICO II-2. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007 Y 2015
(Porcentajes de desempleados sobre el total de población activa, 15 a 64 años de edad, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

trimestres) 1,5 puntos, frente a un incremento de 2,2 puntos en la tasa de empleo masculina; la primera acumula un aumento de 2,9 puntos en el bienio 2013-2015, frente a los 4,2 puntos de la segunda. En el conjunto UE-28 estas variaciones, igualmente positivas,

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO Y DE PARO POR SEXO EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2015
(Porcentajes sobre el total de la población, cuarto trimestre. Variaciones en cada periodo en puntos)

			Variaciones año (puntos)		
Tasas		**2015**	**2014-2015**	**2013-2015**	**2007-2015**
Tasas de empleo, 15-64 años					
Mujeres	UE-28	60,7	0,8	1,7	2,2
	España	53,5	1,5	2,9	–2,1
Varones	UE-28	71,4	1,0	1,7	–1,2
	España	63,7	2,2	4,2	–11,9
Tasas de paro, 15-64 años					
Mujeres	UE-28	9,4	–0,9	–1,5	1,7
	España	22,6	–2,3	–4,0	11,7
Varones	UE-28	9,1	–0,9	–1,5	2,7
	España	19,6	–3,3	–5,6	12,7

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

se han producido de forma más igualada en mujeres y en varones (1,7 puntos en ambos casos en el periodo 2013-2015). Hay que recordar que el mayor impacto de la crisis en el empleo español ha sido en el género masculino, que aún muestra en 2015 una tasa de empleo 11,9 puntos inferior a la de 2007, mientras que en el femenino la tasa es 2,1 puntos inferior a la de ese año. En la Unión Europea, el saldo 2007-2015 muestra que la tasa de empleo masculina en 2015 está 1,2 puntos por debajo de la que había en 2007 y la femenina está 2,2 puntos por encima.

En la evolución del paro se observa un comportamiento semejante, de manera que la mejoría más importante corresponde, tanto en el último año como en el bienio, al paro masculino. En el cuarto trimestre de 2015 el paro femenino en España fue (siempre con datos de Eurostat) un 22,6 por 100, 4 puntos menor que en el mismo trimestre de 2013; el paro masculino fue un 19,6 por 100, con un descenso acumulado en los dos últimos años de 5,6 puntos. Así, tras el periodo más agudo de la crisis, donde las tasas de empleo se acercaron «a la baja» y las de paro «al alza» en los dos sexos, en el momento actual vuelve a observarse una peor posición de las mujeres, de manera más clara en España.

Grave problema de empleo juvenil

En el caso de los jóvenes, en el último año el incremento de la tasa de empleo en España ha sido mayor que en el total UE-28 (1 frente a 0,5 puntos), y la bajada de la tasa de paro ha sido mucho más pronunciada (–5,6 frente a –1,9 puntos). En el último bienio, así, la tasa de empleo de los menores de 25 años ha crecido 1,4 puntos en España y 1,2 puntos en la UE-28, y la tasa de paro ha descendido, respectivamente, 8,7 y 3,7 puntos. Se trata de una mejora todavía insuficiente, porque en el periodo de crisis se ha dado, en España, una extraordinaria bajada de su tasa de empleo y un crecimiento igualmente extraordinario en su tasa de paro. En el cuarto trimestre de 2015 la tasa de paro joven española estaba 27,5 puntos por encima de la que

se había recogido en 2007, y era la segunda más alta de la Unión Europea; la única, junto con la griega, por encima del 45 por 100, cuando en el total UE-28 era del 19,6 por 100 y en Alemania (el mejor dato) del 6,4 por 100. En ese mismo trimestre de 2015 la tasa de empleo joven española estaba 20,2 puntos por debajo de la correspondiente a 2007 y era la tercera más baja de la Unión Europea, dentro de las tres únicas por debajo del 20 por 100, frente a una media en el conjunto UE-28 del 33,2 por 100, y a una distancia aún mayor respecto del mejor registro (Holanda, con un 60,2 por 100).

En casi todos los países de la Unión Europea, entre ellos España, los indicadores relativos al mercado de trabajo para los jóvenes, en especial las tasas de paro, son peores que los generales. El valor de la tasa de paro para los menores de 25 años, tanto en el conjunto UE-28 como en España, sigue siendo más del doble que el que arroja para el total de edades, de 15 a 64 años (cuadro II-2). Además, como ya se recordó en la anterior edición de esta Memoria, en la mayor tasa de paro joven de España también influye la baja proporción de quienes están en el mercado de trabajo en las edades laborales más tempranas (16-19 años), apreciablemente menor que en el conjunto de la Unión Europea, donde se compatibiliza más veces el trabajo —o la búsqueda de empleo— y la formación en esas edades. Pero aunque esto matiza el alcance del problema (en el sentido de a cuántos jóvenes afecta), también subraya su gravedad.

Menos paro de larga duración, pero persiste el de muy larga duración

Sigue siendo preocupante el paro de larga duración, aunque en 2015 se aprecia un descenso del peso de este en toda la Unión Europea, a diferencia de lo que había venido ocurriendo durante todos los años de la crisis. En España ese descenso es más pronunciado, aunque aún se mantiene por encima de la media europea. En el cuarto trimestre del año (cuadro II-3), el

CUADRO II-2. TASAS DE EMPLEO Y DE PARO DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2007-2015
(Cuartos trimestres)

Jóvenes (15-24)			
Tasas de empleo	**2007**	**2013**	**2015**
UE-28	37,3	32,0	33,2
España	38,1	16,5	17,9
Tasas de paro	**2007**	**2013**	**2015**
UE-28	14,9	23,3	19,6
España	18,7	54,9	46,2
Total edades (15-64)			
Tasas de empleo	**2007**	**2013**	**2015**
UE-28	65,5	64,3	66,0
España	65,7	55,1	58,6
Tasas de paro	**2007**	**2013**	**2015**
UE-28	7,0	10,8	9,2
España	8,6	25,8	21,0

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

CUADRO II-3. PARO DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2015
(Miles de personas, porcentajes, cuarto trimestre. Variaciones en cada periodo en miles y en puntos)

					Miles de personas
Meses búsqueda empleo		**2015**	**2014-2015**	**2013-2015**	**2007-2015**
12+	UE-28	10.564,8	–1.449,6	–1.985,6	3.757,6
	España	2.404,2	–485,5	–677,6	2.026,0
24+	UE-28	6.685,7	–763,6	–636,4	2.593,0
	España	1.641,7	–251,3	–146,0	1.463,3
					Porcentajes sobre total parados
Meses búsqueda empleo		**2015**	**2014-2015**	**2013-2015**	**2007-2015**
12+	UE-28	48,0	–1,6	–1,1	6,3
	España	50,4	–2,6	–1,6	30,9
24+	UE-28	30,4	–0,4	1,8	5,3
	España	34,4	–0,3	4,2	25,2

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

porcentaje de desempleados con un año o más de búsqueda de empleo fue, en el conjunto UE-28, un 48 por 100 (1,6 puntos menos que en 2014), y en España un 50,4 por 100 (2,6 puntos menos). En los dos casos se ha reducido en todas las edades, y en ambos sexos. No obstante, los datos de 2015 siguen mostrando que el paro es crónico entre los mayores, donde la reducción ha sido más escasa (61,7 por 100 en las personas de 50 a 64 años en la UE-28 y 67 por 100 en España, con descensos de, respectivamente, 0,1 y 0,3 puntos en el último año). Entre los jóvenes esta situación es también frecuente, pero la reducción en el último año ha sido muy apreciable, especialmente en España (31,8 y 32,7 por 100, respectivamente, en el grupo de 15 a 24 años, con descensos de 3,7 y 7 puntos).

Por otro lado, el peso del paro de muy larga duración (es decir, dos o más años de búsqueda de empleo) ha descendido muy poco en 2015. Este tramo de búsqueda supuso un 30,4 por 100 del total de los parados en el cuarto trimestre del año en el total UE-28, 0,4 puntos menos que en 2014; en España representó un 34,4 por 100 del paro total, 0,3 puntos menos que en 2014. Son algo más de 1,6 millones de personas con más de dos años de paro al final de 2015 en nuestro país. De ellas, casi 800.000 llevaban más de cuatro años en esa situación.

1.1.1. Panorama general del empleo

Entrando ya en el detalle de la situación del mercado de trabajo en España en 2015, lo primero que cabe destacar es la consolidación de los datos de crecimiento del empleo y de descenso del paro en la EPA, aunque acompañadas de un estancamiento de la población activa. En el cuarto trimestre de 2015 el crecimiento interanual de los ocupados EPA fue del 3 por 100 y el descenso de los parados del 12,4 por 100. Los datos de afiliación y paro registrado muestran, ya con 2015 cerrado a diciembre, cifras similares: 3,2 por 100 más en los afiliados, 8 por 100 menos en los parados (con datos de descenso interanual, en número de parados, entre los mayores de toda la serie recogida por el

SEPE, desde 1996, en varios meses de 2015, siendo julio el mayor descenso en número de dicha serie).

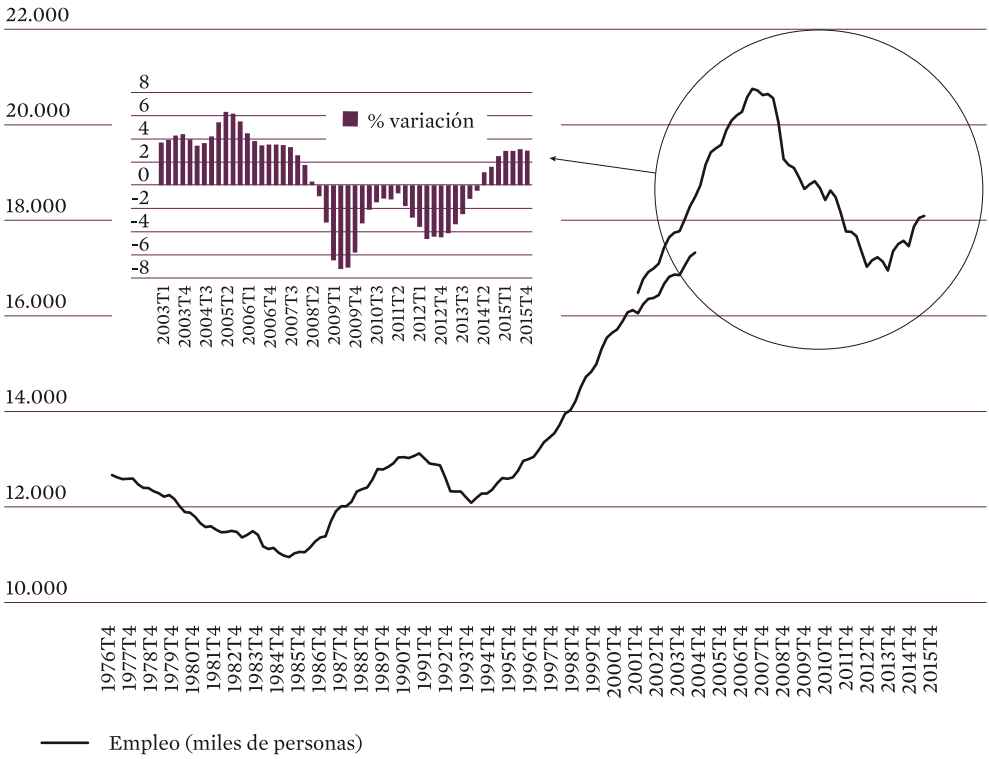
La población activa descendió de nuevo (–0,7 por 100), con más fuerza que en el año anterior, tanto por el descenso de la población en edad laboral (–0,1 por 100) como por el progresivo mayor peso de las edades más altas, que tienen menores tasas de participación en el mercado de trabajo, y también por algunas reducciones preocupantes de esta participación, singularmente entre los jóvenes.

El mercado de trabajo estaría, pues, en una nueva etapa, con crecimientos del empleo del orden del 3 por 100 y descensos del paro del orden del 10 por 100. Son cifras positivas, aunque los resultados acumulados en términos de tasas de empleo y de paro estén aún por debajo de los que se alcanzaron en el periodo anterior a la crisis. En efecto, entre el cuarto trimestre de 2007 y el primero de 2013 la economía española perdió prácticamente 3 millones de empleos, una caída sin precedentes, el doble de intensa y casi tan prolongada como el de los años setenta y ochenta. Los descensos en el número de personas ocupadas fueron del orden del –5 por 100 interanual en el primer periodo de la crisis (en dos trimestres de 2009 estuvieron por debajo del –7 por 100) y por debajo del –4 por 100 en el segundo periodo. Así, aunque se esté en una nueva etapa, es claro que todavía no se ha enjugado la destrucción de empleo anterior, y también es claro que no se ha alcanzado el dinamismo que presentaba el mercado de trabajo, no ya en los años del mayor auge de la década anterior, sino en cualquier momento desde 1996 con la sola excepción del pequeño «enfriamiento» de la economía que se produjo en 2001 y 2002 (gráfico II-3).

Ciertamente, la última crisis se inició tras cerca de trece años consecutivos de aumento del empleo, con una media de crecimiento del 5,5 por 100 en cada uno de esos años. De hecho, la tasa de empleo está ahora en niveles mayores que a la salida de las dos últimas grandes crisis económicas (en 1987 se situó en un 40,6 por 100; en 1997, en un 40,7 por 100, y en 2015, en un 46,4 por 100). Pero el balance actual del mercado de trabajo español presenta algunos aspectos de especial gravedad, comenzando por la pérdida de población activa por al menos dos factores: por un lado, la pérdida efectiva de población a consecuencia del nulo crecimiento vegetativo de la población española y del cambio en el saldo migratorio, ahora negativo, en el que a las salidas de extranjeros se han sumado en los últimos cinco años salidas de población española (con un saldo neto de salidas cifrado en –56.000 personas en la *Estadística de Migraciones* del INE, el 66 por 100 del mismo generado en los tramos de 25 a 44 años de edad); y por otro lado, el denominado desánimo[1] que, como luego se verá, incide sobre todo en las personas de edades relativamente mayores que perdieron su empleo a raíz de la crisis, pero es también relevante entre los más jóvenes, asociado aquí a los fenómenos de fracaso escolar y abandono temprano.

1. Que se mide en la EPA, y en todas las encuestas homólogas europeas, como el número de personas potencialmente activas cuyo principal motivo declarado para no trabajar ni buscar empleo es que piensan que no lo encontrarán.

GRÁFICO II-3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LA CRISIS: PERSPECTIVA A LARGO PLAZO
(Miles de personas ocupadas y variaciones interanuales en porcentaje, trimestres)



Nota: entre 2002 y 2005 se ofrecen los datos según la serie original y la revisada en 2014.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Con independencia de lo anterior, los datos de 2015 muestran un incremento del empleo y un descenso generalizado del paro en todas las edades y en todas la comunidades autónomas, así como una clara extensión a todos los sectores económicos (donde se observa un significativo crecimiento, 2,7 por 100, en la construcción) y en casi todas las situaciones profesionales (aunque más en el empleo asalariado del sector privado, 3,7 por 100, y en la categoría de empleadores, 3,3 por 100, y muy poco en la de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, solo un 0,1 por 100). Todos estos datos, que se detallarán a continuación en sucesivos apartados, apuntan a que, efectivamente, aun cuando el balance de la etapa anterior impida dar por superada la crisis en lo que respecta al empleo, el mercado de trabajo está en un momento de recuperación.

Perspectiva territorial

En 2015 los datos de los mercados de trabajo de las comunidades autónomas reflejaron una mejoría generalizada, con aumentos del empleo y descensos del paro en todos los casos (cuadro II-4). La tasa de empleo (medida en la población de 16 a 64 años)

CUADRO II-4. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015
(Porcentajes, cuartos trimestres; variaciones interanuales en puntos porcentuales)

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
	2015	Variación (puntos)			2015	Variación (puntos)			2015	Variación (puntos)		
CCAA		2014/15	2013/14	2007/15		2014/15	2013/14	2007/15		2014/15	2013/14	2007/15
Tasas de empleo, 16 a 64 años												
Total	59,5	1,9	1,7	–7,2	64,8	2,3	2,0	–12,0	54,3	1,6	1,4	–2,1
Andalucía	50,5	2,6	1,9	–8,2	56,9	2,7	2,4	–14,0	44,1	2,5	1,4	–2,3
Aragón	65,3	3,1	1,7	–7,0	72,2	2,7	4,4	–8,8	58,2	3,6	–1,2	–4,8
Asturias	56,0	0,6	1,1	–4,9	57,1	–1,6	0,2	–12,5	54,8	2,8	2,1	2,5
Baleares	64,5	2,5	2,8	–3,4	67,2	1,5	2,7	–10,2	61,7	3,5	2,9	3,8
Canarias	54,3	3,4	1,1	–8,4	59,5	4,4	2,7	–12,4	49,1	2,5	–0,5	–4,2
Cantabria	59,3	0,2	0,6	–8,4	63,9	0,6	–0,8	–14,6	54,7	–0,1	2,0	–1,9
Castilla y León	61,2	2,1	1,7	–5,1	67,7	2,4	2,6	–9,5	54,4	1,8	0,7	–0,3
Castilla-La Mancha	55,6	2,8	0,1	–9,9	63,4	2,5	0,8	–15,1	47,2	3,1	–0,7	–4,1
Cataluña	64,7	1,3	1,6	–8,1	69,5	2,7	1,7	–12,2	59,9	0,0	1,5	–3,7
C. Valenciana	59,2	1,9	2,4	–8,0	64,3	1,5	3,1	–12,8	54,0	2,4	1,8	–2,9
Extremadura	50,8	0,8	2,1	–7,0	59,2	2,2	3,2	–11,5	41,9	–0,5	1,0	–2,2
Galicia	59,7	2,4	0,6	–5,3	63,4	2,8	1,3	–10,7	56,2	2,0	0,0	0,0
Madrid	66,8	1,3	2,9	–5,3	70,5	1,9	1,8	–9,7	63,3	0,8	3,9	–1,0
Murcia	55,6	1,4	1,1	–10,6	63,5	2,7	1,7	–14,7	47,3	0,0	0,6	–5,9
Navarra	64,7	0,1	1,6	–7,3	68,8	–0,1	0,7	–11,9	60,5	0,2	2,7	–2,3
País Vasco	65,2	1,8	0,6	–3,6	69,6	3,0	0,0	–8,2	61,0	0,7	1,2	1,1
La Rioja	66,3	3,3	1,2	–4,6	71,7	1,4	3,5	–9,9	60,8	5,4	–1,1	1,7
Tasas de paro, 16 a 64 años												
Total	21,0	–2,8	–2,0	12,4	19,6	–3,3	–2,3	12,7	22,7	–2,2	–1,8	11,8
Andalucía	30,0	–4,4	–2,0	16,0	27,4	–4,4	–2,4	16,8	33,1	–4,4	–1,5	14,3
Aragón	14,7	–4,1	–1,9	9,5	11,9	–3,7	–4,6	7,7	18,1	–4,5	1,3	11,6
Asturias	20,5	–0,4	–1,6	12,5	21,2	0,8	–1,1	14,8	19,7	–1,6	–2,2	9,7
Baleares	17,2	–1,8	–3,8	7,8	17,6	–2,4	–4,5	9,2	16,8	–1,0	–2,8	5,9
Canarias	27,0	–4,3	–1,9	16,0	26,2	–4,1	–4,0	16,4	27,9	–4,5	0,5	15,3
Cantabria	17,8	–0,7	–1,3	13,1	17,3	–2,1	0,8	14,0	18,4	0,9	–3,9	11,7
Castilla y León	17,7	–2,7	–1,7	10,7	15,1	–3,3	–2,6	10,3	20,9	–1,9	–0,7	10,8
Castilla-La Mancha	25,1	–3,5	–0,5	16,9	21,3	–3,7	–1,7	15,6	29,9	–3,5	1,0	17,9
Cataluña	17,8	–2,2	–2,0	11,3	16,6	–3,6	–2,2	11,0	19,2	–0,5	–1,9	11,5
C. Valenciana	21,6	–2,0	–3,7	12,6	20,4	–2,3	–3,7	12,6	22,9	–1,8	–3,7	12,4
Extremadura	28,2	–1,9	–2,4	13,3	23,8	–3,6	–2,3	13,5	33,9	0,4	–2,5	12,2
Galicia	17,9	–3,1	–1,1	10,3	17,1	–3,8	–1,8	11,3	18,8	–2,3	–0,3	9,0
Madrid	16,6	–1,5	–2,4	10,2	16,4	–2,0	–1,0	11,0	16,8	–1,0	–3,8	9,1
Murcia	23,6	–3,8	–1,3	15,3	20,7	–4,7	–2,3	13,8	27,3	–2,6	–0,1	16,9
Navarra	13,6	–1,4	–1,5	9,3	12,1	–2,9	–0,4	8,1	15,3	0,4	–2,7	10,6
País Vasco	13,0	–3,7	0,0	7,1	12,4	–4,6	0,2	7,9	13,6	–2,7	–0,2	5,9
La Rioja	14,0	–3,3	–3,0	8,1	14,3	0,5	–4,3	10,2	13,7	–7,8	–1,4	5,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

creció en todas las comunidades autónomas, aunque con una amplia horquilla en los resultados, desde apenas 0,1 puntos porcentuales en Navarra hasta 3,4 puntos en

Canarias. El descenso del paro fue también general, y aquí también se dio una considerable dispersión de resultados, desde el menor descenso, –0,4 puntos, recogido en Asturias, hasta el más pronunciado, –4,4 puntos, correspondiente a Andalucía.

El crecimiento del empleo fue, por otro lado, significativamente más bajo que en el año anterior en varios casos, siendo quizá los más llamativos los de Madrid, Extremadura y sobre todo Navarra, donde el ya citado crecimiento de apenas 0,1 puntos en la tasa de empleo en 2015 contrasta con el de 1,6 puntos que se había obtenido en 2014. En el paro, asimismo, se observa un descenso en 2015 menos pronunciado que en el año anterior en varias de estas mismas regiones, siendo destacable Asturias, donde la tasa de paro descendió 0,4 puntos en 2015 frente a 1,6 en 2014. En el País Vasco, por el contrario, se dio una mejoría muy pronunciada en la evolución de sus indicadores laborales en 2015, con un crecimiento de la tasa de empleo de 1,8 puntos (frente a solo 0,6 puntos en 2014) y un descenso en el paro de –3,7 puntos en claro contraste con el nulo descenso obtenido en ese año. Lo mismo se observa en Castilla-La Mancha, donde la tasa de empleo creció 2,8 puntos, frente al incremento de solo 0,1 puntos que había obtenido en el año anterior, y la tasa de paro bajó 3,5 puntos en 2015, frente a un descenso de medio punto en 2014.

Atendiendo de manera conjunta al comportamiento del empleo del paro, los mejores resultados del año se dieron en los mercados de trabajo de Aragón y de Canarias, con incrementos en las tasas de empleo por encima de 3 puntos porcentuales y descensos en las tasas de paro de más de 4 puntos. El empleo también creció más de 3 puntos en La Rioja, aunque ese aumento se tradujo en un descenso del paro de 3,3 puntos, algo menos intenso que en las otras dos comunidades citadas. Asimismo, aunque Andalucía obtuvo el mejor resultado en descenso del paro (–4,4 puntos), el incremento del empleo fue algo más moderado que en el conjunto (2,6 puntos). En el otro extremo, los resultados menos brillantes del año 2015 corresponderían a Navarra, Cantabria y Asturias; en estas tres comunidades se dieron los tres menores incrementos en la tasa de empleo y los tres menores descensos de la tasa de paro.

En general, en el segundo año de incremento del empleo los resultados van proporcionando mejoras apreciables en las tasas de empleo y de paro, aunque la distancia respecto a la situación anterior a la crisis es aún muy amplia y, lo cual es preocupante, vuelve a indicar una tendencia a la apertura de mayores distancias entre los mercados de trabajo regionales: en 2015, cuatro comunidades autónomas mostraban tasas de paro más de 15 puntos superiores a las que habían obtenido en 2007; además, en estas mismas cuatro comunidades, las tasas de empleo recogidas en 2015 estaban más de 8 puntos por debajo a las que habían tenido en 2007.

Perspectiva sectorial: creación de empleo menos concentrada

En la perspectiva sectorial (cuadro II-5), la evolución del empleo en 2015 mostró un crecimiento ya algo menos concentrado por actividades que en el año anterior. Asimismo, aunque para hablar de recuperación generalizada

CUADRO II-5. OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2015

(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuartos trimestres)

		Var. 2014/2015		Var. 2013/2014		Var. 2007/2015	
Ramas de actividad (CNAE 2009)	**2015**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Total	18.094,2	525,1	3,0	433,9	2,5	–2.525,8	–12,2
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	779,7	50,8	7,0	–48,4	–6,2	–90,4	–10,4
B Industrias extractivas	36,8	8,2	28,7	–4,1	–12,5	–16,8	–31,3
C Industria manufacturera	2.223,5	29,3	1,3	88,3	4,2	–886,7	–28,5
10 Industria de la alimentación	398,1	–29,2	–6,8	29,8	7,5	–56,2	–12,4
11 Fabricación de bebidas	55,6	–7,6	–12,0	5,4	9,3	–8,3	–13,0
12 Industria del tabaco	5,8	1,8	45,0	0,5	14,3	–1,1	–15,9
13 Industria textil	41,5	2,2	5,6	3,3	9,2	–48,5	–53,9
14 Confección de prendas de vestir	47,2	–0,1	–0,2	–2,4	–4,8	–44,6	–48,6
15 Industria del cuero y del calzado	54,0	–1,4	–2,5	16,4	42,1	–13,6	–20,1
16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles cestería y espartería	62,5	7,3	13,2	1,5	2,8	–43,7	–41,1
17 Industria del papel	50,7	1,4	2,8	10,5	27,1	9,2	22,2
18 Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	73,1	–0,8	–1,1	–0,8	–1,1	–39,3	–35,0
19 Coquerías y refino de petróleo	13,6	–3,6	–20,9	0,9	5,5	–2,2	–13,9
20 Industria química	113,1	–1,3	–1,1	13,0	12,8	–31,1	–21,6
21 Fabricación de productos farmacéuticos	84,1	13,0	18,3	4,8	7,2	8,4	11,1
22 Fabricación de productos de caucho y plásticos	78,7	–2,6	–3,2	7,5	10,2	–30,2	–27,7
23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	94,9	–0,8	–0,8	–4,3	–4,3	–124,6	–56,8
24 Metalurgia fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	80,5	5,6	7,5	–0,5	–0,7	–43,7	–35,2
25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	225,6	8,9	4,1	13,2	6,5	–161,4	–41,7
26 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	33,1	0,5	1,5	–6,9	–17,5	–31,1	–48,4
27 Fabricación de material y equipo eléctrico	66,2	3,9	6,3	–16,9	–21,3	–30,1	–31,3
28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	136,7	9,9	7,8	6,1	5,1	–35,7	–20,7
29 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	219,8	0,4	0,2	25,9	13,4	–25,9	–10,5
30 Fabricación de otro material de transporte	61,0	0,8	1,3	–9,9	–14,1	–11,9	–16,3
31 Fabricación de muebles	75,7	0,4	0,5	–2,2	–2,8	–113,4	–60,0
32 Otras industrias manufactureras	45,0	7,5	20,0	0,0	0,0	–11,3	–20,1
33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo	107,3	13,6	14,5	–6,7	–6,7	3,9	3,8
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	79,9	–19,9	–19,9	18,6	22,9	6,7	9,2
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	123,2	7,0	6,0	–4,8	–4,0	7,4	6,4
F Construcción	1.058,5	28,1	2,7	40,0	4,0	–1.621,0	–60,5
41 Construcción de edificios	372,5	14,3	4,0	9,8	2,8	–1.098,0	–74,7
42 Ingeniería civil	104,2	–2,7	–2,5	–10,3	–8,8	–77,3	–42,6
43 Actividades de construcción especializada	581,8	16,4	2,9	40,7	7,8	–445,7	–43,4
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	2.929,3	36,8	1,3	28,7	1,0	–300,8	–9,3
45 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	306,3	1,7	0,6	10,2	3,5	–90,9	–22,9
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos de motor y motocicletas	718,0	22,5	3,2	–29,9	–4,1	–101,8	–12,4
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.905,0	12,5	0,7	48,5	2,6	–108,0	–5,4
H Transporte y almacenamiento	908,1	55,1	6,5	9,8	1,2	–48,4	–5,1
49 Transporte terrestre y por tubería	544,8	28,7	5,6	5,4	1,1	–58,3	–9,7
50 Transporte marítimo y por vías navegables interiores	20,7	3,7	21,8	1,0	6,3	1,0	5,1

CUADRO II-5. OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2015 *(continuación)*

(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuartos trimestres)

		Var. 2014/2015		Var. 2013/2014		Var. 2007/2015	
Ramas de actividad (CNAE 2009)	**2015**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
51 Transporte aéreo	36,1	−9,0	−20,0	2,0	4,6	−19,5	−35,1
52 Almacenamiento y actividades anexas al transporte	188,0	17,0	9,9	−2,5	−1,4	32,3	20,7
53 Actividades postales y de correos	118,5	14,7	14,2	3,9	3,9	−3,9	−3,2
I Hostelería	1.542,1	141,9	10,1	87,3	6,6	137,1	9,8
55 Servicios de alojamiento	349,6	43,4	14,2	1,3	0,4	50,4	16,8
56 Servicios de comidas y bebidas	1.192,5	98,5	9,0	86,0	8,5	86,8	7,9
J Información y comunicaciones	545,8	8,8	1,6	8,4	1,6	2,4	0,4
58 Edición	55,7	−7,1	−11,3	5,7	10,0	−21,4	−27,8
59 Activ. cinematográficas, vídeo, programas de TV, grabación sonido y edición musical	31,3	−5,9	−15,9	−4,6	−11,0	−8,7	−21,8
60 Actividades de programación y emisión de radio y televisión	49,6	5,2	11,7	10,8	32,1	1,0	2,1
61 Telecomunicaciones	133,3	−9,9	−6,9	8,0	5,9	−21,8	−14,1
62 Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	263,5	31,3	13,5	−10,6	−4,4	58,8	28,7
63 Servicios de información	12,4	−4,8	−27,9	−1,0	−5,5	−5,5	−30,7
K Actividades financieras y de seguros	455,2	5,8	1,3	−14,8	−3,2	−69,4	−13,2
64 Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	246,3	−0,8	−0,3	−29,7	−10,7	−79,3	−24,4
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	156,5	2,4	1,6	15,3	11,0	17,0	12,2
66 Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	52,4	4,2	8,7	−0,4	−0,8	−7,1	−11,9
L Actividades inmobiliarias	103,9	7,5	7,8	1,1	1,2	−19,1	−15,5
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	914,1	27,9	3,1	54,7	6,6	12,6	1,4
69 Actividades jurídicas y de contabilidad	332,8	13,4	4,2	15,2	5,0	3,4	1,0
70 Actividades de las sedes centrales, actividades de consultoría y de gestión empresarial	102,7	−3,5	−3,3	24,5	30,0	34,5	50,6
71 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnicos	204,7	6,4	3,2	13,7	7,4	−34,2	−14,3
72 Investigación y desarrollo	64,5	−0,5	−0,8	4,5	7,4	9,6	17,5
73 Publicidad y estudios de mercado	87,3	0,9	1,0	−2,7	−3,0	−7,8	−8,2
74 Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	99,8	5,1	5,4	3,8	4,2	0,5	0,5
75 Actividades veterinarias	22,3	6,2	38,5	−4,3	−21,1	6,7	42,9
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	940,0	22,1	2,4	32,2	3,6	15,1	1,6
77 Actividades de alquiler	41,1	14,7	55,7	−7,1	−21,2	−8,6	−17,3
78 Actividades relacionadas con el empleo	23,4	−7,7	−24,8	14,9	92,0	−10,2	−30,4
79 Agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas	80,3	13,1	19,5	14,2	26,8	15,5	23,9
80 Actividades de seguridad e investigación	139,7	−1,7	−1,2	−7,1	−4,8	−5,6	−3,9
81 Servicios a edificios y actividades de jardinería	555,5	5,9	1,1	5,1	0,9	−3,0	−0,5
82 Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	100,1	−2,1	−2,1	12,2	13,6	27,2	37,3
O Administración pública y Defensa; Seguridad Social obligatoria	1.309,1	−19,9	−1,5	56,3	4,4	62,0	5,0
P Educación	1.240,4	61,3	5,2	17,9	1,5	65,5	5,6
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.469,7	65,4	4,7	22,0	1,6	264,4	21,9
86 Actividades sanitarias	999,6	58,6	6,2	−4,1	−0,4	144,2	16,9
87 Asistencia en establecimientos residenciales	265,9	−6,5	−2,4	35,5	15,0	68,8	34,9
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	204,1	13,2	6,9	−9,4	−4,7	51,3	33,6

CUADRO II-5. OCUPADOS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2015 *(continuación)*
(Miles de personas y variaciones interanuales en miles y en porcentajes, cuartos trimestres)

		Var. 2014/2015		Var. 2013/2014		Var. 2007/2015	
Ramas de actividad (CNAE 2009)	**2015**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	357,1	0,6	0,2	49,7	16,2	65,2	22,3
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	59,6	−6,8	−10,2	17,4	35,5	4,4	8,0
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	40,3	−0,9	−2,2	7,3	21,5	−1,6	−3,8
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	73,4	12,2	19,9	10,1	19,8	13,3	22,1
93 Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	183,7	−4,0	−2,1	14,9	8,6	49,0	36,4
S Otros servicios	438,0	35,0	8,7	−7,5	−1,8	−5,2	−1,2
94 Actividades asociativas	109,0	11,7	12,0	1,0	1,0	13,8	14,5
95 Reparación ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	57,6	12,1	26,6	−2,6	−5,4	−2,0	−3,4
96 Otros servicios personales	271,4	11,2	4,3	−5,9	−2,2	−17,0	−5,9
T Activs. de los hogares como empleadores de personal doméstico	637,0	−24,4	−3,7	−1,3	−0,2	−107,2	−14,4

Nota: las variaciones en las ramas o actividades con menor tamaño deben tomarse con cautela, puesto que están sometidas a un error muestral muy elevado.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

sería preciso que se observaran dinámicas positivas en una mayoría más amplia de actividades, cabe subrayar que se dieron incrementos en 14 de las 17 ramas de actividad pero, más en concreto, en 49 de las 86 actividades económicas a dos dígitos recogidas en la CNAE vigente.

Los mayores crecimientos, en número y en porcentaje, se dieron en el sector primario (7 por 100), hostelería (10,1 por 100), otros servicios (8,7 por 100) y transporte (6,5 por 100). También mostraron porcentajes de crecimiento muy por encima del total las ramas de actividades inmobiliarias (7,8 por 100), agua (6 por 100), educación (5,2 por 100) y sanidad y servicios sociales (4,7 por 100). El incremento del empleo en estas ocho ramas aportó 424.000 ocupados al total de creación de empleo en el año, destacando de nuevo la hostelería que, con 141.900 empleos más que en 2014, supuso el 27 por 100 de esa creación de empleo total; otro 24 por 100 correspondió a educación y sanidad y servicios sociales.

En el otro extremo se recogieron crecimientos menores en la industria manufacturera, el comercio, las actividades financieras y de seguros (1,3 por 100 en los tres casos), en la rama de información y comunicaciones (1,6 por 100) y, sobre todo, en la de actividades artísticas y recreativas (0,2 por 100), precisamente una de las que más había crecido en el año anterior. Hubo, además, descensos del empleo en tres grandes ramas: energía (–19,9 por 100), Administración pública (–1,5 por 100) y hogares (–3,7 por 100), lo que supone un total de –64.200 empleos en el total por el comportamiento de estas tres ramas; las ramas de energía y de Administración perdieron cada una 20.000 empleos, y la de hogares, 24.000.

Al margen de lo anterior, quizá las dos notas más destacadas del año 2015 son el menor crecimiento de la industria manufacturera, por un lado, y la consolidación

de los resultados positivos en la construcción y las actividades inmobiliarias, por otro.

En el primer caso, 9 de las 24 actividades a dos dígitos de la CNAE que componen esta rama mostraron retrocesos en sus volúmenes de empleo, siendo uno de los más destacables el de las industrias de alimentación y bebidas, donde se perdieron 36,8 miles de empleos, aunque también cabe consignar las pérdidas en, entre otras, la química, las industrias de caucho y plásticos, y la confección. La industria alimentaria, la mayor por empleo en el total manufacturero, retrocedió un 6,8 por 100, en contraste con el buen resultado que había conseguido en 2014. Estos descensos, junto con el escaso incremento del empleo en varias de las grandes actividades dentro de las manufacturas (como el automóvil, donde el empleo solo creció un 0,2 por 100, lo que no llega a 500 empleos más en el año) explican el comportamiento de la industria, y añaden un matiz de preocupación al curso que está tomando la recuperación en lo que hace a estas actividades, de gran importancia en el conjunto de la economía. No obstante, hay algunos datos muy positivos en el comportamiento industrial, entre los que cabe destacar el incremento del empleo en la fabricación de productos farmacéuticos (18,3 por 100, lo que supone 13.000 personas ocupadas más), la madera (13,2 por 100), varias de las actividades asociadas a las industrias del metal, o las actividades de instalación y reparaciones de maquinaria y equipo, donde se recuperó de nuevo el ritmo creciente que parecía haberse agotado en el año anterior. Estas actividades, junto con las industrias farmacéuticas, tienen ya más empleo que antes de la crisis.

Bajo crecimiento en la industria manufacturera

En cuanto a la construcción, las cifras confirman el fin del ajuste en el sector, que volvió a crecer en 2015, aunque algo menos que en el año anterior (2,7 frente a 4 por 100). El mayor crecimiento se dio en las actividades de construcción de edificios, mientras que, en el otro extremo, volvió a retroceder el empleo en ingeniería civil, asociado al mantenimiento de un bajo ritmo inversor en el sector público.

Bases para una recuperación sostenible de la construcción: Informe CES 2/2016

Es preciso recordar, en este punto, que la construcción ha perdido más de 1,6 millones de empleos entre 2007 y 2015, de manera que su peso en la estructura del empleo por actividades es en 2015 notablemente bajo, es decir, incluso inferior al que se observa en un amplio periodo histórico, y ello descontando los datos correspondientes a los años de la «burbuja» que precedió a la crisis.

Esta circunstancia, que también se observa atendiendo a los datos relativos a la contribución del sector al total del valor añadido bruto generado en la economía, podría además frenar el ritmo de la necesaria recuperación, tanto porque el sector tiene elevados efectos, de empuje y de arrastre, sobre las demás actividades económicas, como porque —y esto es importante subrayarlo— su aporte es indispensable en el desarrollo de redes, infraestructuras y equipamientos, que deben impulsar un mayor

crecimiento económico (directamente y sobre todo por el incremento potencial de la productividad), y que tienen además traducción en mejoras de la calidad de vida y la cohesión territorial y social.

De ahí que, como ya se explicó en el capítulo I de esta Memoria, a finales de 2015 el CES se propusiera elaborar un Informe por propia iniciativa sobre el sector, finalmente aprobado como Informe 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*. Como indica el título escogido, el Informe no trata de proponer, sin más, líneas de actuación para recobrar una mayor dinámica de actividad y empleo en el sector, sino que propone vías de actuación que apoyen su recuperación de manera satisfactoria y sostenible (véase recuadro correspondiente en el capítulo I de esta Memoria).

Como ya se ha anticipado, en 2015 volvió a descender la población activa, tanto por el descenso de la población total en edad laboral como por una menor participación laboral. En efecto, la tasa de actividad, que mide esta participación, descendió en 2015 tanto para los varones como para las mujeres, y con mayor intensidad en grupos relativamente jóvenes (cuadro II-6). En los grupos de edad de 16 a 19 y de 20 a 24 años se redujo, respectivamente, 1 y 1,9 puntos en el último año, de manera que acumulan 14,7 y 11,8 puntos de descenso, también respectivamente, desde 2007. Se redujeron asimismo más que la media las tasas de actividad de las personas entre 25 y 29 y entre 30 y 34 años, y se anotaron descensos ligeros en los grupos de 40 a 44 y de 50 a 54 años.

Las personas

Atendiendo al detalle por sexo y edad, una de las notas más destacadas es el nuevo incremento de la tasa de actividad de las mujeres en grupos relativamente mayores (1,5 puntos más en el grupo de 45 a 49 años y 3 puntos más en el de 55 a 59 años, frente a ligeros descensos en los dos casos entre sus respectivos coetáneos varones). A cambio, los descensos en los grupos femeninos en el tramo menor de 35 años son en casi todos los casos más pronunciados que los masculinos.

Todos estos apuntes muestran, en definitiva, que prosiguió la tendencia a la baja en la participación laboral de personas relativamente jóvenes, sin que el cambio de coyuntura la haya modificado, así como la tendencia al alza entre mujeres mayores, donde tampoco se observa, ahora que la crisis muestra signos de remisión, un retroceso en su participación laboral, que había aumentado con esta.

Donde sí se observa, de hecho, un cambio positivo en la nueva coyuntura es en las tasas de empleo (cuadro II-6), que muestran incrementos en casi todas las edades (la principal excepción es de nuevo la de los más jóvenes). En el detalle por sexo y edad se observa que estos incrementos fueron, en la mayor parte de los casos, mayores entre los hombres. Este hecho, que recuerda la ya citada presencia de cierto menor dinamismo del empleo femenino en este primer bienio de creación de empleo tras la crisis, se añade a las menores tasas de actividad que se acaba de explicar. De ahí el

CUADRO II-6. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2015

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones interanuales en puntos)

	Actividad (% pobl. total)				Empleo (% pobl. total)				Paro (% pobl. activa)				Paro (% pobl. total)			
	2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)		
		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15
Ambos sexos																
Total	59,4	–0,3	–0,4	0,0	47,0	1,4	2,6	–7,4	20,9	–2,8	–4,8	12,3	12,4	–1,7	–3,0	7,3
16-19	13,6	–1,0	–2,0	–14,7	4,6	–0,2	0,8	–14,9	66,1	–1,2	–9,4	35,0	9,0	–0,8	–2,8	0,2
20-24	55,2	–1,9	–3,5	–11,8	31,7	2,5	2,9	–25,1	42,5	–6,3	–8,4	27,4	23,5	–4,4	–6,4	13,3
25-29	85,1	–1,7	–1,8	–1,3	61,6	0,6	2,9	–16,3	27,6	–2,2	–4,8	17,7	23,5	–2,4	–4,7	15,0
30-34	90,2	–1,0	–1,1	2,0	71,9	2,0	4,4	–9,5	20,3	–3,1	–5,8	12,6	18,3	–3,0	–5,5	11,6
35-39	91,3	0,4	0,8	5,9	75,1	2,6	4,7	–4,7	17,7	–2,5	–4,6	11,1	16,2	–2,2	–4,0	10,5
40-44	88,9	–0,4	0,0	5,5	73,5	2,8	4,3	–3,7	17,3	–3,5	–4,8	10,0	15,4	–3,2	–4,2	9,3
45-49	86,4	0,6	1,3	6,1	70,2	2,1	4,0	–4,5	18,8	–1,9	–3,5	11,7	16,2	–1,5	–2,7	10,6
50-54	81,3	–0,3	0,8	7,4	66,9	1,6	4,1	–2,0	17,8	–2,2	–4,2	11,1	14,4	–1,9	–3,2	9,5
55-59	71,3	1,5	2,5	11,9	57,6	2,8	3,2	2,1	19,1	–2,2	–1,7	12,7	13,6	–1,3	–0,7	9,8
60-64	43,8	3,1	5,7	8,6	36,5	2,4	5,2	3,2	16,7	0,4	–1,2	11,2	7,3	0,7	0,5	5,4
65-69	5,7	1,1	0,8	0,1	5,4	1,1	1,0	–0,1								
Hombres																
Total	65,4	–0,6	–0,7	–4,0	52,6	1,7	3,1	–11,9	19,5	–3,3	–5,6	12,6	12,7	–2,3	–3,8	8,0
16-19	15,2	–0,2	–2,0	–17,6	5,7	0,0	1,4	–18,3	62,5	–0,7	–12,3	35,8	9,5	–0,3	–3,3	0,7
20-24	57,9	–1,2	–3,1	–13,6	33,6	3,7	4,1	–28,3	41,9	–7,3	–9,6	28,6	24,3	–4,8	–7,2	14,7
25-29	87,3	–2,5	–1,7	–3,1	62,1	–0,5	3,3	–21,0	28,8	–1,4	–5,1	20,9	25,2	–2,0	–5,0	18,0
30-34	94,0	–1,0	–1,0	–1,1	77,0	3,3	6,0	–12,3	18,1	–4,3	–7,2	12,1	17,0	–4,3	–7,0	11,3
35-39	95,4	–0,1	0,4	0,9	80,7	3,2	5,0	–8,9	15,4	–3,4	–4,9	10,2	14,7	–3,3	–4,6	9,8
40-44	94,3	–0,2	0,3	1,0	80,1	3,0	5,4	–8,6	15,0	–3,4	–5,4	10,1	14,2	–3,3	–5,0	9,6
45-49	92,2	–0,2	0,4	0,3	77,0	2,4	5,0	–9,6	16,5	–2,8	–5,1	10,8	15,2	–2,6	–4,6	10,0
50-54	89,1	0,0	0,2	0,6	74,4	2,6	4,4	–9,2	16,5	–3,0	–4,8	11,0	14,7	–2,6	–4,2	9,8
55-59	80,3	–0,1	1,1	3,8	64,8	2,6	2,4	–7,5	19,3	–3,3	–1,9	13,8	15,5	–2,6	–1,3	11,3
60-64	50,5	2,7	5,6	2,0	42,2	2,4	5,7	–3,8	16,4	–0,2	–2,3	11,2	8,3	0,4	–0,1	5,8
65-69	6,6	1,0	0,9	–1,6	6,2	1,0	1,0	–1,9								

CUADRO II-6. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2015 *(continuación)*

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones interanuales en puntos)

	Actividad (% pobl. total)				Empleo (% pobl. total)				Paro (% pobl. activa)				Paro (% pobl. total)			
	2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)			2015	Variaciones (puntos)		
		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15		2014/15	2013/15	2007/15
Mujeres																
Total	53,8	−0,1	−0,2	3,8	41,7	1,1	2,0	−2,9	22,5	−2,2	−4,0	11,7	12,1	−1,2	−2,2	6,7
16-19	11,9	−1,9	−2,0	−11,6	3,4	−0,4	0,2	−11,2	71,0	−1,1	−5,5	33,5	8,4	−1,5	−2,2	−0,4
20-24	52,3	−2,7	−3,9	−9,9	29,7	1,3	1,7	−21,8	43,2	−5,2	−7,0	25,9	22,6	−4,1	−5,6	11,8
25-29	82,9	−0,9	−2,0	0,6	61,2	1,8	2,4	−11,3	26,2	−3,0	−4,6	14,2	21,8	−2,8	−4,4	11,9
30-34	86,4	−1,0	−1,1	5,6	66,9	0,8	2,9	−6,1	22,6	−1,8	−4,3	13,0	19,5	−1,8	−4,0	11,7
35-39	87,1	0,9	1,2	11,3	69,4	2,1	4,6	0,1	20,3	−1,6	−4,2	11,8	17,7	−1,2	−3,4	11,2
40-44	83,3	−0,5	−0,3	10,2	66,7	2,7	3,2	1,2	19,9	−3,7	−4,0	9,5	16,6	−3,2	−3,4	9,0
45-49	80,5	1,5	2,1	11,7	63,3	1,8	3,0	0,6	21,4	−0,8	−1,6	12,6	17,2	−0,3	−0,8	11,1
50-54	73,6	−0,6	1,5	14,2	59,4	0,6	3,7	5,0	19,3	−1,4	−3,5	10,8	14,2	−1,1	−2,2	9,2
55-59	62,5	3,0	3,9	19,6	50,7	3,0	4,0	11,2	18,9	−0,9	−1,5	10,8	11,8	0,0	−0,1	8,3
60-64	37,5	3,5	5,8	14,8	31,1	2,5	4,7	9,8	17,2	1,2	0,2	10,9	6,4	1,0	1,1	5,0
65-69																

Nota: no se ofrecen datos de 70 y más años y en algunos casos tampoco de 65 a 69 por su baja significación estadística.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

interés por comprender los factores que determinan la participación laboral de las mujeres, toda vez que, en un escenario de descenso paulatino y envejecimiento de la población potencialmente activa, sería necesario impulsar esta para poder recuperar, primero, y mejorar, después, el potencial de crecimiento de la economía y, con ello, los niveles de empleo y bienestar previos a la crisis.

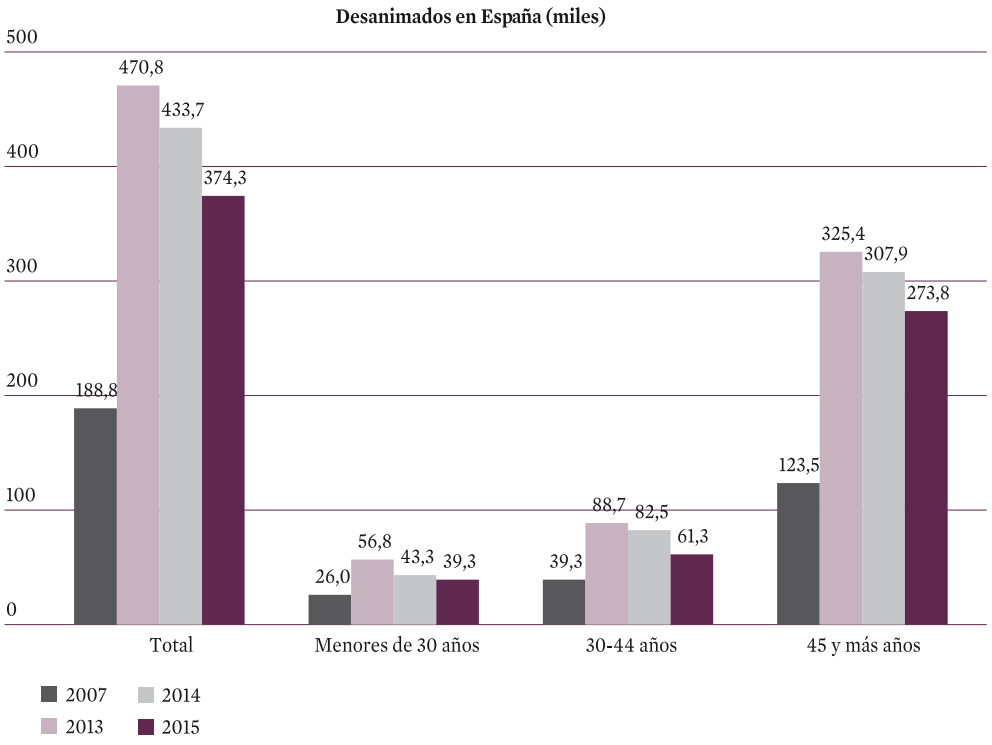
En las tasas de paro, por último (cuadro II-6), se aprecian descensos importantes en todas las edades, incluidos los jóvenes, donde se recogió, en el caso del grupo de 20 a 24 años, el mejor dato del ejercicio (–6,3 puntos en la tasa de paro). Ciertamente, las tasas de los jóvenes partían de niveles más altos, y todavía están a mucha distancia de las de los adultos, incluso más lejos que antes de la crisis, de manera que sigue siendo visible que el problema del paro es especialmente grave entre los jóvenes. Pero se trata de una nueva tendencia positiva que hay que señalar y esperar que se consolide.

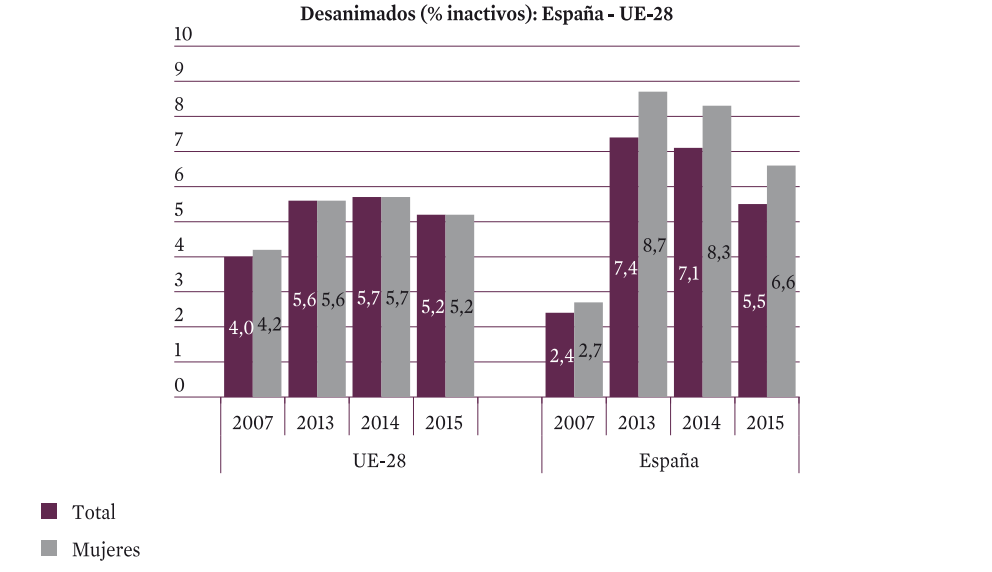
Este descenso generalizado del paro coincide, además, con un menor número de desanimados, esto es, de personas disponibles para trabajar cuyo motivo principal para no buscar empleo es que creen que no lo encontrarán. Así, entre 2014 y 2015 se dio un descenso de 59,4 miles de personas en este grupo, lo que supone un descenso del 13,7 por 100. También descendió, pero con menor intensidad (–11,9 por 100) el número de activos potenciales, de manera que este motivo perdió algo de peso dentro de los que se consideran relevantes para no participar en el mercado laboral por causas distintas de las derivadas de alguna circunstancia objetiva ajena a la persona (como la mayor edad, la incapacidad, la percepción de alguna pensión o prestación incompatible con el trabajo...)[2]. Se trata ya del segundo año donde desciende este fenómeno, que había venido siendo una característica destacada, en especial para los mayores de 45 años, y más para las mujeres, del comportamiento de las personas sin empleo a lo largo de la crisis, con cifras cercanas al medio millón de desanimados en el momento de peor situación del empleo y el paro: en concreto, 470.800 personas en 2013, frente a 188.800 en 2007.

Los datos de Eurostat muestran que a raíz de la crisis el desánimo alcanzó en España un peso significativamente más alto que en la Unión Europea (7,4 frente a 5,6 por 100 del total de inactivos en 2013), y de manera sistemática se dio un aumento mayor en el género femenino (8,7 por 100 del total de inactivas en España en ese mismo año frente a 7,4 por 100 en ambos sexos), algo que no ocurrió en la UE-28 (5,6 por 100 en los dos casos). Las cifras para el total de ambos sexos se han vuelto a igualar bastante en el último bienio, pero entre las mujeres sigue presentando una distancia apreciable. Que, de nuevo, apunta a un problema de participación laboral.

2. De acuerdo con la definición de Eurostat, personas disponibles para trabajar, menores de 74 años, sin empleo, que podrían incorporarse al mismo a corto plazo sin que haya incompatibilidad de tipo objetivo entre su situación y el empleo, y que no lo han buscado activamente por alguna circunstancia.

GRÁFICO II-4. EVOLUCIÓN DEL DESÁNIMO LABORAL EN ESPAÑA Y EN LA UE-28
(Miles de personas por edades en España, cuartos trimestres, y porcentaje sobre la población inactiva en España y en la Unión Europea, medias anuales)





Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa;* Eurostat, *Labour Force Survey*.

Ocupaciones: Informe CES 3/2015, Competencias profesionales y empleabilidad

Como en el año anterior, la creación de empleo por ocupaciones (cuadro II-7) volvió a mostrar cierta tendencia a concentrarse en las no cualificadas y en las de tipo administrativo, con incrementos del 6,2 y el 6 por 100, respectivamente, que aportaron 136,7 y 106,9 miles de personas al incremento total del empleo, es decir, prácticamente la mitad de ese total. No obstante, también aportaron un volumen elevado de empleos a ese total las ocupaciones de técnicos y profesionales científicos e intelectuales, donde se dio un incremento interanual del empleo cifrado en 106.600 personas en el cuarto trimestre de 2015, pese al descenso en algunas de las ocupaciones que componen este grupo. Parece, así, que se mantiene cierta pauta de incremento dual o polarizado, tal como se explicó en el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

Con una tasa de paro elevada y un alto peso del paro de muy larga duración, así como atendiendo a la incidencia de estos problemas, más acusada en los jóvenes o los trabajadores de más edad y, sobre todo, en estrecha relación con menores niveles de formación; esto supone, como expresó dicho informe, la existencia de un serio problema de empleabilidad de amplios colectivos. Un problema que, de no adoptar medidas eficaces para incrementar la empleabilidad, corre el riesgo de enquistarse y alcanzar un punto de no retorno. Es decir, de mantener un elevado desempleo estructural, de manera que, en un escenario de cambios en la economía, se producirían desajustes oferta/demanda, en especial de competencias y cualificaciones, que obstaculizarían la creación de empleo.

El informe recordaba que los análisis de tendencias apuntan a que se ha venido incrementando de forma progresiva, en la Unión Europea y en España, la importancia de los empleos profesionales y técnicos, por un lado, y de ventas y servicios (y ocupaciones elementales); por otro, dentro de un contexto de transformación de las estructuras del empleo hacia un modelo polarizado que se viene observando en las economías desarrolladas. Según el CEDEFOP, esta tendencia de cambio seguirá en los próximos años, si bien España seguirá mostrando un perfil algo distinto al de la UE-28: el crecimiento de las ocupaciones se centrará fundamentalmente en las actividades de servicios, con un grado bajo o medio de requerimientos de cualificación, más que en empleos profesionales y técnicos, al tiempo que el empleo de baja cualificación aumentará de forma más acusada. Y en España, al igual que en la Unión Europea, los empleos de cualificación media también descenderán de forma notable. Estas proyecciones en el largo plazo, sin embargo, se realizan a partir de tendencias observadas que pueden variar si cambian las políticas o el contexto, y sirven precisamente para poder intervenir, en su caso, con políticas encaminadas a configurar un modelo menos polarizado.

No se va a recoger aquí el amplio contenido de este informe del CES, toda vez que se aludirá a sus resultados en otros apartados de esta Memoria, tanto en el estudio de

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIONES, 2013-2015

(Miles de personas, cuartos trimestres. Variaciones interanuales en miles y en porcentajes)

Ocupaciones CNO2011	2014	Var. 2013/14		2015	Var. 2014/15	
		Miles	%		Miles	%
Total	**17.569,1**	**433,9**	**2,5**	**18.094,2**	**525,1**	**3,0**
1. Directores y gerentes	**779,4**	**–1,1**	**–0,1**	**764,4**	**–15,0**	**–1,9**
11. Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos directivos de la Administración pública y organizaciones de interés social, directores ejecutivos	39,5	1,5	3,9	41,3	1,8	4,6
12. Directores de departamentos administrativos y comerciales	193,1	4,2	2,2	162,9	–30,2	–15,6
13. Directores de producción y operaciones	265,1	–1,3	–0,5	249,3	–15,8	–6,0
14. Directores y gerentes de empresas de alojamiento, restauración y comercio	183,5	–7,8	–4,1	204,3	20,8	11,3
15. Directores y gerentes de otras empresas de servicios no clasificados bajo otros epígrafes	98,2	2,2	2,3	106,6	8,4	8,6
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	**3.100,1**	**63,4**	**2,1**	**3.206,7**	**106,6**	**3,4**
21. Profesionales de la salud	616,5	–1,7	–0,3	665,0	48,5	7,9
22. Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	744,8	–25,0	–3,2	779,7	34,9	4,7
23. Otros profesionales de la enseñanza	194,7	28,4	17,1	198,7	4,0	2,1
24. Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	501,7	17,8	3,7	494,9	–6,8	–1,4
25. Profesionales en Derecho	187,3	2,2	1,2	193,8	6,5	3,5
26. Especialistas en organización de la Administración pública y de las empresas y en la comercialización	363,3	8,7	2,5	396,1	32,8	9,0
27. Profesionales de las tecnologías de la información	143,2	–8,7	–5,7	145,8	2,6	1,8
28. Profesionales en ciencias sociales	187,9	12,4	7,1	191,5	3,6	1,9
29. Profesionales de la cultura y el espectáculo	160,6	29,3	22,3	141,3	–19,3	–12,0
3. Técnicos profesionales de apoyo	**1.867,3**	**64,4**	**3,6**	**1.914,6**	**47,3**	**2,5**
31. Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	269,5	–4,4	–1,6	271,4	1,9	0,7
32. Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción	80,9	–5,7	–6,6	80,4	–0,5	–0,6
33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	113,1	13,8	13,9	113,9	0,8	0,7
34. Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	73,5	2,6	3,7	70,7	–2,8	–3,8
35. Representantes, agentes comerciales y afines	560,6	37,5	7,2	588,1	27,5	4,9
36. Profesionales de apoyo a la gestión administrativa, técnicos de las fuerzas y cuerpos de seguridad	351,6	9,0	2,6	335,6	–16,0	–4,6
37. Profesionales de apoyo de servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	218,8	10,1	4,8	231,2	12,4	5,7
38. Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	199,2	1,3	0,7	223,3	24,1	12,1
4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	**1.781,0**	**52,9**	**3,1**	**1.887,9**	**106,9**	**6,0**
41. Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	464,2	3,2	0,7	462,6	–1,6	–0,3
42. Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines	76,5	2,8	3,8	84,9	8,4	11,0
43. Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	426,0	15,1	3,7	451,1	25,1	5,9
44. Empleados de agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas, empleados de ventanilla y afines (excepto taquilleros)	310,8	29,1	10,3	336,3	25,5	8,2
45. Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	503,5	2,8	0,6	552,8	49,3	9,8
5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	**4.054,4**	**152,2**	**3,9**	**4.112,5**	**58,1**	**1,4**
50. Camareros y cocineros propietarios	270,6	23,6	9,6	272,5	1,9	0,7
51 Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	706,9	57,1	8,8	791,4	84,5	12,0

CUADRO II-7. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIONES, 2013-2015 *(continuación)*
(Miles de personas, cuartos trimestres. Variaciones interanuales en miles y en porcentajes)

Ocupaciones CNO2011	2014	Var. 2013/14		2015	Var. 2014/15	
		Miles	%		Miles	%
52. Dependientes en tiendas y almacenes	867,8	38,5	4,6	858,2	−9,6	−1,1
53. Comerciantes propietarios de tiendas	379,8	−5,4	−1,4	364,1	−15,7	−4,1
54. Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	146,9	21,2	16,9	140,4	−6,5	−4,4
55. Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	134,5	−16,4	−10,9	152,3	17,8	13,2
56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	379,5	23,4	6,6	392,7	13,2	3,5
57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas	307,5	1,6	0,5	322,7	15,2	4,9
58. Trabajadores de los servicios personales	422,4	−8,2	−1,9	394,0	−28,4	−6,7
59. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	438,5	16,7	4,0	424,0	−14,5	−3,3
6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	**437,4**	**3,1**	**0,7**	**441,2**	**3,8**	**0,9**
61. Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	274,2	19,6	7,7	280,6	6,4	2,3
62. Trabajadores cualificados en actividades ganaderas (incluidas avícolas, apícolas y similares)	108,1	−13,4	−11,0	106,2	−1,9	−1,8
63. Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas	25,8	2,4	10,3	20,5	−5,3	−20,5
64. Trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas	29,2	−5,7	−16,3	33,9	4,7	16,1
7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	**1.946,6**	**70,1**	**3,7**	**2.005,8**	**59,2**	**3,0**
71. Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	454,7	40,0	9,6	473,0	18,3	4,0
72. Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	266,6	27,7	11,6	274,0	7,4	2,8
73. Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	224,4	−24,3	−9,8	257,7	33,3	14,8
74. Mecánicos y ajustadores de maquinaria	278,0	0,3	0,1	291,4	13,4	4,8
75. Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	319,7	13,9	4,5	312,2	−7,5	−2,3
76. Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros, artesanos y trabajadores de artes gráficas	73,8	−1,9	−2,5	74,9	1,1	1,5
77. Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	230,4	24,8	12,1	213,8	−16,6	−7,2
78. Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios	99,1	−10,3	−9,4	108,9	9,8	9,9
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	**1.285,9**	**46,5**	**3,8**	**1.311,9**	**26,0**	**2,0**
81. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	360,9	29,0	8,7	362,7	1,8	0,5
82. Montadores y ensambladores en fábricas	100,6	9,1	9,9	107,7	7,1	7,1
83. Maquinistas de locomotoras, operadores de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros	183,9	17,5	10,5	185,9	2,0	1,1
84. Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	640,5	−9,1	−1,4	655,6	15,1	2,4
9. Ocupaciones elementales	**2.221,6**	**−24,3**	**−1,1**	**2.358,3**	**136,7**	**6,2**
91. Empleados domésticos	490,1	1,8	0,4	466,8	−23,3	−4,8
92. Otro personal de limpieza	634,7	−24,6	−3,7	654,1	19,4	3,1
93. Ayudantes de preparación de alimentos	125,8	20,2	19,1	125,6	−0,2	−0,2
94. Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios	148,0	−11,0	−6,9	168,9	20,9	14,1
95. Peones agrarios, forestales y de la pesca	324,2	−39,1	−10,8	396,8	72,6	22,4
96. Peones de la construcción y de la minería	97,3	7,2	8,0	99,2	1,9	2,0
97. Peones de las industrias manufactureras	165,4	0,3	0,2	203,3	37,9	22,9
98. Peones del transporte, descargadores y reponedores	236,0	20,8	9,7	243,6	7,6	3,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

la formación profesional dentro de las políticas de empleo en este mismo capítulo II como en el capítulo III siguiente, al abordar el análisis del año en lo relativo a la educación y a la formación. Pero es interesante recordar, en lo relativo al análisis de ajuste entre oferta y demanda que es propio del presente apartado, que el Informe señaló una menor incidencia de las vacantes en España, pero acompañada de una mayor presencia de lo que también es un visible desajuste en el ámbito de las competencias y cualificaciones, que no es otro que la sobrecualificación.

Del análisis de las causas y características de esta última se desprende, y así lo expresaba el informe del CES, que además de revisar la configuración de la oferta formativa por especialidades sería necesario reforzar la adquisición de competencias en todos los niveles formativos. Y que es necesario prestar atención a la menor creación de empleo de alta cualificación en España, de manera que las políticas de ciencia e innovación, en relación con las políticas industriales y las de desarrollo regional, también han de tener un lugar en el análisis de los desajustes.

Sobre las vacantes, además, se observaba que, si bien estas son escasas, siendo el paro el problema más claro de nuestro mercado de trabajo, es importante que se adopten medidas tendentes a anticipar la presencia de desajustes oferta-demanda en lo relativo a cualificaciones y competencias, dado que podrían frenar un más rápido descenso del paro, y consolidar la presencia de bolsas de paro crónico.

Mayor aumento en el empleo asalariado y en los empleadores

La mayor parte del empleo creado en 2015 correspondió a los asalariados, tanto del sector privado como del sector público. Los primeros aumentaron en 432.600 personas (3,7 por 100) entre el cuarto trimestre de 2014 y el mismo trimestre de 2015, y los segundos en 73.200 personas (2,5 por 100), mejorando en ambos casos los resultados del año anterior (cuando se anotaron incrementos del 3,3 y el 0,6 por 100, respectivamente). En el empleo por cuenta propia el crecimiento correspondiente a 2015 fue menos pronunciado, con 23.200 personas más que en el año anterior (0,8 por 100). Con estos resultados se sigue enjugando parte del descenso producido en la crisis, aunque aún sigue siendo considerable: en el cuarto trimestre de 2015 había 2,1 millones de asalariados menos y en torno a medio millón de trabajadores por cuenta propia menos que en el mismo trimestre de 2007 (cuadro II-8).

El aumento de los trabajadores por cuenta propia se originó casi por completo en la categoría de empleadores (3,3 por 100), mientras que en la otra gran categoría dentro del trabajo por cuenta propia que considera la EPA, denominada empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, el incremento fue de apenas un 0,1 por 100. No obstante, hay que tener en cuenta que entre estas dos categorías de la EPA la diferencia básica estriba en tener algún trabajador asalariado. Esto significa que parte de las variaciones de cada año se deben a los trasvases en la clasificación derivados de disponer o no de un asalariado (algo relativamente frecuente en un tejido empresarial

CUADRO II-8. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2015
(Miles de personas y variaciones en miles y en porcentajes, cuartos trimestres)

	Miles de personas		Var. 2014/2015		Var. 2007/2015
Situaciones profesionales	**2014**	**2015**	**%**	**Miles**	**Miles**
Total	**17.569,1**	**18.094,2**	**3,0**	**525,1**	**–2.623,7**
Trabajador por cuenta propia: total	3.078,0	3.101,2	0,8	23,2	–514,8
Empleador	892,9	922,6	3,3	29,7	–209,5
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.062,8	2.065,8	0,1	3,0	–149,5
Miembro de una cooperativa	24,7	24,0	–2,8	–0,7	–45,5
Ayuda en la empresa o negocio familiar	97,5	88,8	–8,9	–8,7	–110,3
Asalariados: total	14.483,1	14.988,8	3,5	505,7	–2.106,2
Asalariado sector público	2.927,5	3.000,7	2,5	73,2	31,2
Asalariado sector privado	11.555,5	11.988,1	3,7	432,6	–2.137,4
Otra situación	8,0	4,1	:	:	:

(:) No significativo.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

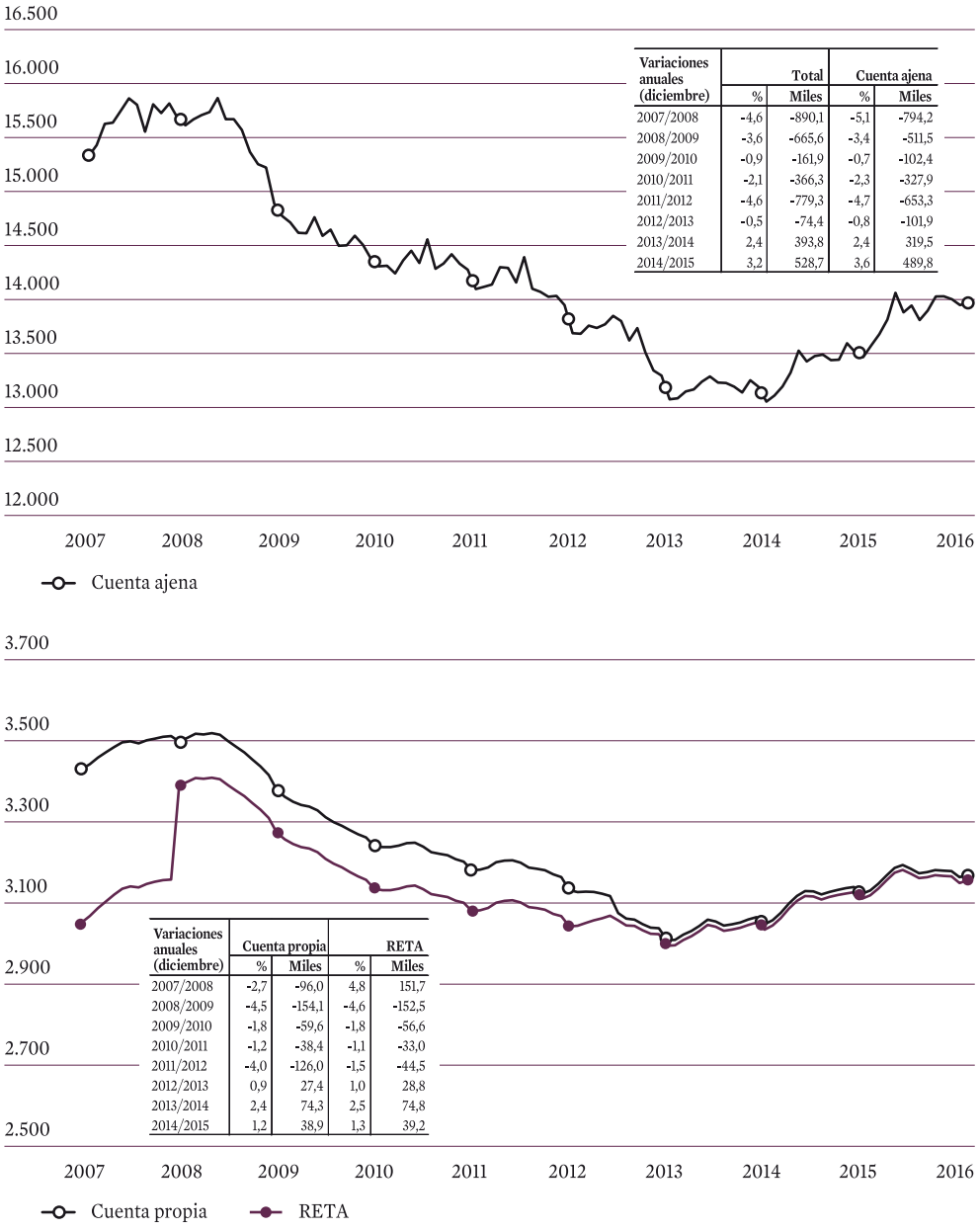
donde las micropymes son mayoría). Y, sobre todo, recuerda que la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes no se puede equiparar sin más con los trabajadores autónomos, entendiendo por tales a los que se encuadran en los correspondientes regímenes de afiliación por cuenta propia (es decir, el RETA y el RE de Trabajadores del Mar).

Si se atiende a los datos sobre afiliación (gráfico II-5), el aumento del empleo por cuenta ajena se habría situado, al cierre de 2015, en un 3,6 por 100 y los afiliados al RETA, que serían la mayor parte de la afiliación por cuenta propia, en un 1,3 por 100. Estos datos siguen indicando un crecimiento mayor en el empleo asalariado (o por cuenta ajena) y también que el empleo autónomo moderó su ritmo de aumento respecto del que había mostrado en 2014, pero no quedó estancado, como podría deducirse de una lectura apresurada de los datos de la EPA.

De hecho, lo que parece indicar el cotejo de la evolución en una y otra fuente es que creció tanto el número de autónomos como el de quienes tenían contratado algún asalariado, pues esta es la principal diferencia entre el concepto de empresario sin asalariados y trabajador independiente en la EPA, y en los afiliados que cabría considerar autónomos propiamente dichos en los regímenes de afiliación por cuenta propia[3].

3. La EPA, siguiendo la definición armonizada internacional (de Eurostat, a su vez procedente de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT), recoge dentro de las categorías de trabajo por cuenta propia: los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, entendiendo por tales a aquellos que trabajan en su propio negocio, actividad profesional o explotación agraria para la obtención de una ganancia, en metálico o en especie; los empleadores, que son estos mismos siempre que empleen al menos a un tercero ajeno; las ayudas o trabajadores familiares, que aportan trabajo al negocio o actividad del titular sin que medie relación laboral formal por cuenta ajena; y los miembros de cooperativas que trabajen en ellas.

GRÁFICO II-5. AFILIADOS POR CUENTA AJENA, POR CUENTA PROPIA Y AUTÓNOMOS, 2007-2015
(Miles de personas, último día de cada mes)



Variaciones anuales (diciembre)	Total		Cuenta ajena	
	%	Miles	%	Miles
2007/2008	-4,6	-890,1	-5,1	-794,2
2008/2009	-3,6	-665,6	-3,4	-511,5
2009/2010	-0,9	-161,9	-0,7	-102,4
2010/2011	-2,1	-366,3	-2,3	-327,9
2011/2012	-4,6	-779,3	-4,7	-653,3
2012/2013	-0,5	-74,4	-0,8	-101,9
2013/2014	2,4	393,8	2,4	319,5
2014/2015	3,2	528,7	3,6	489,8

Variaciones anuales (diciembre)	Cuenta propia		RETA	
	%	Miles	%	Miles
2007/2008	-2,7	-96,0	4,8	151,7
2008/2009	-4,5	-154,1	-4,6	-152,5
2009/2010	-1,8	-59,6	-1,8	-56,6
2010/2011	-1,2	-38,4	-1,1	-33,0
2011/2012	-4,0	-126,0	-1,5	-44,5
2012/2013	0,9	27,4	1,0	28,8
2013/2014	2,4	74,3	2,5	74,8
2014/2015	1,2	38,9	1,3	39,2

* En 2008 se produjo la integración dentro del RETA del Régimen Agrario por cuenta propia.
Fuente: MEYSS, *Estadísticas Laborales (Principales series)*.

Por lo demás, el RETA acumula desde 2012 un incremento neto de 142.800 personas, de modo que ya habría enjugado las pérdidas generadas en la crisis (aunque en parte se deba a la integración de la afiliación del antiguo REASS por cuenta propia). En la afiliación por cuenta ajena el saldo 2007-2015 aún sería muy negativo (–1,7 millones de afiliados).

Volviendo al empleo asalariado en la EPA, el mayor incremento del año 2015, tanto en número como en porcentaje, correspondió al de carácter temporal. El número de asalariados con contrato temporal aumentó en 335.100 personas (9,5 por 100), mientras que el correspondiente a los que tenían contrato indefinido creció en 170.600 (1,6 por 100). Esta evolución en 2015 se dio tanto en el sector privado de la economía como en el sector público. En el primero, el número de asalariados temporales creció en 280.900 personas frente a 151.700 en el número de indefinidos (9,7 y 1,8 por 100, respectivamente, siempre en cuartos trimestres). En el sector público, por su parte, el número de temporales creció en 54.200 personas, un 9 por 100, y el de indefinidos en 18.900, un 0,8 por 100.

Asalariados: repunte de la temporalidad

En 2014 el incremento porcentual también había sido mayor entre los temporales, pero atendiendo al número de asalariados el mayor aumento se había dado en el empleo indefinido, incluso pese al ligero descenso que se dio en el sector público. Así, la tasa de temporalidad volvió a crecer en 2015 hasta situarse en un 25,7 por 100 en el cuarto trimestre, 1,4 puntos más que en el mismo periodo de 2014 y 2,9 puntos más que en 2012, cuando marcó el mínimo de los últimos quince años (cuadro II-9). De todas maneras, el saldo entre 2007 y 2015 sigue siendo, con bastante diferencia, más negativo para el empleo asalariado temporal, que acumula una pérdida de 1,4 millones de personas en el periodo frente a una de 0,7 millones en el empleo asalariado indefinido, y la tasa de temporalidad aún está lejos de los niveles alcanzados antes de la crisis (el máximo de los últimos quince años se alcanzó en 2006, 33,5 por 100).

El repunte de la temporalidad en 2015 se observa, por otro lado, de manera diversa en ambos sexos y en los distintos grupos de edad, aunque estos resultados, como todos los habidos en el periodo de crisis, no han alterado sustancialmente la estructura tradicional de este fenómeno, cuya frecuencia está muy asociada a la edad (gráfico II-6). Cabe subrayar dos matices interesantes, aunque no provienen estrictamente de la variación de los datos entre 2014 y 2015, sino de la comparación de este último

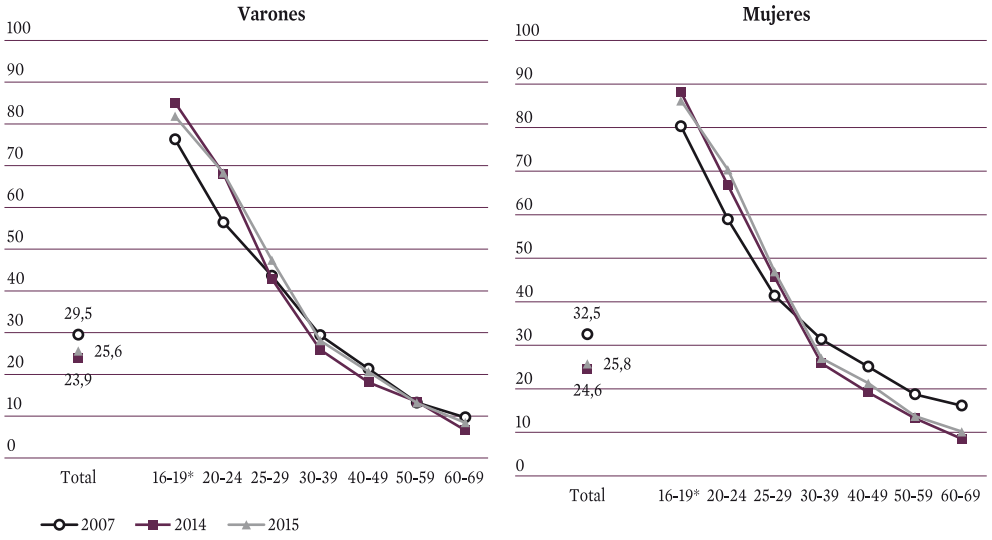
En la afiliación, por su parte, se incluyen los trabajadores afiliados en alta a alguno de los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social, distinguiendo por colectivos los siguientes: afiliados registrados como socios de sociedades (mercantiles, cooperativas u otras entidades societarias) o familiares de socios en su caso, miembros de algún órgano de administración de sociedades y personas físicas. Dentro de estas últimas se distinguen lo que hasta 2014 se venía denominando como autónomos propiamente dichos y ahora se consideran «autónomos personas físicas», los colaboradores familiares, y los que están registrados formando parte de algún colectivo especial de trabajadores (religiosos y colegios profesionales). Los autónomos propiamente dichos eran, a 31 de diciembre de 2015, 1.959.613; de ellos, 409.089 tenían algún asalariado, el 53,5 por 100 solo uno, el 21,3 por 100 dos, y el 25,2 por 100 restante tres o más.

CUADRO II-9. EMPLEO ASALARIADO POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2015
(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, cuartos trimestres)

Tipo contrato y sector (pub./priv.)	2015	Var. 2014/2015		Var. 2013/2014		Var. 2007/2015	
		Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total asalariados	**14.988,8**	**505,7**	**3,5**	**389,7**	**2,8**	**–2.106,2**	**–12,3**
Indefinido	11.142,6	170,6	1,6	212,8	2,0	–683,7	–5,8
Temporal	3.846,2	335,1	9,5	176,8	5,3	–1.422,5	–27,0
Tasa temporalidad	25,7		1,4		0,6		–5,2
Sector privado	**11.988,1**	**432,6**	**3,7**	**371,5**	**3,3**	**–2.137,4**	**–15,1**
Indefinido	8.799,4	151,7	1,8	218,1	2,6	–815,1	–8,5
Temporal	3.188,7	280,9	9,7	153,4	5,6	–1.322,3	–29,3
Tasa temporalidad	26,6		1,4		0,5		–5,3
Sector público	**3.000,7**	**73,1**	**2,5**	**18,2**	**0,6**	**31,2**	**1,1**
Indefinido	2.343,2	18,9	0,8	–5,3	–0,2	131,4	5,9
Temporal	657,5	54,2	9,0	23,4	4,0	–100,2	–13,2
Tasa temporalidad	21,9		1,3		0,7		–3,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO II-6. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD
(Porcentajes, cuartos trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

año con 2007: la crisis ha aumentado la temporalidad entre los jóvenes (entendiendo por tales a los menores de 30 años) de ambos sexos y ha reducido la temporalidad entre las mujeres, gracias al descenso en los tramos por encima de esa edad. Así, la tasa de temporalidad por sexo en 2015 se situó en un 25,6 y un 25,8 por 100 para, respectivamente, los varones y las mujeres, una distancia de 2 décimas frente a las 7 décimas de 2014 y a los 3 puntos de 2007.

Al margen de estos matices, el trazado de la temporalidad indica que esta es más alta en los jóvenes. La expresión en número de personas de estas tasas ayuda a comprender la magnitud del problema: de los 2,2 millones de asalariados menores de 30 años, 1,2 millones trabajaban en 2015 con contrato temporal. Los menores de 30 años suponen el 30,9 por 100 de los temporales, cuando solo son el 13,1 por 100 del empleo.

A su vez, la comparación con las cifras que se observan en la Unión Europea permite obtener varios resultados interesantes, además de observar la persistente posición española en los primeros puestos en cuanto a temporalidad del empleo (tanto en las edades jóvenes como en el total) y la amplia distancia con respecto a la media europea, incluso siendo visible el acercamiento desde el inicio de la crisis. En el total de edades, la tasa española en 2015 era 1,8 veces mayor, esto es, un 80 por 100 mayor, que la del conjunto UE-28; en los menores de 30 años era 1,6 veces mayor (cuadro II-10).

En los últimos quince años la temporalidad de los jóvenes ha crecido en prácticamente todos los países de la Unión Europea (duplicándose en varios de ellos), sin que la crisis haya supuesto, al menos a la altura de 2015, un retroceso. Esto es visible también en España, pero aquí el aumento corresponde solo al periodo 2007-2015, pues anteriormente se observa un descenso de 8,9 puntos, asociado entre otros a las políticas desarrolladas para atajar la excesiva temporalidad desde 1997[4]. Asimismo, si bien es común a todos los países la mayor afectación de la temporalidad entre la población joven, la diferencia por edades venía siendo en España algo menor, resultado lógico al ser los datos más elevados para las personas asalariadas de edades intermedias y mayores. Esto ha cambiado en el último periodo, precisamente porque la crisis la ha reducido entre los mayores y la ha elevado entre los jóvenes: ahora es más del doble en estos últimos. Estos dos hechos subrayan que la excesiva temporalidad en España es un problema general, pero que está tendiendo a agravarse entre los jóvenes.

En cuanto al tipo de jornada, el trabajo a tiempo parcial, que había crecido de manera pareja con el correspondiente a la jornada completa en el año anterior, bajó sensiblemente ese ritmo de crecimiento en 2015, al menos atendiendo a los cuartos trimestres de la EPA. En tales términos se dieron incrementos interanuales de, respectivamente, un 0,8 y un 3,4 por 100, cuando en 2014 esos mismos incrementos fueron un 2,4 y un 2,6 por 100. En el empleo asalariado se observó un comportamiento similar, incluso algo más distanciado, entre el tiempo completo y el tiempo parcial, con mayor incremento del primero. Y ello también a diferencia de lo que se vio en 2014, cuando el tiempo parcial había crecido a mayor ritmo.

El tiempo parcial bajó su ritmo de incremento

4. Este descenso entre 1998 y 2007 solo se aprecia con claridad en Finlandia y Grecia, y de manera ligera en Dinamarca. También se observa en Lituania, Letonia y Rumanía, pero son casos poco comparables dado el bajo nivel de temporalidad que mantienen a lo largo de todo el periodo.

CUADRO II-10. TASAS DE TEMPORALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA, TOTAL EDADES Y MENORES DE 30 AÑOS
(Porcentajes, cuartos trimestres)

Menores de 30 años						Total edades					
	1998		2007		2015		1998		2007		2015
España	**59,2**	**España**	**50,3**	**España**	**56,7**	**España**	**32,9**	**España**	**30,8**	Polonia	27,9
Finlandia	39,2	Polonia	49,6	Eslovenia	56,1	Finlandia	17,7	Polonia	28,4	ESPAÑA	26,2
Francia	33,4	Eslovenia	47,2	Polonia	54,1	Portugal	17,2	Portugal	22,9	Croacia	22,2
Alemania	33,2	Portugal	45,1	Portugal	54,0	Francia	13,8	Holanda	18,4	Portugal	22,2
Suecia	31,0	Alemania	42,2	Croacia	49,3	Grecia	13,4	Eslovenia	18,3	Holanda	21,0
Portugal	30,1	Suecia	40,7	Holanda	45,9	Suecia	12,9	Suecia	16,6	Eslovenia	19,7
Eslovenia	27,7	Holanda	37,5	Suecia	45,2	Holanda	12,7	Francia	15,2	Chipre	18,8
Holanda	24,0	Francia	35,5	Italia	43,7	Alemania	12,3	Alemania	15,1	Suecia	18,5
Grecia	22,3	Italia	30,2	Francia	43,4	Eslovenia	11,5	Chipre	14,2	Francia	17,5
Dinamarca	20,6	Finlandia	29,0	Finlandia	39,1	Dinamarca	10,1	Finlandia	14,1	Finlandia	16,8
Bélgica	18,9	Croacia	28,5	Alemania	38,0	Irlanda	8,8	Croacia	13,4	Italia	14,9
Austria	17,4	Austria	22,3	Luxemburgo	30,0	Italia	8,5	Italia	13,1	Alemania	13,1
Italia	16,7	Bélgica	21,2	Chipre	27,7	Letonia	8,0	Grecia	10,8	Grecia	13,0
Irlanda	13,7	Chipre	21,2	Austria	25,3	Bélgica	7,8	Bélgica	8,5	Hungría	12,1
Lituania	11,0	Grecia	19,4	Bélgica	24,9	Austria	7,8	Rep. Checa	8,5	Luxemburgo	11,7
Reino Unido	9,7	Dinamarca	18,9	Grecia	24,6	Reino Unido	7,0	Austria	8,4	Eslovaquia	11,1
Hungría	9,4	Luxemburgo	18,4	Irlanda	23,0	Rep. Checa	6,7	Irlanda	8,3	Rep. Checa	10,8
Letonia	9,1	Irlanda	14,0	Rep. Checa	22,5	Hungría	6,7	Dinamarca	8,2	Austria	9,6
Polonia	8,5	Hungría	12,4	Dinamarca	21,9	Lituania	6,5	Hungría	7,4	Dinamarca	9,2
Rep. Checa	6,4	Rep. Checa	11,2	Eslovaquia	20,5	Polonia	5,4	Luxemburgo	7,2	Irlanda	9,2
Luxemburgo	6,3	Reino Unido	10,5	Hungría	18,8	Eslovaquia	4,2	Reino Unido	5,9	Bélgica	9,1
Rumanía	6,1	Eslovaquia	8,9	Malta	15,1	Rumanía	3,0	Malta	4,8	Malta	8,4
Eslovakia	5,6	Malta	7,6	Reino Unido	11,4	Luxemburgo	2,9	Eslovaquia	4,7	Reino Unido	6,3
Estonia	2,7	Bulgaria	6,6	Bulgaria	10,4	Estonia	1,6	Bulgaria	4,6	Bulgaria	5,8
		Lituania	5,0	Estonia	9,6			Lituania	3,3	Estonia	4,0
		Letonia	4,7	Letonia	7,8			Letonia	3,1	Letonia	3,9
		Estonia	4,2	Lituania	5,2			Estonia	2,4	Lituania	2,5
		Rumanía	2,9	Rumanía	3,0			Rumanía	1,5	Rumanía	1,3
UE-15	**27,0**	**UE-15**	**32,2**	**UE-15**	**34,4**	**UE-15**	**12,8**	**UE-15**	**14,9**	**UE-15**	**14,6**
		UE-28	**30,8**	**UE-28**	**33,6**			**UE-28**	**14,6**	**UE-28**	**14,7**
Distancias (en veces)											
España / UE jóvenes							2,2		1,6		1,6
España / UE todos							2,6		2,1		1,8
Jóvenes / Todos España							1,8		1,6		2,2
Jóvenes / Todos UE							2,1		2,2		2,4

Fuente: Eurostat.

El resultado de 2015 redujo, pues, el peso del tiempo parcial en el empleo, total y asalariado. No obstante, hay que recordar que el empleo con este tipo de jornada apenas descendió ligeramente en dos años del periodo de crisis y siguió creciendo a pesar de esta en todos los demás ejercicios, en especial desde 2012. En concreto entre

CUADRO II-11. EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO POR TIPO DE JORNADA, 2015
(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, cuartos trimestres)

Empleo (total/asalariado) y tipo jornada	2015	Var. 2014-2015		Var. 2013-2014		Var. 2007-2015	
		Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total empleo	**18.094,2**	**525,1**	**3,0**	**433,9**	**2,5**	**–2.623,7**	**–12,7**
Tiempo completo	15.250,5	501,8	3,4	367,4	2,6	–3.098,5	–16,9
Tiempo parcial	2.843,7	23,3	0,8	66,5	2,4	474,8	20,0
Asalariados	**14.988,8**	**505,7**	**3,5**	**389,7**	**2,8**	**–2.106,2**	**–12,3**
Tiempo completo	12.450,4	480,9	4,0	314,2	2,7	–2.635,0	–17,5
Tiempo parcial	2.538,4	24,8	1,0	75,4	3,1	528,9	26,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

los asalariados, ese peso es ahora más del doble que quince años atrás (8,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2002 y 16,9 por 100 en el mismo trimestre de 2015).

Este mayor peso del tiempo parcial se combina con una creciente involuntariedad. En 2015, según los datos del cuarto trimestre de la EPA, cerca de 1,8 millones de ocupados a tiempo parcial (el 61,9 por 100 del total) afirmó tener este tipo de jornada por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo; en 2011 ese mismo resultado fue un 55,3 por 100 y en 2007 un 31,4 por 100. De hecho, a lo largo del periodo 2007-2015 es visible el crecimiento de este motivo, que reflejaría la involuntariedad en sentido estricto de la jornada parcial y ha pasado a ser mayoritario, por encima de cualquiera otro de los contemplados en la estadística e, incluso, de la suma de estos últimos. No obstante, cabe señalar que en 2015 descendió ligeramente el número de personas que adujeron involuntariedad (9.000 menos, un –0,5 por 100) y creció el resto de motivos

CUADRO II-12. OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVO, 2015
(Miles de personas y porcentajes de variación interanual, cuartos trimestres)

Motivos	2015	Var. 2014-2015		Var. 2013-2014		Var. 2007-2015	
		Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total	2.843,7	23,3	0,8	66,5	2,4	474,8	20,0
No haber podido encontrar trabajo de jornada completa	1.760,1	–9,0	–0,5	32,4	1,9	1.016,0	136,5
Resto motivos	1.083,6	32,3	3,1	34,1	3,4	–541,2	–33,3
Seguir cursos de enseñanza o formación	153,9	6,0	4,1	6,2	4,4	–136,1	–46,9
Enfermedad o incapacidad propia	27,9	1,9	7,3	–2,9	–10,0	–11,6	–29,4
Cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores	261,4	0,9	0,3	2,1	0,8	–56,7	–17,8
Otras obligaciones familiares o personales	144,9	10,4	7,7	15,6	13,1	–155,7	–51,8
No querer trabajo de jornada completa	212,6	11,3	5,6	25,1	14,2	–98,3	–31,6
Otros motivos de tener jornada parcial	276,2	3,8	1,4	–13,8	–4,8	–78,1	–22,0
No sabe el motivo	6,7	–1,9	–22,1	1,8	26,5	–4,7	–41,2

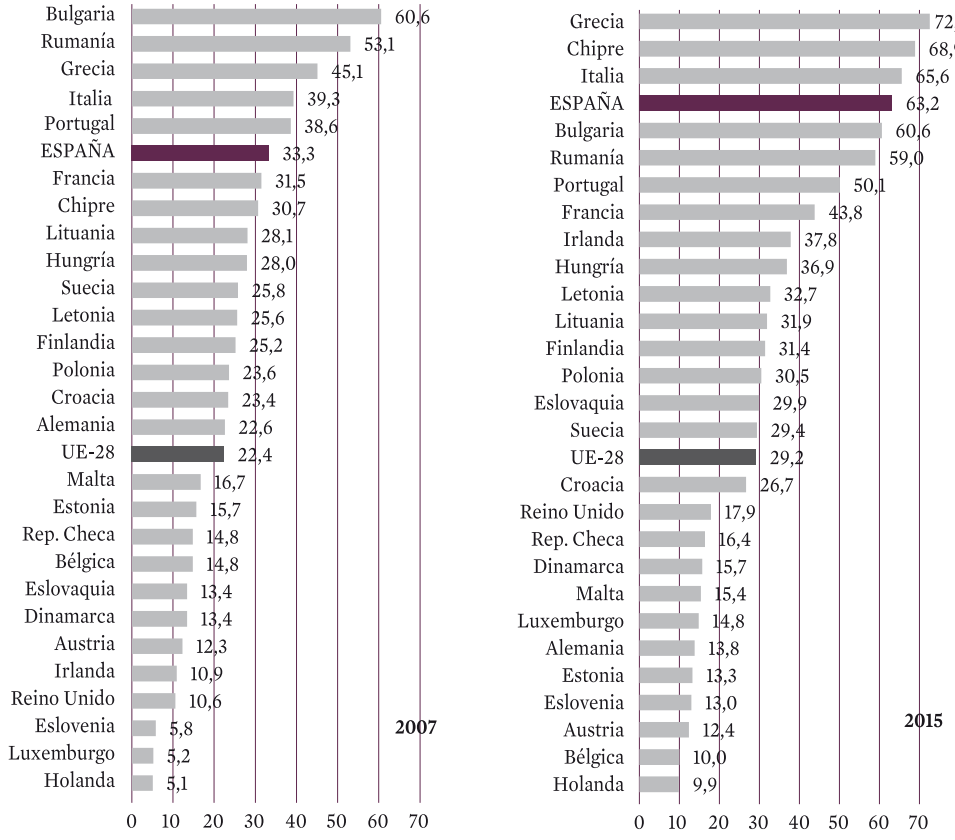
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

(en 32.000 personas, un 3,1 por 100), siendo los mayores aumentos los correspondientes a no querer trabajo a jornada completa y a otras obligaciones familiares o personales, con 11.300 y 10.400 personas más, respectivamente (cuadro II-12).

Como ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria, la involuntariedad en el trabajo a tiempo parcial (gráfico II-7) creció en casi toda la Unión Europea[5] a lo largo de la crisis, y de manera muy notable en un grupo de países, entre ellos España, donde se sitúa ahora por encima del 60 por 100, cuando en 2007 solo superaban el 50 por 100 Rumanía y Bulgaria. En ese año el peso de la involuntariedad fue en España

GRÁFICO II-7. INVOLUNTARIEDAD EN EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007 Y 2015

(Porcentajes, datos anuales)



Los datos comparados de Eurostat que se ofrecen en este gráfico están disponibles solo en promedios anuales. Esto explica la ligera discrepancia existente con los recogidos en el cuadro II-12, referidos al detalle de motivos en España, correspondientes al cuarto trimestre de cada año.
Fuente: Eurostat.

5. Véase nota al gráfico II-7 siguiente en lo relativo a las diferencias entre los datos comparativos europeos y los recogidos solo para España en el cuadro anterior.

un 33,3 por 100 y en la UE-28 un 22,4; en 2015 esos mismos porcentajes fueron, respectivamente, un 63,2 y un 29,2 por 100. No obstante, es destacable el ligero retroceso recogido en 2015 respecto del año anterior (–0,8 puntos en España; –0,4 puntos en el conjunto UE-28), el primero desde 2007.

1.1.2. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

De igual forma que en las anteriores ediciones de esta Memoria, se hará a continuación un repaso a los flujos de entrada y salida del empleo, centrados en los principales datos sobre contratación y despidos, para completar el panorama del mercado de trabajo en el año 2015 y contribuir a la aportación de información útil para aproximar posibles relaciones entre reformas normativas, políticas —activas y pasivas— y resultados del mercado de trabajo.

Las vías de entrada: nuevo crecimiento de la contratación registrada

La principal vía de entrada en el empleo es la contratación registrada. Es preciso recordar que no es la única, dado que solo cubre el empleo asalariado, y solo en tanto se plasme en el registro del SEPE[6], dejando fuera, por tanto, las entradas al empleo que se produzcan en el ámbito del trabajo por cuenta propia. En todo caso, resulta suficiente para el trazado general de las entradas, toda vez que el volumen de entradas relativo a estos supuestos es minoritario, como indica —sin ir más lejos— la medición aproximada de las altas iniciales en el RETA (205.200 afiliados con antigüedad en el régimen inferior a un año a 31 de diciembre de 2015), muy por debajo de los datos que arroja la contratación registrada.

Esta permite, además, estudiar las entradas al empleo y aproximar los movimientos de rotación habidos en el año, ya sea por acumular las personas varios periodos de paro y de empleo (reflejados en sucesivos contratos) en el año, ya sea por cambios de empleo de las personas (que también se reflejarán, en su caso, en distintos contratos).

Pues bien, en los datos de 2015 se observa (cuadro II-13), como en los del año anterior, un alza pronunciada en el número de contratos. Se registraron 18,6 millones de contratos, 1,9 millones más (un 11,1 por 100 más) que en el año anterior. El incremento correspondiente a los contratos temporales e indefinidos arrojó porcentajes de variación interanual más parejos que en 2014, aunque con un dato de nuevo menor en los temporales, 11,1 por 100, frente a 11,8 por 100 en los indefinidos. El aumento de estos últimos fue, así, más limitado que en el año anterior, por la menor intensidad en el incremento de los contratos nuevos (10,1 por 100, frente al 27,3 por 100). Estas cifras dieron como resultado los mismos pesos relativos de la contratación indefinida y

6. Lógicamente, la estadística del SEPE no recoge las incorporaciones a la función pública ni otros contratos administrativos, aunque comporten trabajo remunerado por cuenta ajena. Evidentemente, la estadística tampoco alcanza a los contratos ordinarios de trabajo que no se registran.

CUADRO II-13. CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES, 2007 Y 2014-2015

(Miles de contratos, acumulados anuales. Evolución y peso de cada modalidad en el periodo 2007-2015)

	Miles de contratos			Variación anual (% sobre año anterior)								Peso relativo (% sobre el total año)								
Modalidad	**2007**	**2014**	**2015**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Total	**18.622,1**	**16.727,1**	**18.576,3**	**–10,9**	**–15,5**	**2,8**	**0,1**	**–1,3**	**3,9**	**13,1**	**11,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
*Total sin hogar**								*–4,6*	*7,4*								*100,0*			
Indefinido	**2.220,4**	**1.350,3**	**1.509,2**	**–14,3**	**–31,0**	**–6,4**	**–9,6**	**29,1**	**–20,8**	**19,0**	**11,8**	**11,9**	**11,5**	**9,4**	**8,5**	**7,7**	**10,1**	**7,7**	**8,1**	**8,1**
Inicial	1.318,2	935,8	1.030,5	–11,5	–31,2	–3,8	–6,2	59,8	–29,1	27,3	10,1	5,3	5,3	4,3	4,0	3,8	7,3	5,0	5,6	5,5
Conversión	902,2	414,5	478,7	21,3	6,9	–22,0	–5,0	–14,1	1,0	3,7	15,5	2,0	2,7	3,4	2,6	2,5	2,8	2,7	2,5	2,6
*Indef. sin hogar**								*–2,2*	*4,5*								*7,9*			
Temporal	**16.401,7**	**15.376,8**	**17.067,1**	**–10,4**	**–13,5**	**3,8**	**1,0**	**–3,9**	**6,6**	**12,6**	**11,0**	**88,1**	**88,5**	**90,6**	**91,5**	**92,3**	**89,9**	**92,3**	**91,9**	**91,9**
Obra o servicio	6.863,5	6.680,7	7.334,8	–9,7	–11,7	2,8	–0,4	–1,6	7,7	12,6	9,8	36,9	37,3	39,0	39,0	38,8	38,7	40,1	39,9	39,5
Eventual	7.673,4	6.883,2	7.722,4	–13,5	–17,7	5,2	2,4	–4,0	7,5	13,2	12,2	41,2	40,0	39,0	39,9	40,8	39,7	41,1	41,2	41,6
Interinidad	1.491,8	1.455,2	1.581,7	2,9	–2,2	4,3	1,2	–11,6	–3,9	8,0	8,7	8,0	9,2	10,7	10,9	11,0	9,8	9,1	8,7	8,5
Formación	109,4	139,9	174,9	–27,8	–22,1	–4,0	1,7	0,9	75,1	31,8	25,1	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8	0,9
Prácticas	81,0	62,6	82,9	–22,5	–31,1	9,8	8,5	–19,1	16,3	29,2	32,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Otros	182,7	155,2	170,4	1,2	–9,1	–11,4	–2,8	0,8	5,5	7,7	9,8	1,0	1,1	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9
*Temp. sin hogar**								*–4,8*	*7,7*								*92,1*			

* El RD 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: SEPE, *Estadística de contratos (vol. II)*, diciembre de varios años, y *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar*.

temporal en el total registrado en el año, con un 8,1 y un 91,9 por 100, respectivamente, sobre ese total.

Se trata de un volumen de contratos cercano ya a los que se recogían antes de la crisis, pero con más temporales y menos indefinidos: el total firmado en 2015 (nuevos y conversiones) fue inferior al de 2007 en solo 45.800 contratos; en el caso de los indefinidos la diferencia entre 2015 y 2007 arrojó un descenso de 711.200, y en el de los temporales un aumento de 665.400.

El aumento total en los contratos temporales en 2015 mostró, a diferencia del año anterior, un incremento del contrato eventual algo mayor que el de obra o servicio, aunque en estas dos grandes figuras (que representan más del 80 por 100 del total registrado) las cifras hablen de aumentos elevados en el año (con incrementos del 12,2 y el 9,8 por 100, respectivamente). El contrato de interinidad prosiguió creciendo a buen ritmo en 2015, consolidando la nueva tendencia que se observó en el año anterior y en contraste con la del periodo 2008-2013. En total se celebraron 7,7 millones de contratos eventuales, 7,3 millones de contratos por obra o servicio determinado y 1,6 millones de contratos de interinidad.

Los contratos de formación y prácticas, por su parte, volvieron a arrojar datos de aumento muy pronunciado con, respectivamente, un 25,1 y un 32,4 por 100 de contratos registrados más que en 2014. En total se registraron 174.900 y 82.900 nuevos contratos de cada una de estas dos modalidades, con un volumen ya mayor, en el caso del contrato de formación, al que se registró en 2007, aunque aún no alcance el 1 por 100 del volumen total de contratos celebrados en el año.

Evolución de la contratación indefinida: el contrato para emprendedores

La contratación indefinida inicial tuvo en 2015, como ya se ha explicado, un incremento considerable, pero inferior al de 2014. Estos contratos crecieron un 10,1 por 100 en 2015, mientras que en el año anterior el aumento había sido del 27,3 por 100; en todo caso, es un dato superior al recogido en 2013 (4,5 por 100)[7] y prosigue la tendencia al aumento a buen ritmo, en contraposición al descenso ininterrumpido que se dio entre 2008 y 2012, ambos inclusive. Despegó, por otro lado, el ritmo de las conversiones, con un incremento del 15,5 por 100, muy por encima del 3,7 por 100 que se había obtenido en el año anterior, y en contraste con las caídas recogidas entre 2010 y 2012.

La modalidad de apoyo a emprendedores acumuló 129.400 contratos en 2015, lo que supone cerca de un 31 por 100 más que en 2014, cuando en ese año el incremento estuvo en torno al 19 por 100. Se trata, pues, de un aumento muy importante, que refleja además una trayectoria fuertemente creciente (en 2013 el incremento fue del 12 por 100), pero todavía se trata de un número de contratos muy por debajo de la

7. Es decir, descontando el efecto estadístico en los contratos del reencuadramiento de los afiliados al anterior Régimen Especial de Hogar que se explica al pie del cuadro II-13.

anterior modalidad «de fomento», lo cual vuelve a sugerir la conveniencia de explorar otras formas de impulsar la contratación indefinida y, con ella, una mayor estabilidad en el empleo.

Cabe reiterar, con las cifras de 2015, que el uso del contrato de emprendedores no parece venir aparejado al uso de los incentivos fiscales que lo acompañan en determinados supuestos, toda vez que los celebrados sin deducciones fiscales fueron 125.100, lo cual supuso, como en el año anterior, nada menos que el 97 por 100 del total. A su vez, la ausencia de acogimiento a ese incentivo subraya la importancia de la vida media de estos contratos que, como es sabido, pueden resolverse sin coste dentro del primer año de vigencia. Sería por tanto conveniente recoger datos significativos sobre esta cuestión en la información estadística oficial, extremo que ya se recomendó en la anterior edición de la Memoria del CES.

El número de contratos indefinidos celebrados es, en todo caso, creciente, y cabe reiterar que registrar 1,5 millones de estos contratos en el contexto de una creación de empleo asalariado cifrada en medio millón de personas (y en torno a 170.600 personas si se atiende solo a la creación de empleo asalariado indefinido en la EPA) es un dato sin duda positivo. Pero la contratación laboral continúa presidida por un predominio del uso de los contratos temporales (gráfico II-8), incluso a largo plazo, puesto que crecen más deprisa en todos los contextos de creación de empleo[8] y parecen haber acusado menos la crisis, a pesar de que la destrucción de empleo ha sido mayor en el caso del temporal. Predominio este que no parece explicarse solo por las características del sistema productivo.

Cabe apuntar que, incluso tras el efecto de la crisis, el despegue en la contratación indefinida que supuso el AIEE[9] se ha mantenido casi por completo, mientras que el obtenido con la reforma de 2006[10] no lo ha logrado, probablemente porque se truncó con la irrupción de la crisis. Esto mueve a recordar también la consideración sobre la importancia de las conversiones en el proceso de la contratación indefinida, y a subrayar la estabilidad en el número de las que se recogen cada año en los más recientes, pese al cambio en el esquema de incentivos. Tal comportamiento sugiere que con frecuencia se retiene (a través de la conversión en indefinido) a trabajadores previamente contratados de manera temporal, haya o no incentivos a esa conversión. Desde

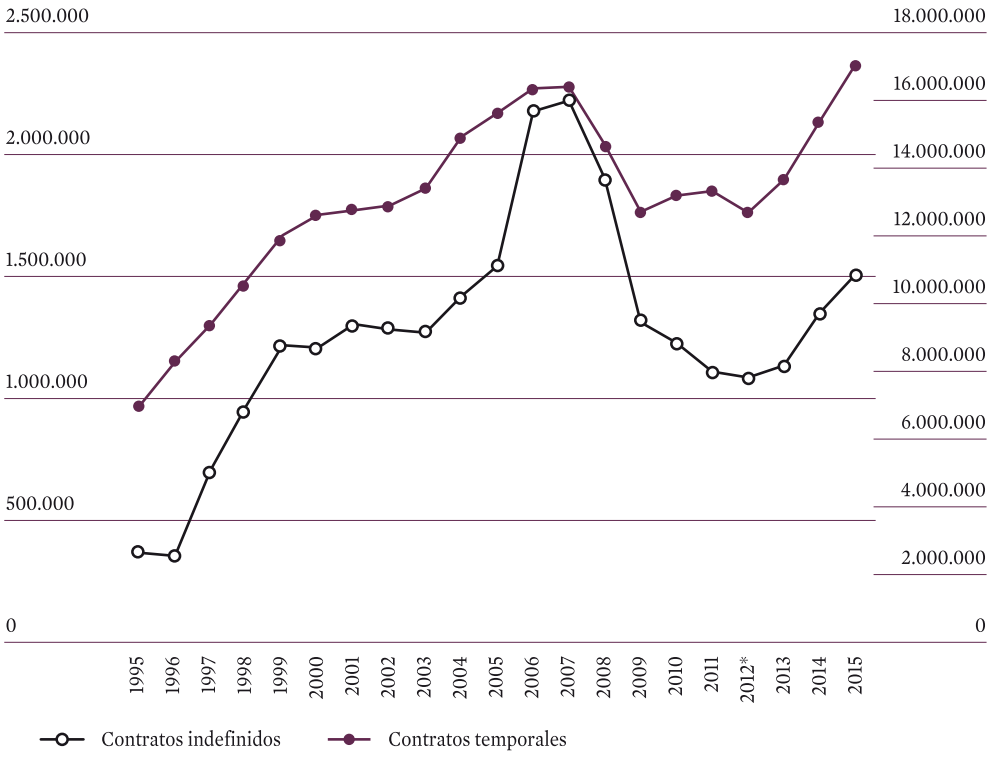
8. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, asociada a los efectos de los incentivos a la contratación indefinida desde 1997, véase este mismo apartado en la Memoria CES 2014 (págs. 255-257).

9. Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), firmado en la sede del CES el 28 de abril de 1997 por CEOE-CEPYME, CCOO y UGT. Su contenido se plasmó en dos Reales Decretos-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.

10. Acuerdo tripartito para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (AMCE), firmado el 9 de mayo de 2006 entre el Gobierno, CEOE-CEPYME, CCOO y UGT. Su contenido se plasmó en el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, con el mismo nombre.

un punto de vista económico, esto se asocia a la adquisición de competencias específicas a través del desempeño laboral, siempre que tal adquisición suponga un incremento de la productividad del trabajador y que este incremento, a su vez, haga mayor el beneficio de retenerle con un contrato indefinido que el eventual coste de despedirlo, al que se sumarían los de reclutamiento y formación en el puesto del siguiente ocupante; ello relativiza el efecto de los distintos incentivos legales asociados a la conversión y, sobre todo, indica la presencia de un elevado «peso muerto»[11] en los incentivos a la contratación indefinida.

GRÁFICO II-8. EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL
(Acumulados anuales. Contratos indefinidos, escala izquierda, y temporales, escala derecha)



* Excluidos los contratos originados por trasvase del régimen de Hogar que se explica en el cuadro II-13: 347.400 indefinidos y 124.700 temporales.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series;* SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

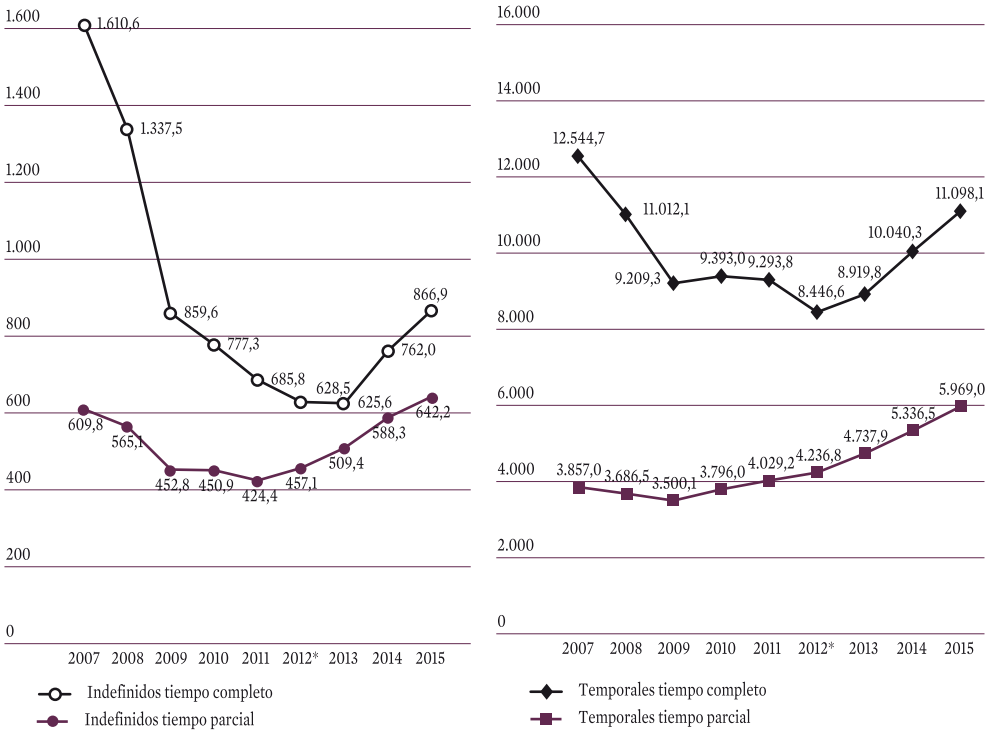
11. Es decir, el hecho de que parte de las personas o empresas que se benefician de un incentivo relacionado con las políticas activas de empleo habría obrado igual sin ese incentivo. Aquí se trataría en concreto de conversiones a contratos indefinidos que se habrían celebrado igual sin incentivos. Véase al respecto el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo* (págs. 59 y ss.).

Nuevo aumento en los contratos a tiempo completo y a tiempo parcial

El contrato a tiempo parcial volvió a crecer con fuerza en 2015 (11,6 por 100), aunque algo menos que en el año anterior (12,9 por 100), alcanzando la cifra de 6,6 millones de contratos, 0,7 millones más que en 2014; el contrato a tiempo completo creció también de manera considerable (10,8 por 100), pero menos que en 2014 (13,2), cerrando el acumulado anual de 2015 en casi 2 millones de contratos, 1,2 millones más que en el año anterior (gráfico II-9).

Como ya ocurriera en 2014, los indefinidos dieron un ritmo de crecimiento más elevado, pero solo en jornada completa (13,8 frente a 10,8 por 100 en, respectivamente, indefinidos y temporales a tiempo completo en el acumulado de 2015), mientras que en el tiempo parcial el incremento de los indefinidos, aunque notable (9,2 por 100), estuvo por debajo del correspondiente a los temporales (11,9 por 100). Estas cifras, en todo caso, apenas modificaron el peso de los contratos indefinidos en cada tipo de jornada: un 9,7 por 100 en el caso del tiempo parcial, dos décimas menos que

GRÁFICO II-9. CONTRATOS POR JORNADA Y DURACIÓN, 2007-2015
(Totales anuales en miles)



* Excluidos los contratos originados por trasvase del régimen de Hogar que se explica en el cuadro II-13.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series*, y SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar*.

en 2014, y un 7,2 por 100 en el tiempo completo, una décima más que en ese año. En el tiempo parcial se registraron 6 millones de temporales y 0,6 millones de indefinidos, y en la jornada completa 11,1 y 0,9 millones, respectivamente. El número de contratos temporales a tiempo parcial es ya muy superior al que se recogía cada año antes de la crisis (con un 54,8 por 100 de contratos más en 2015 que en 2007) y el de indefinidos también está ligeramente por encima (5,3 por 100 más que en ese año). En la jornada completa el número de indefinidos sigue claramente por debajo (46,2 por 100 menos que en 2007), mientras que el de temporales se va acercando progresivamente, aunque aún hay un 11,5 por 100 menos que en 2007. Así, faltaría sobre todo recuperar el ritmo en la contratación indefinida a tiempo completo.

El crecimiento de los contratos temporales no supuso una menor duración media de los mismos en 2015. En el total de los temporales la duración media fue de 53,4 días, prácticamente igual que en 2014, aunque cabría anotar una duración ligeramente más baja en los de obra o servicio, que pasaron a presentar un promedio de 51,4 días. El contrato eventual mantuvo sin cambios significativos su duración media, cifrada en 41,9 días en 2015, y el de interinidad se mantuvo, con 27,8 días, por debajo del mes.

Sin cambio en la duración media en días de los contratos temporales

En el acumulado de 2015 (cuadro II-14) se registraron 4,6 millones de contratos temporales con duración de una semana o menos; esto supone un 26,9 por 100 de los registrados, continuando así cierta tendencia, si bien ligera, a un mayor peso de las duraciones más cortas, que supusieron un 26,1 por 100 en 2014 y un 25,2 por 100 en 2013.

El contrato eventual, que agrupa casi la mitad de todos los contratos temporales registrados, tuvo una distribución de frecuencias en 2015, como en los años anteriores, tendente al crecimiento de las duraciones más cortas, que se acercan progresivamente a la mitad de los celebrados. El 43,7 por 100 se firmó con una vigencia inferior o igual a 7 días en 2015, 1,3 puntos más que en 2014 (acumulando desde 2012 un mayor peso en el total de 5,4 puntos porcentuales). Si se atiende al total de eventuales celebrados hasta un mes, el peso de las duraciones cortas se cifró en 2015 en un 68,1 por 100. Este porcentaje es algo menor que el que se obtuvo en 2014 (0,6 puntos menos), pero ello se debe enteramente al descenso en el peso sobre el total de las vigencias entre 15 días y un mes, lo cual hablaría en todo caso de un desplazamiento de las duraciones de cortas (hasta un mes) hacia muy cortas (hasta una semana).

En los contratos formativos, que tienen normada su duración mínima, volvió a darse una mayor frecuencia de las vigencias entre 3 y 6 meses[12] en los contratos de prácticas (el 64,2 por 100) y de entre 6 y 12 meses en los de formación (el 71,2 por 100),

12. Recuérdese que cada tramo recoge la duración máxima expresada, de manera que en el tramo 3-6 meses están incluidas las duraciones de 6 meses y en el de 6-12 meses las de 12 meses, es decir, las de un año. Esto es relevante para entender la distribución en el cuadro de las duraciones en algunos casos, como el del contrato de formación, que tienen un mínimo legal de 12 meses, o de 6 meses si se establece por convenio.

CUADRO II-14. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2015
(Acumulado anual. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

Modalidades de contratos temporales	Total 2015 (número)	Distribución por duraciones en 2015 (% sobre el total de cada modalidad)								Duración (núm. medio días)			
		≤ 7 días	7-15 días	15 días -1 mes	1-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	>12 meses	Indeterminado	2015	2007-13	2013-14	2014-15
Obra o servicio	7.334.750	10,7	1,8	1,9	2,3	1,5	1,4	0,2	80,2	51,4	–38,2	0,4	–2,8
Eventual	7.722.400	43,7	7,9	16,5	19,1	10,9	2,0	0,0		41,9	–21,6	–2,3	0,3
Interinidad	1.581.739	24,0	7,1	8,5	4,9	2,6	0,7	0,1	52,1	27,8	–9,0	1,1	0,2
Temporal discap.	20.706						96,2	3,8		365,1	–5,8	–0,6	0,0
Relevo	14.811	0,6	0,2	0,4	1,2	1,9	5,0	90,6		1.128,2	–255,2	43,3	–5,9
Jubilación parcial	26.155	0,7		0,0	0,1	0,2	1,4	81,7	15,9	1.256,8	–212,5	–4,1	–13,3
Sust. jubilac. 64	724						98,5	1,5		360,1	–2,0	3,2	–3,4
Prácticas	82.886					64,2	29,6	6,2		259,7	10,4	–15,4	10,5
Formación	174.923					27,4	71,2	1,4		309,2	126,4	–10,2	–8,2
Otros	108.021	50,7	5,6	3,8	2,4	7,4	5,2	1,0	23,9	57,3	–8,5	–4,1	–15,6
Total	**17.067.115**	**26,9**	**5,1**	**9,1**	**10,1**	**6,5**	**2,6**	**0,3**	**39,5**	**53,4**	**–25,3**	**–0,1**	**0,1**

Los promedios de duración en los contratos susceptibles de celebración en plazos largos y/o con cifras bajas de registro están sometidos a fuertes variaciones sin significación estadística. Por otro lado, hay que tomar con cautela los resultados en media de días de esta distribución, dada la alta frecuencia de las duraciones indeterminadas en los contratos por obra o servicio y en los de interinidad, circunstancia con un impacto importante en el total de los contratos temporales: en concreto, un 39,5 por 100 de los registrados en 2015 tenía una duración indeterminada.
Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos. Vol. II. Datos acumulados.*

aunque de manera algo menos concentrada que en el año anterior; sigue siendo minoritario el peso de los que se registran con una duración mayor de un año: un 1,4 por 100 en los de formación y un 6,2 por 100 en los de prácticas.

Nuevo descenso en el total de salidas del empleo

Para estudiar las «salidas» del empleo, los datos más amplios y completos proceden de las altas, iniciales y sucesivas, de beneficiarios de prestaciones por desempleo, tanto en el nivel contributivo como en los subsidios. Pero hay que recordar, como es habitual en la Memoria del CES, que esto no representa el total de las salidas del empleo, dado que no se recogerán a quienes no accedan a ellas, porque no reúnan los requisitos para ello o porque no las soliciten y, sobre todo, dado que esta fuente no proporciona información sobre las salidas del empleo hacia la inactividad, de manera 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, ya se insistió en la anterior edición que en la estadística de prestaciones haría falta desagregar los supuestos comprendidos en los despidos objetivos. Para proceder a valorar las distintas reformas normativas operadas y, desde luego, para conocer las implicaciones para las personas y para las empresas de cada alternativa y evaluar su funcionamiento en la práctica, sería recomendable que se detallasen

los acogidos a cada una de las causas establecidas en el artículo 52 del ET donde, como es sabido, se recogen las relacionadas con necesidades de naturaleza empresarial (económicas, técnicas, organizativas y productivas) junto con otras relacionadas con el trabajador.

Hechas estas precisiones, cabe apuntar, con los datos disponibles para 2015, que se volvió a dar un descenso (–3,4 por 100) en el número de salidas calculadas a partir de las altas en prestaciones (cuadro II-15), aunque en este año algo menos pronunciado que en 2013 y en 2014 (–4,1 y –5,8 por 100, respectivamente). En todo caso, es un descenso considerable, acorde con el cambio de tendencia en el mercado de trabajo, esto es, con la consolidación de cifras significativas de creación de empleo.

En el contexto del citado aumento en el peso de los contratos temporales más cortos, aunque también por el claro descenso en los despidos, individuales y colectivos, la finalización del contrato temporal volvió a crecer en 2015, en términos relativos, como causa de salida del empleo sobre el total de las contempladas. Supuso en el total del año un 82,6 por 100 de las salidas aproximadas a través de los datos de altas en prestaciones, 1,9 puntos más que en 2014. De hecho, a excepción de 2008 y 2009, donde se produjeron fuertes salidas de empleo por despidos y creció mucho el número de extinciones colectivas, el peso de las finalizaciones de contrato temporal no ha dejado de crecer. Esto apunta, como se viene señalando en esta Memoria, al efecto de la denominada rotación, y más en concreto a la presencia de personas que combinan en el año periodos de empleo con periodos de paro. De hecho, al comparar las altas iniciales con las sucesivas en la prestación contributiva por fin de contrato temporal, las primeras resultan bastante menos que las segundas, lo que indicaría cierto grado de rotación: 702.100 frente a 1.398.900 altas en uno y otro caso en 2015. En el subsidio por insuficiencia de cotización para el acceso a la contributiva, las altas iniciales por esta causa ascendieron a 311.300 y las sucesivas a 337.100 en 2015, siendo las segundas, de nuevo, indicativas de personas con episodios de rotación empleo-paro, pero también las primeras, que hablan de una débil inserción en el empleo de un número considerable de personas.

Mayor peso del fin del contrato temporal y rotación empleo-paro

Los despidos individuales volvieron a descender en 2015, aunque lejos del extraordinario descenso que se recogió en el año anterior. La bajada se situó en un 11,4 por 100, concentrándose claramente en los que invocaron causas objetivas[13], cuyo número, 158.900, fue un 26,3 por 100 inferior al de 2014. Las altas en prestaciones por despido individual acogidas a la

Menos despidos objetivos y menos extinciones colectivas

13. Sigue echándose en falta, como se ha expuesto repetidamente, 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 ET].

Ley 45/2002, por el contrario, solo se redujeron un 1,2 por 100, estando todavía cerca de las 300.000. A su vez, los despidos colectivos, es decir, las extinciones recogidas en procedimientos colectivos de regulación de empleo y de procesos concursales, volvieron a descender, como en el año anterior, de manera muy pronunciada en 2015 (–45,9 por 100), situando el total de despidos de esta naturaleza en 31.500, lejos ya de las cifras crecientes recogidas desde los primeros años de la crisis y hasta 2010. Este comportamiento evidencia que el mercado de trabajo está efectivamente en otra etapa, ya de salida de la crisis.

Menos afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo

La estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo (gráfico II-10) también muestra un descenso en los trabajadores afectados por despidos (–31,5 por 100), así como en el resto de trabajadores afectados por estos procedimientos en los supuestos de reducción de jornada (–56,6 por 100) y de suspensión temporal de empleo (–32,5 por 100). Esta tendencia a la baja, que se viene dando desde 2013, supuso que el número

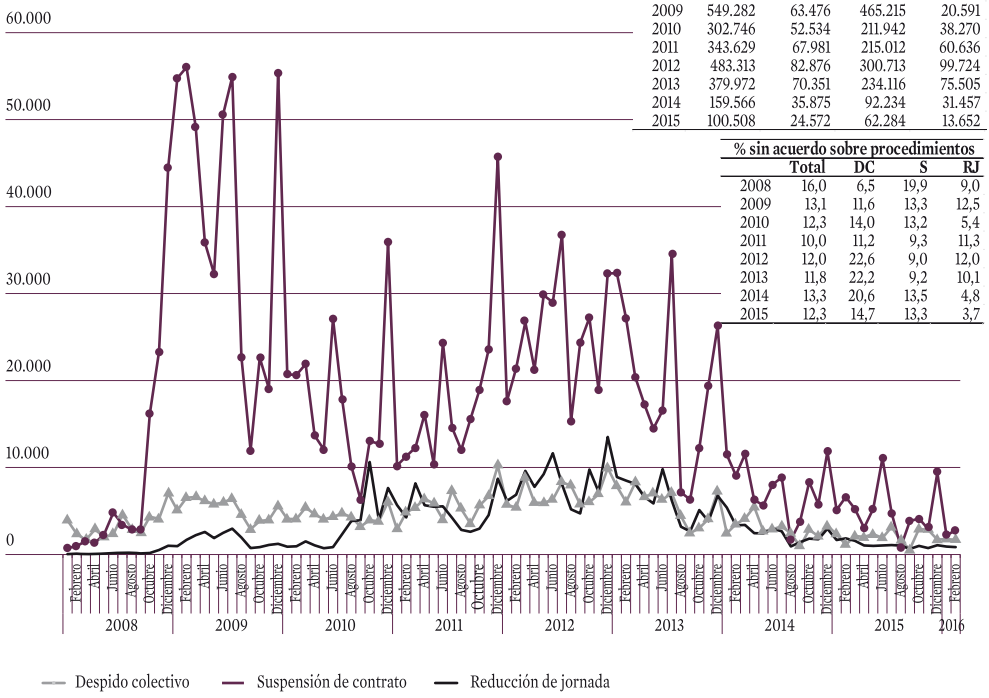
CUADRO II-15. ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA, 2014-2015
(Miles de altas, acumulado anual altas iniciales y sucesivas; variaciones interanuales en porcentajes)

Causas de alta/reanudación (contributiva y subsidio)	2014	2015	Var. 2014/2015
1. Cese por despido individual	529.877	469.406	–11,4
Causa no especificada al SEPE(1)	299.545	295.860	–1,2
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	215.651	158.883	–26,3
Resto despidos	14.681	14.663	–0,1
2. Regulación de empleo	1.804.970	949.307	–47,4
Despidos colectivos(2)	58.233	31.502	–45,9
Suspensión, reducción jornada y desempleo parcial	1.746.737	917.805	–47,5
3. Finalización de contrato temporal	2.845.540	2.812.819	–1,1
4. Inactividad prod. (f-discontinuos)	359.918	357.622	–0,6
5. Otras causas	2.689.672	2.378.701	–11,6
Mayores 55 (subsidio)	229.378	237.666	3,6
Renta agraria (subsidio)	196.968	220.272	11,8
Agotamiento contributiva y otras (subsidio)(3)	1.569.840	1.265.279	–19,4
Finalización periodo de prueba	76.245	80.816	6,0
Resolución voluntaria	14.474	10.389	–28,2
Causas específicas y otras causas(4)	602.767	564.279	–6,4
Total(5)	**8.229.977**	**6.967.855**	**–15,3**
Salidas(6)	**3.524.369**	**3.404.932**	**–3,4**

(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 extinciones en procedimientos colectivos de regulación de empleo y despidos en el proceso concursal.
(3) Incluye acceso por agotamiento de contributiva y otras causas específicas (emigrantes retornados, liberados de prisión y otros colectivos; todas con un peso marginal dentro de esta rúbrica). No incluye el programa PREPARA.
(4) En prestación contributiva, incluyendo otras causas de reanudación, y en subsidio.
(5) No incluye programa PREPARA.
(6) Incluye: Cese por despido individual, despidos colectivos, finalización contrato temporal, finalización periodo de prueba y resolución voluntaria.
Fuente: elaboración propia con los datos del *Anuario de Estadísticas del MEYSS,* 2015.

GRÁFICO II-10. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN TIPO DE MEDIDA, 2008-2015

(Totales mensuales* y acumulados anuales. Peso de los no pactados en el acumulado anual)



Acumulado anual trabajadores, total procedimientos				
	Total	DC	S	RJ
2008	148.088	40.572	104.841	2.675
2009	549.282	63.476	465.215	20.591
2010	302.746	52.534	211.942	38.270
2011	343.629	67.981	215.012	60.636
2012	483.313	82.876	300.713	99.724
2013	379.972	70.351	234.116	75.505
2014	159.566	35.875	92.234	31.457
2015	100.508	24.572	62.284	13.652

% sin acuerdo sobre procedimientos				
	Total	DC	S	RJ
2008	16,0	6,5	19,9	9,0
2009	13,1	11,6	13,3	12,5
2010	12,3	14,0	13,2	5,4
2011	10,0	11,2	9,3	11,3
2012	12,0	22,6	9,0	12,0
2013	11,8	22,2	9,2	10,1
2014	13,3	20,6	13,5	4,8
2015	12,3	14,7	13,3	3,7

* Los datos mensuales se recogen en el gráfico. Los acumulados anuales y el porcentaje de los no pactados se recogen en la tabla.
Fuente: MEYSS, *Principales Series*.

total de afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo en 2015 fuera de 100.000 personas en números redondos, cuando en 2009 habían sido 550.000 (y 160.000 en 2014); ello, además, con una reducción aún mayor del número de empresas, algo menos de 6.000 en 2015 frente a 11.000 en 2014. El número de extinciones en el último año se situó en 25.000; los afectados por suspensiones, en 62.000, y los sujetos a reducciones de jornada, en 14.000. Por otro lado, y este es un dato remarcable, descendió la proporción de despidos en procedimientos iniciados sin acuerdo entre las partes, que se situó en un 14,7 por 100, claramente por debajo de los datos obtenidos en los años anteriores, especialmente en 2012 y 2013, aunque aún por encima de los correspondientes al periodo 2008-2011.

Causas de los procedimientos de regulación de empleo: predominio de las económicas

Como ya se apuntó en la anterior edición de esta Memoria, es interesante observar, en los datos anuales sobre los procedimientos de regulación de empleo, cómo van

CUADRO II-16. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2013-2015
(Acumulados anuales y porcentajes de cada causa sobre el total en cada tipo de ERE)

Número de trabajadores afectados

	Total			Despidos colectivos			Suspensión de contrato			Reducción de jornada		
Causa alegada	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Total	**379.972**	**159.566**	**100.522**	**70.351**	**35.875**	**24.572**	**234.116**	**92.234**	**62.298**	**75.505**	**31.457**	**13.652**
Económicas	224.370	93.380	47.471	56.364	26.424	17.350	109.137	43.572	20.271	58.869	23.384	9.850
Pérdidas actuales	102.012	52.952	28.146	32.443	19.363	13.165	40.802	21.898	9.565	28.767	11.691	5.416
Disminución del nivel de ingresos o ventas	56.396	18.531	9.538	11.506	2.270	1.507	29.954	9.814	5.492	14.936	6.447	2.539
Previsión de pérdidas	3.988	754	613	1.130	65	58	2.500	472	377	358	217	178
Administración pública: insuficiencia presupuestaria	437	–	68	437	–	68	–	–	–	–	–	–
Otras	61.537	21.143	9.106	10.848	4.726	2.552	35.881	11.388	4.837	14.808	5.029	1.717
Técnicas	10.832	1.931	2.034	586	413	217	9.694	1.389	1.785	552	129	32
Organizativas	33.942	11.631	9.507	3.500	3.658	3.217	27.849	6.492	5.986	2.593	1.481	304
De producción	108.586	50.112	39.870	9.657	5.235	3.632	85.466	38.446	32.777	13.463	6.431	3.461
Fuerza mayor	2.242	2.512	1.640	244	145	156	1.970	2.335	1.479	28	32	5

Porcentajes sobre el total

	Total			Despidos colectivos			Suspensión de contrato			Reducción de jornada		
Causa alegada	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Económicas	59,0	58,5	47,2	80,1	73,7	70,6	46,6	47,2	58,5	78,0	74,3	72,2
Pérdidas actuales	26,8	33,2	28,0	46,1	54,0	53,6	17,4	23,7	33,2	38,1	37,2	39,7
Disminución del nivel de ingresos o ventas	14,8	11,6	9,5	16,4	6,3	6,1	12,8	10,6	11,6	19,8	20,5	18,6
Previsión de pérdidas	1,0	0,5	0,6	1,6	0,2	0,2	1,1	0,5	0,5	0,5	0,7	1,3
Administración pública: insuficiencia presupuestaria	0,1	–	0,1	0,6	–	0,3	–	–	–	–	–	–
Otras	16,2	13,3	9,1	15,4	13,2	10,4	15,3	12,3	13,3	19,6	16,0	12,6
Técnicas	2,9	1,2	2,0	0,8	1,2	0,9	4,1	1,5	1,2	0,7	0,4	0,2
Organizativas	8,9	7,3	9,5	5,0	10,2	13,1	11,9	7,0	7,3	3,4	4,7	2,2
De producción	28,6	31,4	39,7	13,7	14,6	14,8	36,5	41,7	31,4	17,8	20,4	25,4
Fuerza mayor	0,6	1,6	1,6	0,3	0,4	0,6	0,8	2,5	1,6	0,0	0,1	0,0

Fuente: *Anuario de Estadísticas del MEYSS 2015.*

evolucionando las causas en las que se basan, dado que en ellas se refleja un trasfondo económico, no siempre asociado solo a la crisis, y máxime una vez que esta parece haber concluido en lo que hace a su efecto sobre las salidas del empleo. No obstante, dado el cambio radical en la estadística a raíz de la nueva regulación normativa en 2012, es aconsejable mantener cierta cautela en ese examen, toda vez que los datos de los tres ejercicios disponibles muestran una variabilidad considerable en la estructura cuantitativa de los afectados por causas.

De cualquier forma, hay datos de interés en la distribución en 2015 y en la evolución desde 2013 (cuadro II-16), como la reducción del peso de las causas económicas y el ascenso en las de producción, que se acerca ya al nivel alcanzado por las primeras, aunque siguen siendo predominantes estas. Hay además varios matices asociados a los diferentes supuestos en las causas económicas, principalmente entre extinciones y reducciones de jornada, por un lado, y suspensión temporal, por otro. Siempre dentro de las causas económicas, cabe anotar, así, que representan la mayor parte del total (70,6 por 100 en las extinciones y 72,2 por 100 en las reducciones de jornada), pero la mayoritaria en las extinciones es la de las pérdidas actuales (53,6 y por 100), mientras que en la reducción de jornada, aunque también es la más frecuente (39,7 por 100), se ve acompañada de causas relacionadas con la producción (25,4 por 100) y, aunque parece que cada vez con menor intensidad, del conjunto denominado «otras causas» (12,6 por 100).

1.2. POLÍTICA DE EMPLEO

El análisis de la política de empleo se abordará considerando la situación actual de incipiente crecimiento económico y del empleo, tanto en España como en la Unión Europea, en el que, sin embargo, persisten tasas de desempleo elevadas, que es necesario reducir. El reto para la política de empleo sigue siendo atender al gran volumen de población desempleada.

En este sentido se han adoptado distintas medidas a lo largo del año, que han seguido la línea de continuidad en el enfoque de la política de empleo surgido en el contexto de respuesta a la crisis, pero cuya efectividad, a tenor de los datos, está en el centro del debate.

1.2.1. Nuevas orientaciones de empleo de la Unión Europea

La economía europea en 2015 daba muestras de recuperación al tiempo que el empleo mantenía la senda de crecimiento iniciada en 2013. En este contexto, más halagüeño que el de los años precedentes, la nueva Comisión presentó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2015 (EPAC), dando comienzo así al nuevo Semestre Europeo. En él se daba cuenta de estos avances en la Unión Europea, al tiempo que se planteaban las orientaciones necesarias para lograr el afianzamiento de los mismos. Concretamente, se recomendaba avanzar hacia una política social y

de empleo sustentada en tres pilares: 1) impulso de la inversión, 2) compromiso renovado de emprender reformas estructurales y 3) perseverancia en la responsabilidad presupuestaria.

En materia de empleo, concretamente, el Informe conjunto sobre empleo que acompaña al EPAC[14], enfatizaba los resultados positivos que se habían alcanzado en muchos Estados miembros como resultado de la puesta en marcha de importantes reformas estructurales, aunque señalaba que seguía existiendo la necesidad de mejorar los niveles de empleo, cuyos resultados habían sido muy desiguales.

En el ámbito de las reformas estructurales de los mercados laborales, la Comisión enfatizaba los pasos dados en muchos países para aumentar la participación laboral, reducir la segmentación del mercado de trabajo, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, la puesta en marcha de políticas activas (sobre todo para favorecer la empleabilidad a la población más vulnerable), o los esfuerzos para combatir el trabajo no declarado. También valoraba positivamente las medidas adoptadas en algunos casos para mejorar la cualificación de la mano de obra y su ajuste a las demandas del mercado de trabajo, así como las mejoras en la transición de la formación al empleo.

Entre los avances realizados, la Comisión ponía el acento en el ámbito del empleo juvenil y, más concretamente, en la puesta en marcha de la Garantía Juvenil. El EPAC valoraba, igualmente, las iniciativas emprendidas en algunos de ellos para garantizar un mejor apoyo y asesoramiento a los jóvenes por parte de los servicios públicos de empleo, la mejora de la coordinación territorial de estos servicios, así como la creación de incentivos y bonificaciones dirigidos a fomentar la contratación de los jóvenes. La Comisión manifestaba que, aunque quedaba mucho por hacer en este terreno, los primeros pasos habían sido satisfactorios.

Con todo, la Comisión señalaba aspectos sobre los que los Estados miembros debían seguir incidiendo para estimular el crecimiento y la creación de empleos de calidad (recuadro II-1). Estas propuestas de la nueva Comisión apenas introducían elementos novedosos, volviéndose a poner el énfasis en el desarrollo de los procesos de reformas estructurales ya iniciados. Estas propuestas de la Comisión fueron las que orientaron los PNR que los Estados miembros presentaron con carácter definitivo en abril de 2015.

Valoración del Programa Nacional de Reformas 2015 de España

El PNR de España para el año 2015 se presentaba en un contexto nacional de mejora de la coyuntura económica y del empleo que, según el Gobierno, obedecía en buena medida a la puesta en marcha de reformas estructurales. Concretamente en el ámbito del empleo, la mejora se

14. Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015,* COM (2014) 906 final.

RECUADRO II-1. ORIENTACIONES DE EMPLEO EN EL MARCO DEL SEMESTRE EUROPEO

- Continuar con el proceso de aplicación de las reformas emprendidas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.
- Intensificar las reformas destinadas a reducir la carga fiscal sobre el trabajo, con vistas a contribuir a restablecer el empleo.
- El logro de un elevado nivel de empleo requiere que los salarios reales evolucionen de forma acorde con el desarrollo de la productividad, tanto a nivel sectorial como empresarial.
- Aunque los Estados miembros han avanzado en la implantación de la garantía juvenil, se han de seguir realizando esfuerzos, con especial atención a la mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo. También se pide a los Estados miembros que fomenten los contratos en prácticas para facilitar la transición de la formación al empleo.
- Continuación de la modernización de los sistemas educativos y de formación, incluida la formación permanente, la formación profesional y los sistemas de formación dual.

Fuente: elaboración propia a partir del *Informe Conjunto de Empleo, que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2015,* COM (2014) 906 final.

atribuía a la puesta en marcha de la última reforma laboral y a la transformación del modelo de políticas activas de empleo iniciada en 2012.

Así, el PNR apuntaba que las medidas adoptadas habían mejorado la flexibilidad interna en las empresas, reducido la dualidad laboral y, en términos macroeconómicos, favorecido menores tasas de destrucción de empleo. Asimismo, las reformas en materia de negociación colectiva y el acuerdo de los agentes sociales de enero de 2012 habían permitido una evolución de los salarios reales coherente con el objetivo de creación de empleo. En este sentido, señalaba que el comportamiento de los salarios estaba siendo clave para evitar ajustes con reducción de empleo y para recuperar parte de la competitividad perdida frente a otros países europeos.

La Comisión, sin embargo, consideraba que los avances realizados en España en el ámbito del empleo no eran suficientes y realizó una serie de recomendaciones específicas al PNR de España que fueron posteriormente aprobadas por el Consejo[15]. Concretamente, se consideraba que, a pesar de la reforma del mercado laboral, los niveles de desempleo de larga duración, así como de temporalidad, seguían muy

15. Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2015 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España, y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España (2015/C 272/13).

elevados, mientras que los estímulos para fomentar la contratación indefinida habían dado escasos resultados. Todo ello afectaba negativamente a la productividad y a las condiciones de trabajo. Especialmente preocupantes resultaban para la Comisión los altos niveles de desempleo juvenil, así como de abandono escolar temprano. Asimismo, se señalaba que los avances realizados para modernizar los servicios públicos de empleo y para reducir las disparidades regionales habían sido limitados.

Por todo ello, y en aras de mejorar los niveles de productividad, la Comisión recomendaba a España establecer mecanismos de fijación de salarios, en consulta con los interlocutores sociales, que se ajusten a los resultados económicos de los distintos ámbitos, regionales, sectoriales y de empresa, así como mejorar los servicios de orientación laboral, en especial para fomentar el empleo de la población más joven.

En el mes de junio la Comisión pareció haber adoptado de manera más decidida un nuevo impulso de la política social y de empleo, tal como se puso de manifiesto con la publicación del «Informe de los cinco presidentes», y como se detalla en el Informe CES/2015, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*. A diferencia de periodos anteriores, la Comisión reconoció más que nunca la importancia de la dimensión social y del empleo para el crecimiento sostenido en el largo plazo, en línea con otros organismos internacionales, como la OIT o la OCDE[16]. De hecho, los efectos acumulativos del aumento del desempleo y la exclusión social se perciben como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo que permita superar de manera exitosa la crisis económica y financiera más reciente. Para ello, y en aras de impulsar la convergencia no solo económica, sino también social, para finales de 2025, tal como establece la hoja de ruta establecida al respecto[17], la Comisión está actuando desde distintos ámbitos.

Nuevas orientaciones en materia de empleo: mayor integración con las políticas económicas

A partir de lo anterior, la Comisión presentó en junio un documento de orientaciones estratégicas para la elaboración de políticas (recuadro II-2), orientaciones que han servido de base para las referidas al empleo en el marco del Semestre Europeo[18].

Estas orientaciones políticas van acompañadas, a su vez, de herramientas dirigidas a favorecer su aplicación y seguimiento en los Estados miembros. Para ello se propone otorgar un mayor peso a los ámbitos sociales y de empleo en el Semestre Europeo, prestando especial atención a su encaje en los programas de ajuste macroeconómico,

16. Véase OCDE: *Growing Unequal,* 2008; *Divided We Stand,* 2011; *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth,* 2014. Véase, asimismo, FMI: *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective,* 2015.
17. Véase Jean-Claude Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea,* 22 de junio de 2015.
18. Comisión Europea, *Informe Conjunto de Empleo,* COM (2015) 700 final.

RECUADRO II-2. NUEVAS ORIENTACIONES DE EMPLEO

- «Flexiseguridad»: fomentar reformas laborales dirigidas a combinar flexibilidad laboral con sistemas de protección social de calidad.
- «Reformas de las políticas fiscales y de gasto»: dirigidas a fomentar la creación de empleo y a aumentar la renta disponible de los hogares.
- «Fomentar la movilidad laboral»: a fin de favorecer el ajuste entre oferta y demanda de empleo. Para ello, sugiere fomentar el reconocimiento de cualificaciones entre los distintos Estados miembros, así como la portabilidad de los derechos sociales.
- «Potenciar las competencias y el capital humano», así como su ajuste a las necesidades económicas y de mercado.

Fuente: Comisión Europea, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience.* European Political Strategy Centre. Issue 5/2015, 18 de junio.

como se ha hecho recientemente en el informe de impacto social con el programa de estabilidad para Grecia[19]. Es decir, se trata de analizar las políticas de empleo y las económicas, no de forma aislada, sino interrelacionadas, adoptando así un enfoque más holístico respecto a periodos anteriores, en el que se propone otorgar, además, un peso aún mayor a los interlocutores sociales europeos[20].

En el ámbito de los países de la zona euro, en el que se propone impulsar el Pacto por el Euro Plus, también se propone adoptar un enfoque integrado de las políticas sociales, que incluirían las de empleo, y las económicas. Para ello se ha propuesto crear un indicador específico *holistic resilience* en el marco del Pacto, a fin de medir los progresos de los Estados miembros en materia económica y cohesión social en su conjunto[21].

Asimismo, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) de 2016, relativo a los desequilibrios macroeconómicos[22], incorpora al cuadro de indicadores principales tres nuevos referidos al empleo, hasta ahora recogidos entre los indicadores auxiliares, a saber: la tasa de actividad, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración. Con ello, la Comisión pretende reforzar su análisis de los desequilibrios macroeconómicos y, en especial, de las consecuencias sociales de la crisis y de su posible impacto negativo en el crecimiento. Se trata de un paso positivo, pero limitado, debido, entre otros motivos, y en lo que concierne directamente al empleo, a que

19. Comisión Europea, *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece,* SWD (2015) 162 final.
20. Comisión Europea, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience, op. cit.;* European Commission, *A revamped European Semester,* junio de 2015.
21. Comisión Europea, *The Euro Plus Pact, European,* Political Strategy Centre, Issue 3/2015, 8 de mayo.
22. Para más detalle sobre el Informe de Mecanismo de Alerta, véase capítulo I (apartado 2.2) de esta Memoria.

el análisis de estos indicadores no se realiza a partir de sus niveles, sino de su evolución en el periodo de los tres últimos años, lo que supone cierta limitación en la evaluación de conjunto, y a que, además, el empeoramiento de la evolución de los nuevos indicadores, tal como señala la Comisión en el IMA, no conllevará la puesta en marcha de medidas en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

La Comisión, por tanto, está tratando de poner un mayor énfasis en el ámbito del empleo y la inclusión social, y en su interrelación con el crecimiento económico. Ahora bien, aunque las propuestas suponen un avance respecto a periodos anteriores, adolecen aún de cierta ambigüedad sobre los objetivos concretos, sobre el papel que desempeñarán los interlocutores sociales[23] y, lo que es más importante, sobre cómo se va a evaluar el progreso en el ámbito social y del empleo respecto a la evolución de la estabilidad económica y financiera.

En definitiva, como señala el Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea,* se están haciendo esfuerzos que, sin embargo, resultan insuficientes. El empleo y la cohesión social siguen aún subordinados a la evolución en el terreno económico y financiero, y ello se traduce en avances asimétricos en el ámbito de la gobernanza.

1.2.2. Novedades y debates en la política de empleo en España

En el ámbito de la política de empleo en España, 2015 fue un año de continuidad en la implantación del nuevo modelo de políticas activas aprobado sobre los principios de la evaluación y la orientación hacia los resultados, y acorde con las competencias en políticas activas de empleo de las comunidades autónomas en el marco de la unidad de mercado.

Así, tras las numerosas medidas aprobadas en el año anterior, durante 2015 también se aprobaron nuevas disposiciones normativas que vienen a configurar el esquema de políticas activas de empleo existente actualmente en nuestro país. Entre ellas, la reforma del sistema de formación profesional para el empleo, la nueva regulación del empleo autónomo y la economía social, las medidas de incentivación del empleo contenidas en la Ley de Segunda oportunidad, la aprobación de la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, la regulación de los aspectos formativos en el contrato de formación y aprendizaje o los cambios en el Reglamento de las empresas de trabajo temporal. Algunas se aprobaron bajo la fórmula del Real Decreto-ley, como la reforma del sistema de formación profesional para el empleo o el mecanismo de segunda oportunidad, pero, posteriormente y dada su relevancia, se tramitaron como Proyectos de Ley.

Además, este cúmulo de normas más recientes, junto a la profusión de medidas adoptadas durante la crisis en el marco de la política de empleo, llevó, también en

23. Sobre el papel de los interlocutores sociales en el ámbito del Semestre Europeo, véase el apartado 2.1.1 de esta Memoria.

2015, a aprobar, en virtud de la delegación establecida en la Ley 20/2014[24], un texto refundido de la Ley de Empleo con el objetivo de integrar en un único texto normativo algunas de estas medidas.

Consolidación de la reforma de las políticas activas de empleo

Durante 2015 se consolidó la puesta en marcha del nuevo modelo de políticas activas de empleo apoyado en un marco de financiación y gestión dirigido hacia la consecución de los objetivos fijados, a partir de unas directrices y ejes prioritarios de actuación.

Como ya se puso de manifiesto en la anterior edición de esta Memoria anual[25], la reforma del marco de las políticas activas de empleo ha sido un proceso gradual, en el que se ha abordado en paralelo la adopción de medidas concretas en un contexto de crisis junto con nuevos desarrollos en relación con la configuración, estructura y objetivos de las políticas activas de empleo, en la idea de definir una estrategia integradora acorde con las necesidades del mercado de trabajo en cada momento.

El mayor protagonismo otorgado en los últimos años a las conferencias sectoriales de empleo y asuntos laborales ha permitido realizar un trabajo conjunto entre las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sobre cómo desarrollar este nuevo enfoque, diseñando una nueva metodología, nuevos objetivos, instrumentos e indicadores, que se pretende sea un modelo más coordinado, más transparente y más eficaz en el marco de la unidad de mercado.

Este nuevo enfoque se plasmó en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (EEAE), como marco normativo plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, tanto en el ámbito de las políticas activas de empleo como de la intermediación laboral, vertebrando las actuaciones de los servicios públicos de empleo autonómicos (SPE) bajo un paraguas de objetivos y principios de actuación comunes. También se recogía que la concreción práctica de la Estrategia se debía proyectar con carácter anual en un Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) que incluiría las medidas a desarrollar tanto por el SEPE como por los autonómicos.

En la línea de continuidad señalada, en enero de 2015 se aprobó, a través del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, cuyo objetivo es ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y a los empleadores a contratar trabajadores que respondan a sus requerimientos, mediante la puesta a disposición de una oferta de servicios más personalizados que busquen adecuarse a las necesidades de ambos, trabajadores y empresas.

24. Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española.
25. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2014, epígrafe 1.2.2.

La cartera de servicios tiene carácter común y es de aplicación al conjunto de los usuarios de los SPE, por lo que el acceso a las prestaciones incluidas en cada servicio se garantizará en condiciones de calidad y equidad en la atención a todos los usuarios en el conjunto del territorio nacional, con independencia del lugar en que se encuentre (recuadro II-3).

La cartera recoge para cada uno de los servicios definidos el objeto del mismo y las actividades incluidas que deberían prestarse a los usuarios de los SPE, tanto a las personas, desempleadas u ocupadas, como a las empresas. En este contexto, la articulación de un itinerario personalizado para el empleo se configura como un derecho para las personas desempleadas y una obligación para los SPE, de forma que permita identificar los servicios más adecuados para cada usuario.

De forma adicional, los SPE autonómicos, en el ámbito de sus competencias, pueden aprobar sus respectivas carteras de servicios, pudiendo incorporar aquellos servicios complementarios y actividades no contemplados en la cartera común.

La atención podrá prestarse de manera presencial, a través de las oficinas públicas de empleo y, en su caso, de las entidades colaboradoras de los SPE, o no presencial, a través del Portal Único de Empleo y medios técnicos o tecnológicos dispuestos a tal efecto.

RECUADRO II-3. CARTERA COMÚN DE SERVICIOS

Principios de actuación	
Atención personalizada	
Igualdad en el acceso a los servicios	
Eficiencia	
Transparencia	
Trazabilidad de las actividades	
Orientación a resultados	
Calidad técnica y de gestión en la prestación	
Portabilidad e interoperabilidad de servicios y datos dentro del SNE	
Activación para el empleo	
Gestión por competencias profesionales	
Categorías de servicios	
Orientación profesional	Desde identificación del perfil profesional del trabajador hasta asesoramiento sobre tendencias en el mercado de trabajo
Colocación y asesoramiento a empresas	Procurar la mejor casación entre ofertas y demandas
Formación y cualificación para el empleo	Incluye la gestión de la cuenta de formación del trabajador
Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento	Promover iniciativas emprendedoras y dinamizar el desarrollo económico local

Fuente: Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Asimismo, la cartera contempla de forma expresa actuaciones de activación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo, en la línea de mejorar la coordinación e interacción de las políticas activas y pasivas, a fin de que la percepción de las prestaciones se vincule a la realización de las actuaciones de inserción y mejora de la empleabilidad por parte de los beneficiarios.

Plan Anual de Política de Empleo 2015

El Consejo de Ministros aprobó el 24 de julio de 2015, con cierto retraso, el Plan Anual de Política de Empleo para 2015 (PAPE)[26], como instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, por el que se concretaban para 2015 los objetivos de la EEAE a alcanzar en todo el territorio y los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento alcanzado.

Una de las novedades del Plan 2015 es la incorporación de las actividades de los servicios incluidos en la nueva Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo como servicios comunes en este Plan.

El PAPE 2015 define un total de 442 actuaciones, de las que 51 son comunes a todo el territorio, 21 en forma de servicios comunes y 30 en programas comunes, siendo el resto servicios o programas propios, 61 y 330, respectivamente, prestados en su ámbito propio de actuación por alguno de los integrantes del Sistema Nacional de Empleo de forma exclusiva, generalmente las comunidades autónomas. A su vez, se han definido un total de 27 indicadores para evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación con los objetivos definidos (22 estructurales y 5 estratégicos)[27]. En cualquier caso, los indicadores se orientan a valorar la gestión por parte de los órganos competentes, dado que son indicadores de resultados de gestión y no tanto de eficacia o impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo. La disponibilidad de este otro tipo de indicadores facilitaría la tarea de evaluación de las medidas desarrolladas.

En cualquier caso, el PAPE no deja de ser un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los SPE, estatal y autonómico, prevén realizar en el año, y no tanto un plan estratégico de actuación en el que se recoja toda la información referida a las medidas planteadas, como puede ser el perfil de beneficiarios o los órganos competentes para desarrollarla. Además, si bien se incluye un diagnóstico del mercado laboral, se echa en falta una evaluación, al menos aproximada, de las actuaciones desarrolladas anteriormente, con el objetivo de contrastar la necesidad de articular nuevas

26. Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015.

27. La definición de los indicadores ha seguido los criterios metodológicos de transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y trabajo participativo on line entre el SEPE y los SPE de las comunidades autónomas, resultando un total de 27 indicadores, compuestos por más de un componente que permiten evaluar aspectos distintos del mismo objetivo. El total de objetivos estructurales es 29, si bien para algunos de ellos el PAPE 2015 no ha definido ningún indicador.

actuaciones o incluir cambios en las ya existentes. De ahí que resulte un enfoque continuista con las medidas adoptadas previamente que no presta atención a nuevas necesidades.

La dotación financiera del PAPE 2015 ascendía a 4.788 millones de euros, un 17,6 por 100 más que el PAPE 2014, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo (1.848 millones de euros), la aportación del Estado (2.270 millones de euros) y las aportaciones del Fondo Social Europeo (670 millones de euros). Del total, 1.543 millones de euros (un 17 por 100 más que el año anterior) se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa, en base a los nuevos criterios de reparto condicionados al grado de cumplimiento alcanzado en relación a los objetivos (cuadro II-17)[28].

Como novedad en 2015, se debe destacar la consolidación en la financiación de la colaboración con las agencias de colocación, que cuentan con una dotación específica de 80 millones de euros para su gestión por parte de las comunidades autónomas y otros 60 millones para su gestión por el SEPE. Asimismo, como se analizará en el

CUADRO II-17. DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LOS FONDOS A LAS CCAA EN 2015

	Programa de Activación para el Empleo				
Distribución presupuesto políticas activas de empleo por CCAA	Adelanto 40% Decisión Consejo Ministros 24-7-2015	60% restante Decisión Consejo Ministros 18-12-2015	Total presupuestado	Políticas activas de empleo	Total*
Andalucía	14,59	23,86	38,45	299,24	337,69
Aragón	1,07	1,71	2,78	38,52	41,30
Asturias	1,08	0,61	1,69	44,17	45,86
Islas Baleares	0,55	0,65	1,19	27,66	28,85
Canarias	4,49	6,58	11,08	85,05	96,12
Cantabria	0,58	0,42	0,99	20,85	21,84
Castilla-La Mancha	3,44	6,42	9,86	64,42	74,28
Castilla y León	2,42	3,16	5,58	81,82	87,40
Cataluña	5,25	7,30	12,55	206,46	219,01
Comunidad Valenciana	6,59	9,85	16,44	134,12	150,56
Extremadura	2,11	3,28	5,39	54,47	59,86
Galicia	2,78	3,78	6,56	111,00	117,55
Madrid	3,97	4,88	8,85	185,76	194,61
Murcia	1,97	4,23	6,20	36,89	43,09
Navarra	0,42	0,32	0,73	15,12	15,86
La Rioja	0,25	0,30	0,55	8,56	9,11
Total	**51,56**	**77,33**	**128,89**	**1.414,10**	**1.542,99**

Nota: al total hay que añadirle 4 millones de euros a distribuir entre las CCAA para ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de Seguridad Social.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

28. Orden ESS/2097/2014, de 29 de octubre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2014, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

apartado correspondiente al análisis del gasto en políticas de empleo, se incrementó la dotación destinada a financiar los programas y servicios de orientación y para mejorar la modernización de los servicios públicos de empleo.

Precisamente, la orientación de las políticas a los resultados alcanzados es una de las características del nuevo enfoque de políticas activas de empleo, de forma que la evaluación y el logro de resultados sobre lo previsto condicionan la distribución de los fondos para el ejercicio siguiente. Con el objetivo de dotar de estabilidad al proceso de transformación gradual hacia el nuevo modelo, la cuantía condicionada a resultados ha ido aumentando progresivamente desde 2013. En 2015 la financiación condicionada ascendió hasta el 60 por 100 (849 millones de euros), mientras que el 40 por 100 restante (565 millones de euros), que constituía el bloque de continuidad, se repartía conforme a los criterios tradicionales de reparto de fondos.

Dentro de la dotación destinada a las comunidades autónomas, 129 millones de euros se destinaron específicamente al Plan de Activación para el Empleo puesto en marcha a principios de 2015. En julio el Consejo de Ministros acordó adelantar la distribución del primer 40 por 100 correspondiente a este Plan (51,5 millones), y en diciembre, también en Consejo de Ministros, se acordó distribuir la cuantía restante.

Además, en el momento de aprobación del PAPE 2015, las comunidades autónomas estimaron una aportación económica con recursos propios a la financiación de las políticas activas de 946 millones de euros, en algunos casos, objeto de cofinanciación por el FSE.

Prioridad en las medidas dirigidas a impulsar el empleo juvenil...

La prioridad en la atención a los jóvenes, a tenor de las elevadas cifras de desempleo juvenil en España, ha sido una constante en los últimos años y se ha venido desarrollando a través de la puesta en marcha de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016)[29] y los avances en la implantación de la Garantía Juvenil[30].

En 2014 se puso en marcha el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)[31] cuyo objetivo era la integración coherente de todas las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los beneficiarios del Sistema. Ello supuso la creación de un fichero en el que debían estar inscritos todos los beneficiarios susceptibles de actuaciones en el marco del Sistema, con el objetivo de formar una lista única de demanda que sería la

29. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2013, epígrafe 1.1.2.

30. La implantación de la Garantía Juvenil era una de las Recomendaciones que el Consejo de la Unión Europea había hecho para España en abril de 2013. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2014 (págs. 368-373).

31. El Sistema Nacional de Garantía Juvenil se aprobó a través del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y posterior Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

base de todas las actuaciones. La información recogida permitiría elaborar un perfil completo de cada beneficiario con el objetivo de proporcionarle la atención adecuada.

La finalidad era que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación y formación, mayores de 16 años e inicialmente menores de 25, que posteriormente se amplió a 30[32], o menores de 30 en caso de personas con discapacidad, pudieran recibir en un plazo de cuatro meses una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

A través del FSE[33] y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, se puso a disposición de España 1.887 millones de euros para la cofinanciación de gastos en atención directa a los jóvenes no ocupados y que no cursasen estudios ni formación, objetivo del SNGJ. En marzo de 2015 la Comisión Europea elevó el porcentaje de prefinanciación que la Iniciativa de Empleo Juvenil dedica a cofinanciar el Sistema (del 1,5 al 30 por 100).

Por otro lado, también se dio un nuevo impulso a la formación dual en España, en su vertiente vinculada al mercado de trabajo[34] y más en concreto en la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje. El objetivo de la formación dual en este caso está dirigido a la inserción en el mercado de trabajo y a la reducción del desempleo de los colectivos con menor nivel de cualificación.

Desde las instancias europeas e internacionales, en los últimos años se venía señalando la importancia de los programas que combinan formación y empleo y, en particular, de la formación dual para facilitar la inserción laboral de los jóvenes, promover una mejor transición de la escuela al trabajo y contribuir a la creación de empleo. De hecho, la Comisión Europea ha reconocido de forma explícita la importancia de la formación profesional y, especialmente, de los sistemas de formación dual para facilitar el empleo juvenil[35].

Respecto a esta última, en los últimos años ha habido múltiples cambios y modificaciones en el contrato para la formación y el aprendizaje[36]. En 2015, por su parte,

32. Inicialmente, la medida se diseñó para abarcar a los jóvenes menores de 25 años y menores de 30 en caso de discapacidad. La Conferencia Sectorial de Empleo celebrada en abril de 2015 aprobó la ampliación, hasta 29 años, de la edad máxima para poder acceder al Sistema. Posteriormente esta ampliación fue formalizada a través de la Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y que recogía dicha ampliación de la edad máxima de acceso al Sistema a los mayores de 25 años y menores de 30.

33. La programación del FSE en España se articula a través de tres Programas Operativos: Empleo joven; Empleo, Formación y Educación; e Inclusión social y Economía social, aunque solo el primero es un instrumento dirigido específicamente a la financiación del Sistema de Garantía Juvenil.

34. Existe otra vertiente de la formación dual en el ámbito estrictamente educativo, dentro de la estructura de formación profesional inicial. Véase a este respecto en esta misma Memoria, capítulo III, apartado 1.1, e Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

35. Comisión Europea, *Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos,* COM (2012) 669 final.

36. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2012, 2013 y 2014.

se regularon los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje y se delimitaron las funciones de tutorización a desarrollar en la empresa[37]. Asimismo, se aumentaron las cuantías máximas de las bonificaciones que puede aplicarse la empresa para la financiación de los costes de formación para los beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil[38] y se estableció la posibilidad de bonificaciones adicionales para financiar la tutorización en la empresa. Desde enero de 2016, sin embargo, se vienen constatando dificultades para la realización de este tipo de contratos, habiéndose reducido en un 88 por 100, debido en gran medida a los requisitos establecidos para su realización y a las dificultades para implantar en estos casos la teleformación, dados los problemas para registrar las acciones formativas de estos contratos y obtener la preceptiva autorización previa de las mismas por el Servicio público de empleo competente. Además, con el objetivo de garantizar la unidad de mercado, sería conveniente disponer de una regulación común de la formación profesional dual que sirva de base para su desarrollo uniforme en todas las comunidades autónomas.

Al margen de un balance detallado de estas medidas en un apartado posterior, las elevadas cifras de paro juvenil hacen necesario continuar desarrollando y profundizando en todo el conjunto de actuaciones dirigidas a este colectivo.

A finales de 2014 se aprobó el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el Programa de Activación para el Empleo, que fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 20 de enero de 2015. Este Programa, dirigido específicamente a las personas desempleadas de larga duración, surgió del Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo firmado por el Gobierno y los Interlocutores Sociales el 15 de diciembre, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y dotar de nuevas oportunidades al citado colectivo de trabajadores, considerando sus mayores dificultades de colocación[39].

... y frenar el paro de larga duración

El programa[40], de carácter extraordinario y temporal, vigente inicialmente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016 y prorrogado por un año más a su

37. Orden ESS/41/2015, de 12 de enero, por la que se modifica 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, en desarrollo del 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 y la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

38. Esta bonificación será la resultante de multiplicar el módulo económico correspondiente por el número de horas equivalente al 50 por 100 de la jornada durante el primer año del contrato, y del 25 por 100 de la jornada el segundo y tercer año, respectivamente.

39. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, epígrafe 1.2.2.

40. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2014, págs. 298-300.

vencimiento[41], tenía un doble objetivo: por un lado, favorecer la vuelta al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo, a través de actuaciones de política activa de empleo y de intermediación laboral y, por otra, apoyar al desempleado mediante una ayuda económica de acompañamiento de cuantía igual al 80 por 100 del IPREM mensual vigente en cada momento, vinculada a la participación en las políticas de activación.

Precisamente, en un contexto como el actual de recuperación de la actividad, pero con un mercado de trabajo que cuenta con un elevado volumen de desempleados, principalmente jóvenes y mayores de 45 años, y muchos de ellos en situación de paro de larga y muy larga duración, medidas como esta en la que las políticas activas de empleo se complementen con el nivel asistencial, son aún más necesarias. De hecho, contemplar la vertiente asistencial de la protección por desempleo, que desempeña un papel fundamental para garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a los parados y sus familias, junto con las medidas de mejora de la empleabilidad, es la pieza clave en la imbricación de las políticas activas y pasivas. No obstante, resulta complejo valorar adecuadamente las ayudas asistenciales y los programas de refuerzo de la empleabilidad de que son objeto sus beneficiarios. Y ello porque, si bien cabría esperar una relación directa entre la eficacia de ambas medidas, esto no ocurre en la realidad, dado que en la práctica se articulan de forma independiente y dependen de órganos competentes distintos.

Para su puesta en marcha, el Gobierno aprobó un crédito extraordinario de 850 millones de euros en 2015, procedente del remanente del gasto en prestaciones por desempleo correspondiente a 2014. Para 2016 el presupuesto del SEPE recoge una dotación de 350 millones de euros. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, el PAPE 2015 recogía una cuantía específica en el ámbito de las políticas activas de empleo, destinada a este Programa (129 millones de euros) para distribuir entre las comunidades autónomas.

Además, el Real Decreto-ley incluía la referencia explícita a que tres meses antes de finalizar el Plan se realizaría una evaluación de progreso con la participación de los interlocutores sociales, que permitiría contrastar la efectividad del mismo. Con este objetivo se han mantenido diversas reuniones con los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, en las que se ha realizado el seguimiento del programa, sin que pueda entenderse agotado el proceso de evaluación. Así, el seguimiento del programa, con independencia de que se aborde con mayor detalle en el apartado

41. Véase Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo. Los requisitos establecidos inicialmente se mantienen, salvo el de antigüedad como demandante de empleo a 1 de diciembre de 2014, que se ha ampliado hasta el 1 de abril de 2016. Dicho Real Decreto-ley también recogía la prórroga del Programa Prepara hasta que la tasa de desempleo fuese inferior al 18 por 100.

posterior de balance sobre las políticas activas de empleo, arrojó un total de 168.304 solicitudes tramitadas hasta el 31 de marzo de 2016, de las que un 66,6 por 100 se beneficiaron de la prestación económica, y un 18 por 100 de los beneficiarios se insertaron en el mercado laboral.

Adicionalmente a este Programa, se continuó trabajando para atender a este colectivo de forma específica. Así, durante la segunda mitad de 2015, los interlocutores sociales y el Gobierno mantuvieron contactos en relación a la puesta en marcha de un Programa de Acción Conjunta para la mejora de la atención a los parados de larga duración[42]. Este Programa, cuyo objetivo es garantizar una atención individualizada y un seguimiento cercano de las acciones desarrolladas con los desempleados de larga duración, fue aprobado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales en abril de 2016, sin recoger en su contenido definitivo las observaciones que habían formulado los interlocutores sociales al borrador del mismo.

Durante 2015 se adoptaron nuevos estímulos a la contratación en la línea que ya se había venido desarrollando a lo largo de 2014[43], mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social (recuadro II-4).

Nuevos incentivos a la contratación: Programa de Fomento de Empleo

Se aprobó un nuevo incentivo para la creación de empleo estable recogido en el conjunto de medidas de diversa índole incluidas en el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social y que, tras la tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley, dio lugar a la Ley 25/2015, de 28 de julio, del mismo nombre.

Este nuevo incentivo, aplicable a los contratos celebrados entre el 28 de febrero de 2015 y el 31 de agosto de 2016, consistía en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos que, en la práctica, venía a sustituir a la reducción que suponía la «tarifa plana», si bien ambos incentivos coexistieron hasta el 31 de marzo de 2015. Ahora bien, la técnica legislativa empleada en esta nueva medida es distinta, en tanto que la exención supone una reducción en la base de cotización, y es sobre esta nueva base sobre la que se aplica el tipo de cotización correspondiente.

En el caso de contratación a tiempo completo, los primeros 500 euros de la base de cotización por contingencias comunes para cada mes quedarán exentos de la

42. Este Programa se fundamentaba en una atención personalizada y en el diseño de un itinerario de inserción, reforzando la atención personalizada al desempleado, al limitar el número de beneficiarios por tutor, así como la obligación de prestarse antes de que transcurran 6 meses desde que el demandante de empleo adquiera la condición de parado de larga duración. En el texto aprobado este plazo de 6 meses quedaba supeditado a la disponibilidad de medios para su realización.

43. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, epígrafe 2.1.

RECUADRO II-4. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1]

Tipo de contrato			Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	Indefinido	Para empresas de menos de 50 trabajadores	Mayores de 45 años desempleados inscritos en la oficina de empleo		Desempleados/as	1.300	3 años	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%.	Ley 3/2012
					Mujeres subrepresentadas	1.500			
			Jóvenes de 16 y 30 años, ambos inclusive, inscritos en la Oficina de Empleo		Desempleados/as	1.er año, 1.000; 2.º, 1.100, y 3.º, 1.200			
					Mujeres subrepresentadas	Incremento de las cuantías 100 euros			
		Carácter general	Beneficiarios del SNGJ			1.800 (300 euros/mes)	6 meses	Hasta 30-6-2016	Ley 18/2014
			Víctimas de violencia de género			1.500	4 años	Indefinida	Ley 43/2006
			Víctimas de trata de seres humanos			1.500	2 años		
			Víctimas del terrorismo			1.500	4 años		
			Víctimas de violencia doméstica			850	4 años		
			Trabajadores en situación de exclusión social			600	4 años		
			Personas con discapacidad	Menores de 45 años	En general	4.500	Vigencia del contrato		
					Discapacidad severa	5.100			
				Mujeres	En general	5.350			
					Discapacidad severa	5.950			
				Mayores de 45 años	En general	5.700			
					Discapacidad severa	6.300			
				Contratación de un trabajador con discapacidad por un C.E.E. (relación de carácter especial)		100% cuotas empresariales por todos los conceptos			
			Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del art. 215 LGSS, a tiempo completo y de forma indefinida			Bonificación que corresponda según el vigente PFE	Según la normativa aplicable del PFE	Según la norma aplicable del PFE	LGSS (art. 228,4) y Ley 45/2002 (DT 5) Ley 43/2006 R.D. Ley 3/2012
			Trabajadores exención mínima (exención de cotizaciones empresariales por contingencias comunes de los primeros 500 euros de la base de cotización)			Indefinido/T. completo: exención de 500 euros; T. parcial: jornada equivalente al 50%, exención proporcional a la reducción de jornada	24 meses (contratos entre 29 de febrero y 31 de agosto de 2016)	Hasta 31 de agosto de 2016 con excepciones	Ley 25 (art. 8)

RECUADRO II-4. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	Indefinido	Conversiones	Conversión contratos prácticas, relevo y sustitución por jubilación en empresas de menos de 50 trabajadores		Hombres	500	3 años	Indefinida	Ley 3/2012
					Mujeres	700			
			Personas con discapacidad		De contratos temporales de fomento del empleo, de contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje en empresas ordinarias	Mismo régimen que las contrataciones indefinidas iniciales (empresas ordinarias)			Ley 43/2006
					Conversión de todos los contratos temporales en CEE	100% de las cuotas empresariales			
			Conversión de contratos para la formación y el aprendizaje y de formación, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del RD-ley 10/2011, transformados en indefinidos a partir del 1-1-2012		Hombres	Reducción de 1.500	3 años	Indefinidos	Ley 3/2012
					Mujeres	Reducción de 1.800			
			Conversiones de contratos temporales en indefinidos, celebrados con víctimas del terrorismo, violencia de género, doméstica y personas con situación de exclusión social		Víctimas de violencia de género y terrorismo	1.500	4 años		Ley 3/2012 (DF 14.ª)
					Víctimas de violencia doméstica	850			
					Situación de exclusión social	600			
	Contratación temporal		Personas con discapacidad	Contratos formativos	En prácticas y para el contrato para la Formación y el Aprendizaje (si no se ha optado por la reducción de la Ley 3/2012)	50% cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato		ET (DA 2.ª)
					Para la Formación y el Aprendizaje	Reducción del 75% o del 100% de las cuotas del empresario			Ley 3/2012
				Contratos de interinidad con desempleados con discapacidad para sustituir a trabajadores con discapacidad en situación de incapacidad temporal		100% de todas las aportaciones			
				Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE					Ley 43/2006

RECUADRO II-4. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo					Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	**Contratación temporal**		Personas con discapacidad	Contrato temporal fomento del empleo	En general	Varones	Menores 45 años	3.500	Toda la vigencia del contrato	Indefinidos	Ley 43/2006
							Mayores 45 años	4.100			
						Mujeres	Menores 45 años	4.100			
							Mayores 45 años	4.700			
					Discapacidad severa	Varones	Menores 45 años	4.100			
							Mayores 45 años	4.700			
						Mujeres	Menores 45 años	4.700			
							Mayores 45 años	5.300			
			Víctima violencia de género o doméstica					600			
			Trabajadores en situación de exclusión social					500			
			Contratación víctimas del terrorismo según art. 34 Ley 29/2011					600			
			Víctimas de trata de seres humanos					600			
	Contrato Temporal para la Formación y el Aprendizaje		Jóvenes desempleados inscritos en la oficina de empleo, contratados para la formación y el aprendizaje					Reducción del 75% o del 100% de las cuotas del empresario			Ley 3/2012
Jóvenes	**Indefinido o duración determinada**	Contratación a tiempo parcial con vinculación formativa	Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo					Reducción del 100% de la cuota en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores o del 75% en empresas de igual o superior plantilla	Máximo 12 meses, prorrogables 12 meses más	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%	Ley 11/2013 (art. 9)
	Indefinido	Contratación indefinida de un joven por microempresa o empresarios autónomos						Reducción del 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes	12 meses		Ley 11/2013 (art. 10)
		Contratación indefinida en nuevos proyectos de emprendimiento joven	Mayor de 45 años								Ley 11/2013. (art. 11)

RECUADRO II-4. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo	Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Jóvenes	**Conversión en indefinido**	Conversión del contrato primer empleo joven, finalizada su duración mínima de 3 meses	Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo	Hombres: 500 euros/año	3 años	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%	Ley 11/2013 (art. 12)
				Mujeres: 700 euros/año			
	Contrato en prácticas		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados, independientemente del periodo transcurrido desde que finalizó los estudios, inscritos en la Oficina de Empleo	Reducción del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 50% para beneficiarios del SNGJ	Vigencia del contrato	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%. Hasta el 30-06-2016 para beneficiarios del SNGJ	Ley 11/2013 (art. 13)
			Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados que realicen prácticas no laborales (RD 1543/2012) inscritos en la Oficina de Empleo	Reducción del 75% de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 25% para beneficiarios del SNGJ			
	Empresas de inserción (temporal o indefinido)		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados en situación de exclusión social	1.650 euros/año	Vigencia del contrato o 3 años en contratación indefinida	Indefinida	Ley 11/2013 (art. 14)
	Cooperativas o sociedades laborales		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados inscritos en la Oficina de Empleo, que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo	800 euros/año	3 años	Indefinida	Ley 11/2013 (art .14)
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato primer empleo joven		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato eventual, «primer empleo joven» y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: Bonificación 500 euros/año		Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%	Ley 11/2013 (art. 12.4)
				Mujeres: Bonificación 700 euros/año			
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: Reducción de cuota 1.500 euros/año		Indefinida	Ley 11//2013 (DF 4.ª)
				Mujeres: Reducción de cuota 1.800 euros/año			
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato en prácticas		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato en prácticas y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a sucontratación como indefinido	Hombres: Bonificación 500 euros/año			Ley 14/1994 R.D.-Ley 16/2013
				Mujeres: Bonificación 700 euros/año			

1. De forma adicional, también existen incentivos a la contratación en ciertas áreas geográficas (Ceuta, Melilla y Canarias), otros dirigidos a colectivos específicos (penados en instituciones penitenciarias y menores en centros de internamiento y personas que presten servicios en el hogar familiar) o en supuestos de contratación por empresas de inserción, así como incentivos al mantenimiento de empleo (de trabajadores mayores, en supuestos de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, empleo selectivo o fijos discontinuos).

Fuente: SEPE.

aplicación del tipo de cotización en la parte correspondiente a la empresa. En el caso de contratación a tiempo parcial, la cuantía se reducirá de forma proporcional a la reducción de jornada siempre que esta sea al menos equivalente al 50 por 100 de la jornada a tiempo completo. La duración del beneficio en la cotización quedó establecida en 24 meses. Además, las empresas de menos de 10 trabajadores pueden ampliar el beneficio obtenido durante 12 meses adicionales con un mínimo exento de 250 euros en la base de cotización o de la cuantía proporcional en el caso de contratación a tiempo parcial.

Así, las empresas o autónomos que contraten a un nuevo trabajador indefinido y cumplan los requisitos establecidos, podrán acceder a este nuevo incentivo a la contratación siempre que esta contratación suponga un incremento tanto en el nivel de empleo indefinido como en el nivel de empleo total de la empresa.

La principal novedad que supone este nuevo incentivo es la posibilidad de compatibilizarlo con otros beneficios ya existentes, pero solo en el supuesto de que la contratación se realice con beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que ya acceden a bonificaciones por contratación indefinida, o del Programa de Activación para el empleo que disfrutan de la ayuda económica de acompañamiento establecida. De hecho, la legislación que regula estos dos Programas ya incluía la posibilidad de compatibilizar los beneficios incluidos con otros que pudieran desarrollarse. Todo ello con el objetivo de impulsar la contratación de jóvenes y de parados de larga duración. Los datos más recientes, como se señala posteriormente en el balance de las políticas activas de empleo, recogen que hasta marzo de 2016 se han beneficiado 335.732 personas de la tarifa plana y 219.747 del mínimo exento.

Impulso al autoempleo y la economía social

En el ámbito de las políticas activas de empleo también hay que señalar el apoyo dado en los últimos años al autoempleo y al emprendimiento como formas alternativas de inserción en el mercado de trabajo, máxime en un contexto de crisis en el que se han limitado las posibilidades de encontrar empleo por cuenta ajena.

Desde la aprobación de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo se ha generado un profuso y disperso panorama de nuevas medidas y de modificaciones de las ya vigentes, y algunas de ellas en el periodo más reciente, donde, como se decía anteriormente, ha habido una apuesta clara por el autoempleo (recuadro II-5).

En 2015 se aprobaron nuevas medidas en relación con el fomento del autoempleo. El Real Decreto-ley 1/2015 y la posterior Ley 25/2015 a que se ha hecho referencia anteriormente incluyeron una nueva bonificación a trabajadores incluidos en el Régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación. Esta bonificación, del 100 por 100 de la cuota de autónomos por contingencias comunes durante un plazo de doce

RECUADRO II-5. INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

Colectivo	Cuantía	Duración	Normativa
Con carácter general			
Trabajadores por cuenta propia que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores.	Reducción de 50 €/mes de la cuota por contingencias comunes en casos de base mínima de cotización y del 80% en caso de base superior.	6 meses siguientes a la fecha de efectos del alta	Ley 20/2007 (art. 31)
Con posterioridad al periodo inicial de 6 meses previstos podrán aplicarse sobre la cuota de contingencias comunes.	Reducción del 50%	6 meses siguientes	
	Reducción del 30%	3 meses siguientes	
	Bonificacion del 30%	3 meses siguientes	
Menores de 30 años o mujeres menores de 35 años			
Trabajadores por cuenta propia menores de 30 años o menores de 35 en el caso de mujeres, que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores, que opten por cotizar por la base mínima.	Bonificación adicional del 30% a la finalización de las previstas con carácter general	12 meses siguientes a la finalización del periodo de bonificacion previsto con carácter general	
Discapacitados, víctimas de violencia de género y de terrorismo			
Trabajadores con grado de discapacidad igual o superior al 33%, víctimas de violencia de género o de terrorismo que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los últimos 5 años inmediatamente anteriores.	Reducción de 50€ si cotiza por base mínima o del 80% si cotiza por base superior	Durante 12 primeros meses desde la fecha de alta	Ley 20/2007 (art. 32)
	Bonificación equivalente al 50% de la cuota por contingencias comunes	48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de alta	
Interinidad			
Trabajadores autónomos que cesen la actividad por descanso por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento o riesgo durante embarazo o lactancia, sustituidos por desempleados con contrato de interinidad bonificado.	100% cuota resultante de aplicar sobre base mínima o fija el tipo de cotización establecido obligatoriamente	Durante la sustitución	DA 2.ª Ley 12/2001 modificado por DA 16.ª LO 3/2007 y Ley (art. 38) 20/2007
Familiares			
Nuevas altas de familiares colaboradores de autónomos.	50% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	18 meses	Ley 20/2007 (art 35)
	25% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	6 meses	
Ceuta y Melilla			
Trabajadores autónomos en Ceuta y Melilla en ciertos sectores.	50% base de cotización por contingencias comunes	Indefinida	Ley 20/2007 (art. 36)
Por conciliación vida personal y familiar vinculada a la contratación			
Trabajadores autónomos que permanezcan de alta en el RETA y contraten a un trabajador a tiempo completo o parcial en diferentes supuestos de conciliación (cuidado de menores o familiar a cargo).	100% cuota (50% en caso de contratación a tiempo parcial) por contingencias comunes resultante de aplicar sobre base media del trabajador en los 12 meses anteriores, el tipo de cotización mínimo vigente	Hasta 12 meses con un contrato de duración como mínimo de 3 meses	Ley 25/2015 (art. 9)

Fuente: SEPE.

meses, sería aplicable a la contratación de un trabajador durante al menos 3 meses por conciliación por diferentes supuestos[44].

Conscientes de este profuso panorama en la política de promoción del empleo autónomo, se aprobó la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social[45]. Dicha norma recogía dos modificaciones de calado: una en el Estatuto del Trabajo Autónomo en relación con la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE)[46], y otra sobre el conjunto de medidas e incentivos para la promoción y el fomento del trabajo autónomo y de la economía social.

Sobre esta última cuestión, la Ley perseguía sistematizar el marco vigente de incentivos al trabajo autónomo y a la economía social, reuniendo en un solo texto las medidas e incentivos establecidos en favor de estos colectivos, mejorando, armonizando y ampliando las ya existentes, e implementando otras nuevas.

La norma fue objeto de dictamen del CES[47] que, por lo que respecta a los cambios en el marco de incentivos al autoempleo y economía social existente, señaló que, si bien compartía la propuesta de sistematización y ordenación, quizá hubiera sido más adecuado abordar, precisamente por sistemática, estos cambios en el marco de una propuesta de reforma tanto del Estatuto del Trabajo Autónomo como de la Ley de Economía social. Más aún, para preservar la eficiencia de los recursos públicos comprometidos, esta mejora debería haberse llevado a cabo en el marco de una sistematización y revisión completa del conjunto vigente de incentivos al empleo, por cuenta propia o ajena, basados en las prestaciones por desempleo y, muy especialmente, en las cuantías e importes de las cotizaciones a la Seguridad Social. Todo ello partiendo de evaluaciones rigurosas y completas de esos incentivos.

Nuevo sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: Ley 30/2015

Como ya se adelantó en la anterior edición de esta Memoria, en el primer trimestre de 2015 se aprobó la reforma de la formación profesional para el empleo a través

44. Para el cuidado de menores de 7 años a cargo, por tener a cargo un familiar por consanguinidad o afinidad hasta segundo grado en situación de dependencia o con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 o discapacidad física o sensorial reconocida igual o superior al 65 por 100, situaciones en todos los casos debidamente acreditadas.

45. La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (proveniente del Real Decreto-ley 8/2014 del mismo nombre) habilitó al Gobierno para abordar una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social, cuyo objetivo era incluir en una única disposición normativa todos los incentivos, bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social vigentes y, en su caso, armonizar los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos.

46. Véase, en este mismo capítulo, epígrafe 2.2.

47. Dictamen 7/2015 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que supuso la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al vigente hasta entonces.

En el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, de julio de 2014, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas se comprometieron a transformar el sistema de formación profesional para el empleo, sobre la base del diálogo social, en torno a varios objetivos estratégicos y a los principios que se habían acordado en la mesa de diálogo social. A pesar del intenso diálogo que hubo en esta materia, finalmente no se llegó a alcanzar acuerdo sobre la mayoría de los cambios sustanciales, aprobándose finalmente la norma sin consenso.

Inicialmente se aprobó el Real Decreto-ley 4/2015, que planteaba una reforma integral del sistema con el objetivo de consolidar en el sistema productivo una cultura de formación profesional y favorecer, con ello, la creación de empleo estable y de calidad. Se introdujeron muchos aspectos novedosos, algunos de los cuales eran aspectos sustanciales que fueron polémicos y que no contaron, por ello, con el respaldo de los interlocutores sociales, aprobándose la norma sin acuerdo con estos.

Posteriormente, durante el proceso de tramitación parlamentaria como proyecto de ley se incorporaron algunos cambios a la norma de origen, que finalmente dieron lugar a la aprobación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (recuadro II-6).

Uno de los cambios principales, resultado de dicha tramitación, se refería a la disposición en la que se contenía la modificación necesaria que había que hacer en la Ley de Empleo al referirse al sistema de formación profesional para el empleo en el marco de las políticas activas de empleo. En concreto, se incluyeron nuevos aspectos entre los cuales están: la ampliación de los fines del sistema al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y su promoción en el trabajo; el reconocimiento de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de gobernanza del sistema, extendiendo dicha participación más allá de la planificación, programación y difusión recogidas inicialmente en el Real Decreto-ley 4/2015, al diseño estratégico, control, seguimiento y evaluación[48]; la referencia expresa al carácter suficiente, estable y equitativo para la financiación de que deberá disponer el mismo; el estudio sobre la posibilidad de implantación progresiva de un cheque formación para los trabajadores desempleados

48. Respecto de las disposiciones recogidas en el Real Decreto-ley 4/2015 en relación a la planificación de la formación, los interlocutores sociales habían defendido una participación activa en la misma, dada su cercanía para detectar las necesidades de los sectores, los problemas de competitividad de las empresas y los requerimientos de adquisición o actualización de conocimientos y competencias por parte de los trabajadores y, por tanto, su papel determinante en el diseño, planificación y gestión del sistema.

RECUADRO II-6. REFORMA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL ÁMBITO LABORAL

Objetivos estratégicos de la reforma

1. Garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados.
2. Contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas.
3. Fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo.
4. Eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Fines de la reforma

- Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal.
- Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- Atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados.
- Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.
- Acercar y hacer partícipes a los trabajadores de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, promoviendo la disminución de la brecha digital existente y garantizando la accesibilidad de las mismas.

Principios del sistema

- Ejercicio del *derecho individual a la formación y la garantía de igualdad* en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos a la formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo.
- *Anticipación* a los requerimientos y cambios del modelo productivo.
- *Unidad de mercado y libre circulación de trabajadores* en el desarrollo de acciones formativas.
- *Negociación colectiva y diálogo social* como instrumento de desarrollo del sistema y participación de los agentes sociales en los órganos de gobernanza del sistema y en particular en el diseño, planificación y control, seguimiento y evaluación de la oferta formativa, especialmente la dirigida a los trabajadores ocupados.
- *Unidad de caja* de la cuota de formación profesional y acceso a financiación suficiente, estable y equitativa.
- *Calidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión.*

RECUADRO II-6. REFORMA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL ÁMBITO LABORAL *(continuación)*

- *Estabilidad, seguridad y certidumbre* que permita la planificación estratégica.
- Articulación del sistema a través de la *coordinación, colaboración y cooperación* interadministrativa.
- *Impulso a la formación programada por la empresa* para sus propios trabajadores.
- *Medición del impacto* de la formación y compromiso con la mejora continua. Refuerzo de los sistemas de información, seguimiento y control y evaluación permanente en todas las etapas del proceso formativo.
- *Accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables* en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas necesarias.

Iniciativas de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral

- Formación *programada por las empresas para sus trabajadores.*
- Oferta formativa *para trabajadores ocupados.*
- Oferta formativa *para trabajadores desempleados.*
- Otras *iniciativas* de formación profesional para el empleo *dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales,* favoreciendo la formación a lo largo de la vida y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos (permisos individuales de formación, formación en alternancia con el empleo, formación de empleados públicos y formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad).

Fuente: Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral

que podrán decidir las Administraciones previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas; o la interconexión de los servicios autonómicos de empleo con el estatal en un portal único de información del sistema.

Respecto de la nueva configuración del sistema, la norma establece que en el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la participación de las comunidades autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de las organizaciones representativas de autónomos y de la economía social, desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo. En base a este, elaborará un escenario plurianual que identifique las tendencias y evolución previsible de la economía española, así como las competencias requeridas, los sectores que serán

motor de crecimiento y de creación de puestos de trabajo y los sectores en reconversión, las competencias transversales objeto de atención prioritaria, los objetivos formativos de atención prioritaria y los indicadores que permitirán su evaluación y la proyección estimativa de recursos financieros para el sistema durante el correspondiente periodo. La Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, que sustituye a la Fundación Tripartita, y en cuyo patronato están presentes la administración central, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, será la entidad de apoyo técnico en este ámbito.

Como ya señaló el CES en su reciente informe sobre competencias profesionales y empleabilidad[49], la reforma regula instrumentos dirigidos a reforzar la prospección y la detección de necesidades de competencias, la participación de los servicios de orientación profesional en la determinación del perfil de formación a recibir por cada trabajador, la planificación de la formación, y la evaluación y la calidad del sistema, todo ello con el propósito de favorecer un mejor ajuste entre las demandas de competencias y las iniciativas de formación para el empleo. Instrumentos que, en todo caso, quedan pendientes de una aplicación y desarrollo efectivos.

La financiación del nuevo sistema se basa principalmente en la cuota de formación profesional que aportan empresas y trabajadores, incluyendo adicionalmente las aportaciones específicas recogidas en el presupuesto del SEPE, del FSE y los fondos propios asignados por las comunidades autónomas. La aplicación será principalmente a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, acreditados e inscritos según la normativa vigente para impartir la oferta formativa programada para trabajadores desempleados y ocupados. Pero también a través de la formación bonificada, pudiéndose materializar en bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para la formación programada por las empresas para sus trabajadores, permisos individuales de formación y formación en el marco del contrato para la formación y el aprendizaje[50]. Como novedad, se incluye a los trabajadores autónomos otorgándoles un derecho individual a la formación. Asimismo, se recoge que los SPE podrán proporcionar un cheque-formación a los trabajadores desempleados que demanden acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad, aunque esta práctica puede no resultar del todo eficiente por las diferencias formativas de los trabajadores entre comunidades autónomas.

Las actividades desarrolladas serán objetivo de seguimiento y control efectivo para posibilitar, más allá de comprobar los requisitos y formalidades, la evaluación de los resultados de la formación, contribuyendo así a garantizar la calidad de las iniciativas

49. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

50. También mediante concesión directa de subvenciones para becas y ayudas de transporte, manutención y alojamiento para desempleados participantes en acciones formativas y compensación económica a empresas por realización de prácticas profesionales no laborales según corresponda.

formativas desarrolladas. También se refuerzan los instrumentos de control con el objetivo de detectar, evitar y, en su caso, sancionar los casos de incumplimiento e infracción. A este respecto, la norma endurece el régimen sancionador para los casos de fraude y utilización irregular de los fondos recibidos y prevé la creación de una unidad especial dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[51].

Asimismo, la Ley establece la implantación de un sistema integrado de información que garantice la trazabilidad de las acciones formativas y la comparabilidad, la coherencia y la actualización permanente de toda la información sobre formación profesional para el empleo llevada a cabo. Este sistema integrado permitirá desarrollar tres instrumentos clave de difusión, garantía de calidad y transparencia para el sistema: la cuenta de formación, que acompañará al trabajador a lo largo de su carrera profesional, al objeto de acreditar su historial formativo y de orientar la oferta formativa al incremento de su empleabilidad; el Catálogo de Especialidades Formativas, que será referente común de toda la oferta formativa que se programe para los trabajadores ocupados y desempleados y será objeto de actualización permanente; y el Registro Estatal de Entidades de Formación, de carácter público, al que se incorporarán los resultados de las auditorías o controles de calidad que se realicen a dichas entidades.

Finalmente se introduce un compromiso de evaluación permanente en todas las fases del proceso formativo, que se realizará a través del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo, que se espera permita conocer el impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo, la mejora de la competitividad de las empresas, la mejora de la cualificación de los trabajadores, la adecuación de las acciones formativas a las necesidades del mercado laboral y la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados.

En cualquier caso, un año después de la aprobación de la reforma, el balance de su aplicación no puede considerarse favorable. La falta de desarrollo reglamentario, que según establecía la Ley 30/2015 debía aprobarse en un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la norma, supone un límite a su aplicación en la práctica y, sobre todo, a la puesta en marcha de las iniciativas formativas. Así se refleja en algunos datos como el menor consumo de crédito formativo por parte de las empresas en 2015 o la participación de un menor número de empresas en acciones formativas. Asimismo, desde que finalizaron los programas de formación de ámbito estatal correspondientes a 2014, no se han aprobado nuevas convocatorias para 2015, a excepción de dos programas dirigidos específicamente a los jóvenes, y ello a pesar de que los Presupuestos Generales del Estado para 2015 y 2016 incluyen una partida presupuestaria destinada a este fin. Por otro lado, si bien se ha constituido formalmente la Fundación

51. Orden ESS/1221/2015, de 11 de junio, por la que se crea la Unidad Especial de Inspección en materia de formación profesional para el empleo.

Estatal para la Formación en el Empleo, al cierre de esta Memoria no ha habido ninguna reunión operativa de la misma, entre otras cosas porque en esa misma fecha la mayoría de comunidades autónomas no había designado aún representantes en el patronato de la Fundación. Por tanto, sería conveniente realizar mayores esfuerzos para agilizar los elementos necesarios que permitan su aplicación.

Intermediación laboral

Como continuidad a los cambios operados en 2014 en el ámbito de la intermediación, en concreto en relación con la actividad desarrollada por las empresas de trabajo temporal y por las agencias de colocación, en 2015 se aprobó un nuevo Reglamento de las empresas de trabajo temporal (ETT)[52].

El nuevo Reglamento, que venía a sustituir al vigente desde 1995, perseguía adaptar los cambios operados en 2014 en la Ley de empresas de trabajo temporal en relación al régimen de autorización administrativa, así como desarrollar la administración electrónica en el procedimiento administrativo de las ETT. En última instancia, buscaba adaptar la norma reglamentaria a los cambios normativos que había experimentado la actividad de las ETT en los últimos 20 años transcurridos desde la aprobación del anterior Reglamento.

De forma específica, en relación con el régimen de autorización administrativa para el desarrollo de la actividad constitutiva de empresa de trabajo temporal, se incluye en el desarrollo reglamentario la referencia a la validez y eficacia de la misma, dado que la autorización será única, tendrá eficacia en todo el territorio nacional y se concederá sin límite de duración, así como a las reglas de aplicación para la determinación de quien es la autoridad administrativa competente para resolver las solicitudes de autorización, cuyo plazo queda fijado en un mes. En relación con la implantación de la administración electrónica en el procedimiento administrativo, se establece la obligatoriedad, tras un periodo transitorio necesario de adaptación, de utilizar medios electrónicos tanto para los trámites de autorización como para las obligaciones de información.

Por otra parte, en relación con la intermediación laboral, el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2015 un contrato del SEPE con agencias de colocación sobre la base del Acuerdo Marco de colaboración con estas entidades de 2013. El objetivo del contrato es la colocación de demandantes de empleo de todo el territorio nacional en el plazo de un año desde la formalización de los contratos con las agencias adjudicatarias, excluyendo Ceuta y Melilla, y los beneficiarios del programa Prepara. Los beneficiarios a insertar se clasifican en función del tiempo que llevan registrados como demandantes de empleo y la retribución estará condicionada a los resultados, valorados en términos de inserción efectiva durante al menos seis meses en un periodo de

52. Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal. Como continuidad de esta norma, en julio se aprobó la Orden ESS/1680/2015, de 28 de julio, por la que se desarrolla el Real Decreto anterior.

cómputo de ocho. El contrato cuenta con un presupuesto de 41,7 millones de euros, a distribuir entre 2015 y 2016.

Como cierre de las novedades y debates que han caracterizado el año 2015 en el ámbito de las políticas activas de empleo, cabe señalar la aprobación de un texto refundido de la Ley de empleo, por mandato refundidor de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega al Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española.

Nuevo texto refundido de la Ley de Empleo

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo había sido objeto desde su aprobación, y especialmente en los años más recientes, de numerosas modificaciones que han ido tratando de adaptar el marco jurídico de la política de empleo del Estado a la realidad imperante en cada momento; marco diseñado de manera coherente con las estrategias y orientaciones de la Unión Europea y en el ámbito del denominado Sistema Nacional de Empleo, en el que están presentes tanto la Administración central como los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, siendo estas últimas las competentes para desarrollar y aplicar la política de empleo en sus respectivos territorios.

En su mayor parte, las modificaciones operadas sobre la Ley de Empleo habían consistido en la adición de contenidos a través de disposiciones aprobadas por distintas normas de rango legal, que a su vez habían sido posteriormente modificadas en varias ocasiones. Ello hacía oportuno contar con una refundición del texto que facilitase el conocimiento, la interpretación y la aplicación de la citada Ley.

Tal refundición se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que incluye una nueva sistemática y ordenación de los preceptos, así como la reubicación de algunas de las disposiciones adicionales y finales en el articulado, dentro del correspondiente capítulo temático; todo ello con el objetivo de facilitar la comprensión y el mejor conocimiento del contenido de la norma.

El Consejo Económico y Social emitió dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo[53]. En él valoró positivamente los objetivos perseguidos con la refundición, que buscaba evitar la dispersión de las normas estatales en materia de empleo y el consecuente fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación básica estatal y las condiciones básicas que garantizan la uniformidad en materia de empleo, así como la nueva sistemática y ordenación de los preceptos. No obstante, consideró necesario llamar la atención sobre lo inadecuado del procedimiento seguido en su elaboración para canalizar la participación de los interlocutores sociales en la refundición de la norma y planteó también la conveniencia de incluir algunas mejoras, de carácter técnico, en algunas disposiciones concretas en aras

53. Dictamen CES 13/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Aprobado en sesión del Pleno de 23 de septiembre de 2015.

de facilitar la interpretación y aplicación de la citada Ley; observaciones estas últimas que, en su mayor parte, fueron recogidas en el texto definitivo aprobado.

1.2.3. Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a políticas de empleo en España durante 2015 fueron algo más de 30.000 millones de euros. Esta cifra supuso un descenso (6,1 por 100) respecto a los recursos utilizados en 2014, estando más próximo al gasto realizado antes de la crisis. En el conjunto de las políticas de empleo, la protección por desempleo siguió absorbiendo el grueso de la dotación presupuestaria para 2015, un 84 por 100, algo ligeramente por debajo del año anterior.

Gasto en políticas activas: España en relación a la Unión Europea

En términos comparados, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España, en porcentaje del PIB, fue en 2014, último año disponible, el más elevado del conjunto de Estados miembros (3,31 por 100), seguido de Dinamarca (3,25 por 100), reflejando un esfuerzo importante en términos de gasto en políticas de empleo. De hecho, este volumen de gasto representaba algo más del doble del gasto medio realizado en el conjunto de la Unión Europea, del 1,8 por 100 (cuadro II-18).

Por componentes del gasto, los recursos se destinaron en casi todos los Estados miembros mayoritariamente a las políticas de protección, conscientes de que uno de los principales problemas en la Unión Europea es la elevada tasa de paro. Más aún, en algunos países como España e Italia, más del 80 por 100 del gasto en políticas de empleo se destina a la protección del desempleo, y en al menos otros seis países más de tres cuartas partes tienen este fin.

Ahora bien, el alcance de las políticas de empleo en España, estimado por el gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro, fue menor que en el del conjunto de la Unión y aún mucho menor en el caso de las políticas activas; en el caso de las políticas de protección también se sitúa por debajo de la media comunitaria. De hecho, el gasto por punto de tasa de paro de las políticas de empleo se ha venido reduciendo en los últimos años, a pesar de que el esfuerzo presupuestario ha sido mucho mayor que antes de la crisis, principalmente por la persistencia de elevadas tasas de desempleo que han hecho difícil poder atender a un mayor volumen de beneficiarios (gráfico II-11).

El gasto en España en políticas de protección contra el desempleo en 2013, último año disponible en términos comparados, concentró el 85,2 por 100 del total y supuso un 8,5 por 100 menos que el año anterior, mientras que el porcentaje dedicado a estas políticas en la UE absorbía el 63,8 por 100 del total. En cambio, el porcentaje dedicado a políticas activas en España (14,8 por 100) quedaba claramente por debajo del destinado en la media del conjunto de la Unión Europea, 36,2 por 100, y se alejaba bastante de los registros de los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, como

CUADRO II-18. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2014
(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 servs. de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	Gasto total por punto básico de tasa de paro
Alemania	0,368	0,291	0,942	1,601	0,058	0,188	0,320
Austria	0,178	0,624	1,410	2,212	0,111	0,252	0,395
Bélgica*	0,209	0,510	2,041	2,759	0,061	0,086	0,328
Bulgaria*	0,035	0,338	0,446	0,820	0,026	0,029	0,063
Chipre**	0,030	0,259	1,047	1,335	0,022	0,024	0,112
Croacia*	0,053	0,204	0,450	0,707	0,012	0,015	0,041
Dinamarca	0,393	1,420	1,441	3,254	0,215	0,218	0,493
Eslovaquia*	0,051	0,171	0,404	0,626	0,012	0,016	0,044
Eslovenia	0,090	0,279	0,608	0,977	0,029	0,063	0,101
España*	0,077	0,412	2,822	3,312	0,016	0,019	0,127
Estonia	0,102	0,097	0,394	0,593	0,013	0,053	0,080
Finlandia	0,114	0,913	1,831	2,857	0,105	0,210	0,328
Francia*	0,250	0,666	1,464	2,380	0,065	0,089	0,231
Grecia*	0,012	0,188	0,638	0,838	0,007	0,007	0,030
Holanda	0,277	0,551	2,202	3,030	0,074	0,298	0,409
Hungría*	0,083	0,700	0,340	1,124	0,069	0,077	0,110
Irlanda*	0,111	0,724	2,204	3,040	0,055	0,064	0,232
Italia*	0,029	0,322	1,577	1,928	0,027	0,029	0,159
Letonia	0,031	0,135	0,352	0,517	0,013	0,033	0,048
Lituania*	0,055	0,175	0,219	0,449	0,015	0,019	0,038
Luxemburgo*	0,045	0,515	0,871	1,430	0,087	0,095	0,242
Malta*	0,108	0,046	0,342	0,496	0,007	0,024	0,078
Polonia*	0,079	0,408	0,346	0,833	0,040	0,047	0,081
Portugal*	0,020	0,461	1,660	2,140	0,028	0,029	0,130
R. Checa*	0,104	0,193	0,245	0,542	0,028	0,042	0,077
Reino Unido**	0,317	0,075	0,292	0,683	0,010	0,037	0,088
Rumanía*	0,075	0,026	0,150	0,251	0,004	0,014	0,035
Suecia	0,220	1,078	0,617	1,916	0,136	0,078	0,243
UE-28**	0,203	0,454	1,158	1,815	0,047	0,068	0,187

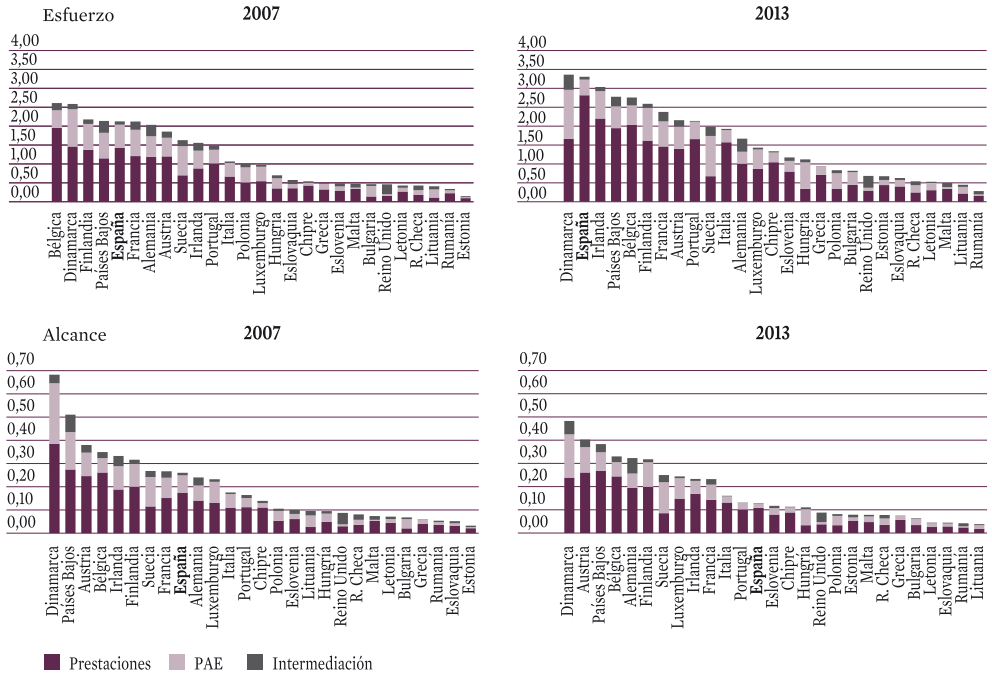
* Últimos datos disponibles correspondientes a 2013.
** Datos de 2010 para Reino Unido, 2011 para la UE-28 y de 2012 para Chipre.
Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo. Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, estos últimos también enmarcan otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.
Fuente: Eurostat.

es el caso de Suecia (67,7 por 100) y Dinamarca (55,7 por 100), seguidos por otros Estados miembros, como Hungría (69,7 por 100) o Polonia (58,5 por 100)[54].

Por categorías de gasto en políticas activas, cabe señalar que en España las partidas de servicios de mercado de trabajo (que incluyen actuaciones de intermediación,

54. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo (categorías 1 a 7).

GRÁFICO II-11. ESFUERZO PRESUPUESTARIO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2007-2013
(Esfuerzo en porcentaje del PIB y alcance por punto de tasa de paro)



Fuente: Eurostat.

orientación y seguimiento) y formación absorbieron un menor peso (cerca de un tercio del conjunto de los recursos) frente a la media europea que destina dos terceras partes a estas partidas (cuadro II-19). En cambio, el peso relativo de las medidas de apoyo al emprendimiento en España fue el mayor en el conjunto de la Unión Europea. En este sentido, las medidas de estímulo del autoempleo introducidas en los últimos años confirman esta prioridad de gasto, siendo esperable un incremento aún mayor de esta partida con datos más recientes.

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 los incentivos al empleo de las políticas activas en España. Aun así, el descenso experimentado por esta partida con respecto al año precedente, incluso siendo muy inferior a la caída en el conjunto de la Unión Europea, podría deberse al menor número de contratos celebrados en 2013, año de referencia para el análisis.

El gasto en políticas de empleo en España en 2015

A partir de los datos recogidos en el Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE se constata que, en 2015, el volumen de recursos destinados inicialmente a políticas de empleo fue de 29.858,8 millones de euros, lo que supuso una reducción del 11 por 100 respecto al presupuesto inicial de 2014

CUADRO II-19. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UE*
(Porcentajes)

	España			UE-28		
Categorías de gasto	Porcentaje respecto al total	Porcentaje respecto al tipo de medidas	Variación respecto al año anterior	Porcentaje respecto al total	Porcentaje respecto al tipo de medidas	Variación respecto al año anterior
1. Servicios de mercado de trabajo	2,3	15,8	–11,9	11,2	30,9	–5,7
2. Formación	3,5	23,5	–5,1	10,3	28,4	–22,0
3. Incentivos al empleo	2,1	14,0	–10,0	5,9	16,2	–60,3
4. Integración de discapacitados	1,9	12,9	–3,3	4,4	12,2	–17,1
5. Creación directa de empleo	1,9	13,2	–29,7	2,6	7,1	19,1
6. Incentivos a la creación de empresas	3,0	20,6	–14,9	1,9	5,3	–8,6
Total medidas activas (1-6)	14,8	100,0	–10,6	36,2	100,0	–23,8
7. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	84,5	99,2	–8,5	60,4	94,6	–5,7
8. Prejubilaciones	0,7	0,8	–9,1	3,4	5,4	–41,7
Total medidas pasivas (7-8)	*85,2*	*100,0*	*–8,5*	*63,8*	*100,0*	*–6,2*
Total	**100,0**	**–**	**–9,3**	**100,0**	**–**	**–9,3**

* Últimos datos disponibles para España referidos a 2013 y para la UE-28 referidos a 2011.
Fuente: Eurostat.

(cuadro II-20). El gasto en políticas pasivas de empleo concentró la mayor parte del presupuesto, más de un 80 por 100 del total. No obstante, como viene ocurriendo desde 2012, el volumen de recursos destinado a protección por desempleo se redujo nuevamente respecto al año anterior. En cambio, los recursos destinados a las políticas activas aumentaron un 18,6 por 100. Dentro de estas destacó el aumento en la partida de fomento del empleo, más de un 36 por 100 respecto a la dotación inicial de 2014. De hecho, el volumen de recursos destinados a las políticas de fomento de empleo ascendió a 1.997 millones de euros (de los cuales 1.500 millones eran bonificaciones), ante un nuevo escenario en el que nuevamente cobraron peso los incentivos al empleo, con especial atención a los jóvenes, y al autoempleo, lo que se ha plasmado en numerosas medidas legislativas en los dos últimos años. En el contexto de los incentivos al empleo cabe llamar la atención sobre el peso alcanzado en el conjunto de las políticas de fomento de empleo por las reducciones de cuota en la cotización a la Seguridad Social, que en 2015 fueron de 1.614,8 millones de euros y cuya dotación presupuestaria minora los ingresos previstos en el Presupuesto de la Seguridad Social. Esto añade un factor de presión más a la insuficiencia de recursos del Sistema y, en última instancia, al Fondo de Reserva[55].

El presupuesto definitivo asignado al SEPE fue ligeramente superior al previsto inicialmente de 30.609 millones de euros, con una desviación al alza del 2,5 por 100, que

55. Véase para un mayor detalle en el capítulo III de esta Memoria, el apartado 5.3.

CUADRO II-20. PRESUPUESTO DE GASTO DEL SEPE, 2008-2015
(Gasto corriente. Millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo		Formación profesional		Otros**		Total	
Años	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	%PIB
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	3.537,8	0,3	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	3.610,0	0,3	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	3.210,8	0,3	38.370,6	3,6
2011	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	3.200,7	0,3	39.918,4	3,7
2012	31.778,5	3,0	2.744,6	0,3	1.653,9	0,2	1.658,1	0,2	37.835,1	3,6
2013	31.237,1	3,1	1.782,0	0,2	1.633,0	0,2	1.136,9	0,1	35.789,1	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	0,2	1605,9	0,2	1.002,4	0,1	32.590,8	3,1
2015 (inicial)	25.022,3	2,3	1.996,9	0,2	1.805,6	0,2	1.034,0	0,1	29.858,8	2,7
2015 (definitivo)	25.772,5	2,3	2.004,3	0,2	1796,5	0,2	1.035,9	0,1	30.609,2	2,8
2015*	20.836,3	1,9	1.977,1	0,2	1.370,6	0,1	810,6	0,1	25.000,0	2,3
Variación presupuesto inicial 2015/14	–9,2		25,3		11,9		3,3		–6,1	

* Obligaciones reconocidas según Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE 2015.
** Incluye la financiación del Programa PREPARA.
Fuente: SEPE, *Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2014)* y *Avance de 2015.*

respondió principalmente al crédito extraordinario de 850 millones de euros destinado a financiar la ayuda de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo puesto en marcha a principios de 2015. Respecto al presupuesto definitivo del año anterior, la caída de recursos respecto al año anterior fue algo menor que la reflejada en el presupuesto inicial, del 6,1 por 100. Asimismo, los recursos destinados a protección por desempleo cayeron un 9,2 por 100, mientras que aumentaron un 25,3 por 100 los destinados a fomento de empleo.

A pesar de la elevada tasa de paro, la reducción de la misma en los dos últimos años, el incremento gradual del desempleo de larga duración y los menores periodos de percepción de prestaciones, han presionado a la baja el gasto en prestaciones. Asimismo, se ha reducido la tasa de cobertura[56]. De hecho, el gasto efectivamente comprometido (obligaciones reconocidas) para 2015 cayó hasta los 20.836 millones de euros, lo que supone un 80,8 del gasto presupuestado.

Igualmente, cabe llamar la atención sobre el gasto comprometido en formación profesional, que representa un 76,3 por 100 del presupuesto destinado a este fin, lo que se puede explicar en parte porque la falta de desarrollo reglamentario, como se ha señalado anteriormente, ha limitado la puesta en marcha de las convocatorias formativas para el año 2015.

Analizando el conjunto del gasto en desempleo, se observa cómo el Programa de Activación para el empleo no parece haber funcionado como se esperaba, al menos en

56. Véase un mayor detalle en el capítulo III de esta Memoria, apartado 5.6.

CUADRO II-21. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2015
(Millones de euros)

	Presupuesto			Ejecución		
Clasificación gasto	Inicial	Modificación	Actualizado[1]	Obligaciones reconocidas[2]	% ejecución sobre presupuesto[2/1]	Gasto real
Prestaciones a los desempleados	**25.002,5**	**750,2**	**25.752,7**	**20.832,7**	**80,9**	**20.832,7**
Prestaciones contributivas	11.751,8	–133,6	11.618,2	9.461,6	81,4	9.461,6
Subsidio por desempleo	5.735,8		5.735,8	4.818,4	84,0	4.818,4
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	537,1	8,5	545,6	543,0	99,5	543,0
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo		850,2	850,2	160,6	18,9	160,6
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	4.634,0		4.634,0	3.687,7	79,6	3.687,7
Cuotas beneficiarios subsidio	746,3	22,2	768,5	763,9	99,4	763,9
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	109,5	2,8	112,4	110,9	98,7	110,9
Renta Activa de Inserción	1.487,9		1.487,9	1.286,6	86,5	1.286,6
Prestaciones por cese actividad autónomos	**19,8**		**19,8**	**3,6**	**18,2**	**3,6**
Prestación económica cese actividad	12,5		12,5	2,7	21,6	2,7
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	5,6		5,6	0,9	16,1	0,9
Otros programas	1,8		1,8			
Total	**25.022,3**	**750,2**	**25.772,5**	**20.836,3**	**80,8**	**20.836,3**

Fuente: SEPE, *Avance de liquidación del presupuesto de gastos,* 2015.

términos de la ayuda de acompañamiento prevista para la que se habían dotado inicialmente 850 millones de euros, de los cuales tan solo se han consumido 160 millones, es decir, un 18,9 por 100. Esta misma situación se observa en el caso de las prestaciones por cese de actividad dirigidas a los autónomos, cuyo grado de ejecución es del 18,2 por 100.

1.2.4. Servicios y programas de políticas activas: balance del año

El balance del impacto de las políticas activas de empleo resulta clave para valorar la efectividad de las mismas. El esfuerzo en políticas activas tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores y, por tanto, es especialmente necesario en una coyuntura de elevado desempleo. En este sentido se abordan las actuaciones desarrolladas en 2015 y algunas otras puestas en marcha en los últimos años y orientadas hacia colectivos específicos como los jóvenes, los parados de larga duración o los autónomos, con el objetivo de profundizar en la efectividad de las medidas y los resultados conseguidos.

Para ello se recurre a la información disponible, basada en datos de realización individuales y desagregados que, sin embargo, no permite profundizar en los efectos de las políticas sobre los participantes, ni contempla otros aspectos de carácter cualitativo o cuantitativo relacionados con las acciones desarrolladas, lo que ofrecería una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. Este tipo de

evaluación, en contrapartida, es más costosa, debe ser sistemática y requiere continuidad en el tiempo a fin de obtener resultados significativos.

El énfasis otorgado en los últimos años en la orientación a resultados de las políticas activas, que se concreta en la disponibilidad de indicadores de seguimiento orientados más a evaluar la gestión realizada por los servicios públicos de empleo que a evaluar la dimensión de los resultados alcanzados, no permite abordar este tipo de evaluación más pormenorizada, por lo que, en cualquier caso, se hace necesario continuar dedicando esfuerzos a la ampliación de la perspectiva de evaluación de las PAE.

Intermediación laboral

La orientación y asesoramiento de trabajadores y empresas tiene como objeto maximizar las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo. Este ámbito de la intermediación, tradicionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado en los últimos años transformaciones importantes orientadas a la apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo.

Al respecto de esta última, únicamente se dispone de cierta información sobre la actividad realizada por las empresas de trabajo temporal en relación con la contratación laboral. De hecho, la ausencia de datos sobre la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, entre ellas las ETT cuando tengan asumidas las funciones como agencias de colocación, impide dimensionar la intermediación laboral privada de carácter empresarial, así como valorar el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Ambos aspectos mueven a recomendar que se subsanen estas carencias en las estadísticas oficiales.

En cuanto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos[57], durante 2015 se enviaron más de 3,4 millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso un nuevo incremento del 26,5 por 100 (casi un millón más de ofertas) respecto al registro del año anterior, indicativo del mayor número de nuevas ofertas puestas a disposición de los SPE en los dos últimos años, como la intensidad de la intermediación (cuadro II-22).

Del total de ofertas enviadas, casi dos terceras partes se enviaron a no beneficiarios de prestaciones, la mitad de ellas a mujeres. En cambio, las ofertas enviadas a beneficiarios de prestaciones se concentraron en los mayores de 45 años y en las mujeres en una proporción similar. La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación en un 6,7 por 100 de los casos, ligeramente por debajo del 7,6 por 100, alcanzado el año anterior. El 70,5 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones. Por colectivos, las mujeres concentran el mayor número de colocaciones (48 por 100), seguidas de los trabajadores mayores de 45 años (42 por 100), pero son estos últimos los que tienen una

57. Se estima que aproximadamente un 15 por 100 del total de puestos de trabajo ofertados por las empresas proceden de ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo.

CUADRO II-22. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2015

	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		
Colectivos	Valor	%	Valor	%	Valor	%	% éxito	Valor	%	% éxito	Valor	%	% rechazo	Valor	%	% rechazo
Mujeres	587.721	45,4	1.062.202	49,1	33.192	48,9	5,6	77.326	47,6	7,3	2.847	47,4	0,5	8.532	50,9	0,8
Menores de 30 años	153.738	11,9	611.421	28,3	9.936	14,6	6,5	42.777	26,3	7,0	813	13,5	0,5	4.846	28,9	0,8
Mayores de 45 años	612.944	47,4	662.019	30,6	35.531	52,3	5,8	61.350	37,7	9,3	2.820	47,0	0,5	5.933	35,4	0,9
Total	1.293.312	100,0	2.162.256	100,0	67.916	100,0	5,3	162.549	100,0	7,5	6.005	100,0	0,5	16.775	100,0	0,8

Fuente: SEPE.

tasa de inserción mayor, del 7,6 por 100, relativamente superior a la que su peso en el conjunto de ofertas enviadas hubiera hecho prever. Cabe destacar, por el contrario, la menor tasa de inserción de los jóvenes menores de 30 años, del 6,9 por 100, que concentran a su vez en torno al 22 por 100 de las ofertas y de las colocaciones. En general llama la atención el mayor porcentaje de éxito en las colocaciones entre los no beneficiarios de prestaciones, especialmente entre los trabajadores mayores de 45 años (9,3 por 100).

Finalmente hay que señalar que el porcentaje de ofertas rechazadas fue mínimo, puesto que no alcanzó el 1 por 100 del total, manteniéndose en los niveles observados en el año anterior. Los beneficiarios de prestaciones registraron tasas de rechazo del 0,5 por 100.

Además de la intermediación laboral, los SPE asumen la realización de servicios y programas con los demandantes de empleo orientados a la mejora de la empleabilidad con el objetivo de favorecer su inserción en el mercado laboral. La información disponible respecto a la actuación de los SPE en el ámbito de las políticas activas es insuficiente y en muchas ocasiones carece de la fiabilidad necesaria para poder realizar una evaluación de la gestión realizada en términos de eficacia (cuadro II-23). En cualquier caso, si se pueden realizar ciertas apreciaciones en términos absolutos. Más de 3,2 millones de demandantes de empleo recibieron algún tipo de servicio por parte de los SPE (orientación e información, orientación para el autoempleo y/o formación); en algunos casos incluso pudieron recibir más de un tipo de servicio. Así, el número de servicios iniciados fueron más de 3,5 millones, concentrados en un 86,9 por 100 en acciones de orientación e información profesional. Algo más de la mitad de los servicios realizados fueron con mujeres demandantes de empleo y casi dos terceras partes con demandantes no perceptores de prestaciones.

Medidas de fomento a la contratación

Las medidas de fomento de la contratación han constituido uno de los pilares tradicionales de las políticas activas en España. 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

CUADRO II-23. SERVICIOS INICIADOS POR LOS SPE CON DEMANDANTES DE EMPLEO

		Servicios iniciados		
Colectivo	Demandantes de empleo	Orientación e información profesional	Orientación para el autoempleo	Formación
Hombres	1.576.487	1.476.308	45.698	190.818
Mujeres	1.654.997	1.572.105	47.559	176.466
Total*	**3.231.484**	**3.048.413**	**93.257**	**367.284**

* Cada demandante pudo recibir más de un servicio.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

indefinida, que durante años centraron los incentivos al empleo en España, no lograron contener el avance del trabajo temporal. Además, la eficacia de este instrumento ha resultado ser limitada y, de hecho, no está claro que los incentivos a la contratación contribuyan decisivamente a la creación de empleo, lo que ha llevado en los últimos años a replantear la orientación de dichos incentivos hacia colectivos específicos con el objetivo de lograr una mayor eficacia.

Como se ha señalado previamente, en los últimos años se han adoptado diversas medidas que han supuesto cambios en el esquema de los incentivos a la contratación vigente. Todo este conjunto de actuaciones configuran la política de fomento de empleo en España, concentrada como se constata a la vista de los datos en la contratación temporal para sustitución —interinidad— y en la atención a determinados colectivos prioritarios, como los jóvenes y los mayores de 45 años, así como las personas con discapacidad (cuadro II-24).

CUADRO II-24. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2015

	Contratos indefinidos									
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
Total de contratos	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**
Según colectivos de objeto de bonificación										
Maternidad, adopción, acog. y riesgo							107.792	55,1	107.792	44,4
Otras interinidades							743	0,4	743	0,3
Pers. con discapacidad	1.013	3,8	8.120	100,0	5.780	46,8	79.077	40,4	93.990	38,7
Trabaj. en riesgo de excl. soc.	213	0,8					2.763	1,4	2.976	1,2
Víctimas violencia/terrorismo	189	0,7					719	0,4	908	0,4
Trabaj. en empr. de inserc.	13	0,0					1.272	0,7	1.285	0,5
Jóvenes 16-30 años emp. < 50 trab.	10.457	39,4							10.457	4,3
Muj. 16-30 subrep. emp. < 50 trab.	56	0,2							56	0,0
Mayores 45 años emp. < 50 trab.	13.570	51,1							13.570	5,6
Muj. > 45 subrep. emp. < 50 trab.	149	0,6							149	0,1
Incorp. < 30 años a cooperat./ socied. lab.	32	0,1							32	0,0
Incorp. < 30 años exclusión social empresas inserción	4	0,0					247	0,1	251	0,1
Indef. Primer empleo joven ETT	35	0,1							35	0,0
Indef. proced. ctos. pract. ETT (RD-l. 16/2013)	45	0,2					1		46	0,0
Beneficiarios Sist. Nacional Garantía Juvenil	764	2,9					3.053	1,6	3.817	1,6
Conv. indef. Ley 43/2006					134	1,1			134	0,1
Conv. indef. Ley 3/2012					6.389	51,7			6.389	2,6
Conv. indef. Ley 11/2013					59	0,5			59	0,0
Total	**26.540**	**100,0**	**8.120**	**100,0**	**12.362**	**100,0**	**195.667**	**100,0**	**242.689**	**100,0**
Pro memoria 2014	**25.311**	**100,0**	**7.158**	**100,0**	**10.447**	**100,0**	**172.759**	**100,0**	**215.675**	**100,0**

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

En 2015 se realizaron un total de 242.689 contratos bonificados, el 80,6 por 100 de ellos temporales. Esto supuso un 12,5 por 100 más que en 2014, habiéndose incrementado el número de contratos realizados, tanto indefinidos, en sus diferentes modalidades, como temporales.

Entre los contratos indefinidos, que representaron un 19,3 por 100 del total de los contratos bonificados, la mayor parte correspondió a indefinidos iniciales, el 56,4 por 100 y una cuarta parte conversiones. El número de contratos indefinidos iniciales disminuyó desde el 59 por 100 del año anterior. Se constata, en cualquier caso, que la mayor parte de estos contratos, el 90 por 100, se realizaron en línea con los incentivos existentes dirigidos a jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años.

Asimismo, la contratación indefinida impulsada por las medidas específicas puestas en marcha en los dos últimos años —tarifa plana y mínimo exento—, ha favorecido, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a más de 550.000 trabajadores desde su puesta en marcha. Más en concreto, la tarifa plana de 100 euros[58], benefició a 335.732 trabajadores a lo largo de catorce meses, mientras que el mínimo exento de cotización de 500 euros registró 219.747 trabajadores indefinidos desde su puesta en marcha en marzo de 2015.

Contrato de apoyo a emprendedores

En 2015 se celebraron 129.385 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso más de un 30 por 100 que el año anterior. Asimismo, los contratos de apoyo a emprendedores formalizados representaron algo más del 22 por 100 en relación al total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo realizados (cuadro II-25).

De los contratos realizados, tan solo un 3,3 por 100 estuvieron vinculados a las deducciones fiscales previstas en determinados casos para este tipo de contratos. Como ya se viene señalando en ediciones anteriores de esta Memoria, el recurso al contrato para emprendedores no se asocia en su mayoría a las ventajas fiscales que implica (al margen del eventual incentivo de las bonificaciones previstas para parados de larga duración menores de 30 y mayores de 45 años). Así, parece que son otras características de este tipo de contrato las que podrían determinar su mayor utilización, como la compatibilización, cumpliendo determinados requisitos, del salario con el 25 por 100 de la cuantía de prestación por desempleo reconocida y pendiente de percibir, y a la vista de los datos del cuadro II-25, la extensión del periodo de prueba a un año[59].

Comparativamente, desde su puesta en marcha en 2012, parece que el contrato para emprendedores ha dejado de tener un impacto significativo entre los menores de 30 años respecto al que se registraba inicialmente cuando surgió esta modalidad. De hecho, en 2015 cayeron un 10,5 por 100 los contratos de este tipo realizados con jóvenes

58. Vigente desde febrero de 2014 al 31 de marzo de 2015.

59. Véase también a este respecto el epígrafe 1.1.2.

CUADRO II-25. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES, 2015

Contratos realizados	Contratos trabajadores < 30 años	Desempleados beneficiarios prestación	Desemp. benef. contrib. y 1.º contr. trabaj. < 30 años	Contratos sin deducción fiscal	Total	Pro memoria: total indefinidos iniciales tiempo completo
2012	8.688	4.861	365	63.346	77.260	379.652
2013	4.275	4.362	96	73.580	82.313	396.331
2014	2.924	2.458	30	93.339	98.751	522.684
2015	2.616	1.639	26	125.104	129.385	579.525
Distribución por edades						
Menores de 30 años	100,0	11,8	100,0	33,5	34,6	24,6
31-44 años		15,0		40,6	39,5	50,4
Mayores de 45 años		73,2		25,9	25,9	25,0
Δ 2015/2014	–10,5	–33,3	–13,3	34,0	31,0	10,9

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

menores de 30 años, e igualmente ocurrió con los contratos realizados con desempleados beneficiarios de prestaciones, que cayeron un 33,3 por 100, y se han realizado en su mayor parte, hasta tres cuartas partes, con mayores de 45 años.

La apuesta por el empleo autónomo y el autoempleo como nicho de creación de empleo ha dado lugar en los últimos años a distintas medidas con el fin de incentivar esta opción, mediante la introducción de mayores medidas de flexibilidad en el cobro de las prestaciones por desempleo con objeto de favorecer el emprendimiento. Así, 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 que permitían la capitalización del importe de las prestaciones para la puesta en marcha de nuevas iniciativas de emprendimiento, en especial para los más jóvenes.

Capitalización de las prestaciones por desempleo

Los datos correspondientes a 2015 (cuadro II-26) reflejan un descenso del recurso a la capitalización, del 7,6 por 100 respecto al año anterior, para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo. Esto puede tener que ver con que los cambios 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, han limitado el acceso a la capitalización. Igualmente, respecto al año anterior se redujo ligeramente el importe medio capitalizado por trabajador, un 2,3 por 100, y el número medio de días capitalizados que han pasado de 166 a 165.

En relación con el programa Prepara se registraron 73.091 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso un descenso respecto a 2014, del 30,1 por 100, en la línea ya observada en los dos últimos años y que suponía un claro descenso respecto al auge

Programa Prepara

CUADRO II-26. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, 2015

Conceptos	Total capitalización 2015	2014	Variación anual
Autónomos	136.030	146.423	–7,1
Socios de cooperativas	3.099	3.427	–9,6
Socios de sociedades laborales	3.101	3.630	–14,6
Entidad mercantil	523	275	90,2
Total	**142.753**	**154.472**	**–7,6**
Núm. medio de días capitalizados	165	166	–0,6
Importe medio líquido capitalizado por trabajador (en euros)	4.578,0	4.685,5	–2,3

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

de la medida en 2012 cuando se produjeron cerca de 300.000 altas, la mayoría en la primera mitad del año (gráfico II-12). Esta evolución en el recurso al programa se puede relacionar con la incertidumbre sobre la continuidad del programa que antecedió a las posteriores prórrogas del mismo, sobre todo a la prórroga de agosto de 2012[60], y aunque finalmente se estableció la prórroga automática hasta que la tasa de paro estuviese por debajo del 20 por 100. Además, el programa se prorrogó nuevamente en marzo de 2016, modificando las condiciones para prórrogas automáticas sucesivas hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 18 por 100[61]. Por otro lado, la composición del *stock* de personas desempleadas y los requisitos establecidos para el acceso al mismo han provocado que las nuevas incorporaciones hayan sido cada vez más limitadas[62].

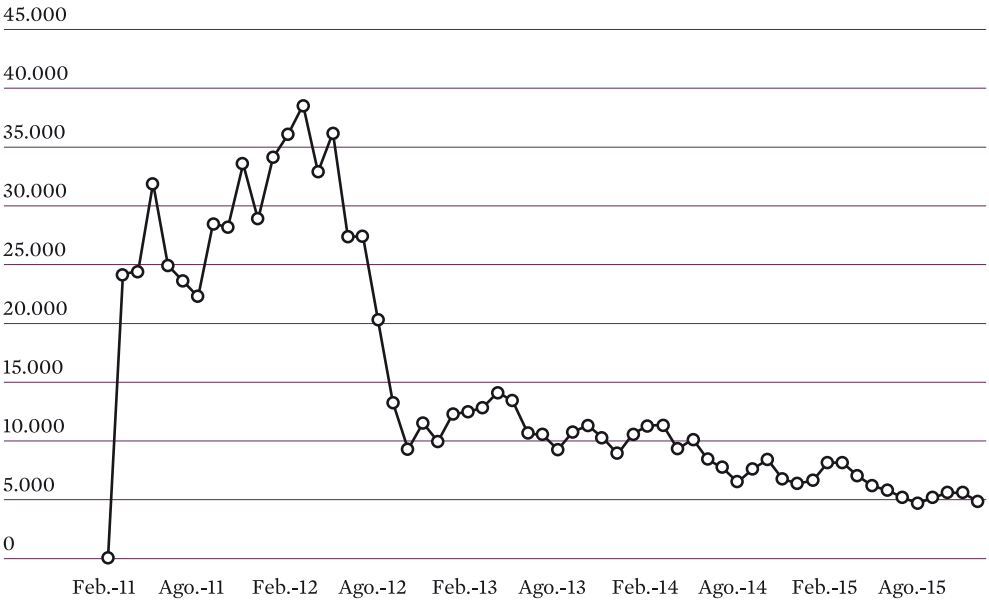
Por perfiles, cabe señalar el continuo aumento de las mujeres en las nuevas incorporaciones, 55 por 100, por encima del 51,3 por 100 de 2014. Mientras que los mayores de 45 años aumentaron ligeramente su peso hasta el 11 por 100 del total, la participación de los más jóvenes entre los nuevos perceptores siguió disminuyendo, lo que se explica por el menor recurso a esta medida ante la puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a este colectivo. Así, los menores de 30 años supusieron el 14,3 por 100 de las nuevas altas al programa en 2015, menos de la mitad del 36,2 por 100 del total de las nuevas altas registrado en 2012.

60. Véase Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

61. Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo.

62. 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.

GRÁFICO II-12. ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2015



Nota: en la serie no aparece la cifra correspondiente a junio de 2012, que está acumulada a las del mes de julio. Para mantener la continuidad se ha optado por dividir esta última cifra en dos.
Fuente: SEPE.

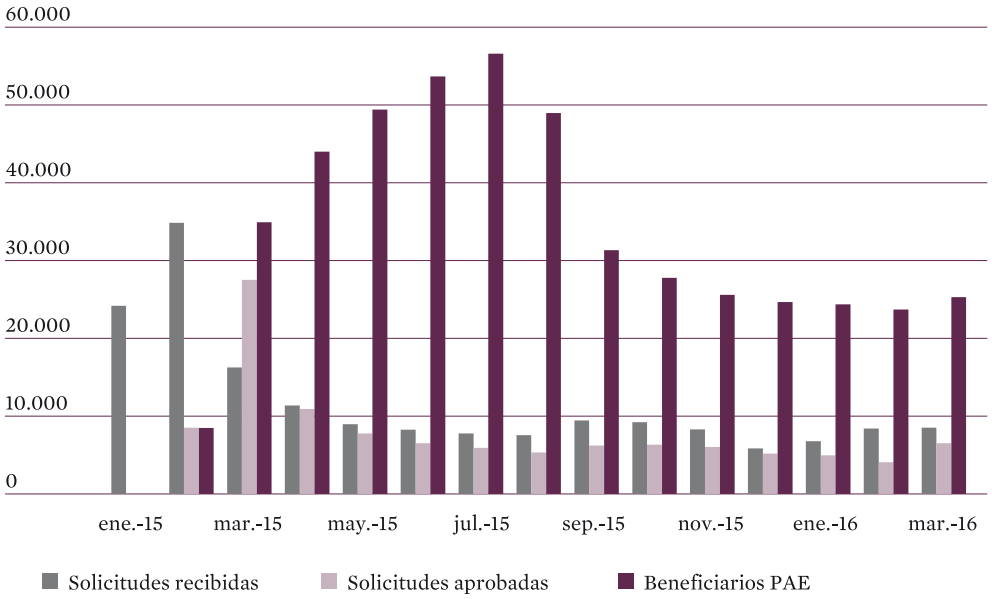
Programa de Activación para el Empleo de los parados de larga duración

El Programa de Activación para el Empleo (PAE) se puso en marcha el 15 de enero de 2015 y, desde entonces y hasta marzo de 2016, ha beneficiado a más de 110.000 personas que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. Durante este periodo se recibieron 175.881 solicitudes, de las cuales se han tramitado 168.304, quedando pendientes de resolución un 4,4 por 100 (7.575), aunque en su mayoría ya están en fase previa de análisis, pendientes de la acreditación de la búsqueda de empleo y la asignación del itinerario personalizado de empleo. De las solicitudes tramitadas con resultado, se aprobaron 112.087 (63,7 por 100) y se rechazaron 44.627 (26,5 por 100).

Por otra parte, del total de los beneficiarios del Programa, 15.541 obtuvieron un trabajo por cuenta ajena, es decir, la tasa de inserción del programa es del 18 por 100, y de ellos 2.607 compatibilizaron la prestación con el trabajo por cuenta ajena, es decir, un 17 por 100 de los beneficiarios contratados.

Durante los dos primeros meses de su puesta en marcha, este Programa tuvo bastante aceptación entre los potenciales beneficiarios, como se refleja en el número de solicitudes presentadas. Sin embargo, parece que el rechazo de muchas solicitudes frenó la presentación de las mismas en los meses siguientes. Entre los motivos aducidos para dicha denegación, el requisito de que el último derecho agotado sea una

GRÁFICO II-13. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

prestación contributiva o subsidio, y por tanto no hayan agotado la posibilidad de acceder a RAI, Prodi o Prepara, concentra un 20 por 100 de los rechazos, seguido en un 17 por 100 tanto de la no acreditación de la realización de tres acciones de empleabilidad en plazo y forma establecida, o no tener responsabilidades familiares.

No haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de prestaciones o subsidios, es decir, RAI, Prodi o Prepara. Además, si posteriormente se hubiera percibido la prestación por desempleo o el subsidio por desempleo, deberán haber transcurrido al menos seis meses desde su agotamiento.

En cualquier caso, parece que la medida no ha tenido el impacto esperado, dado que en su puesta en marcha se estimaron 400.000 beneficiarios potenciales y tan solo se han recogido algo más de la cuarta parte. Precisamente, la complejidad y la interpretación inicialmente restrictiva por parte de los SPE de algunos de los requisitos establecidos para acceder al Programa pudieran estar detrás del elevado porcentaje de rechazos en las solicitudes presentadas. Esto a su vez pudo desanimar la presentación de nuevas solicitudes por parte de otros desempleados de larga duración, lo que llevó a un cambio en la interpretación de dichos requisitos. Sin embargo, no se ha constatado un repunte en las solicitudes presentadas desde entonces.

Medidas en favor de los jóvenes

Entre las actuaciones específicas desarrolladas en favor de los jóvenes destaca la puesta en marcha en 2014

del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. Ello supuso la creación de un fichero en el que debían estar inscritos los beneficiarios susceptibles de actuaciones en el marco del Sistema, con el objetivo de identificar los perfiles de beneficiarios y facilitar la adecuación de las acciones, pero también poder realizar el seguimiento y la evaluación de las mismas.

Hasta abril de 2016 se habían presentado 291.277 solicitudes de inscripción al registro; algo más de la mitad fueron presentadas por hombres, si bien los porcentajes de participación por sexo son muy igualados. De las solicitudes presentadas, se resolvieron el 96,1 por 100, y de ellas se aprobaron el 94,6 por 100, quedando inscritos en el Registro 264.875 jóvenes. De los jóvenes inscritos, casi una tercera parte se ha insertado en el mercado laboral, con una tasa de inserción del 31,5 por 100.

Sin embargo, parece que el programa no ha tenido los resultados esperados inicialmente dado el elevado volumen de jóvenes desempleados. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, pudo haber cierta precipitación en su puesta en marcha, echando en falta un desarrollo más concreto y detallado de las actuaciones a realizar, que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo. De hecho, incluso el adelanto de recursos procedentes de la Unión Europea en 2015, con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil, para atender de forma urgente a este colectivo o la ampliación, de forma excepcional, de la edad de los potenciales beneficiarios hasta los 29 años, no han logrado impulsar de forma significativa un mayor número de solicitudes y demanda de actuaciones. A este respecto, los interlocutores sociales han demandado de forma reiterada formar parte de la Comisión de Seguimiento de la Garantía Juvenil y que se reúna la misma con el fin de evaluar y adoptar medidas para impulsarla sin que, hasta la fecha de cierre de esta Memoria, se haya atendido dicha petición.

Por otra parte, y en relación a la implantación de la formación profesional dual y su especial impacto sobre los jóvenes, los datos reflejan cierto avance desde la aprobación del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre[63].

Así, a pesar del peso mínimo de esta modalidad en el total de contratos registrados, no mayor al 1 por 100, se constata un aumento muy significativo de los contratos para la formación y aprendizaje registrados desde 2013, más de 432.000 hasta abril de 2016, coincidiendo con el nuevo desarrollo normativo de los mismos. En 2015, el número de contratos de este tipo registrados fue de 174.923, lo que supuso un aumento del 25 por 100 sobre los registrados el año anterior (gráfico II-14). Sin embargo, como se ha señalado en un apartado previo[64], desde enero de 2016 se viene realizando un menor número de contratos de este tipo, 11.276 hasta abril, lo que supone un 78,3 por 100 menos que en el mismo periodo del año anterior.

63. Como se ha señalado anteriormente, 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, dio un impulso al desarrollo de la formación profesional dual.

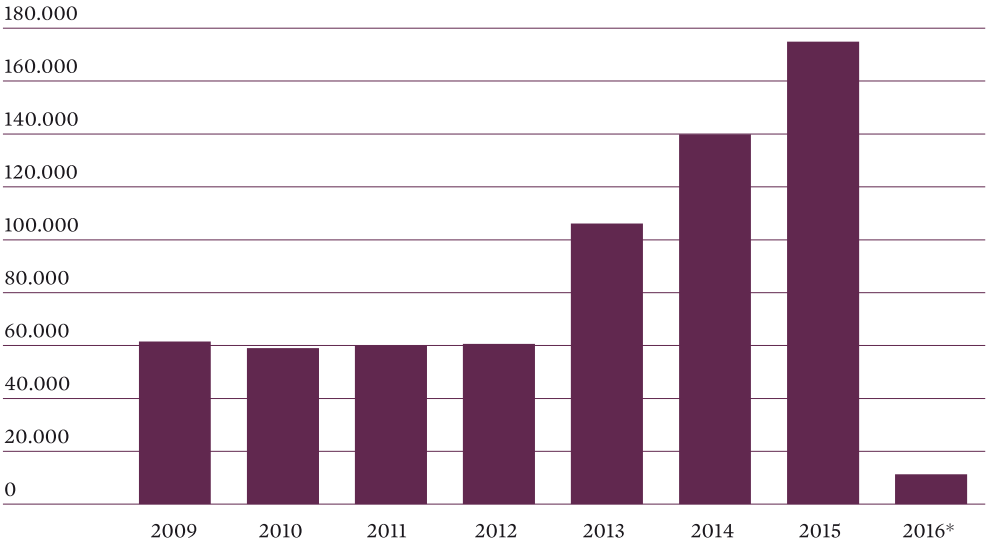
64. Véase para un mayor detalle el apartado 1.2.2. de este mismo capítulo II.

CUADRO II-27. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

Solicitudes	Total	Hombres	Mujeres
	291.277	152.464	138.813
	100,0	52,3	47,7
Resultado			
Expedientes resueltos	279.948	142.392	133.556
en porcentaje	96,1	93,4	96,2
Inscripciones (resoluciones positivas)	264.875	138.500	126.375
en porcentaje	94,6	97,3	94,6
Denegaciones (resoluciones negativas)	15.073	7.892	7.181
en porcentaje	5,4	5,5	5,4

Nota: datos acumulados hasta abril de 2016.
Fuente: SEPE.

GRÁFICO II-14. EVOLUCIÓN DE CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE, 2009-2016*
(Número de contratos realizados)



* Los datos para 2016 corresponden al primer cuatrimestre del año, de enero a abril.
Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

Como era de esperar, dado que la medida se dirige especialmente a los jóvenes[65], el mayor porcentaje de contratos de esta modalidad realizados (92,4 por 100) fue con menores de 30 años. Dentro de este grupo, el 63 por 100 se realizó con menores de 25 años. Asimismo, existe un equilibrio entre hombres y mujeres participantes, y que

65. Inicialmente se estableció que estos contratos se formalizarían con trabajadores de edad entre 16 y 25 años, aunque posteriormente se extendió el límite de edad a los menores de 30 años, hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100, no existiendo límite de edad en caso de personas discapacitadas o colectivos en exclusión social.

mayoritariamente tienen estudios secundarios de tipo general (55,6 por 100) o estudios primarios (32 por 100).

Casi tres cuartas partes de los contratos realizados tuvieron una duración de entre 6 y 12 meses, siendo el resto contratos con una duración de 6 meses[66]. Los contratos de mayor duración tienen un carácter residual. Descendiendo al detalle de sectores en los que han realizado este tipo de contratos, el sector servicios concentra el mayor número de ellos, 85,8 por 100, especialmente en hostelería (28,2 por 100) y comercio al por menor (28,6 por 100).

En relación con la formación vinculada a estos contratos, sin embargo, no existe información disponible y, por tanto, no es posible contrastar las características de la formación impartida y evaluar suficientemente esta en el nuevo esquema de formación dual y su efectividad en relación con la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y, sobre todo, el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas, lo que hace necesario llamar la atención sobre la importancia de contar con una información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

Formación para el empleo

La formación para el empleo resulta clave a la hora de impulsar la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, así como para garantizar una adecuada dotación de capital humano y competencias ajustada a un modelo de crecimiento sostenible. Todo ello en equilibrio con las necesidades específicas de ciertos colectivos de trabajadores con dificultades añadidas para la inserción laboral. Como puso de manifiesto el Informe CES 5/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad,* la formación para el empleo es uno de los pilares para la adquisición y actualización de las competencias y cualificaciones profesionales.

Dentro de la formación dirigida a los ocupados está la formación de demanda, que 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. Como señala el citado informe, es precisamente en el ámbito de la formación demandada por las empresas donde debe producirse un ajuste más preciso e inmediato de la oferta y la demanda de competencias profesionales, a partir de una detección adecuada de las necesidades formativas de las plantillas, de la planificación de la formación, y de la utilización y gestión de los recursos disponibles en el sistema[67].

66. Este tipo de contrato establece una duración mínima de entre uno y tres años, si bien mediante convenio colectivo pueden establecerse distintas duraciones del contrato, en función de las necesidades organizativas o productivas de las empresas, sin que la duración mínima pueda ser inferior a seis meses ni la máxima superior a tres años.

67 Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

Para la financiación de estas acciones, las empresas disponen de créditos formativos cuyo importe resulta de la aplicación de un porcentaje de bonificación sobre las cuotas ingresadas por concepto de formación profesional en el año anterior. Estas cuotas se complementan mediante recursos propios de las empresas (aportación privada), en una medida creciente de acuerdo con el número de trabajadores empleados, si bien las más pequeñas (menos de 5 trabajadores) están exentas de esta cofinanciación a fin de facilitar su acceso a la provisión de formación. En 2015 el crédito asignado bajó solo un 0,2 por 100, pero sí cayó de forma importante el crédito finalmente dispuesto por parte de las empresas, que se redujo un 6,3 por 100 (cuadro II-28).

Las acciones formativas alcanzaron a casi 3,6 millones de participantes, lo que representó un incremento del 8,7 por 100 respecto al año anterior. El mayor alcance de las acciones formativas tuvo, en cambio, una menor intensidad de las mismas, al menos en términos de su duración media, donde se dio un ligero descenso (22,2 horas por participante).

En comparación con el aumento en el número de alumnos, el número de empresas participantes continuó registrando caídas respecto a los años anteriores; en 2015 del 6,9 por 100. Asimismo, la tasa de cobertura de las empresas participantes (27,4 por 100), también continuó cayendo, más de dos puntos en 2015, que continúa la tendencia observada en los dos años anteriores. Ello debería llevar a indagar las causas de

CUADRO II-28. FORMACIÓN DE DEMANDA, 2014-2015(1)

Formación de demanda	Ejercicio 2014		Ejercicio 2015	
Participantes				
Participantes formados		3.291.803		3.576.748
Tasa de cobertura asalariados(2)		28,9		28,9
Media de horas de formación		24,3		22,2
Empresas				
Empresas formadoras	471.590	439.188		
Tasa de cobertura de empresas(3)	29,7	27,4		
Por tamaño de las empresas	%	%		
1 a 5 trabajadores	305.158	64,7	275.355	62,7
6 a 9 trabajadores	59.394	12,6	57.486	13,1
10 a 49 trabajadores	85.114	18,0	84.086	19,1
50 a 249 trabajadores	18.218	3,9	18.470	4,2
250 a 999 trabajadores	2.902	0,6	2.954	0,7
> 1.000 trabajadores	804	0,2	837	0,2
Financiación (euros)				
Crédito asignado		785.704.096,2		784.331.842,7
Crédito dispuesto		588.057.611,8		551.288.713,3

(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.

esta caída en la participación de las empresas y a tratar de recuperar una senda de expansión que resulta beneficiosa para mejorar las competencias profesionales de que pueden disponer las empresas y los trabajadores[68].

Independientemente del tamaño de las empresas, todas las de menos de 50 trabajadores redujeron su participación respecto al año anterior, mientras que el resto lo aumentó ligeramente, si bien se mantuvo la estructura de distribución de dicha participación en la formación por tamaño de empresa.

En términos de participantes, se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres que participaron en la formación (cuadro II-29). Por otro lado, y como viene siendo habitual, las modalidades de formación presenciales concentraron el grueso de la formación impartida (61,1 por 100).

El perfil de los participantes por grupos de edad (cuadro II-30) permite constatar la diferencia de la formación en favor de los trabajadores menores de 45 años, dado que casi dos tercios del total de trabajadores formados se encuentra en esta franja de edad, lo que está por encima de su peso sobre el total de población ocupada. Sin embargo, también se constata un aumento constante en los últimos años de la participación de los trabajadores mayores de 45 años en acciones formativas, al mismo tiempo que se ha reducido la de los trabajadores entre 26 y 35 años (gráfico II-15). Dicha evolución se explicaría fundamentalmente por el cambio en la estructura por edades que se ha ido produciendo en el empleo asalariado a lo largo de la crisis, y no debe ocultar la infrarrepresentación en la formación de demanda que sufren los trabajadores mayores (quienes además participan con una menor duración media de las acciones)

CUADRO II-29. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN DE DEMANDA SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2014-2015(1)

	2014 Participantes formados		2015 Participantes formados	
Acciones formativas	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Sexo				
Hombre	1.851.415	56,2	2.010.347	56,2
Mujer	1.440.388	43,8	1.566.401	43,8
Modalidad de impartición				
Presencial	1.935.627	58,8	2.183.977	61,1
A distancia	544.946	16,6	497.983	13,9
Mixta	453.496	13,8	419.876	11,7
Teleformación	357.734	10,9	474.912	13,3
Total	**3.291.803**	**100,0**	**3.576.748**	**100,0**

(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.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

68. Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

CUADRO II-30. PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, 2015(1)
(Edad, categoría profesional y nivel de estudios)

Formación de demanda	Participantes (% s. total)	Duración media (horas)
Edad		
16-25	5,0	23,6
26-35	26,5	24,1
36-45	37,3	22,3
46-55	24,0	20,4
>55	7,2	19,2
Categoría profesional		
Directivo	3,7	24,0
Mando intermedio	10,3	19,5
Técnico	20,4	20,3
Trabajador con baja cualificada	42,9	23,5
Trabajador cualificado	22,8	22,2
Nivel de estudios		
Universitarios	30,3	21,8
Primarios y secundarios	28,8	22,0
Secundarios	36,0	23,2
Otros	1,8	17,0
Sin estudios	3,1	18,2
Total	**3.576.748,0**	**22,2**

(1) Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

en proporción a su peso en el empleo asalariado, como se ha puesto de manifiesto en distintos informes del CES[69].

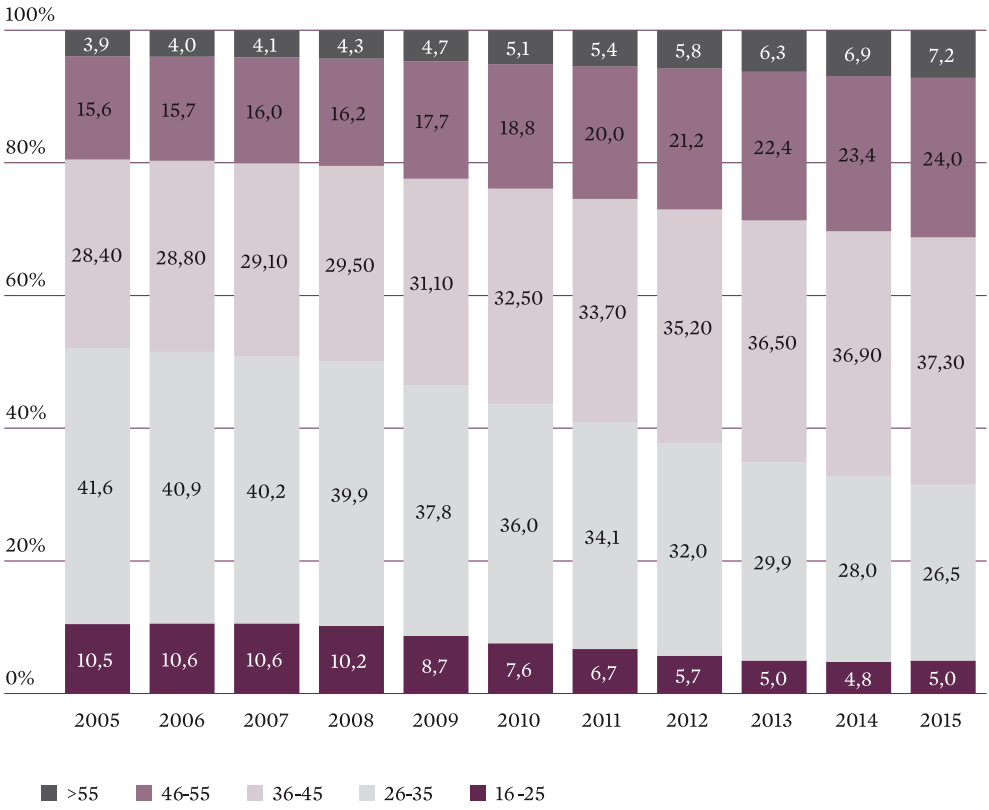
Asimismo, por categoría profesional son los trabajadores con baja cualificación los que participan de forma mayoritaria en las acciones formativas, mientras que por nivel de estudios la participación es mayor en aquellos que tienen estudios secundarios, seguidos de los universitarios.

Por otra parte, respecto a la formación de oferta prioritariamente dirigida a ocupados, o formación subvencionada, y articulada mediante planes de formación de alcance sectorial o intersectorial de convocatoria anual, los datos disponibles para 2014 indican que 234.485 participantes se formaron en convocatorias de formación de oferta estatal, un 7,7 por 100 menos que en 2013 (gráfico II-16). De ellos, 18.668 fueron jóvenes que participaron en un Programa específico de formación dirigido a este colectivo. La tasa de cobertura fue del 6 por 100, continuando con la tendencia de reducción que viene experimentando desde 2008.

El perfil de los participantes refleja una participación ligeramente superior de los hombres (52 por 100) que de las mujeres. Algo más de dos cuartas partes de los

69. Véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad,* e Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

GRÁFICO II-15. PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN DE DEMANDA, POR EDAD, 2005-2015(1)
(Porcentajes sobre el total)

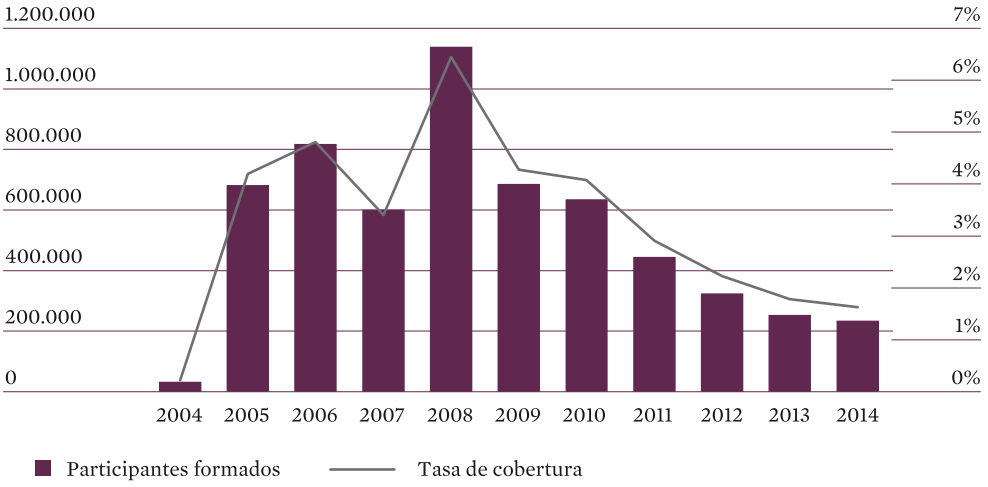


(1) Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Tripartita, de manera que estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores.
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

participantes estaban ocupados y solo un 31,4 por 100 estaban desempleados. Por edad, el grueso de los participantes tiene entre 26 y 45 años (64,1 por 100), mientras que por nivel de estudios la mayor participación sobre el total es de aquellos que tienen estudios secundarios o grado de bachiller (25,6 por 100) seguidos de los licenciados (17,3 por 100).

Finalmente, respecto a la formación dirigida a los desempleados, según los últimos datos disponibles para 2014, participaron 180.876 personas, lo que supuso un descenso del 21,2 por 100 respecto al año anterior, como se viene observando en los últimos años. Por grupos de edad, el grueso de los participantes tiene entre 25 y 45 años. La tasa de inserción de los participantes que en 2013 se formaron y se insertaron a lo largo de 2014 fue del 65,2 por 100, lo que refleja un alza respecto a años previos, mayor aún en los grupos de edad entre 20 y 34 años, con tasas de inserción superiores al 70 por 100 (cuadro II-31 y gráfico II-17).

GRÁFICO II-16. PARTICIPANTES Y COBERTURA EN FORMACIÓN DE OFERTA ESTATAL



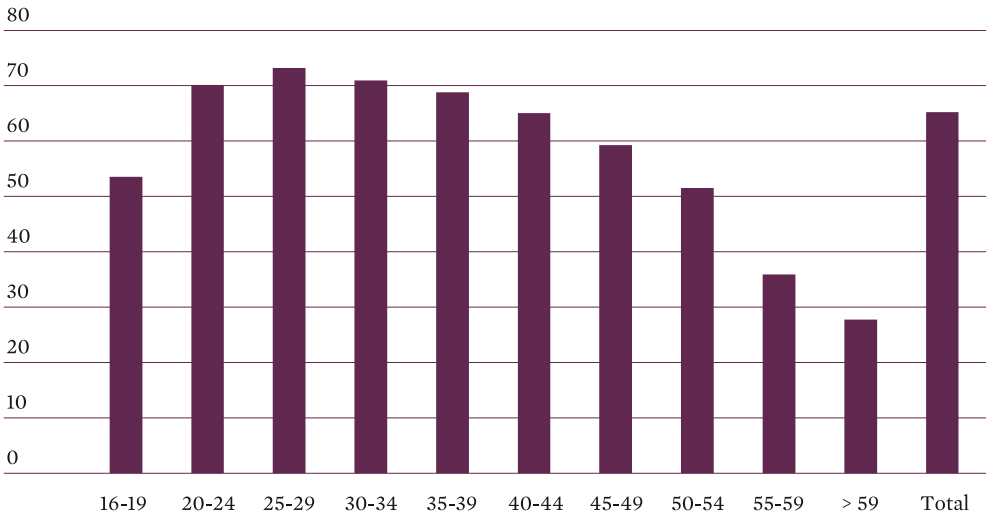
Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

CUADRO II-31. DESEMPLEADOS PARTICIPANTES EN FORMACIÓN, 2013-2014

Edad	Núm. trabajadores formados año 2014	Núm. trabajadores formados año 2013	Var. 2014/2013	Núm. trabajadores contratados hasta 31-12-2014	%
16-19	8.403	10.228	–17,84	5.477	53,55
20-24	26.216	30.199	–13,19	21.186	70,15
25-29	28.082	33.485	–16,14	24.513	73,21
30-34	25.645	34.999	–26,73	24.834	70,96
35-39	27.245	36.405	–25,16	25.044	68,79
40-44	24.196	32.305	–25,10	21.021	65,07
45-49	21.260	27.526	–22,76	16.309	59,25
50-54	13.696	16.692	–17,95	8.597	51,50
55-59	5.363	6.453	–16,89	2.316	35,89
> 59	770	1.013	–23,99	281	27,74
Total	**180.876**	**229.305**	**–21,12**	**149.578**	**65,23**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO II-17. INSERCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS QUE HAN RECIBIDO ACCIONES DE FORMACIÓN, 2014



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Durante 2015 los interlocutores sociales europeos tuvieron un papel muy activo en las Cumbres Sociales Tripartitas, acordaron un nuevo Programa de Trabajo Conjunto (para el periodo 2015-2017) y mantuvieron un dinamismo en el ámbito del diálogo social sectorial, adoptando algún acuerdo y presentando diversos proyectos e iniciativas.

Todo ello aconteció en el contexto del nuevo y amplio impulso que la Comisión pretendía dar al diálogo social y que anunció en los primeros meses de 2015, con ocasión de la celebración, en dicho año, del trigésimo aniversario del lanzamiento del diálogo social a nivel comunitario en Val Duchesse. El proceso del «nuevo comienzo para el diálogo social», recogido en la agenda de trabajo de la Comisión para 2015, fue puesto en marcha oficialmente por esta en una conferencia de alto nivel celebrada el 5 de marzo de 2015, en la que participaron representantes de las instituciones comunitarias y de los interlocutores sociales tanto europeos como nacionales. Este amplio proceso de revitalización del diálogo social lanzado por la Comisión pretendía, entre otros extremos, mejorar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión y, en concreto, en el Semestre Europeo (tanto a nivel comunitario como nacional).

Además de en la agenda comunitaria de 2015, cabe señalar que dicho ánimo de relanzar el diálogo social europeo continúa presente en la de 2016[70]. Sería deseable que el citado impulso al diálogo social europeo se hiciera realidad en el corto plazo para que así sus resultados contribuyan decididamente, no solo a abordar los principales desafíos de la Unión (el empleo, el crecimiento y la inversión, entre otros), sino a aprovechar las ventajas que ofrece un entorno, como el actual, en constante evolución, tal como han reiterado los interlocutores sociales europeos.

Cabe recordar que la agenda del diálogo social en la Unión Europea durante los últimos años, desde que diera comienzo la crisis, ha estado marcada por la inestabilidad económica, laboral y social de la región[71]. De hecho, los debates han estado dirigidos, fundamentalmente, a acordar medidas para 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. También han ido orientados a lograr posturas comunes en ámbitos de gran relevancia social, tales como el de la conciliación entre la vida familiar y laboral o el de la igualdad de género.

Sin embargo, factores como los problemas de gobernanza económica surgidos a raíz de la crisis; la dificultad de encontrar consenso entre los interlocutores sociales, y entre estos y las instituciones europeas, ante el carácter de las medidas adoptadas; y los problemas políticos e institucionales de la Unión, que han sido especialmente visibles en los últimos tiempos de crisis, y que han puesto de manifiesto, entre otros extremos, que Europa, en cierta medida, adolece de la falta de un plan definido de actuación (global), han incidido en el hecho de que el diálogo social europeo en los últimos años haya dado menos resultados en términos de acuerdos alcanzados, especialmente en un ámbito intersectorial.

Además, cabe señalar en este contexto que los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados en el escenario de crisis han provocado un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. Esto ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea (Semestre Europeo)[72], extremo este que será abordado más adelante.

70. Véanse, entre otros documentos, *Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2015: un nuevo comienzo,* COM (2014) 910 final, 16 de diciembre de 2014, y *Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016: no es momento de dejar las cosas como están,* COM (2015) 610 final, 27 de octubre de 2015.

71. Véase apartado 2.1.1 *(Diálogo social en la Unión Europea)* de anteriores ediciones de esta Memoria.

72. Por otro lado, cabe apuntar que, como ha señalado el CES recientemente en su Informe 1/2016, sobre análisis de la Gobernanza Económica de la Unión Europea, la pérdida o limitación de la autonomía de los interlocutores sociales, a nivel nacional, como consecuencia de los nuevos mecanismos de gobernanza económica de la Unión, se ha puesto de relieve también en 2015 con ocasión de una de las propuestas contenidas en el «Informe de los cinco presidentes»: la creación de un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro. Este sistema, según los interlocutores sociales, producirá interferencias con las prerrogativas autónomas de los interlocutores sociales en materia de negociación colectiva y la fijación de salarios o salarios mínimos legales.

Con todo ello cabe señalar que, ante la imposibilidad de llegar a acuerdos relevantes de diálogo social «clásico» en un contexto de crisis, los interlocutores sociales en los últimos años han venido explorando nuevos (distintos de los convencionales) espacios o ámbitos de participación, entre los que destaca precisamente el de la gobernanza económica de la Unión Europea (y, dentro de este, el del Semestre Europeo, tanto a nivel comunitario como nacional). En consecuencia, en los últimos tiempos se ha producido una transformación del diálogo social europeo en la línea apuntada.

En 2015 el diálogo social a tres bandas básicamente se ciñó, un año más, a cumplir con los compromisos de carácter formal, como las Cumbres Sociales Tripartitas. Cabe subrayar que en ellas, tanto en la celebrada en el mes de marzo como en la que tuvo lugar en octubre, se insistió activamente en la necesidad de aumentar la participación de los interlocutores sociales, a escala europea y nacional, en el Semestre Europeo.

Diálogo social tripartito

En la Cumbre celebrada el 19 de marzo de 2015 los debates giraron en torno a las políticas de crecimiento, empleo e inversión de la Unión Europea. Más concretamente, se debatió sobre los análisis elaborados por la Comisión Europea para cada Estado miembro en el marco del Semestre Europeo, estando de acuerdo, todas las partes, en que era necesaria una mayor participación de los interlocutores sociales en el mismo, a escala europea y nacional.

Asimismo, en esta se discutió sobre el progreso del Plan de Inversiones para Europa. Hay que apuntar, que aunque las organizaciones sindicales y empresariales coincidieron en la necesidad de aumentar la inversión, divergieron en cómo lograrlo.

Por su parte, en la Cumbre que tuvo lugar el 15 de octubre de 2015 los interlocutores sociales europeos y los representantes de las Instituciones europeas abordaron la crisis de refugiados, los retos sociales, la creación de oportunidades laborales, así como la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Concretamente, cabe apuntar que en esta se hizo hincapié en el papel de los interlocutores sociales a la hora de impulsar la convergencia, el trabajo y el crecimiento, llegando a la conclusión de que tanto los Estados miembros como los interlocutores sociales tenían responsabilidades en la integración de los refugiados en el mercado laboral.

Además, en la misma se señaló que los interlocutores sociales tenían que involucrarse mejor y en mayor medida, a todos los niveles, en el proceso del Semestre Europeo.

Sería deseable que en este relevante foro de diálogo social tripartito se lograsen consensos de mayor calado y recorrido que permitieran marcar efectivamente la agenda europea de actuaciones a desarrollar en los ámbitos del empleo, el crecimiento y la competitividad. Es necesario apuntar que actualmente existe un proceso abierto de debate tripartito acerca de la revisión del formato y alcance de estas Cumbres[73].

73. Las posiciones de los interlocutores sociales europeos y de la Comisión se encuentran en la actualidad bastante distantes en cuestiones tales como el momento de celebración de la Cumbres.

En este contexto del diálogo social tripartito cabe destacar también la fase de información y consulta de la Comisión a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2015, previa a su publicación. Se trataba de la tercera vez que se les hacía este tipo de consulta desde que se pusiera en marcha el semestre europeo y de la segunda que la Comisión publicaba las opiniones recibidas (recuadro II-7). De este modo se pretendía continuar dando respuesta a las demandas de los interlocutores sociales europeos de fomentar en mayor medida su participación en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea.

Asimismo, hay que señalar que la Comisión publicó en 2015 las opiniones de los interlocutores sociales europeos respecto del Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2016 (recuadro II-8). Cabe señalar que estos, entre otros extremos, hacían hincapié, una vez más, en la necesidad de mejorar su participación en la gobernanza económica y social comunitaria y, en especial, en el Semestre Europeo.

RECUADRO II-7. PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EUROPEAS Y DE LA CES EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2015

Organizaciones empresariales europeas

- La Unión debe tener como prioridad la mejora de la competitividad, incluso en los ámbitos del empleo y los asuntos sociales.
- La inversión es esencial a largo plazo para el crecimiento y el empleo.
- Para fomentar la creación de empleo, la prioridad es cambiar la imposición al trabajo.
- Las políticas de empleo, a todos los niveles, deben poner la flexibilidad interna y externa en igualdad de condiciones.
- Empresas y trabajadores deben ser capaces de elegir entre una variedad de contratos cuando ellos entren en el ámbito de una relación laboral.
- Para fomentar la participación laboral, la clave es incrementar el papel de las políticas activas de empleo.
- Los Estados miembros deben asegurar que la educación primaria y secundaria prepara a los alumnos adecuadamente para más amplia formación.
- Los sistemas de protección social deben estar mejor configurados para atajar la pobreza.

Confederación Europea de Sindicatos

- Para hacer frente al problema de la falta de demanda agregada, el papel de la inversión pública se debe actualizar.
- Para avanzar en el plan de inversión europea y reactivar la inversión pública, es necesario un debate de fondo, implicando a los interlocutores sociales sobre la necesidad de introducir una mayor y suficiente flexibilidad en el Pacto de Estabilidad.

RECUADRO II-7. PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EUROPEAS Y DE LA CES EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2015 *(continuación)*

- Para asegurarse de que el plan de inversión europeo sea eficaz, especialmente para los Estados miembros que sufren las mayores dificultades, es necesario acabar con el monopolio de los mercados financieros que deciden qué Estados miembros tienen acceso a la financiación y en qué condiciones.
- Para evitar la trampa de la deflación, hay que terminar con las reformas estructurales que oponen a los trabajadores unos contra otros con el fin de reducir aún más los salarios y las condiciones de trabajo.
- Para apoyar un proceso de crecimiento autosostenido, debe ser reconocido el papel de los salarios justos como un motor de crecimiento.
- Para invertir en la formación y educación de la mano de obra, es necesario desarrollar una «sociedad de aprendizaje».
- Para asegurarse de que la calidad del trabajo se convierte en una prioridad, se debe reactivar la Estrategia Europea de Empleo.
- Para asegurar una sólida base financiera para nuestros sistemas de Seguridad Social, las políticas que reduzcan la carga fiscal sobre el trabajo deben tener cuidado de no poner en peligro las prestaciones sociales propiamente dichas.

Fuente: BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *European cross-industry employers' contribution to the Annual Growth Survey 2015* (15 de octubre de 2014), y ETUC, *The Etuc's Priorities for the 2015 Annual Growth Survey* (22 de octubre de 2014).

RECUADRO II-8. PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EUROPEAS Y DE LA CES EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2016

Organizaciones empresariales europeas

- La prioridad, para conseguir un crecimiento y una creación de empleo sostenible en Europa, es establecer las políticas y las condiciones necesarias que aumentarán la competitividad de Europa a nivel mundial.
- Los mercados de trabajo en Europa de cara al futuro deben: adaptarse a la digitalización de la economía (industria o trabajar 4.0), resistir el impacto sobre los mismos de la crisis de los refugiados, monitorizar el crecimiento de los salarios en términos reales y hacer frente al desajuste de habilidades o competencias para así dar respuesta a las necesidades de las empresas.
- El fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria a través de una mayor coordinación económica, entre otros extremos, puede ayudar a los miembros de la Unión Económica y Monetaria a fortalecer su competitividad y aumentar su capacidad de adaptación a las crisis económicas.

RECUADRO II-8. PRINCIPALES PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EUROPEAS Y DE LA CES EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2016 *(continuación)*

- Para que las pymes continúen creando empleo es importante mejorar el entorno empresarial y tener en cuenta las necesidades específicas de estas.
- Es una prioridad establecer un marco de actuación europeo para las reformas del mercado laboral nacional basado en renovados principios comunes sobre la flexiseguridad.
- Es necesario continuar reforzando e incrementando el papel de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo, teniendo en cuenta los progresos que han tenido lugar en este ámbito durante el último año.

Confederación Europea de Sindicatos

- Europa necesita una recuperación mucho más fuerte, pero también una recuperación que se convierta en estructural mediante el desarrollo de su propia dinámica y fuerza. Para lograrlo, se necesita con urgencia un plan de inversiones reforzado y una agenda de reformas que haga que la creación de empleos de calidad sea una prioridad.
- La creación de empleos de calidad tiene que ser una prioridad clave del Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2016.
- La vuelta del modelo de flexiseguridad. A este respecto, la CES toma nota del entusiasmo renovado por un modelo «europeo» de flexiseguridad.
- Europa necesita una mano de obra bien formada y cualificada para desarrollar su potencial económico. El desarrollo de habilidades, competencias y conocimiento debe ir de la mano de una implicación activa de los interlocutores sociales.
- Los interlocutores sociales deberían ser consultados sobre todos los temas que «directa o indirectamente» repercuten en el empleo y los mercados laborales, tal como estos acordaron en su «Declaración conjunta sobre la implicación de los Interlocutores Sociales en la Gobernanza económica» de 2013.
- Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales y promover relaciones económicas y sociales sólidas debe seguir siendo prioritario para instaurar un diálogo social efectivo a todos los niveles.
- Es necesaria una mayor implicación de los parlamentos nacionales y del europeo en la gobernanza económica y el Semestre Europeo.

Fuente: BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Annual Growth Survey 2016 European Social Partners Consultation Employers' view* (7 de octubre de 2015), y ETUC, *The Etuc's Priorities for the 2016 Annual Growth Survey* (28-29 de octubre de 2015).

Progresos en la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión (Semestre Europeo): un balance

En 2015 se pudo observar efectivamente algún avance práctico en relación con la implicación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo. Así, la Comisión lanzó el enfoque simplificado del semestre, en virtud del cual los informes por país serían publicados antes de lo habitual (tres meses antes) por parte de esta, a fin de permitir una mejor discusión de dichos documentos con los interlocutores sociales y otras partes interesadas a nivel nacional antes de la publicación, por parte de la misma, de las recomendaciones específicas por país[74]. De esta manera, los interlocutores sociales dispondrán de más tiempo para informar dichos textos y tendrán mayor margen para el diálogo con las distintas partes interesadas.

Por otro lado, cabe apuntar que la Comisión durante 2015, en distintos trabajos, hizo hincapié efectivamente en la necesidad de que los interlocutores sociales desempeñaran un papel relevante en el Semestre Europeo (participación activa en la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma, entre otros extremos)[75]. Cabe señalar también, en este orden de cosas, que el «Informe de los cinco presidentes»[76], de junio de 2015, proponía una consulta más sistemática de los distintos gobiernos a los interlocutores sociales antes de la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma[77].

Conviene recordar, a este respecto, que el fomento de la participación de los interlocutores sociales europeos en la gobernanza de la Unión ha sido una de las demandas de estos 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 de 2010 sobre la Estrategia Europa 2020 y, más recientemente, en 2013, en una propuesta conjunta dirigida expresamente a hacer propuestas en este terreno.

En este punto es preciso realizar un balance de los progresos que se han producido en el ámbito de la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión (Semestre Europeo) después de las numerosas propuestas que tanto las instituciones comunitarias (con la Comisión a la cabeza) como los propios interlocutores sociales han realizado en este terreno durante los últimos años.

74. La Comisión publicó, en febrero de 2015, los informes de los Estados miembros y, en mayo, las recomendaciones específicas por país.

75. Véase, entre otros, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, Consejo y Banco Central Europeo, *Medidas destinadas a realizar la Unión Económica y Monetaria,* COM (2015) 600 final, de 21 de octubre de 2015.

76. Comisión Europea, *Informe de los cinco presidentes sobre Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea,* 22 de junio de 2015.

77. En este orden de cosas, véase Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo, de 5 de octubre de 2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2015.

Se puede afirmar que la implicación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo ha ido mejorando y aumentando progresivamente, desde que este fue lanzado en 2010. Así, estos, como ya se ha apuntado, desde hace unos años son consultados con carácter previo a la publicación del *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento* (*Anual Growth Survey*). Además, desde 2015, como anteriormente se ha señalado, los informes por país serán publicados antes por parte de la Comisión, a fin de permitir una mejor discusión de dichos documentos con los interlocutores sociales y otras partes interesadas a nivel nacional con carácter previo a la publicación, por parte de la Comisión, de las recomendaciones específicas por país.

Igualmente, cabe señalar que en 2014, bajo la Presidencia italiana del Consejo, se acordó que los interlocutores sociales europeos participaran directamente en las discusiones de las reuniones informales de los ministros de empleo y asuntos sociales de la Unión, que cada vez inciden más en los enfoques del Semestre Europeo.

Por otro lado, cabe apuntar que con la reciente creación de los Oficiales del Semestre Europeo, cuya función va a ser la de explicar el Semestre Europeo y la nueva gobernanza económica comunitaria a las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, a nivel nacional, estos van a poder involucrarse más directamente (y dispondrán de mejor información) en el proceso del Semestre Europeo en el ámbito nacional. Precisamente, este extremo viene constituyendo una reiterada demanda de estos, ya que consideran que los distintos avances que han acaecido durante los últimos años en este terreno, de gran relevancia, están siendo escasos e insatisfactorios.

Existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora de su implicación en las etapas clave del Semestre Europeo, es necesario todavía reforzar más su participación en el mismo tanto a nivel comunitario como nacional, ámbito este último en el que es aún más indispensable (por tener en él un menor peso específico). Así, estos consideran, en definitiva, que es necesario que se asegure su plena participación en todas las etapas del Semestre Europeo, tanto a nivel comunitario como nacional.

Ya en el plano del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea (BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y UEAPME) aprobaron, en el mes de julio de 2015, su quinto Programa de Trabajo Conjunto titulado «Partenariado para un Crecimiento y un Empleo inclusivos». En él se recogen los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2015-2017 (recuadro II-9).

Diálogo social bipartito: nuevo programa de trabajo conjunto 2015-2017

En dicho programa los interlocutores sociales europeos, con carácter previo a la identificación de los ámbitos sobre los que pretenden trabajar de forma conjunta durante el periodo 2015-2017, describen el panorama económico y social de la Unión, señalando una serie de desafíos que esta deberá superar para que recupere totalmente

RECUADRO II-9. ÁMBITOS DE TRABAJO CONJUNTO DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS, 2015-2017

1. Fomento del envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional

En este ámbito, los interlocutores sociales negociarán un acuerdo marco autónomo.

2. Promoción de una mayor conciliación del trabajo, de la vida privada y familiar y de la igualdad de género, para reducir la brecha salarial por motivo de género

En este contexto, los interlocutores sociales acordarán conclusiones conjuntas.

3. Movilidad y migración

En este terreno, los interlocutores sociales examinarán acciones conjuntas para facilitar y mejorar la movilidad de los trabajadores en Europa y se sumarán a los esfuerzos de las instituciones comunitarias para desarrollar un paquete de movilidad y renovar la política de la Unión sobre inmigración legal, de forma que sea beneficiosa tanto para empresarios como para trabajadores.

4. Paquete de inversiones y fortalecimiento de la base industrial en Europa

En este campo, los interlocutores sociales, que han elaborado ya por separado un paquete de inversiones, seguirán contribuyendo de manera activa, incluso en un formato que podrá ser tanto bipartito como tripartito, a la ejecución del plan de inversión, en especial para garantizar resultados óptimos en términos de crecimiento y creación de empleo.

5. Competencias necesarias en las economías digitales

En este orden de cosas, los interlocutores sociales intercambiarán opiniones sobre la cuestión específica de las competencias digitales (incluyendo el papel de la formación digital y la educación a distancia, entre otros extremos). Dicho intercambio incluiría itinerarios de capacitación y de cualificación, además de información sobre las mejores prácticas en esta materia.

6. Políticas activas de empleo

En este contexto, los interlocutores sociales, en el marco del Comité del Diálogo Social, entre otros foros, intercambiarán puntos de vista acerca de la eficacia de las políticas activas de empleo para facilitar la transición del desempleo al empleo y hacia más y mejores puestos de trabajo.

7. Fomento de las prácticas de aprendizaje para el incremento del empleo juvenil

A este respecto, los interlocutores sociales celebrarán una conferencia conjunta en 2016 de seguimiento del acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil, adoptado por estos en 2013. Sobre esta base analizarán la posibilidad de futuras actividades comunes dirigidas, entre otros extremos, a alcanzar niveles más elevados de movilidad de los aprendices en toda Europa.

RECUADRO II-9. ÁMBITOS DE TRABAJO CONJUNTO DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS, 2015-2017 *(continuación)*

8. Mejora de los resultados en la implementación de los instrumentos autónomos de diálogo social

En este plano, los interlocutores sociales europeos crearán un subgrupo cuyo cometido será el seguimiento de la implementación de los instrumentos autónomos del diálogo social. Dicho subgrupo se reunirá en el contexto de cada reunión del Comité del Diálogo Social, informando con regularidad al mismo y proponiendo acciones de apoyo para conseguir una mejor implementación que alcance a todos los Estados miembros.

Además, los interlocutores sociales europeos lanzarán y coordinarán, de conformidad con sus respectivas gobernanzas internas, el desarrollo de orientaciones destinadas a conseguir mejores resultados de implementación en los países donde sea preciso progresar, incluso mediante el intercambio en materia de prácticas nacionales.

Asimismo, en el contexto de sus proyectos integrados, estos intensificarán sus esfuerzos para mejorar la aplicación de sus acuerdos marco autónomos, centrándose especialmente en los 8 o 10 Estados miembros en los que se estima que la implementación es insuficiente.

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Trabajo de los interlocutores sociales europeos 2015-2017, «Partenariado para un Crecimiento y un Empleo inclusivos»; BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y UEAPME, 5 de mayo de 2015.

su potencial de crecimiento y empleo, entre otros el de reconocer el hecho de que el diálogo social, actualmente en fuerte tensión en varios Estados miembros, estimula el crecimiento y el empleo; para posteriormente señalar la dirección de su acción en este contexto, la cual va a poner su foco de atención en responder a los desafíos de la Unión Europea en el plano económico y social mediante una contribución autónoma a las políticas que afectan directa o indirectamente al empleo y a los mercados laborales; fomentar y reforzar el desarrollo del diálogo social autónomo en todos los países europeos a nivel sectorial, interprofesional o en las empresas, en línea con las relaciones laborales existentes a escala nacional; seguir actuando igualmente a nivel tanto bipartito como tripartito, tomando como base las posibles propuestas e iniciativas futuras que pudiera presentar la Comisión Europea tras presentar sus programas de trabajo, y desarrollar su papel en el proceso del Semestre Europeo, lo cual requiere una interacción más estrecha e intensa entre los niveles nacionales y europeos por parte de los interlocutores sociales, incluso en el ámbito del Comité del Diálogo Social.

Entre los ámbitos sobre los que los interlocutores sociales europeos pretenden trabajar de forma conjunta durante el periodo 2015-2017, destaca el relativo al «fomento del envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional». En este, los interlocutores sociales negociarán un relevante acuerdo marco autónomo para, fundamentalmente, facilitar que los trabajadores de edad más avanzada participen de manera más activa en el mercado de trabajo y permanezcan en el mismo.

Conviene señalar que los objetivos que se marcaron los interlocutores sociales en este Programa eran, por lo general, bastante concretos en cuanto a resultados en comparación con los que se habían fijado para el anterior, el relativo al periodo 2012-2014.

En relación con la implementación del Programa de Trabajo Conjunto 2015-2017, la Comisión Europea se ha hecho eco de una serie de avances[78]: los interlocutores sociales de la Unión Europea han comenzado sus negociaciones sobre un acuerdo marco autónomo sobre el envejecimiento activo (ámbito 1) y han creado un grupo de trabajo para examinar la implementación, por parte de sus miembros, de sus acuerdos marco autónomos anteriores, con el fin de promover el refuerzo de la capacidad de aplicación *(capacity building)* y una mejor implementación de los resultados (ámbito 8). Asimismo, cabe señalar que los interlocutores sociales de la Unión Europea prevén la adopción, en el corto plazo, de conclusiones conjuntas sobre la conciliación de la vida familiar y laboral (ámbito 2)[79].

Por otro lado, cabe señalar que los interlocutores sociales de la Unión Europea (BUSINESSEUROPE, CEEP, la CES y UEAPME) acordaron también en julio de 2015 un profundo análisis conjunto sobre el empleo y el funcionamiento de los mercados de trabajo en Europa[80]. Así, ocho años después de su primer análisis conjunto del mercado de trabajo de la Unión[81], los interlocutores sociales europeos proporcionaron en dicho análisis/informe recomendaciones clave para hacer frente a los retos derivados de la crisis y de los problemas estructurales. La citadas recomendaciones, que se presentaron en una conferencia de prensa el 14 de julio, incluían principalmente la necesidad urgente de abordar la debilidad de Europa en términos de creación de empleo, inversión y crecimiento, la importancia de implementar políticas macroeconómicas contracíclicas en tiempos de bonanza y adversos, el hecho de que el diálogo social puede favorecer el crecimiento y el empleo, la necesidad de fomentar la productividad y la importancia de luchar contra las desigualdades y la pobreza.

Durante 2015 el diálogo social sectorial, que abarca las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas, mostró cierto dinamismo, habiendo dado algún acuerdo. Asimismo, en el ámbito de este se presentaron, a lo largo de 2015, diversos proyectos e iniciativas.

Cierto dinamismo del diálogo social sectorial europeo

78. Comisión Europea: *New start for social dialogue-One year after (www.ec.europa.eu/socialdialogue)*.

79. Se prevén, a medio plazo, intercambios de puntos de vista y actividades conjuntas en relación con los cinco ámbitos restantes: movilidad y la migración (ámbito 3), inversión y fortalecimiento de la base industrial en Europa (ámbito 4), competencias en economías digitales (ámbito 5), políticas activas de empleo (ámbito 6) y fomento de las prácticas de aprendizaje para el incremento del empleo juvenil (ámbito 7).

80. *In-Depth Employment Analysis,* BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME y ETUC, julio de 2015.

81. En 2007 los interlocutores sociales europeos elaboraron por primera vez un análisis conjunto de la situación del empleo y de los mercados de trabajo en la Unión Europea, que fue presentado en el marco de la Cumbre Social Tripartita de octubre de 2007. Véase, *Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos,* BUSINESSEUROPE, CEEP, la CES y UEAPME, octubre de 2007.

Por otro lado, cabe señalar que, al igual que en 2014, en 2015 tampoco se creó ningún nuevo comité de diálogo social (en la actualidad existen 43).

A finales de 2015, el 21 de diciembre, los interlocutores sociales europeos de las administraciones centrales (TUNED y EUPAE) adoptaron un Acuerdo sobre el marco general de información y consulta a los funcionarios y a los empleados públicos de las administraciones dependientes de un gobierno central. Dicho Acuerdo tenía por objeto establecer requisitos mínimos comunes para la información y la consulta a los trabajadores públicos a través de sus representantes, incluidas las organizaciones sindicales, en las administraciones centrales.

En cuanto a los proyectos e iniciativas que fueron presentados durante 2015 en el ámbito del diálogo social sectorial europeo, cabe señalar que a principios de año los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción (FBWW y FIEC) finalizaron el proyecto conjunto denominado «¿Hacia una identificación social europea en la industria de la construcción?». Este, que fue presentado públicamente mediante la celebración de una conferencia a nivel europeo que tuvo lugar en Bruselas también en los primeros meses de 2015, tenía por objeto analizar los diferentes esquemas de identificación social existentes en el mercado de trabajo europeo de la construcción.

Igualmente, hay que apuntar que los interlocutores sociales europeos del sector de la peluquería (Coiffure EU y UNI Europa Hair & Beauty) presentaron también en 2015 una iniciativa para la revisión del Acuerdo marco europeo sobre la protección de la salud y seguridad en el trabajo en el sector de la peluquería, adoptado en 2012.

Es necesario, en este punto, poner de relieve el notable dinamismo que ha venido mostrando tradicionalmente el diálogo social sectorial europeo desde finales de los años noventa[82]. Con todo, conviene recordar que sigue siendo necesario realizar mejoras en el diálogo social sectorial europeo, tal como pusieron de manifiesto las propias organizaciones sindicales y empresariales sectoriales recientemente en un Foro conmemorativo de los quince años de diálogo social sectorial[83]. 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.

Consultas de la Comisión a los interlocutores sociales europeos

En abril de 2015 la Comisión adoptó un documento que constituía la primera fase de consulta a los interlocutores sociales europeos, de conformidad con el artículo 154.2 TFUE, sobre la posible dirección de la acción de la Unión Europea de cara a la consolidación de las tres directivas vigentes en materia

82. Desde que se adoptó la Decisión 98/500/CE de la Comisión, de 20 de mayo de 1998, relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea.

83. Para más información, véase *EU Social Dialogue Newsletter,* 6.ª edición, marzo de 2014.

de información y consulta de los trabajadores a nivel nacional: Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos; Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad; y Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea[84].

Esta consulta se basa en las conclusiones de la evaluación *(Fitness check)* de la Comisión sobre la legislación de la Unión Europea en materia de información y consulta de los trabajadores[85]. Estas apuntaron que era necesario un esfuerzo de simplificación y de racionalización de las citadas tres directivas de cara a solucionar una serie de lagunas y deficiencias detectadas en las mismas (principalmente, falta de coherencia en algunos conceptos y definiciones). Cabe señalar que el Programa de Trabajo de la Comisión para 2015 contenía (en su anexo 3), dentro de las acciones del programa REFIT[86] en el campo del empleo, asuntos sociales, competencias y movilidad laboral, la citada consolidación de las tres directivas en materia de información y consulta de los trabajadores teniendo en consideración los resultados de las consultas a los interlocutores sociales europeos.

La consulta planteaba, igualmente, la posibilidad de iniciar un diálogo con los interlocutores sociales, al amparo del artículo 155 TFUE, sobre alguno de los aspectos de mejora en relación a las tres directivas identificados por estos.

BUSINESSEUROPE señaló que las tres directivas comunitarias sobre información y consulta de los trabajadores vienen funcionando bien en la práctica, que la armonización de definiciones en las directivas pretendida por la Comisión no era apropiada y que el documento de consulta de la Comisión contradecía los objetivos del Programa REFIT. En consecuencia, BUSINESSEUROPE apuntó que, a su juicio, no había que revisar o refundir las citadas tres directivas por ser innecesario e inapropiado y que, además, no estaba a favor de iniciar negociaciones, bajo el artículo 155 TFUE, en el contexto de la presente consulta. No obstante, BUSINESSEUROPE subrayó que, en principio, estaba abierta a negociar en el futuro con los sindicatos europeos en el contexto de la agenda de mejora de la legislación.

84. *First-phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a consolidation of the EU Directives on information and consultation of workers,* COM (2015) 2303.

85. Los resultados del *Fitness check* fueron publicados el 26 de julio de 2013 en el Documento de Trabajo de la Comisión SWD (2013) 293 final.

86. La Comisión Europea adoptó el Programa de Adecuación y Eficacia (REFIT) en 2012, con el objetivo de tratar de simplificar la legislación comunitaria y reducir los costes regulatorios, contribuyendo así a un marco regulatorio estable y predecible que apoyara el crecimiento y el empleo en la Unión.

Por su parte, la CES consideró que, dado que en las tres directivas habían detectado incoherencias (por ejemplo, con las definiciones de «información», «consulta» y «transnacional»), era necesario proceder a fortalecer la legislación europea en este campo mediante la actualización y mejora del contenido de las directivas, pero sin llevar a cabo una consolidación o refundición de las mismas, ya que, a su juicio, dicha labor conllevaría ineludiblemente un menoscabo de los derechos de consulta e información de los trabajadores (desregulación), que son de gran relevancia tanto a nivel comunitario como nacional. Sin embargo, la CES apuntó que no estaba en contra de entablar negociaciones sobre el extremo objeto de la consulta de la Comisión, siempre y cuando no supusiera un intento de desregulación de un derecho tan relevante para los trabajadores como el de información y consulta.

En el mes de noviembre de 2015, por su parte, la Comisión lanzó una nueva consulta a los interlocutores sociales, al amparo del artículo 154 TFUE, esta vez sobre las posibles medidas para abordar los retos del equilibrio entre vida laboral y vida privada de los padres y los cuidadores familiares que trabajan[87]. Cabe apuntar que la Comisión retiró en el verano de 2015 su propuesta para reformar la Directiva de Permiso de Maternidad (92/85/ECC), bloqueada en el Parlamento y el Consejo desde hace cinco años, y anunció su intención de remplazarla con una nueva iniciativa que pretendería explorar cómo mejorar la conciliación entre la vida familiar y laboral, y remover obstáculos en el mercado laboral para padres trabajadores y otras personas con responsabilidades de cuidado de familiares, especialmente mujeres.

Así, en agosto de 2015 la Comisión publicó la hoja de ruta para dicha iniciativa[88]. El objetivo de la iniciativa era aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral mediante la modernización del actual marco jurídico y de actuación de la Unión Europea y su adaptación al mercado de trabajo actual, permitiendo a las familias con hijos o familiares dependientes a cargo equilibrar mejor la vida familiar y laboral. Asimismo, esta pretendía facilitar el reparto de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, y reforzar la igualdad de género en el mercado laboral.

La Comisión con esta consulta pretendía, una vez publicada la citada hoja de ruta, recabar la opinión de los interlocutores sociales acerca de cómo mejorar la vigente legislación sobre conciliación entre la vida familiar y laboral. La consulta igualmente planteaba la posibilidad de iniciar un diálogo con los interlocutores sociales, al amparo del artículo 155 TFUE, sobre alguno de los aspectos de mejora del equilibrio entre vida laboral y vida privada identificados por estos.

BUSINESSEUROPE señaló principalmente que la legislación comunitaria vigente en este terreno era suficiente y no necesitaba ser revisada. A su juicio, el hecho de que

87. *First-phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers* (11 de noviembre de 2015).

88. «Un nuevo comienzo para afrontar los retos de la conciliación de la vida laboral y personal de las familias trabajadoras».

se proponga legislación comunitaria para incrementar los derechos de los trabajadores puede crear nuevos costes, tanto directos como indirectos, para las empresas, lo que va en contra del crecimiento y del empleo. BUSINESSEUROPE, por ello, mostró su rechazo frontal a cualquier propuesta que vaya en la dirección apuntada.

Además, BUSINESSEUROPE, por considerar que la legislación comunitaria vigente en este terreno era suficiente y no necesitaba ser revisada, se mostró en contra de iniciar un diálogo bajo el artículo 155 del TFUE en cualquiera de las cuestiones situadas en el punto 4 de la consulta (permiso de paternidad y permiso de maternidad, principalmente). No obstante, esta se posicionó a favor de que la Unión promoviera acuerdos sobre trabajo flexible siempre y cuando no fuera a través de la adopción de legislación adicional.

Por su parte, la CES se mostró favorable a modernizar la legislación comunitaria existente en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y personal, para llenar las lagunas existentes en ella y para mejorar la coordinación entre los estados miembros en este terreno. La CES se posicionó a favor de iniciar negociaciones con los representantes de los empresarios comunitarios, bajo el artículo 155 del TFUE, sobre las modalidades en torno a las cuales puedan regularse los derechos mínimos y las condiciones de los permisos de maternidad y paternidad, principalmente. La CES también se mostró dispuesta a evaluar el acuerdo sobre permiso parental alcanzado por los interlocutores sociales europeos y mejorar así ciertos extremos del mismo (pagos/remuneraciones durante el permiso).

Por otro lado, hay que señalar que en 2015 la Comisión también puso en marcha dos nuevos procesos de consulta, a saber: sobre la provisión de servicios para los parados de larga duración, que pretendía recopilar información para poner en marcha una recomendación sobre la integración de los parados de larga duración, y sobre la revisión de la Estrategia Europea sobre discapacidad 2010-2020, que perseguía principalmente recabar opiniones sobre los retos a los que se enfrentan las personas con discapacidad en todos los ámbitos, incluido el del empleo. Esta vez, en ambos casos, la consulta tuvo carácter abierto, ya que iba dirigida a todos los ciudadanos, organizaciones, expertos y representantes destacados, pero no exclusivamente a los interlocutores sociales europeos.

Ya en 2016 cabe apuntar que la Comisión, en el mes de enero, lanzó dos nuevas consultas también de carácter abierto. La primera era una consulta pública *on-line* en el marco del plan de movilidad «Tu primer trabajo EURES», cuyo objetivo principal era recabar las opiniones y las contribuciones de los ciudadanos, las partes interesadas y los expertos del EEE sobre la relevancia de la movilidad laboral dentro de la Unión Europea y el plan «Tu primer trabajo EURES» para hacer frente al desempleo juvenil. A lo anterior se añadía la recogida de opiniones sobre aspectos relativos a la evaluación *ex post* de la acción (a saber, su pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia, complementariedad y valor añadido a nivel de la Unión, entre otros extremos) y cualquier posible evolución de cara al futuro.

La segunda, por su parte, se trataba de una consulta sobre la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral). La finalidad principal de esta era recabar puntos de vista y contribuciones en el contexto de la evaluación en curso de la Directiva 91/533/CEE.

Llama la atención que ambas consultas tengan carácter abierto, ya que versan sobre materias que se encuadran en el ámbito de actuación de los interlocutores sociales.

En el mes de febrero de 2016 la Comisión lanzó otra nueva consulta pública, también de carácter abierto, acerca de la evaluación *ex post* del Fondo Social Europeo (FSE) durante el periodo de programación 2007-2013. El principal objetivo de esta era pulsar la opinión de los actores que directamente habían estado involucrados en el FSE durante el periodo de programación 2007-2013 (en los 28 Estados miembros de la Unión) y del público en general acerca del funcionamiento de este durante dicho periodo.

Posteriormente, en marzo de 2016 la Comisión puso en marcha una amplia consulta pública (abierta) sobre «El Pilar Europeo de los Derechos Sociales»[89]. Esta, que fue anunciada por el presidente de la Comisión el 9 de septiembre de 2015 durante su Discurso sobre el estado de la Unión, pretendía recabar opiniones y reacciones de otras instituciones europeas, autoridades y parlamentos nacionales, interlocutores sociales, partes interesadas, sociedad civil, expertos del mundo académico y ciudadanos acerca de un esbozo preliminar de dicho pilar[90]. El objetivo de la consulta era evaluar el actual acervo social comunitario, a fin de reflejar las nuevas tendencias en los modelos de trabajo y en la sociedad, y recabar puntos de vista y reacciones sobre los principios señalados en un esbozo preliminar del pilar[91].

Una vez sea adoptado (se prevé que a principios de 2017), el pilar deberá convertirse en un marco de referencia para examinar la situación social y de empleo de los Estados miembros participantes, así como para impulsar reformas a nivel nacional. Más concretamente, también deberá servir de guía para una convergencia renovada dentro de la zona euro.

Por otro lado, hay que apuntar que está previsto que, a corto plazo, la Comisión consulte, en exclusiva, a los interlocutores sociales sobre determinadas propuestas de

89. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights»*, COM (2016) 127 final.

90. Esta iniciativa estaba dirigida a la zona euro, si bien permitía adherirse a los demás Estados miembros si así lo deseaban. La consulta se llevará a cabo hasta el 31 de diciembre de 2016 y a principios de 2017 deberá presentarse una versión consolidada del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

91. Asimismo, las aportaciones que se reciban serán consideradas de cara a la elaboración del Libro Blanco acerca del futuro de la Unión Económica y Monetaria, cuya publicación está prevista para la primavera de 2017.

reforma de la legislación comunitaria en el ámbito social, recogidas en el Programa de Trabajo de la Comisión para 2016. Así, cabe señalar que se prevé que, entre otros extremos, a lo largo del primer semestre de 2016 se les consulte acerca de la actualización de la normativa comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo (incluida la específica sobre la protección contra agentes cancerígenos en el trabajo).

En este ámbito, únicamente cabe señalar que, en el mes de marzo de 2016, la Comisión presentó una propuesta de directiva dirigida a revisar la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores[92]. Esta iniciativa, que estaba contemplada en el Programa de Trabajo de la Comisión para 2016, tiene por objetivo fomentar la libre prestación de servicios y garantizar la protección necesaria de los derechos de los trabajadores desplazados. Así, esta esencialmente pretende hacer frente a las prácticas desleales (*dumping* social) y promover la convergencia de remuneraciones entre los trabajadores locales y los trabajadores desplazados[93].

Propuestas de directivas en materia sociolaboral

La propuesta pretende garantizar también que se apliquen las normas nacionales sobre el trabajo a través de empresas de trabajo temporal cuando las agencias establecidas en el extranjero desplacen trabajadores. Asimismo, la iniciativa contempla que, cuando la duración del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se aplicarán las condiciones del Derecho laboral de los Estados miembros de acogida en caso de que favorezcan al trabajador desplazado.

Cabe apuntar que la propuesta no aborda ningún aspecto contemplado en la Directiva sobre la garantía de cumplimiento[94]; por el contrario, se centra fundamentalmente en aspectos no incluidos en la misma y que se refieren al marco establecido por la Directiva 96/71/CE.

92. Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, la cual fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, COM (2016) 128 final.

93. La propuesta, en su apartado 2, introduce una serie de modificaciones en el artículo 3 (Condiciones de trabajo y empleo) de la Directiva 96/71/CE. Una de ellas consiste en que se sustituye la referencia a las «cuantías de salario mínimo» contemplada en la Directiva 96/71/CE por una referencia a la «remuneración». Esta modificación, considerando que compete a los Estados miembros establecer normas sobre remuneración de conformidad con su legislación y sus prácticas, implica que el régimen de remuneración aplicable a los trabajadores locales en virtud de la ley o de los convenios colectivos de aplicación general también es aplicable a los trabajadores desplazados. Según el considerando (12) de la propuesta, «la aplicación de normas nacionales en materia de remuneración a los trabajadores desplazados debe justificarse por la necesidad de protegerlos, y no debe restringir de forma desproporcionada la prestación transfronteriza de servicios».

94. Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) número 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (el Reglamento IMI).

Los interlocutores sociales no han sido consultados aún por la Comisión sobre esta iniciativa, aunque se prevé que ocurra a corto plazo.

2.1.2. España

Para analizar el diálogo social tripartito entre el Gobierno y los interlocutores sociales en 2015, es preciso partir del momento en el que el Gobierno y los representantes de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME se reunieron, en marzo de 2014, con la intención de impulsar el diálogo social, coincidiendo con un escenario económico que comenzaba a entrever un cambio de tendencia[95]. En este contexto y con el objetivo de consolidar la evolución positiva de la economía y el empleo, el Gobierno y los agentes sociales firmaron, el 29 de julio de ese mismo año, el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo. Iniciativa ambiciosa que, a través de un extenso programa de negociaciones, contenía una serie de medidas enfocadas hacia la creación del empleo de calidad, el cambio del modelo productivo y el reforzamiento de nuestro sistema de protección social, además de las cuestiones referidas a la negociación colectiva en el ámbito bipartito.

El acuerdo se organizaba en torno a ocho ejes: la Unión Europea, el Plan de Empleo e impulso a la activación, la formación para el empleo, la negociación colectiva, la protección social, la importancia de actuar sobre el modelo productivo para mejorar la competitividad y el empleo, el impulso a la economía social y a la responsabilidad social, y la política presupuestaria y fiscal. A su vez, cada eje contenía una serie de propuestas que marcarían la hoja de ruta para su puesta en práctica, destacando como una de las iniciativas prioritarias el diseño del Programa de Activación para el Empleo, dirigido a aumentar la protección de los desempleados con mayores dificultades de inserción.

El cumplimiento de lo pactado hasta la fecha ha sido desigual, considerando además que su desarrollo se ha producido en un año marcado por el final de la legislatura. Entre los acuerdos alcanzados, algunos ya mencionados en la anterior Memoria, cabe destacar los relativos al Programa extraordinario de activación para el empleo, el Plan de garantía de viabilidad del FOGASA, la mejora de la tributación de las indemnizaciones por despido, la interpretación de la normativa en materia de jubilación anticipada o la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. Sin embargo, queda todavía un largo camino por recorrer en el cumplimiento del resto de objetivos recogidos en el acuerdo, especialmente en materias tan relevantes como la política industrial, pensiones, sanidad, servicios sociales, salario mínimo, fraude fiscal,

Desigual cumplimiento del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita

95. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.1.

rentas mínimas, empleo y salarios en las Administraciones públicas, entre otras. En algunas de estas materias han venido trabajando a lo largo de 2015 las distintas mesas de diálogo social.

En concreto, la Mesa de Diálogo Social Sociosanitario trabajó en la propuesta de Documento Base para la Integración Sociosanitaria, que pretende sentar las bases de un acuerdo en los Consejos Interterritoriales y Territoriales de Sanidad y de Servicios Sociales y de la Dependencia. En este último ámbito se ha trabajado en el marco de la Mesa sobre Dependencia para la evaluación y posibles propuestas de modificación y mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, una vez transcurrido el plazo previsto de siete años para el desarrollo de la Ley de Dependencia y la implantación de dicho sistema.

Asimismo, se han mantenido varias reuniones tripartitas de consulta sobre el Plan especial para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral y contra la discriminación salarial 2015-2016, sin que hasta la fecha se haya alcanzado un consenso sobre el mismo ante la falta de convocatoria de la mesa en la que se estaba tratando.

En el ámbito de la negociación colectiva, se han remitido a los agentes sociales varios borradores del Protocolo sobre información de la negociación colectiva, dirigido a mejorar la información que se facilita a los interlocutores sociales, sin que se haya cerrado este tema pese a haberse instado a ello por los interlocutores sociales. También se han mantenido reuniones tripartitas para avanzar en la puesta en marcha de un mapa de la negociación colectiva que está llevando a cabo el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En el ámbito de la formación profesional para el empleo, y tras la ausencia de acuerdo con los interlocutores sociales para la reforma del sistema[96], tras la publicación del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, y su tramitación parlamentaria como Ley, en el último trimestre del año se mantuvieron varias reuniones sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como para la constitución de la nueva Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, que sustituye a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

En la segunda mitad del año 2015, los interlocutores sociales y el Gobierno estuvieron negociando un Programa de acción conjunto para la mejora de la atención a parados de larga duración, que se fundamentaba en una atención personalizada y en el diseño de un itinerario de inserción, reforzando la atención personalizada al desempleado, al limitar el número de beneficiarios del programa por tutor, así como la obligación de prestarse antes de que transcurran seis meses desde que el demandante de empleo adquiriera la condición de parado de larga duración, con una dotación

96. Véase Memoria CES 2014, capítulo II.

presupuestaria para ello. La convocatoria de elecciones impidió la llegada a un acuerdo y la adopción de esta medida.

En materia de prevención de riesgos laborales el diálogo tripartito ha estado referido a la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 y su Primer Plan de Acción 2015-2016, la adaptación de los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL) a la Ley de Fundaciones y las convocatorias de acciones de la FPRL correspondientes al ejercicio 2015.

En el terreno de las consultas en el procedimiento de elaboración de textos normativos, cabe hacer alusión, en primer término, a las realizadas respecto de los proyectos de reales decretos legislativos por los que se aprueban los textos refundidos del Estatuto de los Trabajadores, de la Ley de Empleo y de la Ley general de la Seguridad Social, así como respecto de un proyecto de texto refundido de la Ley de Prevención de riesgos laborales que no se llegó a aprobar. Hay que recordar que la refundición de dichos textos normativos estaba contemplada en la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española[97].

Por otro lado, cabe mencionar la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que, si bien no ha entrado todavía en vigor, introduce algunas novedades en dicho ámbito. La Ley incluye un título completo, el VI, dedicado al procedimiento de elaboración de normas que aplica tanto al ejercicio de la potestad reglamentaria como a la iniciativa legislativa, en el que se regula una consulta pública ex ante dirigida a los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de determinados aspectos, y un trámite de audiencia a los ciudadanos y a las organizaciones que representen los derechos o intereses legítimos afectados.

Diálogo bipartito: firma del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva

En lo que respecta al diálogo social bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales, cabe destacar especialmente la firma el 8 de junio de 2015, por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 (III AENC). Tras unas largas e intensas negociaciones que comenzaron un año antes, finalmente, en mayo de 2015, vio la luz un Preacuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, suscribiéndose en junio el correspondiente Acuerdo. Las numerosas negociaciones que fueron necesarias dan cuenta de la dificultad del acuerdo en un nuevo escenario en términos económicos y de empleo.

97. Como se verá más adelante, en los correspondientes apartados de la Memoria, el CES emitió dictamen preceptivo sobre los Proyectos de Reales Decretos legislativos por los que se aprobaban los textos refundidos del Estatuto de los Trabajadores (Dictamen 12/2015), de la Ley de Empleo (Dictamen 13/2015) y de la Ley general de la Seguridad Social (Dictamen 14/2015).

Posteriormente, en octubre de 2015 se reunió la Comisión de Seguimiento del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (III AENC), en la que se procedió a la aprobación del Reglamento de funcionamiento de dicha Comisión y a la evaluación de la situación de la negociación colectiva.

Se trata de un nuevo instrumento de confianza a la sociedad y ejercicio de la responsabilidad de los interlocutores sociales que contiene elementos para apoyar la creación de empleo de calidad y la mejora de las relaciones laborales mediante el ejercicio de la autonomía colectiva, a través de los criterios que en él se recogen para la negociación de los convenios colectivos, y que se abordan en el apartado correspondiente a la negociación colectiva.

Continuando en el plano bipartito, cabe hacer referencia a las reuniones mantenidas a lo largo de 2015, además de en el plano tripartito, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para debatir el primer Plan de acción 2015-2016, de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, así como sobre el Objetivo 4 de la citada Estrategia que, principalmente, se refiere a las actuaciones que se llevarán a cabo por los interlocutores sociales en el marco de la misma. Asimismo, se acordó insistir en que por parte de la Administración se respete el compromiso sobre el reparto de la financiación asociada a dicha Estrategia, así como sobre la financiación ordinaria mínima de la FPRL.

También en el ámbito bipartito, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME consensuaron un documento en el que, entre otras apreciaciones, se manifestaba el malestar por la falta de consideración de las principales propuestas elaboradas por los interlocutores sociales en la definición del nuevo modelo de formación profesional para el empleo. En concreto, se resaltaba la inadecuada regulación del papel de los interlocutores sociales y del protagonismo de la cuota de formación profesional en la financiación del sistema, referida no solo la formación de ocupados, sino también en gran medida la de desempleados y la de otros colectivos no cotizantes.

En el ámbito autonómico, el diálogo y la concertación social han venido desempeñando, desde los años noventa, un importante papel configurándose como un instrumento fundamental de las políticas regionales de desarrollo económico y de creación de empleo. No obstante, cabe señalar que durante el periodo de crisis las políticas públicas de las comunidades autónomas entraron en una fase de crecientes restricciones presupuestarias (consolidación fiscal), mayores dificultades de financiación externa y, en algunos casos, importantes problemas de liquidez, lo que afectó a la concertación y al diálogo social tripartito en muchas regiones, ralentizándolo.

Prosiguió el desigual desarrollo del diálogo social en las comunidades autónomas

El balance del diálogo social en las comunidades autónomas durante 2015 y los primeros meses de 2016 pone de manifiesto un año más que este ha experimentado un

desarrollo desigual, sobre todo en lo que a acuerdos finalmente alcanzados se refiere. Entre estos han predominado de nuevo los de carácter tripartito relativos a la configuración de medidas de reactivación económica y del empleo, motivados por la necesidad de seguir haciendo frente a las consecuencias de la crisis en sus respectivas regiones. En la actualidad, prácticamente todas las comunidades autónomas tienen algún acuerdo de diálogo social en vigor (cuadro II-32).

Entre las comunidades autónomas en las que durante 2015 y los primeros meses de 2016 se han producido acuerdos importantes de esta naturaleza se encuentran fundamentalmente Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y País Vasco.

En Cantabria, en el mes de noviembre de 2015, el Gobierno regional y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas suscribieron el Acuerdo Marco para la definición de los Ejes Estratégicos del Empleo, la Cohesión Social y el Desarrollo Económico y la Estructura de Diálogo Social en Cantabria y la Declaración para el Diálogo Social 2015-2019.

El acuerdo contemplaba los tres ejes de actuación fundamentales sobre los que el Gobierno regional y los agentes económicos y sociales se comprometían a trabajar de forma prioritaria para que Cantabria recobre la senda del crecimiento tras el periodo de crisis. En dicho acuerdo se reflejaba la necesidad de combinar políticas que hagan sostenibles las cuentas públicas y medidas de impulso de la actividad económica que contribuyan sobre todo a la generación de empleo.

Por su parte, en la Declaración para el Diálogo Social 2015-2019, las partes signatarias relanzaron el diálogo social en la región otorgándole un papel imprescindible en el actual escenario económico, marcado por las incertidumbres.

En Castilla-La Mancha cabe destacar la firma, en el mes de octubre de 2015, de la Declaración institucional para iniciar la concertación de un Acuerdo Marco para la recuperación social y económica en el periodo 2015-2020. En esta, el Gobierno regional y los interlocutores sociales de la región se comprometían a aunar fuerzas para generar un nuevo entorno favorable para el progreso y crecimiento económico de Castilla-La Mancha, recalcando el valor y la importancia del diálogo social.

Por lo que respecta a Castilla y León, destaca el Acuerdo de 27 de marzo de 2015 sobre la distribución de los recursos procedentes del Fondo de Facilidad Financiera. Este tenía por objeto el reparto de la financiación adicional para Castilla y León derivada de su adhesión al Fondo de Facilidad Financiera[98]. El acuerdo establecía que dicha financiación adicional debía revertir a todos los ciudadanos de la región, destinándose a aquellas actuaciones de carácter social más prioritarias, tales como el fomento

98. Uno de los cuatro mecanismos de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas contemplados en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, al que solo pueden adherirse aquellas comunidades autónomas que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y que respeten el periodo medio de pago a proveedores.

de la vivienda de alquiler, la mejora de las ayudas al estudio universitario o la generación de empleo en el medio rural.

En Extremadura hay que aludir a la firma, en octubre de 2015, de la Declaración para la Concertación Social en la región (durante el periodo 2015-2019). Los firmantes, la Junta de Extremadura y los interlocutores sociales regionales, señalaban que consideraban a la misma como un elemento catalizador imprescindible para hacer frente a las dificultades sociales y económicas que aún afectaban a Extremadura, así como para afrontar los retos que la región tenía planteados en términos de crecimiento económico sostenido, empleo de calidad, igualdad de género y equidad social.

En Galicia, en enero de 2015, se logró un acuerdo sobre las medidas complementarias para el desarrollo del programa de garantía juvenil y del programa extraordinario de activación para el empleo. Dicho acuerdo fue firmado por UGT-Galicia, CCOO-Galicia, Confederación de Empresarios de Galicia y Xunta de Galicia. Fue el resultado de un proceso de diálogo abierto y una reivindicación sostenida en el tiempo de dar protección a los parados de larga duración y una oportunidad para los jóvenes en situación de necesidad. Al mismo tiempo, se pretendía vincular estas ayudas con la reinserción laboral, de tal forma que fueran oportunidades para retornar al mercado de trabajo y, por tanto, de luchar contra la situación de paro estructural. Se trataba de un acuerdo complementario al firmado a nivel estatal dentro de las competencias que tiene esta comunidad autónoma para la gestión de las políticas activas de empleo.

En La Rioja se firmó en abril de 2015 el Acuerdo sobre Responsabilidad Social Empresarial con el objetivo de potenciar un modelo de empresas que fomenten la excelencia y la calidad como elemento de competitividad, pero también de legitimación social[99].

Durante el año 2015, los acuerdos que se han producido en la Comunidad Canaria sobre Diálogo Social han girado sobre la VI Concertación Social que se inició en el año 2014, destacando como el principal acuerdo a desarrollar la aprobación definitiva de la Ley de Participación institucional de los agentes económicos y sociales de la Comunidad Canaria (Ley 10/2014). Como consecuencia de dicha aprobación durante el año 2015, se ha trabajado en la elaboración del Reglamento de desarrollo de dicha ley. Asimismo, destacó en este año la participación de los interlocutores sociales en la elaboración del Reglamento de desarrollo del régimen económico y fiscal de Canarias (REF).

En el País Vasco hay que destacar los acuerdos de diálogo social tripartito alcanzados en enero de 2015 en el marco de la mesa de diálogo social, a saber: la Estrategia vasca de empleo 2015-2020, el Plan de acción de empleo 2015, la Estrategia vasca

99. Asimismo, en La Rioja se aprobó la Ley 1/2016, de 4 de abril, de Impulso y consolidación del diálogo social, que crea el Consejo Riojano del Diálogo Social como el órgano permanente de encuentro entre el Gobierno y los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos en el ámbito territorial de esa comunidad autónoma.

CUADRO II-32. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2015 Y 2016

CC.AA.	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	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.	07/03/12	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Asturias	Acuerdo para el Empleo y el Progreso de Asturias 2013-2015(1).	09/02/13	Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Baleares	Plan de Empleo de las Islas Baleares 2014-2017.	2014-2017	Mesa Social Tripartita.
Canarias	Elaboración del Reglamento de desarrollo de la Ley de Participación institucional de los agentes económicos y sociales de la Comunidad Canaria, Ley 10/2014.	Pendiente de aprobación (en elaboración)	Gobierno canario y agentes sociales.
Cantabria	Declaración para el Diálogo Social 2015-2019.	06/11/15	Gobierno de Cantabria, CEOE, CPYME, CCOO y UGT.
	Acuerdo Marco para la Definición de los Ejes Estratégicos del Empleo, la Cohesión Social y el Desarrollo Económico y la Estructura de Diálogo Social en Cantabria.	06/11/15	Gobierno de Cantabria, CEOE, CPYME, CCOO y UGT.
Castilla-La Mancha	Acuerdo Estratégico para la Seguridad y Salud Laboral (2014-2016).	2014-2016	Gobierno Regional y los principales interlocutores sociales (CCOO, UGT y CECAM).
	III Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos.	Vigencia indefinida	Acuerdo bilateral, aunque la Administración da soporte económico.
	Declaración institucional para iniciar la concertación de un Acuerdo Marco para la Recuperación Social y Económica de Castilla-La Mancha (2015-2020).	06/10/2015 (vigente de 2015 a 2020)	Gobierno Regional y los principales interlocutores sociales (CCOO, UGT y CECAM).
Castilla y León	Estrategia integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Empleo 2012-2015.	07/03/12	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Castilla y León 2014-2017.	04/04/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo en materia de creación y mantenimiento del empleo e inmigración y convivencia intercultural.	30/12/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Plan Estratégico de inmigración y convivencia intercultural 2014-2017.	30/12/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Acuerdo de integración social y laboral de la población inmigrante y emigrante de Castilla y León 2014-2017.	30/12/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2014-2020.	2014-2020	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León 2014(2).	2014-2016	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de mejoras sociales a través de la distribución del fondo de facilidad financiera.	27/03/2015 (vigente de 2015 a 2017)	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	II Estrategia integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad y Conciliación en el Empleo 2016-2020.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

CUADRO II-32. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2015 Y 2016 *(continuación)*

CC.AA.	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Castilla y León	Plan anual de políticas de empleo de Castilla y León 2016.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre Renta Garantizada de Ciudadanía.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo para el Desarrollo de la Política de Fomento del Alquiler y la Rehabilitación en Castilla y León.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre la Fundación del Servicio Regional de Relaciones Laborales (SERLA).	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C. y L., CECALE (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.	15/05/13	Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT.
	Acuerdo para el Diálogo Social Permanente.	31/03/14	Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT.
Extremadura	Estrategia de Industrialización de Extremadura 2014-2020.	14/10/14	Junta de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Declaración para la Concertación Social en Extremadura.	14/10/2015 (vigente de 2015 a 2019)	Junta de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Galicia	Acuerdo sobre las líneas básicas del programa de garantía juvenil y el programa extraordinario de activación para el empleo en Galicia.	14/01/15	Xunta de Galicia, CEG (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Madrid	Estrategia Madrid por el empleo: Medidas para el fomento del empleo 2016-2017.	07/03/16	Comunidad de Madrid, CCOO, CEIM y UGT.
Murcia	Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020 (Plan IRIS 2020).	18/03/14	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO.
	Nueva Estrategia Regional para la Creación de Empleo.	2014-2016	Aprobada por el Gobierno regional, con la participación de los interlocutores sociales.
Navarra	Acuerdo para la reactivación de la economía y el empleo.	2015-2017	Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos.
	Acuerdo de la Comisión Especializada de Acreditación Profesional en el Sector de la Dependencia.	06/03/14	Primer acuerdo del Consejo de Diálogo Social, firmado por el Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos.
La Rioja	Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015.	30/12/11	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre Responsabilidad Social Empresarial.	22/04/15	Gobierno de La Rioja, FER y UGT.
País Vasco	- Estrategia vasca de empleo 2015-2020(3) - Plan de acción de empleo 2015 - Estrategia vasca de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 - Declaración en defensa del Sistema Vasco de Garantía de ingresos y cohesión social - Ley del sistema de empleo y del servicio vasco de empleo.	04/12/14	Gobierno Vasco, CCOO, UGT y CONFEBASK.

(1) Este Acuerdo contiene además un subacuerdo denominado «Acuerdo para la Sostenibilidad de los Sistemas Educativo y Sanitario Públicos» 2013-2015, el cual no ha sido firmado por FADE.
(2) Además del Plan de Estímulos, ese mismo día y también en el marco del Consejo de Díalogo Social de Castilla y León, la Junta y los agentes sociales más representativos de la región (CECALE, CCOO y UGT) firmaron el Acuerdo para la Reforma del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.
(3) La Mesa de Diálogo Social en el País Vasco se constituyó en diciembre de 2014, pero los acuerdos alcanzados se han producido en enero de 2015.
Fuente: elaboración propia.

de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020, la Declaración en defensa del sistema Vasco de garantía de ingresos y cohesión social y la Ley del Sistema de empleo y del servicio vasco de empleo.

Ya en 2016 se registraron algunos acuerdos de diálogo social tripartito en varias comunidades autónomas, tales como Castilla y León o la Comunidad de Madrid. En el marco del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, el 27 de enero de 2016, se firmaron los siguientes acuerdos de gran relevancia: II Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad y Conciliación en el Empleo, 2016-2020; Plan Anual de las Políticas de Empleo de Castilla y León, 2016; Acuerdo sobre Renta Garantizada de Ciudadanía; Acuerdo para el Desarrollo de la Política de Fomento del Alquiler y la Rehabilitación en Castilla y León; y Acuerdo sobre la Fundación del Servicio Regional de Relaciones Laborales (SERLA).

Por su parte, en la Comunidad de Madrid se suscribió, el 7 de marzo de 2016, la Estrategia Madrid por el Empleo: medidas para el fomento del empleo 2016-2017, cuyo objetivo fundamental era la determinación de aquellas políticas activas de empleo que mejor contribuyan a incrementar la empleabilidad de las personas de la región que se encuentran en situación de desempleo, así como a fomentar la contratación estable y de calidad, e impulsar la actividad emprendedora.

Acuerdos bipartitos

En el ámbito de los acuerdos bipartitos cabe mencionar únicamente el Acuerdo Interprofesional de Cataluña 2015-2017, firmado por Foment del Treball Nacional, FEPIME, CCOO y UGT el 27 de noviembre de 2015. Este establecía orientaciones, recomendaciones, criterios y desarrollaba materias como la estructura de la negociación colectiva en Cataluña, el Tribunal Laboral de Cataluña, el Observatorio de la coyuntura económica de la negociación colectiva, la ultraactividad, la inaplicación de las condiciones establecidas en los convenios colectivos o las comisiones paritarias de los convenios colectivos.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

La décima legislatura finalizó en 2015 dejando un balance normativo que, en el terreno de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, ha supuesto importantes cambios en la regulación del trabajo asalariado y en las políticas de mercado de trabajo (cuadro II-33). Tales cambios han afectado a numerosos aspectos sustanciales de las relaciones laborales, entre otros a las reglas sobre el inicio de la relación de trabajo por cuenta ajena: contratación y modalidades contractuales (contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, reforma del contrato a tiempo parcial apostándose nítidamente por esta modalidad de empleo, ampliación del uso de los contratos formativos)[100]; a las

100. Sin embargo, no se han materializado medidas como la simplificación de las modalidades contractuales, a pesar de haberse anunciado.

CUADRO II-33. NORMAS EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL PERIODO 2012-2015

Materias	Normas	Fines y contenidos
Relaciones laborales (Reforma laboral, Administración laboral, otras)	Ley 3/2012, de 6 julio (procedente de RDL 3/2012), Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.	*Fomento empleabilidad:* amplia intermediación laboral a las ETTs, nuevos derechos de formación profesional, cambios en el contrato para la formación y el aprendizaje. *Fomento contratación indefinida:* nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, entre otras medidas. *Estímulo flexibilidad interna:* desaparición de la categoría profesional, facultad empresarial de distribución irregular de una parte de la jornada, medidas de flexibilización en movilidad geográfica y modificación sustancial de condiciones de trabajo, supresión de la autorización administrativa en la regulación temporal de empleo y modificación de la definición de las causas, cambios en la negociación colectiva (descuelgue, prioridad aplicativa absoluta de los convenios de empresa, limitación de la ultraactividad de los convenios, entre otras). *Reducción dualidad laboral:* supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos, cambios en la definición y cuantificación de la causa económica, despido colectivo del personal laboral del sector público, reducción de la cuantía indemnizatoria por despido improcedente, supresión de salarios de tramitación en la opción de indemnización y modificaciones en el despido objetivo, entre otras.
	Ley 11/2013, de 26 julio (procedente de RDL 4/2013), Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.	Medidas coyunturales dirigidas a parados menores de 30 años: Modifica los contratos en prácticas y para la formación, y el aprendizaje para ampliar su utilización. Regula el contrato temporal «primer empleo joven».
	RDL 16/2013, de 20 diciembre, Medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad.	Flexibilización del contrato a tiempo parcial (CTP) (horas complementarias y papel de la negociación colectiva), entre otras medidas.
	Ley 1/2014, de 28 febrero (procedente del RDL 11/2013), Protección trabajadores tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.	Comisión negociadora única en regulaciones colectivas de empleo que afecten a varios centros de trabajo. Acotación de causas que pueden dar lugar a la nulidad judicial del despido colectivo.
	Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.	Regula el Sistema de la ITSS conforme a un nuevo modelo compartido tras el traspaso de la función pública inspectora a diversas CC.AA., buscando conjugar los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. Adecuación a los cambios normativos sociolaborales. Organización institucional de la ITSS, creación del Organismo Estatal ITSS, participación institucional, régimen jurídico de los funcionarios del Sistema, entre otras.
	Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.	Integración del texto refundido (TR) de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y otra serie de disposiciones legales, en un nuevo TR en el que queda regularizado, aclarado y armonizado el contenido de las normas refundidas.

CUADRO II-33. NORMAS EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL PERIODO 2012-2015 *(continuación)*

Materias	Normas	Fines y contenidos
Relaciones laborales (Reforma laboral, Administración laboral, otras)	Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.	Integración de la Ley del EBEP (Ley 7/2007, que se deroga) y una serie de disposiciones legales en materia de régimen jurídico del empleo público, dando lugar a un TR en el que queda regularizado, aclarado y armonizado el contenido de las normas refundidas.
Mercado de trabajo (Incentivos al empleo, FPE, otras)	Ley 3/2012, de 6 julio (procedente de RDL 3/2012), Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.	*Incentivos a la contratación:* bonificaciones de cuotas e incentivos fiscales concentradas en el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores. *Incentivos al mantenimiento del empleo:* incentivos a la regulación temporal de empleo (ERTEs) como alternativa a las medidas de extinción colectiva de contratos (EREs).
	Ley 11/2013, de 26 julio (procedente de RDL 4/2013), Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.	Reducciones y bonificaciones a la S.S., y otras medidas, para trabajo por cuenta propia de jóvenes. Reducción de cotizaciones empresariales para la «contratación a TP con vinculación formativa» de desempleados menores de 30 años. Reducción de cotizaciones empresariales por la contratación indefinida de desempleados jóvenes menores de 30 años por microempresas y autónomos. Reducción por la contratación indefinida de parados de larga duración de 45 o más años (o beneficiarios del «Prepara») por parte de trabajadores jóvenes por cuenta propia sin asalariados.
	RDL 3/2014, de 28 febrero, Medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.	Reducción de cotizaciones empresariales en la contratación indefinida (tarifa plana).
	Ley 18/2014, de 15 octubre, Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (procedente de RDL 8/2014).	Regulación Sistema Nacional de Garantía Juvenil (medidas activas para jóvenes > de 16 - < de 25 años NEETs). Modificación de la Ley de Empleo para adaptarla a Estrategia de Empleo. Modificaciones en Agencias de colocación y ETTs.
	RDL 16/2014, de 19 diciembre, Programa de activación para el empleo.	Políticas activas para desempleados de larga duración sin prestaciones y con cargas familiares (la ayuda económica que conlleva es compatible con trabajos por cuenta ajena, descontándose su cuantía del salario también compatible con otros incentivos a la contratación que puedan corresponder).
	Ley 25/2015, de 28 de julio, Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social (procedente del RDL 1/2015).	Entre otras medidas, regula un nuevo incentivo a la contratación indefinida consistente en un mínimo exento en la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes.
	Ley 30/2015, de 9 de septiembre, regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (procedente del RDL 4/2015).	Regula el nuevo Sistema de FPE en el ámbito laboral tras la reforma urgente aprobada mediante el RDL 4/2015, de 22 de marzo.

CUADRO II-33. NORMAS EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL PERIODO 2012-2015 *(continuación)*

Materias	Normas	Fines y contenidos
Mercado de trabajo (Incentivos al empleo, FPE, otras)	Ley 31/2015, de 9 de septiembre, Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.	Reordenación de la normativa de incentivos al autoempleo y la economía social en el ámbito del empleo y Seguridad Social, incluyendo en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización a la S.S. vigentes. Ampliación de incentivos existentes e introducción de otros nuevos para estos colectivos. Modificación de determinados aspectos del régimen jurídico de los trabajadores autónomos y de la actividad de las asociaciones profesionales.
	Ley 44/2015, de 14 de octubre, Sociedades laborales y participadas.	Regula el régimen societario de estas entidades modificando y actualizando diversos aspectos del mismo con el objetivo de adaptarlo a la evolución normativa, empresarial y social.
	Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, texto refundido de la Ley de Empleo.	Integración de la Ley de Empleo (Ley 56/2003, que queda derogada) y otra serie de disposiciones legales, regularizando, aclarando y armonizando el conjunto en un TR.
Protección frente al desempleo (Reformas en prestaciones)	RDL 20/2012, de 13 de julio, Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.	Reducción de la cuantía de la prestación por desempleo a partir del 6.º mes. Elevación de edad de acceso al subsidio por desempleo a 55 años para beneficiarios sin responsabilidades familiares. Supresión del subsidio especial para mayores de 45 años que agoten prestación contributiva. Cambios en el régimen de acceso a la Renta Activa de Inserción. Otras medidas.
	RDL 23/2012, de 24 agosto, Prorroga el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.	Prórroga del Programa Prepara, introduciendo diversas modificaciones en el diseño y la cuantía de la ayuda económica.
	RDL 1/2013, de 25 enero, Prorroga el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.	Prórroga del Programa Prepara y regulación de prórrogas automáticas del mismo por periodos de seis meses con tasas de paro superiores al 20 %. Amplió el plazo para la reposición del derecho a la prestación por desempleo en supuestos de regulación temporal de empleo seguidos de extinción colectiva de empleo, con determinadas condiciones.
	RDL 16/2014, de 19 diciembre, Programa de activación para el empleo.	Ayuda económica a desempleados de larga duración sin prestaciones y con cargas familiares (amplía los requisitos para acceder a la ayuda).
	Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.	Integración del texto refundido (TR) de la Ley general de la Seguridad Social y otra serie de disposiciones legales, en un nuevo TR en el que queda regularizado, aclarado y armonizado el contenido de las normas refundidas.

Fuente: elaboración propia.

normas sobre el desarrollo de la relación laboral y las condiciones de trabajo (modificabilidad de las condiciones de trabajo, regulación temporal de empleo, inaplicación de condiciones de trabajo reguladas en convenio colectivo); a las normas sobre extinción de las relaciones de trabajo (salarios de tramitación, causalidad y procedimiento del despido colectivo, causas del despido objetivo); al papel y la estructura de la negociación colectiva, y a la vigencia de los convenios colectivos (prioridad aplicativa de la negociación de empresa, limitación de la vigencia ultraactiva salvo pacto en contrario, desaparición de llamadas a los convenios colectivos, e introducción de ciertas limitaciones, para determinadas materias, por ejemplo en la regulación del contrato a tiempo parcial).

Los cambios en las reglas relativas a las relaciones laborales han sido una parte sustancial de las políticas aplicadas en estos años, pero evidentemente no las únicas. Las medidas abordadas se han focalizado también en el terreno de las políticas activas de mercado de trabajo, entre otros en los siguientes ámbitos: en el acceso al empleo y la intermediación laboral (apertura de la intermediación a las ETT y ampliación de su actividad de puesta a disposición a los contratos formativos); en la reforma en varias etapas del modelo de las políticas activas y de la formación profesional para el empleo (reforma de la Ley de Empleo, nuevo sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral); en la ampliación de incentivos a la contratación de personas desempleadas, entre otras medidas mediante la extensión de reducciones y bonificaciones en las cotizaciones y, asimismo, una apuesta también nítida por el empleo autónomo y el autoempleo (microempresas y autónomos sin asalariados), complementada por medidas de apoyo al emprendimiento en otros ámbitos (societario, administrativo, fiscal y financiero).

A todo ello se ha acompañado otro tipo de medidas en el terreno de las prestaciones sociales, que han afectado fundamentalmente a la intensidad y los requisitos de acceso a la protección por desempleo, orientadas en gran medida por las políticas de consolidación fiscal y ajuste del gasto para atender a objetivos de reducción del déficit público.

Esta oleada de medidas, materializada en sucesivas etapas a lo largo de la legislatura, se ha visto impulsada dentro de un contexto de crisis aguda de la ocupación y de elevado paro, invocando el empleo como motivo y objetivo de las reformas[101]. En ese contexto se ha utilizado abundantemente la técnica de la legislación de urgencia prevista por la Constitución para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, los reales decretos-ley, algunos tramitados después como ley por las Cortes. Y se ha apoyado en muy contadas excepciones en el acuerdo con los interlocutores sociales, habiéndose otorgado un menor margen al consenso como instrumento para acometer este tipo de reformas laborales y sociales.

101. Véase Memoria CES 2014, capítulo II.

En 2015 ha visto la luz otra serie de nuevas normas, en su mayor parte de rango legal, junto con algunas otras de aplicación y desarrollo reglamentario, en el terreno de las relaciones laborales y del mercado de trabajo. Se ha cerrado, de esta forma, una legislatura caracterizada, como se ha mencionado, por una amplia producción de normas de naturaleza y proyección laboral, orientada en las tres direcciones señaladas: reformas de intenso calado en las normas reguladoras de las relaciones laborales; políticas de mercado de trabajo consistentes, sobre todo, en nuevos incentivos a la contratación y en un nuevo enfoque de las políticas activas de empleo; y medidas en el ámbito de la protección frente al desempleo. Sistematizándolas en atención a los objetivos materiales a los que se orientan, y dentro de una perspectiva temporal que abarca las políticas y medidas aprobadas en el conjunto del periodo, el cuadro II-33 da cuenta de este panorama normativo.

Las nuevas normas de 2015, sin embargo, no incorporan en todos los casos novedades de fondo. Tal sucede con los nuevos textos refundidos aprobados en uso de la delegación contenida en la Ley 20/2014, de 29 de octubre: Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre), Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre), ambos en materia de relaciones de trabajo, Ley de Empleo (Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre), en materia de políticas activas, y Ley general de la Seguridad Social (Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre), en el ámbito de la protección social, incluida la protección por desempleo. Su finalidad se inscribe en los parámetros de la propia ley delegante, y como tal se cifra en refundir varios textos legales aclarando, sistematizando y armonizando sus contenidos, y deriva en buena medida de la situación normativa subsiguiente a los propios cambios llevados a cabo en la pasada legislatura. El CES se ha pronunciado sobre la mayor parte de esos textos refundidos, valorando determinados aspectos de los proyectos elaborados por el gobierno en cumplimiento de dicha tarea refundidora.

Otras normas aprobadas en 2015 sí incorporan una regulación nueva, reformada, de las materias abordadas. Tal es el caso de la nueva Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[102]. Cabe mencionar también, en el ámbito del autoempleo colectivo, la nueva Ley de Sociedades laborales y participadas, que ha modificado el régimen jurídico societario de estas entidades, actualizándolo con el propósito de atajar determinados problemas y disfunciones detectados en las casi dos décadas de vigencia de la anterior Ley de 1997[103].

102. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se trata en el apartado 2.5.2 de este capítulo.

103. Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades laborales y participadas. Sobre el anteproyecto normativo que inició la elaboración de esta Ley el CES emitió el Dictamen 6/2015. En él hacía una valoración general favorable del anteproyecto y de la iniciativa de impulsar una nueva ley con los objetivos recogidos, sin perjuicio de señalar aspectos del anteproyecto que no compartía, algunos de ellos relacionados con la propia configuración de la figura de la sociedad laboral.

Entre otras novedades que también deben tenerse en cuenta figura, asimismo, la modificación de la Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción social, básicamente para suprimir la reclamación administrativa previa a la vía judicial en el Orden social, con determinadas excepciones en materia de Seguridad Social[104]. Además, cabe hacer mención a la aprobación de determinadas disposiciones de rango reglamentario: en primer lugar, una nueva norma sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales que desarrolla las normas legales en esta materia y adapta su tramitación a la administración electrónica[105] y, en segundo lugar, un nuevo reglamento de las empresas de trabajo temporal[106] con el que se adaptan los cambios introducidos en 2014 en la Ley de ETT[107] en materia de régimen de la autorización administrativa, se desarrolla lo relativo a la administración electrónica en el procedimiento administrativo en materia de ETT, y en general se adapta la norma reglamentaria a los cambios normativos que han afectado a la actividad de las ETT en las dos décadas de vigencia del anterior reglamento.

Por otra parte, en el terreno de las políticas de mercado de trabajo se sitúa una serie de relevantes normas que quedan recogidas en el anterior cuadro y que se han tratado en el apartado correspondiente a la política de empleo[108].

Nuevos textos refundidos: Estatuto de los Trabajadores y Estatuto Básico del Empleado Público

Las numerosas modificaciones sufridas por la Ley del Estatuto de los Trabajadores desde que se aprobase el anterior texto refundido de la misma en 1995[109], incluidas varias reformas laborales de calado, hacían necesario llevar a cabo una nueva refundición que integrase en un único texto normativo la amplia lista de modificaciones recaída desde entonces, así como incluir determinadas disposiciones legales en relación con los preceptos del ET, regularizando, aclarando y sistematizando el conjunto[110].

Tal refundición se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de

104. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (decisión final tercera). Véase apartado 2.5 de este capítulo.

105. Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo.

106. Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal, desarrollado a su vez por la Orden ESS/1680/2015, de 28 de julio, en aspectos administrativos y de modelos de contratos de puesta a disposición.

107. Cambios operados en la Ley 14/1994 mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de Medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

108. Véase apartado 1.2 de este capítulo.

109. Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Cabe recordar que dicha refundición se llevó a cabo inmediatamente después de la extensa reforma laboral que tuvo lugar en 1994 (Ley 11/1994, de 19 de mayo).

110. Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española (art. 1.d).

los Trabajadores, norma que, en esencia, mantiene la misma estructura, sistemática y extensión que su predecesora[111], y que no debía entrañar novedades normativas de fondo en aplicación de la autorización contenida en la Ley de delegación. La integración de normas y la regularización y armonización efectuadas tenían como fines evitar la dispersión de la legislación laboral, reforzar la seguridad jurídica y facilitar el conocimiento y aplicación a los destinatarios de una norma central en las relaciones laborales.

El Consejo Económico y Social emitió un dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo[112]. En él consideraba adecuada la iniciativa de refundición con los objetivos planteados, si bien llamaba la atención sobre lo que consideró una inadecuación del procedimiento seguido para canalizar la participación de los interlocutores sociales, y apuntaba, asimismo, la necesidad de mejorar determinados aspectos del proyecto, algunos de mero carácter técnico formal, y otros en los que señalaba posibles divergencias sustantivas con la normativa vigente, que a su juicio convenía mantener en su redacción.

Similares razones de integración normativa motivaron la aprobación de un texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)[113], norma que regula con carácter básico las relaciones de empleo de los funcionarios públicos y que también es aplicable, en los términos que recoge el propio EBEP, al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

En los últimos años, el empleo público y las relaciones laborales en el seno de las Administraciones públicas se han visto afectados de manera intensa, entre otras, por las políticas de consolidación fiscal y de reducción del gasto público y del déficit abordadas en el contexto de la última crisis. En ese contexto, sucesivas leyes de presupuestos y otras normas de rango legal específicas, incluyendo varios Reales Decretos-ley, han afectado directamente al EBEP, haciendo necesaria la mencionada refundición.

Esta, materializada en el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo proceso de elaboración no se llevaron a cabo consultas con las organizaciones sindicales de la función pública, tenía como fines integrar las sucesivas modificaciones llevadas a cabo por diversas normas de rango legal en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público desde su aprobación, consistentes en cambios de redacción de su articulado, e incorporar determinadas disposiciones que la habían modificado fundamentalmente en materia de régimen jurídico del empleo público.

111. Cambia, naturalmente, el contenido de determinadas disposiciones adicionales, transitorias y finales, fruto de la integración, regularización y armonización del texto refundido.

112. Dictamen 12/2015 sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (28 de julio de 2015).

113. Ley 20/2014, de 29 de octubre, cit. (art. 1.g).

La Ley delegante, sin embargo, y a diferencia de lo que contenía en relación con el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, no recogía una enumeración de las disposiciones que habían afectado el ámbito material del EBEP y debían, por tanto, ser objeto de refundición.

El texto refundido mantiene, también en esencia, la misma extensión y sistemática que la Ley precedente, habiéndose modificado, con objetivos de regularización, aclaración y armonización, parte de sus artículos y determinadas disposiciones adicionales, transitorias y finales.

En el conjunto de las políticas de empleo de los últimos años, las focalizadas en el trabajo autónomo, el autoempleo individual y colectivo, y las iniciativas de emprendimiento en ese entorno, han perfilado un eje intensivo de medidas de diversa naturaleza, entre las cuales tienen un papel destacado los incentivos al autoempleo, como se ha mencionado. La Ley 31/2015, de 9 de septiembre, ya tratada[114], ha modificado determinados aspectos del régimen jurídico de derechos, obligaciones, responsabilidades y cargas de los trabajadores autónomos y de sus asociaciones profesionales y, al mismo tiempo, ha modificado algunos de los incentivos, ha introducido otros y ha reordenado, sistematizado e integrado en un solo texto normativo el conjunto de estos instrumentos de promoción del empleo autónomo[115].

Modificaciones en el régimen jurídico del trabajo autónomo

Entre otras modificaciones más puntuales, de aspectos del régimen jurídico de los trabajadores autónomos, y de la participación y representación a través de asociaciones profesionales, cabe destacar la introducción de una autorización a los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE) para contratar trabajadores por cuenta ajena en determinados supuestos, con el objetivo de permitir la conciliación de situaciones personales y familiares con la actividad profesional por cuenta propia, previniendo que la interrupción de la actividad en tales casos pueda ocasionar la resolución del contrato por parte del cliente. Esta medida inédita, de hondo calado cualitativo por afectar a los rasgos configuradores de la figura del TRADE y situarse al mismo tiempo en el terreno de las políticas de conciliación, no estuvo exenta de debate. En su dictamen sobre el anteproyecto normativo, el CES, compartiendo la preocupación por la problemática planteada para el ejercicio de los derechos de conciliación por los TRADE, fue crítico por entender que la medida y su configuración desvirtúan

114. Ley 31/2015, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. Véase el apartado 1.2 *(Política de empleo)* de este capítulo.

115. Anteriormente, y también en materia de trabajo autónomo, se introdujeron determinadas modificaciones en materia de determinación de la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos. Inicialmente, mediante el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, cuya tramitación en las Cortes dio lugar a la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (disposición final quinta).

la naturaleza de esta figura y en consecuencia su tratamiento hubiese sido merecedor de un proceso más sosegado en el marco del diálogo social[116].

Resoluciones judiciales sobre aspectos de la reforma laboral

No puede desconocerse la necesidad de contar con la aplicación que están llevando a cabo los órganos del Orden jurisdiccional social para entender el alcance de algunas de las principales medidas de la reforma laboral. La relevancia de dicha aplicación se proyecta en diversos e importantes aspectos, entre otros en relación con las normas y procedimientos que afectan a la flexibilidad interna (modificación sustancial de condiciones de trabajo, inaplicación de condiciones pactadas en convenios colectivos), a la llamada flexibilidad de salida (causas y procedimiento en el despido colectivo y en el despido objetivo por causas inherentes a la empresa, extinción contractual durante el periodo de prueba en el contrato de apoyo a los emprendedores), o las consecuencias del final de la vigencia ultraactiva de los convenios colectivos.

En anteriores Memorias del CES se ha seguido el tratamiento de estos temas en la doctrina de la sala de lo social de la Audiencia Nacional (AN) y de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), en un primer momento, incorporando posteriormente las primeras sentencias del Tribunal Supremo (TS), y recogiendo las dos sentencias del Tribunal Constitucional (TC) sobre el Real Decreto-ley 3/2012[117]. Se reseñan en este apartado determinadas cuestiones resueltas en 2015 en materia de despidos colectivos y objetivos, en las que se cuenta ya con doctrina de casación y, previamente, determinadas cuestiones abordadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre despidos colectivos. En materia de extinción del contrato de trabajo de apoyo a emprendedores en el periodo de prueba, se expone el tratamiento en sentencias de suplicación de un aspecto relevante de la reforma que se ha comenzado a abordar en ese nivel jurisdiccional. Se reseñan, asimismo, las sentencias del TS recaídas sobre mecanismos de flexibilidad interna como la modificación sustancial de condiciones de trabajo, mientras que se abordan en el apartado 2.3 las sentencias de 2015 sobre inaplicación de condiciones de trabajo.

Despidos colectivos

En materia de despidos colectivos, se plantearon ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) diversas cuestiones prejudiciales en las que se suscitaba la interpretación de la Directiva 98/59[118] en varios aspectos relevantes; entre otros, el ámbito de cómputo (la empresa o el centro de trabajo) del umbral numérico de trabajadores afectados para entender que se está ante un despido colectivo, los criterios sobre los umbrales de trabajadores afectados para determinar cuándo se está ante

116. Dictamen 7/2015 (aprobado en sesión del 13 de mayo).

117. Véanse Memorias CES 2012, 2013 y 2014, capítulo II-2.2.

118. Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos.

despidos de esta naturaleza, o el tipo de extinciones contractuales que pueden entenderse incluidas en el concepto de despido colectivo de la Directiva.

En relación al ámbito del cómputo, el TJUE, después de recordar que el concepto de «centro de trabajo» es un concepto de Derecho de la Unión que debe ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en dicho ordenamiento jurídico, resolvió que es contraria a la Directiva una normativa nacional que introduce como única unidad de referencia la empresa y no el centro de trabajo cuando, si se utilizase como unidad de referencia el centro de trabajo, los despidos de que se trata serían calificables de despidos colectivos, con el resultado, si la referencia es la empresa, de obstaculizar el procedimiento de información y consulta cuya garantía, en definitiva, es el objetivo de la norma comunitaria[119].

En relación a los criterios sobre los umbrales de trabajadores afectados, a las cuestiones planteadas para la interpretación del artículo 1 de la Directiva 98/597/CEE, en relación al criterio de cálculo del número de despidos, el Tribunal resolvió, por una parte, que los trabajadores vinculados por contratos de duración determinada en el momento de producirse la extinción deben computarse dentro de la plantilla sobre la que se calcula el umbral de afectados y, por otra parte, que dichos trabajadores temporales se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva si se pone fin por esa vía a la relación laboral antes del término fijado en el contrato o antes de que haya concluido la tarea para la que fueron contratados, ya que la Directiva no establece distinciones según la duración contractual[120]. Y en cuanto a las extinciones comprendidas, el TJUE ha entendido que en el concepto de despido de la Directiva se ha de englobar cualquier extinción del contrato de trabajo no deseada por el trabajador, y concretamente la extinción, aunque sea por voluntad del trabajador, derivada de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo adoptada por el empleador[121].

Por otra parte, el Tribunal Supremo continuó pronunciándose en 2015 en procesos por despidos colectivos, estableciendo doctrina al respecto, entre otros aspectos, en relación con la aplicación de determinadas modificaciones introducidas por la reforma laboral de 2012 en esta materia.

Previamente, una de las causas por las que el TS ha venido a confirmar la nulidad del despido colectivo ha sido la vulneración de derechos fundamentales. La aplicación

119. STJUE de 13 de mayo de 2015 (Asunto C-392/13, *Rabal Cañas*); y las que cita, algunas también de 2015, sobre el concepto de «centro de trabajo» en el Derecho comunitario. La sentencia recuerda que el concepto de «centro de trabajo» alude a la unidad a la que se hallan adscritos los trabajadores afectados por el despido, para desempeñar su cometido. Y no es esencial que esa unidad tenga autonomía jurídica, económica, financiera o de otro tipo; en definitiva, que disponga de una dirección facultada para efectuar autónomamente despidos colectivos.

120. STJUE de 11 de noviembre de 2015 (Asunto C-422/14, *Pujante*). Cuestión también planteada y resuelta en esos términos por STJUE de 13 de mayo de 2015, cit.

121. En el supuesto planteado en la cuestión prejudicial, una reducción de salario. Véase STJUE de 11 de noviembre de 2015, cit.

de esta sanción se suscitó en varias sentencias de 2015 que mantuvieron la nulidad del despido colectivo por vulneración del derecho de huelga, dando continuidad a pronunciamientos recaídos en años anteriores. En una de ellas el TS consideró que se conculca el ejercicio de dicho derecho, durante el periodo de consultas con motivo del despido colectivo, si se sustituye la producción por la fabricación de los productos elaborados en otros centros del grupo empresarial, perjudicando el adecuado desarrollo del periodo de consultas[122]. En otros supuestos, el TS apreció la nulidad del despido por vulneración del derecho de huelga por extinguirse los contratos de la totalidad de la plantilla como reacción a la huelga iniciada el día inmediatamente anterior a la comunicación del despido colectivo[123].

En relación con el régimen jurídico del despido colectivo establecido a partir del Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012, uno de los motivos determinantes de la nulidad del despido, recogido en sentencias de años anteriores, ha sido conculcar la obligación de negociar de buena fe en el periodo de consultas, del que los tribunales han destacado su carácter central dentro del procedimiento de extinción colectiva. En relación a este aspecto, en algún pronunciamiento de 2015 el TS ha recordado que el mero rechazo o la no consideración durante el periodo de consultas de las propuestas que formule una de las partes, no comporta por sí solo que pueda afirmarse la mala fe de la parte contraria en las negociaciones, si no se acreditan otras causas que evidencien una ausencia de voluntad negociadora[124]. En otra reciente sentencia el TS ha acogido la doctrina reiterada por la Audiencia Nacional en el sentido de no considerar que se quebranta la negociación de buena fe cuando la grave situación económica de la empresa obliga a esta a mantener un mismo posicionamiento durante el periodo de consultas[125].

También en relación con la posible nulidad del despido colectivo, el Tribunal Supremo ha señalado que la decisión final adoptada por la empresa, cuando el periodo de consultas acaba sin acuerdo, se ha de comunicar a la representación legal de los trabajadores. La notificación de dicha decisión constituye un requisito esencial que no puede sustituirse por otras vías indirectas de comunicación. La ausencia de esta condición esencial provoca que no pueda afirmarse que se haya realizado el periodo de consultas correspondiente[126].

Respecto de la apreciación acerca de la justificación o no del despido colectivo, cabe recordar que la redacción del artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores introducida

122. Véase STS, Sala de lo Social, de 20 de abril de 2015 (Recurso 354/2014).

123. Véanse SSTS, Sala de lo Social, de 23 de febrero de 2015 (Recurso de casación 255/2013), y de 24 de febrero de 2015 (Recurso de casación 124/2014).

124. Véase STS, Sala de lo Social, de 16 de junio de 2015 (Recurso de casación 273/2014).

125. Véase STS, Sala de lo Social, de 16 de junio de 2015 (Recurso de casación 283/2014).

126. Véase STS, Sala de lo Social, de 23 de septiembre de 2015 (Recurso de casación para la unificación de doctrina 64/2015).

por la reforma laboral de 2012 había suscitado debate en torno a la pervivencia del juicio de razonabilidad y proporcionalidad. En este punto se sostuvieron dos tesis: la supresión de tal juicio, debiendo acreditar únicamente la causa del despido o, por el contrario, que debía concurrir la relación de funcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad entre la causa y la extinción contractual efectuada. Al respecto, el TS se había pronunciado en varias sentencias de 2014 en las que a la doctrina inicial que acogía la primera de dichas soluciones sucedió otra que aboga por el mantenimiento del test de razonabilidad. Así, el TS ha entendido que no solamente se ha de emitir un juicio sobre la apreciación o no de la causa, sino también de razonabilidad sobre la adecuación entre la causa acreditada y la extinción decidida. Razonabilidad que «no ha de entenderse en el sentido de exigir que la medida adoptada sea la óptima para conseguir el objetivo perseguido con ella (lo que es privativo de la dirección empresarial), sino en el de que también se adecúe idóneamente al mismo (juicio de idoneidad)»[127].

Respecto a la ejecución de las medidas extintivas, el TS ha considerado válido el acuerdo alcanzado en el periodo de consultas en el que se prevé que la ejecución de tales medidas se prolongue en el tiempo, en el supuesto enjuiciado desde el 24 de julio de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2017. La inaplicación del acuerdo procederá si las circunstancias que justifican el despido colectivo se modifican de manera trascendente o desaparecen[128].

En otro orden de cosas, el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) declaró la nulidad parcial del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, concretamente de su disposición final segunda, apartado primero, y de parte de su artículo 35.3[129], por infringir las normas legales que desarrollaban. En el primer precepto el TS entendió que la previsión reglamentaria de que la comunicación del despido colectivo a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo se hiciese por la empresa, contravenía las previsiones legales (TRET y TRLGSS) que encomiendan tal comunicación a la autoridad laboral. En el segundo, el TS acogió la impugnación del reglamento por entender que se producía un desarrollo *ultra vires* del TRET (disposición final vigésima) en la determinación de la existencia de causas económicas en los despidos colectivos del personal laboral de las Administraciones públicas, ya que no respetaba la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria justificadora de los despidos fuese sobrevenida y persistente.

Despido por causas objetivas

En este terreno cabe hacer referencia a alguna sentencia relevante recaída en materia de absentismo laboral. El TS se pronunció en unificación de doctrina sobre la interpretación del artículo 52.*d*) del Estatuto de los Trabajadores, que también fue

127. STS, Sala de lo Social, de 20 de octubre de 2015 (Recurso de casación 172/2014).

128. Véase STS, Sala de lo Social, de 24 de noviembre de 2015 (Recurso de casación 154/2015).

129. STS, Sala de lo Contencioso, de 19 de mayo de 2015 (Rec. 836/2012).

modificado por el Real Decreto-ley y la Ley 3/2012[130]. El TS resolvió que el artículo 52.d) del Estatuto de los Trabajadores contempla dos posibilidades de cómputo de las faltas justificadas de asistencia. En el primer supuesto, el 20 por 100 de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos, con carácter intermitente, y en el segundo, el 25 por 100 en cuatro meses discontinuos, no existiendo referencia al carácter intermitente o no, por lo que debía entenderse que en ese caso cualquiera de las dos situaciones se ajusta al precepto[131].

En la aplicación judicial de la reforma laboral aprobada en 2012, otro aspecto que se ha considerado en resoluciones judiciales recaídas en 2015 es el relacionado con la extinción contractual durante el periodo de prueba en el contrato indefinido de apoyo a emprendedores, figura contractual en la que se estableció un periodo de prueba de un año «en todo caso» durante el que cabe la extinción libre por parte del empresario.

Extinción del contrato de apoyo a emprendedores

El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 119/2014, de 16 de julio, y 8/2015, de 22 de enero, ya declaró que este aspecto de la reforma laboral (art. 4.3 de la Ley 3/2012) es conforme a la Consitución, como se analizó en la Memoria CES de 2014.

Sobre la cuestión del control de convencionalidad relativo a la aplicación de la Carta Social Europea de 1961 (CSE), en 2015 varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado sobre ella, sosteniendo que no se produce infracción normativa alguna. Además de recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del artículo 4.3 de la Ley 3/2012, consideran que el artículo 4.4 de la CSE no puede ser invocado a efectos de su aplicación directa (imposibilidad de *self executing*). Sobre este último extremo las razones que se apuntan son, en primer lugar, la dificultad de aplicar directamente la CSE. El artículo 4.4 se encuentra enmarcado en la Parte II de la Carta, de donde se desprenden compromisos y obligaciones internacionales que «los Estados quieren (no deben) asumir y, una vez asumidas, se impone una serie de medidas internas para hacer efectivos dichos compromisos»[132]. Es decir, la CSE obliga a los Estados a legislar en el sentido correspondiente, no recogiendo disposiciones que se apliquen a los particulares. En segundo término, se sostiene que las disposiciones de la Carta, en principio, «no constituyen sino obligaciones internacionales, las cuales, dada su formulación genérica, requieren la adopción de medidas

130. Entre otros cambios que afectaron a esta causa de despido objetivo, se suprimió (Real Decreto-ley 3/2012) la referencia al umbral de absentismo total de la plantilla como condición para operar el absentismo del trabajador, y posteriormente (Ley 3/2012) se incluyó un umbral de absentismo individual del trabajador en los doce meses anteriores para las faltas de asistencia que alcancen el 20 por 100 en dos meses.

131. STS de 7 de mayo de 2015 (RCUD 1000/2014). El TS consideró que es la sentencia de contraste la que aplicaba correctamente la norma, concretamente la STS de 26 de julio de 2005 (RCUD 3406/2004).

132. STSJ Cataluña, de 22 de junio de 2015 (Recurso de suplicación 134/2015). La sentencia cuenta con un voto particular que disiente del parecer mayoritario de la Sala.

nacionales para la aplicación de la Carta en el derecho interno, a fin de ser invocadas por los particulares».

En otras resoluciones se recuerda que España no ha ratificado la Carta revisada de 1996, excluyendo a nuestro país de la competencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) para el conocimiento de las reclamaciones formuladas por entes colectivos. En este contexto, no resultarían vinculantes para España, entre otras resoluciones, la Decisión de 23 de mayo de 2012 dictada por el CEDS, en relación con la adecuación o no del periodo de prueba de un año a la CSE, emitida tras la aprobación en Grecia de una figura similar al contrato de apoyo de emprendedores[133].

La improcedencia de la extinción contractual durante el periodo de prueba se producirá cuando el empleador de manera sistemática extinga el contrato durante el año del periodo de prueba, ya que una utilización tal por parte de la empresa incumpliría los fines perseguidos con el contrato de apoyo a los emprendedores, entre los previstos por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la estabilidad en el empleo[134]. Por otra parte, la cláusula contractual del periodo de prueba de un año devendrá nula en aquellos supuestos en los que una empresa adquiere una mercantil concursada y contrata a los trabajadores de esta última para el desempeño de las mismas funciones[135].

En este terreno, cabe recordar que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de noviembre de 2015, como se ha mencionado con anterioridad, resuelve una cuestión (la tercera) relacionada con la modificación sustancial de condiciones de trabajo. Dicha sentencia falló que la extinción derivada del hecho de que un empresario proceda, unilateralmente y en perjuicio del trabajador, a una modificación sustancial de elementos esenciales o condiciones de trabajo (no consentida por el trabajador) por motivos no inherentes a la persona del trabajador queda comprendida en el concepto de despido recogido en el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, letra a) de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos[136].

Sentencias sobre flexibilidad interna: modificación sustancial de condiciones de trabajo

En el ámbito interno, durante 2015 el Tribunal Supremo se volvió a pronunciar en varias sentencias acerca de un extremo controvertido en esta materia, a saber, cuándo cabe calificar una modificación de condiciones de trabajo como sustancial.

Según el Alto Tribunal, no se puede calificar como modificación sustancial de condiciones de trabajo una medida que no produce una transformación de ningún aspecto

133. SSTSJ Castilla y León, Valladolid, de 25 de marzo de 2015 (Recurso de suplicación 60/2015), y de 22 de abril de 2015 (Recurso de suplicación 164/2015).

134. STSJ Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, de 12 de mayo de 2015 (Recurso de suplicación 501/2014).

135. STSJ Castilla-La Mancha, de 2 de julio de 2015 (Recurso de suplicación 337/2015).

136. Véase STJUE (Asunto Pujante Rivera C-422/14), de 11 de noviembre de 2015, citada.

fundamental de la relación laboral, ya que la medida en cuestión enjuiciada no solo es de escasa trascendencia, sino que no afecta a ninguna de las condiciones básicas del contrato ni a su propio objeto[137]. En concreto, la modificación operada en el sistema de retribución de gastos y suplidos no puede ser calificada como sustancial.

Asimismo, para el TS la medida empresarial consistente en rebajar un pequeño tanto por ciento el descuento que aplica a los empleados para compras de determinados artículos en sus instalaciones, tampoco puede ser calificada como modificación sustancial de condiciones de trabajo por los mismos motivos señalados en el anterior supuesto, a saber, porque como consecuencia de ella no se produce una transformación de ningún aspecto fundamental de la relación laboral[138].

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. El III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva

En el mes de junio se firmó el nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (III AENC), para el periodo 2015-2017, por las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, constituyendo el tercero de la serie de acuerdos de vigencia plurianual que se inició en 2010. En 2009, en el contexto de un profundo impacto de la crisis financiera sobre el empleo, la ausencia de acuerdo de los interlocutores sociales sobre criterios y recomendaciones comunes ponía fin a la serie de Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva (AINC), de vigencia anual, que desde 2001 habían acompañado el anterior periodo de expansión.

La firma de los sucesivos AENC ha sido, en estos años, la respuesta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para generar confianza ante las situaciones de crisis e incertidumbre económica, colaborando a una mayor resistencia a la desaceleración económica, a la moderación salarial y a una menor destrucción de empleo.

La firma de un nuevo acuerdo de estas características llegó tras un proceso largo de intensas negociaciones que daban cuenta de las dificultades para su consecución. El III AENC fue negociado y acordado en una coyuntura de la actividad y del empleo diferente a la que caracterizó la firma de los dos anteriores acuerdos. Mientras que estos se adoptaron en momentos de recesión, acordándose un final anticipado de la vigencia del primer AENC y su sustitución para 2012 por el segundo acuerdo[139],

137. Véase STS de 10 de noviembre de 2015 (Recurso de casación 261/2014).

138. Véase STS de 25 de noviembre de 2015 (Recurso de casación 229/2014).

139. Como recuerdan las partes firmantes, el II AENC se gestó en un escenario de intenso y creciente deterioro de la actividad, el tejido productivo y el empleo, de manera que, con el fin de contribuir al aumento de la actividad económica y del empleo, dicho Acuerdo pivotaba sobre el incremento moderado de los precios y de las rentas para mejorar la competitividad de la economía y sobre la flexibilidad interna como herramienta para facilitar la adaptación competitiva de las empresas, favoreciendo una mayor estabilidad en el empleo.

el III AENC parte de un escenario distinto en este terreno, como han asumido las organizaciones firmantes.

Estas convenían, así, en que el establecimiento de criterios y orientaciones compartidos posibilita afrontar los procesos de negociación colectiva en mejores condiciones en la actual situación económica y del empleo. Dicha situación se sintetizaba por los firmantes en la consolidación de la recuperación de la actividad, anticipándose una continuidad en 2016, junto a la persistencia de factores[140] que limitan el crecimiento y hacen más vulnerable la economía ante posibles incertidumbres; y, respecto del mercado de trabajo, en el comienzo de una creación de empleo a tasas significativas y la necesidad de aumentar su estabilidad y recuperar los niveles de ocupación, alejados de los de 2007.

El hecho de haber sido negociado en una coyuntura diferente a la de los dos acuerdos anteriores planteaba la oportunidad y la necesidad de incorporar novedades en determinados aspectos clave para las relaciones laborales, sin perjuicio de perseverar en los objetivos de los acuerdos precedentes.

Todo ello, dentro del amplio rango de materias que los AENC han abordado en estos años (cuadro II-34).

Por tanto, los criterios y recomendaciones del III AENC, de los que se subraya su carácter interrelacionado, incorporan novedades relevantes en una serie de materias, entre otras en el ámbito del empleo y la contratación, con una atención específica a la contratación de personas jóvenes, la igualdad de trato y oportunidades, la prevención de riesgos laborales, la determinación de los incrementos salariales, en el ámbito de la flexibilidad interna negociada y las condiciones de trabajo, y en relación con el proceso negociador, la ultraactividad de los convenios, y el papel de las comisiones paritarias y de los sistemas autónomos de solución de los conflictos.

El III AENC contiene una apuesta por el impulso del empleo de calidad y con derechos, centrando como el objetivo prioritario de la negociación colectiva el mantenimiento y recuperación del empleo de calidad. En este sentido se destaca que, sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a las necesidades productivas coyunturales, debe evitarse que la recuperación del empleo se canalice a través de la temporalidad. En consecuencia, se incorporan determinadas novedades en el sentido, entre otros, de reforzar la causalidad en la contratación temporal y en la evitación del encadenamiento injustificado de contratos temporales a través de la negociación colectiva.

Es destacable, en el ámbito del empleo y la contratación, el mayor relieve que se le da en relación a anteriores acuerdos, a la preocupación por la realidad del desempleo juvenil, y la llamada expresa que hacen las organizaciones firmantes a que la negociación

140. Entre ellos, la alta tasa de paro, el abultado déficit público, el elevado nivel de endeudamiento, las dificultades al acceso de financiación y los altos niveles de desigualdad y la exclusión social.

CUADRO II-34. CONTENIDOS MATERIALES DE LOS AENC

(Materias en las que se recogen, específicamente, criterios y recomendaciones)

Materias	I AENC 2010-2012	II AENC 2012-2014	III AENC 2015-2017
Estructura de la negociación colectiva		**x**	
Negociación colectiva (ultraactividad, proceso negociador, etc.)			x
Empleo y contratación	x	x	x(3)
Igualdad de trato y oportunidades			x
Seguridad y salud en el trabajo			x
Subcontratación y externalización productiva	x	x	x
Formación profesional(1)	x	x	x
Flexibilidad interna	x	x	x
– Clasificación profesional	x	x	x
– Movilidad funcional	x	x	x
– Flexibilidad salarial		x	
– Tiempo de trabajo	x	x	x
Inaplicación negociada de condiciones de trabajo		x	x
Reestructuraciones empresariales	x	x	x
Observatorios sectoriales	x	x	x
Información, consulta y participación	x(2)	x(2)	x
Teletrabajo	x	x	x
Absentismo			x(4)
Incapacidad temporal			x
Salarios(5)	x	x	x
– Estructura salarial			x
– Incrementos salariales	x	x	x
– Cláusula de revisión/actualización	x	x	
– Cláusula de inaplicación	x		
– Otras (información, previsión social complementaria)			x

Notas:
(1) Llaman a la NC a definir criterios y prioridades en determinados aspectos para cumplir los objetivos de formación.
(2) Recuerda los derechos y obligaciones legales.
(3) Tratamiento específico y subrayado de la contratación de jóvenes.
(4) Llama a la NC a analizar las causas y establecer criterios de reducción entre otros.
(5) El apartado de flexibilidad salarial del II AENC y el de estructura salarial del III AENC contienen criterios en buena medida similares. Sobre actualización salarial en el III AENC véase el apartado 2.3.3 de este capítulo (contenidos de la negociación).
Fuente: primer, segundo y tercer AENC, y elaboración propia.

colectiva preste especial atención a este colectivo impulsando la contratación de los jóvenes, promoviendo los contratos formativos y la formación dual como vía de inserción y cualificación, y fomentando la incorporación definitiva en la empresa en el marco del Plan de Garantía Juvenil, entre otros criterios.

Asimismo, en ese ámbito cabe mencionar la llamada que se hace a la negociación colectiva para fomentar la contratación de los trabajadores con mayores dificultades para su incorporación en el mercado laboral: mayores de 45 años, parados de larga duración y personas con alguna discapacidad, teniendo en cuenta el sistema de bonificaciones a la contratación.

Destaca también el tratamiento que se otorga a la formación y la cualificación profesionales, donde se advierte una ampliación y una renovación de los cometidos dentro de las recomendaciones a la negociación colectiva. La contribución de esta para alcanzar los objetivos de formación es considerada fundamental por las organizaciones sindicales y empresariales. Entre otras referencias novedosas, cabe mencionar la llamada a desarrollar el derecho individual a la formación, facilitar la aplicación de los permisos individuales de formación, elaborar un mapa sectorial más simplificado y racional de los instrumentos bipartitos sectoriales e intersectoriales, colaborar con los Centros de Referencia Nacional para la puesta en marcha de acciones innovadoras, y los derechos y obligaciones en relación con la formación.

En relación con los procesos de reestructuración empresarial, destacan también determinadas novedades entre los criterios recogidos en el sentido de reforzar la sustantividad y la transparencia de los procesos de consultas, y el recurso a los procedimientos autónomos de resolución de las discrepancias, así como potenciar el uso de medidas de suspensión de contratos y reducción temporal de jornada para abordar situaciones coyunturales, con mantenimiento de empleo.

La igualdad de trato y oportunidades, por diversas circunstancias personales y/o sociales, es objeto de un tratamiento expreso y detenido en el III AENC. Las organizaciones empresariales y sindicales firmantes consideran necesaria su promoción a través de la negociación colectiva, tanto por su impacto y beneficios en las empresas como para el conjunto de la sociedad. El Acuerdo desarrolla más específicamente dos ámbitos cualificados: la igualdad de género, llamando a incluir criterios, entre otros, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en materia de igualdad de las personas con discapacidad, llamando, entre otros fines, a favorecer a través de la negociación colectiva la incorporación al empleo de estos trabajadores.

La seguridad y salud en el trabajo recibe, también, una atención expresa y un amplio tratamiento entre los criterios y recomendaciones formuladas en el III AENC. Las organizaciones firmantes consideran que la negociación colectiva debe seguir contribuyendo al esfuerzo realizado a todos los niveles que ha permitido la tendencia de reducción de los índices de siniestralidad laboral de estos años. Y llaman, por tanto, a fortalecer el papel de los interlocutores sociales dentro del marco de la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. Para todo ello, han considerado necesario recordar determinados criterios en ámbitos como la integración de la prevención, la vigilancia de la salud y la formación sobre riesgos en el puesto de trabajo, además de otras materias[141].

En materia salarial, para la orientación de la negociación de los convenios colectivos en los tres años de vigencia del Acuerdo, este recoge determinadas novedades,

141. Véase apartado 2.5 *(Estrategias de actuación y otras iniciativas en prevención de riesgos laborales)* dentro de este capítulo.

especialmente en el ámbito de los criterios para la determinación de los incrementos salariales, que se exponen más adelante[142]. Dichas novedades responden a un consenso de las partes sobre la diferente situación y perspectivas en que ha tenido lugar la negociación y firma del Acuerdo. Las organizaciones firmantes pretenden, así, llevar a cabo una política salarial, durante su vigencia, que contribuya simultáneamente a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas. Para ello, consideran que un avance en el crecimiento de los salarios, donde lo permita la realidad económica de los sectores y/o empresas, y la ausencia de presiones inflacionistas, contribuirán a aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores, seguir mejorando la competitividad, y preservar y crear empleo.

Los contenidos del Acuerdo en esta materia se completan con un apartado específico sobre estructura salarial, donde se recogen algunos criterios que también preveía el anterior, y otros dos sobre necesidades de información económica y previsión social complementaria, respectivamente.

La materia salarial dentro de los AENC resulta clave, pero no es la única ni, por sí sola, da idea de los temas sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales consideran necesario buscar espacios de consenso a la luz de la evolución sociolaboral reciente.

El III AENC, así, mantiene la atención, en un capítulo específico, sobre las condiciones y los procedimientos de adopción de medidas de flexibilidad interna negociada, que las organizaciones firmantes consideran preferentes sobre los mecanismos de adaptación externos y los ajustes de plantilla. Se llama a los convenios colectivos a disponer de la flexibilidad interna para facilitar la adaptación competitiva de las empresas y para mantener el empleo, su estabilidad y calidad y la actividad productiva, con un adecuado equilibrio entre flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores. Y se incorporan criterios sobre dicha flexibilidad en materia de clasificación profesional y movilidad funcional, sobre ordenación del tiempo de trabajo, así como sobre la inaplicación de determinadas condiciones de trabajo, entre otras materias.

También se recogen criterios sobre el teletrabajo, a partir del reconocimiento del mismo como un medio de modernizar la organización del trabajo para hacer compatible la flexibilidad para las empresas y la seguridad para los trabajadores, y como novedad se incluyen sendos apartados, respectivamente, sobre la gestión y control de la incapacidad temporal, y sobre diagnóstico, causas y medidas para la reducción del absentismo injustificado.

El Acuerdo incorpora, asimismo, un capítulo nuevo sobre la ultraactividad y el proceso negociador, cuyos objetivos responden a la necesidad de fortalecer el proceso de

142. Véase apartado 2.3.3 sobre *Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo* (negociación salarial).

la negociación para el impulso y la renovación de los convenios colectivos, agilizar y dar seguridad a la negociación, preservar la vigencia de los convenios y reducir al máximo los bloqueos en la negociación. Y, asimismo, sobre las funciones que deben desempeñar las comisiones paritarias, potenciando el papel que les atribuyen las normas, y el de los sistemas autónomos de solución de los conflictos colectivos.

En un periodo en el que las relaciones laborales se han visto enfrentadas a fuertes tensiones y dificultades, la firma de un nuevo Acuerdo de esta naturaleza y características ha supuesto una reafirmación del valor y la eficacia del diálogo social bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, con el fin de aportar iniciativas consensuadas para afianzar la reactivación económica y del empleo, y ha supuesto, asimismo, un refuerzo de la propia autonomía colectiva, que ha recibido el respaldo de un conjunto de criterios y recomendaciones consensuadas cuantitativa y cualitativamente muy relevantes para la negociación de los convenios colectivos de los próximos tres años.

2.3.2. Contexto y desarrollo de la negociación

Un elemento fundamental del contexto de la negociación colectiva de 2015 estuvo dado por la firma, el 8 de junio, del III AENC, cuyos criterios y recomendaciones trazan referencias muy precisas para la negociación colectiva de los años 2015, 2016 y 2017 en lo que constituyen temas centrales de las relaciones laborales, como se ha expuesto en el anterior apartado. El año 2015 fue, por tanto, el primero de aplicación del III AENC en todos sus componentes.

Para enmarcar el análisis de las principales magnitudes de la negociación colectiva del año, a partir de los datos que proporciona, fundamentalmente, la Estadística de Convenios Colectivos del MEYSS, conviene recordar, asimismo, algunos elementos básicos de evolución de la actividad y la ocupación, que sirvieron de contexto a la negociación, sobre todo en sus aspectos económicos, que se abordan en el siguiente apartado. Dicho contexto, en síntesis, vino dado por la continuidad de un escenario de baja inflación y de recuperación de la actividad económica, con una paulatina recuperación de empleo y de descenso del paro.

Mejor ritmo de registro de los convenios colectivos

La Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del MEYSS refleja una mejora en 2015 de las principales cifras, relativas a convenios colectivos registrados y trabajadores afectados, de la negociación colectiva de 2015. Entre enero y diciembre se habían registrado 2.268 convenios con efectos en 2015, que afectaban a 6,48 millones de trabajadores (cuadro II-35). Para el mismo periodo de registro, estos datos suponían 540 convenios más y 1,7 millones más de trabajadores afectados que en 2014 (un 31 por 100 más, que afectaban a un 36 por 100 más de trabajadores), y aumentos parecidos en relación a 2013 (34 por 100 más en convenios y 28 por 100 más en trabajadores). Se trata, sin duda, de una mejora del

CUADRO II-35. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2011-2015
(Convenios colectivos registrados, y trabajadores afectados, a diciembre de cada año; inicio de efectos económicos en el año de referencia)

Convenios y trabajadores afectados totales						
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2011	2.532	6.267.425	1.872	518.471	660	5.748.954
2012	2.611	6.078.424	1.979	645.429	632	5.432.995
2013	1.691	5.040.545	1.181	339.649	510	4.700.896
2014	1.728	4.755.972	1.255	335.952	473	4.420.020
2015	2.268	6.484.829	1.667	374.481	601	6.110.348
Convenios revisados y trabajadores afectados						
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2011	1.941	5.109.966	1.415	367.298	526	4.742.668
2012	1.967	4.399.355	1.462	522.521	505	3.876.834
2013	666	3.239.959	368	152.647	298	3.087.312
2014	816	3.312.273	502	198.413	314	3.113.860
2015	1.544	4.646.273	1.104	301.807	440	4.344.466
Convenios firmados y trabajadores afectados						
	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2011	591	1.157.459	457	151.173	134	1.006.286
2012	644	1.679.069	517	122.908	127	1.556.161
2013	1.025	1.800.586	813	187.002	212	1.613.584
2014	912	1.443.699	753	137.539	159	1.306.160
2015	724	1.838.556	563	72.674	161	1.765.882

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

ritmo de registro de los convenios en 2015 respecto a los dos años anteriores, aunque todavía moderada. Dicho aumento se distribuyó entre 412 convenios más de empresa y 128 convenios más de ámbito superior que aportaron casi todo el aumento en el número de trabajadores afectados.

La mayor cifra de convenios colectivos registrados hasta el mes de diciembre, en comparación con los dos años anteriores, se debió en su totalidad a revisiones de convenios, de los que se registraron 728 más que en 2014 (602 de empresa y 126 de ámbito superior), y una cifra aún mayor respecto de 2013; por el contrario, disminuyó la cifra de los convenios firmados, en 188 (todos ellos convenios de empresa), que se habían registrado hasta diciembre[143].

143. Por convenios revisados o revisiones de convenios se hace referencia a convenios colectivos que, habiendo pactado una vigencia plurianual, iniciaron sus efectos económicos antes del año de referencia (2015) y tenían recogida la revisión salarial para años sucesivos; por convenios firmados se hace referencia a aquellos que inician sus efectos económicos en el año de referencia, en este caso 2015.

Y mayor volumen de negociación colectiva registrada

El mejor ritmo de registro de los convenios colectivos observado entre enero y diciembre se confirmó a la vista del volumen más elevado de negociación colectiva de 2015 que se había concluido hasta el primer trimestre de 2016, considerando datos acumulados de registro de la ECC. Hasta marzo de 2016, en efecto, se habían registrado 3.180 convenios colectivos con efectos económicos en 2015, que afectaban a 7,19 millones de trabajadores y a casi un millón de empresas (cuadro II-36). Esto suponía que, hasta el mes de marzo, y comparando sus cifras con las de 2013 al ser el último año para el que se dispone de datos definitivos, se había cerrado el 69,3 por 100 de la negociación colectiva de 2015 para el 70 por 100 de los trabajadores potencialmente afectados por ella, porcentajes más elevados que los correspondientes a 2014. En ese último año, comparando iguales periodos de registro, estaba concluida algo más de la mitad (el 55,8 por 100) de la negociación y afectaba al 58 por 100 de los trabajadores.

Hay que tener en cuenta, además, que el año 2013, que se toma como término de referencia por estar ya cerrado estadísticamente y presentar datos definitivos, muestra, por primera vez en los últimos seis años, un aumento de los convenios colectivos registrados (4,9 por 100) y también, aunque menos, de los trabajadores afectados (1,6 por 100) (cuadro II-36), frenándose de esta manera la tendencia de disminución del volumen de la negociación colectiva registrada que se venía reflejando desde 2008.

Por su parte, los datos de registro de los convenios de 2014, que siendo aún provisionales son ya muy avanzados y están próximos a ser definitivos, muestran también un aumento significativo del número de convenios, que será mayor una vez se cierre estadísticamente, si bien dicho incremento no ha tenido reflejo aún en cuanto al volumen de trabajadores afectados (cuadro II-36). Todo ello parece apuntar a una recuperación de los niveles de negociación colectiva registrada, con las necesarias cautelas derivadas de la mencionada provisionalidad de algunos datos y de unas cifras de trabajadores afectados por aquella que es todavía visiblemente inferior a la media de los años 2008 y 2009, tras los cuales los trabajadores afectados descendieron por debajo de los 11 millones, coincidiendo con la primera recesión económica que se inició en 2008.

Conviene, pues, poner el análisis en perspectiva para observar que, pese a la mejora que se detecta en las cifras de la negociación colectiva registrada de los últimos tres años, esta permanece aún en niveles inferiores a los de la segunda mitad de la anterior década. Y, en todo caso, es aconsejable no perder de vista que los datos analizados, procedentes de la ECC del MEYSS, no reflejan toda la negociación colectiva vigente, sino aquella cuyos efectos económicos son conocidos por estar registrados. De esa manera, el número de convenios (y de trabajadores y empresas) incorporado cada año en dicha estadística da idea de un flujo más que del *stock* total de convenios existentes, por más que los movimientos que recoge el Registro electrónico de convenios

CUADRO II-36. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2006-2015
(Convenios con efectos económicos en cada año)

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Años	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2006	5.887	1,9	1.457,0	10,9	11.119,3	3,4
2007	6.016	2,2	1.413,7	–3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	–0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	–5,0	1.520,5	–5,3	11.557,8	–3,4
2010	5.067	–10,9	1.481,1	–2,6	10.794,3	–6,6
2011	4.585	–9,5	1.170,9	–20,9	10.662,8	–1,2
2012	4.376	–4,6	1.162,0	–0,8	10.099,0	–5,3
2013	4.589	4,9	1.312,9	13,0	10.265,4	1,6
2014(a)	5.048		1.410,0		10.191,4	
2015(a)	3.180		999,7		7.190,7	

(a) Datos provisionales de registro a marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

colectivos (REGCON), y que nutren la ECC, afecten seguramente a la mayoría de convenios vigentes, precisamente la parte más dinámica de la negociación colectiva.

En los últimos años se han venido observando dificultades y retrasos en el registro de numerosos convenios colectivos, que han afectado en buena medida a las previsiones de revisiones salariales en convenios de vigencia plurianual, motivadas por diferentes causas[144]. Por ello, que entre otros problemas dificulta un conocimiento de la dimensión real de la negociación colectiva vigente, como ya se recordara en la anterior edición de esta Memoria, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas instaron al MEYSS, mediante carta, a registrar de oficio las revisiones negociadas en convenios plurianuales que contengan parámetros definidos que permitan hacerlo, aun en ausencia de acta de las partes negociadoras sobre la revisión salarial anual, y sería deseable que se incluyesen de oficio las revisiones convencionales en esos supuestos[145].

Dentro de unos objetivos más amplios de mejora del conocimiento de la negociación colectiva, también es conveniente recordar la necesidad de avanzar para culminar la elaboración de un mapa de la negociación colectiva que recoja la totalidad de los convenios existentes en España, incluidas las inaplicaciones, para disponer de información

144. En un primer momento, tales dificultades se produjeron en muchos casos por discrepancias de las partes negociadoras en cuanto a la aplicación de las previsiones que recogían las variaciones salariales para los años siguientes de un convenio, surgidas en un contexto de recesión. Pero también han podido obedecer, en algunos casos, a considerar las partes innecesario registrar las variaciones salariales previstas, en ocasiones iguales a cero, o por entender dichas partes que la revisión salarial no demanda un acto expreso de registro al estar ya recogida en el convenio.

145. En marzo de 2015 se realizó un cambio en el registro de las variaciones salariales automáticas en REGCON, haciendo obligatorio que se incorporaran las revisiones salariales anuales cuando estas eran conocidas y figuraban en el texto del convenio en el momento en el que las comisiones negociadoras registraban los convenios plurianuales.

actualizada de su vigencia y efectos[146]. A este respecto, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) viene trabajando en un doble plano, técnico y de comunicación con las comisiones paritarias de los convenios colectivos, para avanzar en la elaboración de dicho mapa[147].

En todo caso, no ha de perderse de vista la necesidad de avanzar en una mejora del conocimiento estadístico de la negociación colectiva en otras dos direcciones, al menos: por un lado, con el fin de solventar deficiencias que desde hace tiempo se han señalado en relación con el actual sistema de recogida de información mediante hojas estadísticas y que afectan, entre otros, al conocimiento de los trabajadores afectados por convenios de ámbito sectorial (dobles cómputos, reflejo de las variaciones en el nivel de ocupación, etc.). Sobre esto debe mencionarse, por la contribución de mejora que puede suponer, la obligación, recientemente desarrollada, de incluir el código o los códigos de convenio colectivo aplicables, en su caso, en la empresa en los documentos de inscripción, alta y variación de datos con la Seguridad Social[148]. Y por otro lado, con el fin de contar con una base de información estadística cuantitativa y cualitativa amplia que permita evaluar con rigor los efectos que las reformas normativas del último periodo tienen sobre la negociación colectiva.

Dentro de la evolución reciente de las principales magnitudes de la negociación colectiva registrada, es conveniente observar la tendencia seguida por los convenios colectivos firmados por nuevas unidades de negociación. Dicha tendencia da cuenta de un crecimiento pronunciado de estos nuevos convenios en los últimos años (gráfico II-18), especialmente a partir de 2013, en el que casi se duplicaron respecto del año anterior. En 2013, con datos definitivos, se registraron 662 convenios firmados por nuevas unidades de negociación, que afectaron a 270.280 trabajadores. Por su parte, en 2014, con datos que aún pueden variar al alza, se registraron otros 609 convenios en nuevas unidades negociales, que afectaron a 144.609 trabajadores. Y dicho crecimiento parece confirmarse en 2015 donde, con datos todavía provisionales, la cifra de convenios firmados por nuevas unidades de negociación, 490 (y 376.306 trabajadores afectados), supera ya en 153 a los correspondientes a 2012.

Crecimiento de los convenios firmados por nuevas unidades de negociación

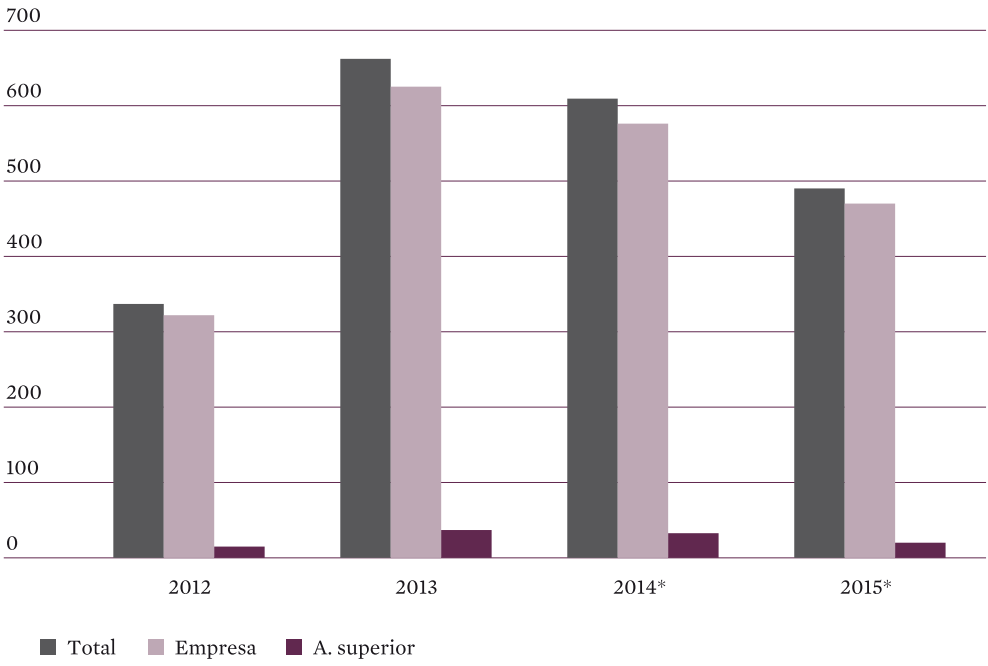
146. Uno de los compromisos recogidos en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en julio de 2014.

147. Véase una descripción sucinta de tales trabajos en CCNCC: *Observatorio de la negociación colectiva,* número 53 (abril de 2016).

148. Dicha previsión se incluyó en una disposición adicional (la segunda, relativa a información sobre el alcance y el contenido de la negociación colectiva) del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva; y se ha desarrollado en el Real Decreto 708/2015, de 24 de julio, por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para la aplicación y desarrollo de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y de otras disposiciones legales.

En este comportamiento tiene un claro protagonismo, en cuanto a número de convenios, la negociación en nuevas unidades de ámbito de empresa, incluidos los de grupos de empresa, que han supuesto el 95 por 100 de todos los nuevos primeros convenios en los últimos cuatro años (gráfico II-18). Este crecimiento en el periodo más reciente parece estar impulsado, entre otras posibles causas, por la prioridad aplicativa indisponible otorgada por la reforma laboral de 2012 a los convenios de empresa, de grupos de empresa y de una pluralidad de empresas vinculadas, respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior, en determinadas materias de la relación de trabajo[149]. Se trata, sobre todo, de nuevas unidades de negociación surgidas en el sector servicios y, en menor medida, en la industria, que en el periodo 2012-2015 han aglutinado las dos terceras partes y una cuarta parte, respectivamente, de todos los convenios firmados por nuevas unidades de negociación de empresa.

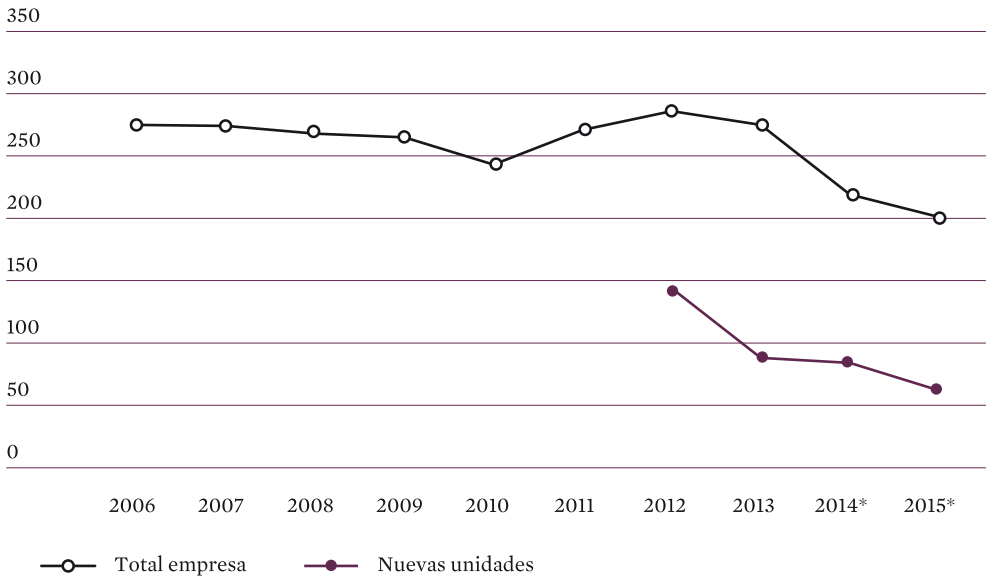
GRÁFICO II-18. CONVENIOS COLECTIVOS FIRMADOS POR NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN



* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

149. Los convenios firmados por nuevas unidades de negociación es un aspecto que comenzó a publicarse por la ECC de forma novedosa desde 2012, ampliándose el conocimiento de los datos de negociación colectiva registrada en un elemento relevante, sobre todo a partir de las reformas normativas introducidas ese año. Sería deseable, no obstante, que la información publicada por la ECC comprendiese, asimismo, otros datos relevantes para un mejor conocimiento como, entre otros, la variación salarial pactada.

GRÁFICO II-19. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES POR CONVENIO EN LA NEGOCIACIÓN DE ÁMBITO DE EMPRESA



* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos* y elaboración propia.

Atendiendo al número de trabajadores afectados, sin embargo, son los convenios firmados por nuevas unidades de negociación de ámbito supraempresarial los que afectan a una mayor proporción. Un rasgo destacable de los convenios firmados por nuevas unidades de negociación de empresa, por su parte, es que afectan a un número medio de trabajadores relativamente reducido, y claramente inferior respecto al que se observa en el total de convenios colectivos registrados de ámbito empresarial (gráfico II-19).

2.3.3. Contenidos de la negociación e inaplicación de condiciones de trabajo

Salarios

El tratamiento de los aspectos salariales ha sido tradicionalmente central en la negociación de los convenios colectivos. Dicha centralidad se ha acentuado en el periodo reciente y ha persistido en las negociaciones conducentes a la firma del III AENC y en el tratamiento otorgado a esta materia por dicho Acuerdo, cuyos criterios y recomendaciones, muy precisos, recogen determinadas novedades, especialmente en lo relativo a la determinación de los incrementos salariales. En el contexto económico en que se ha firmado el Acuerdo, las partes prevén que se lleve a cabo una política salarial centrada en la reactivación económica, la creación de empleo y la mejora de la

competitividad. Transcurrido el primer año de aplicación del III AENC, parece conveniente llevar a cabo una primera aproximación a sus efectos sobre la negociación colectiva salarial de 2015.

El III AENC y las cláusulas de variación salarial

En lo referente a los incrementos salariales, los criterios recogidos en el Acuerdo (recuadro II-10) los sitúan, para 2015, en hasta 1 por 100 y, para 2016, en hasta 1,5 por 100, dejando la determinación del incremento para 2017 a la espera de la publicación de los datos relativos a la evolución del PIB en 2016 y el cuadro macroeconómico del Gobierno para ese año.

En esta materia, el Acuerdo incorpora, asimismo, una referencia a que los convenios negociados conforme a las anteriores directrices deberán tener en cuenta que el sumatorio de los salarios de 2015 y 2016 será mayor a la suma de las inflaciones de ambos años, en función proporcional de los salarios inicialmente pactados.

RECUADRO II-10. CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS INCREMENTOS SALARIALES EN EL III AENC

La economía española inició un proceso de recuperación en 2014, con un crecimiento del PIB del 1,4 por 100, y las perspectivas para 2015 y 2016 son de consolidación de la reactivación económica. La demanda interna liderada por el consumo de las familias y la inversión empresarial han sido los principales baluartes de la recuperación económica, apoyados en una mayor estabilidad de los mercados financieros y una mejora de la confianza. En este entorno, el mercado laboral comenzó a crear empleo en 2014.

Esto no significa que se haya superado la crisis, pues persisten los factores que limitan la recuperación y reducen el potencial de crecimiento económico y del bienestar, como son: la elevada tasa de desempleo, el alto nivel de endeudamiento público y privado, el descenso del PIB per cápita y el aumento de la desigualdad. Factores a los que se suma un contexto internacional con algunas incertidumbres.

En este contexto, los salarios negociados en los próximos años deberían comportarse de acuerdo a las siguientes directrices, que están orientadas al mantenimiento y/o la creación de empleo de calidad:

- Incremento salarial para 2015: hasta 1 por 100.
- Incremento salarial para 2016: hasta 1,5 por 100.

Los convenios negociados conforme a las anteriores directrices deberán tener en cuenta que el sumatorio de los salarios de 2015 y 2016 será mayor a la suma de las inflaciones de ambos años, en función proporcional de los salarios inicialmente pactados. Para determinar el aumento a aplicar a los salarios negociados en los convenios colectivos para el año 2017, las organizaciones firmantes tomarán como referencia la evolución del PIB en 2016 y el cuadro macroeconómico del Gobierno para 2017, y lo concretarán en los tres meses siguientes a la publicación de este último.

RECUADRO II-10. CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS INCREMENTOS SALARIALES EN EL III AENC *(continuación)*

Partiendo de las directrices anteriores, los negociadores deberán tener en cuenta las circunstancias específicas de su ámbito para fijar las condiciones salariales, de tal manera que los porcentajes de incremento salarial podrán modularse en cada sector o empresa dentro de los límites derivados del incremento de la productividad, medida conforme a los parámetros que establezcan los negociadores, y del empleo. De forma tal que la cifra resultante permita a los sectores y a las empresas, en particular las abiertas a la competencia internacional, mantener, al menos, su posición actual y no verse perjudicadas respecto a sus competidores.

Asimismo, en los convenios de empresa también podrán tenerse en cuenta otros elementos para determinar incrementos retributivos adicionales, siempre que se establezcan en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes negociadoras. Estos aumentos retributivos se destinarán preferentemente a retribuciones de carácter variable.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2015 recogieron un incremento salarial final del 0,82 por 100, compuesto por aumentos del 0,84 por 100 en los convenios de ámbito superior a la empresa y del 0,50 por 100 en la negociación de ámbito empresarial. De esta manera, el conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en el año mantuvo un incremento salarial medio dentro de los límites recogidos por el III AENC, que recomendaba un aumento inicial no superior al 1 por 100 (cuadro II-37). Conviene recordar, con todo, que se trata de datos provisionales que es probable que varíen, ya que aún falta un volumen significativo de la negociación colectiva con efectos en 2015 por registrarse.

Atendiendo a la vigencia temporal, los convenios colectivos firmados confirmaron el cambio de tendencia iniciado el año anterior con un aumento salarial por encima de los convenios revisados, un 0,89 por 100 frente a un 0,76 por 100, derivado de un aumento salarial del 0,90 por 100 en los convenios firmados de ámbito supraempresarial. Dentro de estos últimos se observan diferencias entre los distintos periodos de vigencia previstos, entre aquellos que prevén su aplicación con carácter plurianual, con un incremento del 0,93 por 100, y los que limitan su eficacia a un solo año, con un aumento del 0,60, impulsados por la negociación de ámbito superior.

Por otro lado, se sigue confirmando la tendencia iniciada en 2013 de práctica ausencia de variación entre incrementos salariales pactados iniciales y finales, tanto en el global de la negociación, al observarse aumentos salariales pactados con una subida salarial media de 0,81 por 100 y un incremento medio final de 0,82, como en

CUADRO II-37. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DEL CONVENIO, 2005-2015

	Incremento inicial											Incremento final										
Ámbito y vigencia	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014***	**2015***	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014***	**2015***
Total	**3,17**	**3,29**	**3,13**	**3,60**	**2,25**	**1,48**	**1,98**	**1,00**	**0,53**	**0,50**	**0,81**	**4,04**	**3,59**	**4,21**	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,82**
Convenios revisados	3,03	3,24	2,98	3,49	2,45	1,58	2,25	1,31	0,66	0,49	0,75	4,02	3,57	3,94	3,49	2,44	2,35	2,62	1,51	0,67	0,49	0,76
Convenios firmados	3,36	3,40	3,33	3,79	1,71	1,16	1,19	0,57	0,38	0,52	0,89	4,07	3,64	4,54	3,79	1,70	1,59	1,35	0,68	0,38	0,52	0,89
Vigencia anual	3,09	3,12	3,46	3,35	2,51	1,13	1,58	0,83	0,57	0,39	0,60	4,31	3,53	5,09	3,35	2,53	1,98	2,11	1,08	0,57	0,39	0,60
Vigencia plurianual	3,44	3,46	3,30	3,87	1,55	1,17	1,13	0,54	0,37	0,53	0,92	4,00	3,67	4,42	3,87	1,55	1,51	1,24	0,63	0,37	0,53	0,92
Convenios de empresa	**2,94**	**2,92**	**2,70**	**3,09**	**2,17**	**1,26**	**1,63**	**1,17**	**0,54**	**0,37**	**0,50**	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,50**
Convenios revisados	2,60	2,83	2,58	2,94	2,25	1,34	1,92	1,40	0,60	0,41	0,45	3,44	3,10	3,42	2,94	2,24	2,19	2,32	1,74	0,60	0,41	0,45
Convenios firmados	3,37	3,11	3,05	3,40	2,02	1,07	1,07	0,50	0,44	0,29	0,66	3,82	3,26	3,98	3,40	2,04	1,53	1,27	0,70	0,45	0,28	0,66
Vigencia anual	2,99	3,25	2,88	3,33	3,11	1,15	1,58	0,46	0,45	0,30	0,64	3,67	3,41	4,04	3,33	3,12	2,00	1,70	0,54	0,45	0,30	0,64
Vigencia plurianual	3,41	3,09	3,08	3,41	1,67	1,06	1,03	0,51	0,44	0,29	0,66	3,83	3,25	3,97	3,41	1,70	1,48	1,24	0,73	0,45	0,28	0,66
Convenios de otro ámbito	**3,19**	**3,34**	**3,18**	**3,65**	**2,26**	**1,50**	**2,02**	**0,98**	**0,53**	**0,51**	**0,83**	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,51**	**0,84**
Convenios revisados	3,08	3,29	3,04	3,56	2,47	1,61	2,28	1,29	0,67	0,50	0,78	4,09	3,63	4,03	3,56	2,46	2,36	2,64	1,48	0,67	0,50	0,79
Convenios firmados	3,36	3,43	3,35	3,83	1,66	1,18	1,21	0,57	0,38	0,54	0,90	4,10	3,69	4,58	3,83	1,65	1,60	1,36	0,68	0,38	0,54	0,90
Vigencia anual	3,10	3,11	3,50	3,35	2,37	1,12	1,58	0,86	0,58	0,40	0,60	4,34	3,54	5,17	3,35	2,39	1,98	2,14	1,13	0,58	0,40	0,60
Vigencia plurianual	3,44	3,51	3,31	3,92	1,54	1,19	1,15	0,54	0,37	0,56	0,93	4,03	3,72	4,45	3,92	1,53	1,51	1,24	0,62	0,37	0,56	0,93

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2015.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

los diferentes ámbitos negociales. Esta situación se deriva de la no activación de la mayoría de las cláusulas de garantía salarial, en aquellos convenios que las prevén, por su vinculación con el IPC y la evolución mostrada por este indicador.

Este tipo de cláusulas solo estaba presente en el 11,2 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2015, afectando al 15,4 por 100 de los trabajadores[150]. La incidencia de este tipo de cláusulas de salvaguarda fue más frecuente en los convenios colectivos de ámbito superior, especialmente en el sector industrial, donde se recogieron por el 19,6 por 100 de los convenios y afectaron al 32,5 por 100 de los trabajadores.

Los datos definitivos de 2013, con un incremento para el total de los convenios de 0,53 por 100, permiten afirmar que el incremento salarial se ajustó en todos los ámbitos negociales a los criterios marcados en materia salarial por el II AENC, que fijaba para ese año un aumento como máximo del 0,6 por 100. Asimismo, los datos aún provisionales, pero que ya cuentan con un registro avanzado de textos, confirmarían el cumplimiento de estos criterios para 2014, que para ese año definía el incremento en función de la evolución del PIB, fijando para incrementos inferiores al 1 por 100 en 2013 un aumento salarial de hasta el 0,6 por 100, y que en el conjunto de la negociación se situó en el 0,5 por 100.

Analizando la evolución de los incrementos salariales con los datos consolidados que proporciona la ECC (cuadro II-37), se observa la progresiva contención operada por los salarios pactados a lo largo de la crisis económica. Atendiendo a los datos para el periodo 2008-2013, se observa un descenso en los aumentos salariales pactados de más de 3 puntos porcentuales, desde el incremento pactado en 2008 del 3,6 por 100, al 0,53 por 100 de 2013. Aunque durante los primeros años de ese periodo se observó un leve y progresivo descenso de los incrementos salariales, fue con la entrada en vigor del II AENC en 2012 cuando se advierten disminuciones más pronunciadas en los porcentajes de variación salarial. Aunque el inicio de esta moderación salarial alcanzó a la negociación de ámbito empresarial en un momento anterior, fue el ámbito supraempresarial el que registró el mayor descenso, ya firmado el II AENC.

A la vista de los datos de aumento salarial pactado por tramos para 2015 (cuadro II-38), se puso de manifiesto el predominio, en porcentaje de convenios, de aquellos que recogieron una variación salarial igual a 0 por 100 (congelación salarial), el 43,6 por 100, que afectaban al 7,8 por 100 de las empresas y al 10,4 por 100 de los trabajadores. El segundo tramo más frecuente fue el intervalo fijado entre 0,50 y el 0,99 por 100, con un incremento medio del 0,67 por 100, que incluye al 22,4 por 100 de los convenios, aglutinando, sin embargo, al mayor porcentaje de empresas, el 57,9 por 100, y de trabajadores, el 50,1 por 100.

150. MEYSS, ECC, datos de registro acumulados a marzo de 2016 proporcionados para la elaboración de esta Memoria.

CUADRO II-38. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR TRAMOS, 2015

Tramos de incremento pactado/ ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Número	% total	Número	% total	Número	% total	
Total CC	**3.180**	**100,0**	**999.766**	**100,0**	**7.190.717**	**100,0**	**0,82**
Inferior al 0,00	19	0,6	23	0,0	1.835	0,0	–4,49
Igual al 0,00	1388	43,6	77.629	7,8	748.076	10,4	0,00
Del 0,01 al 0,49	155	4,9	65.137	6,5	323.110	4,5	0,35
Del 0,50 al 0,99	712	22,4	578.662	57,9	3.604.012	50,1	0,67
Del 1,00 al 1,50	570	17,9	239.356	23,9	1.867.371	26,0	1,03
Del 1,51 al 2,00	137	4,3	15.454	1,5	359.148	5,0	1,56
Del 2,01 al 2,50	117	3,7	1.919	0,2	52.579	0,7	2,12
Del 2,51 al 3,00	39	1,2	15.657	1,6	196.211	2,7	2,87
Superior al 3,00	43	1,4	5.929	0,6	38.375	0,5	4,97
CC empresa	**2.460**	**100,0**	**2.460**	**100,0**	**493.483**	**100,0**	**0,50**
Inferior al 0,00	18	0,7	18	0,7	1.471	0,3	–3,62
Igual al 0,00	1249	50,8	1.249	50,8	234.960	47,6	0,00
Del 0,01 al 0,49	109	4,4	109	4,4	23.809	4,8	0,30
Del 0,50 al 0,99	409	16,6	409	16,6	111.451	22,6	0,61
Del 1,00 al 1,50	390	15,9	390	15,9	68.435	13,9	1,06
Del 1,51 al 2,00	108	4,4	108	4,4	31.415	6,4	1,53
Del 2,01 al 2,50	110	4,5	110	4,5	13.685	2,8	2,05
Del 2,51 al 3,00	33	1,3	33	1,3	5.264	1,1	2,78
Superior al 3,00	34	1,4	34	1,4	2.993	0,6	4,54
CC otro ámbito	**720**	**100,0**	**997.306**	**100,0**	**6.697.234**	**100,0**	**0,84**
Inferior al 0,00	1	0,1	5	0,0	364	0,0	–8,00
Igual al 0,00	139	19,3	76.380	7,7	513.116	7,7	0,00
Del 0,01 al 0,49	46	6,4	65.028	6,5	299.301	4,5	0,35
Del 0,50 al 0,99	303	42,1	578.253	58,0	3.492.561	52,1	0,67
Del 1,00 al 1,50	180	25,0	238.966	24,0	1.798.936	26,9	1,03
Del 1,51 al 2,00	29	4,0	15.346	1,5	327.733	4,9	1,57
Del 2,01 al 2,50	7	1,0	1.809	0,2	38.894	0,6	2,14
Del 2,51 al 3,00	6	0,8	15.624	1,6	190.947	2,9	2,87
Superior al 3,00	9	1,3	5.895	0,6	35.382	0,5	5,00

* Datos de convenios registrados hasta enero de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En el tramo intermedio, que representó las subidas entre el 0,01 y el 0,49 por 100, se incluyó el 4,9 por 100 de los convenios, con efectos para el 6,5 por 100 de las empresas y el 4,5 por 100 de los trabajadores, fijando un incremento medio del 0,35 por 100. Por otro lado, aquellos convenios que se encuentran en el tramo por encima de los límites del III AENC, entre el 1 y el 1,5 por 100, supusieron el 17,9 por 100 de la negociación, alcanzando al 23,9 por 100 de las empresas y el 26 por 100 de los trabajadores, aunque el incremento medio, un 1,03 por 100, se quedó muy cerca de la variación recogida por el citado Acuerdo (hasta el 1 por 100).

Por ámbito negocial, dentro de este análisis por tramos, el aumento salarial dominante en los convenios colectivos de empresa fue la variación salarial igual a 0 por 100, recogida por el 50,8 por 100 de los convenios y empresas, afectando al 47,6 por 100 de los trabajadores. En los convenios de ámbito superior, el aumento salarial se concentró en el tramo del 0,50 al 0,99 por 100, con un incremento medio del 0,67 por 100, con presencia en el 42,1 por 100 de los convenios, afectando al 58 por 100 de las empresas y el 52,1 por 100 de los trabajadores, seguido del tramo del 1 al 1,5 por 100, recogido por el 25 por 100 de los convenios de este ámbito, que afectaban también a alrededor de una cuarta parte de las empresas y los trabajadores cubiertos por convenios de ámbito superior.

En cuanto a los aumentos salariales pactados por ámbito funcional (cuadro II-39), los convenios de ámbito superior a la empresa, con incrementos del 0,84 por 100, recogieron incrementos salariales superiores a los convenios de empresa, que fijaron la variación salarial en un 0,50 por 100, dinámica que se había venido observando en años anteriores y que volvió a observarse en 2014, tras un periodo de dos años donde esta tendencia se invirtió.

Dentro de los convenios de empresa, los incrementos más altos se observan en la empresa privada, con un 0,61 por 100 de incremento, frente a la empresa pública que fijó de media un aumento de un 0,1 por 100. En la Administración pública se mantuvo la congelación salarial, sin observar incrementos en la Administración General del Estado y en la Seguridad Social, y con aumentos casi nulos en la Administración autonómica y local, un 0,01 por 100. En lo que se refiere a los convenios de ámbito superior a la empresa, los mayores incrementos se recogieron en la negociación de sector de ámbito estatal (0,93 por 100) y de ámbito provincial (0,82 por 100)[151].

CUADRO II-39. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2005-2015

Ámbito funcional	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
Convenios de empresa	**3,61**	**3,15**	**3,57**	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,50**
Empresa privada	3,65	3,31	3,98	3,30	1,97	2,18	2,41	1,81	0,73	0,47	0,61
Empresa pública	3,20	2,82	3,30	2,93	2,80	1,89	0,85	0,25	0,12	0,05	0,10
AGE y Seg. Social	7,02	4,08	2,33	2,29	2,40	1,30	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Adm. autonómica y local	2,23	2,28	2,45	2,47	2,50	0,63	0,46	1,22	0,00	0,00	0,01
Convenios de otro ámbito	**4,09**	**3,65**	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,51**	**0,84**
Grupo de empresas	3,81	3,17	4,09	2,73	2,10	2,63	2,04	1,97	0,56	0,49	0,56
Sector provincial	4,19	3,80	4,51	3,88	2,43	2,15	2,58	1,24	0,57	0,58	0,82
Sector autonómico	3,59	3,30	3,52	4,43	2,22	1,98	2,15	1,19	0,67	0,51	0,80
Sector interautonómico	4,04	3,20	4,50	3,00	2,00	3,00	2,40	2,00	0,60	1,00	1,00
Sector nacional	4,09	3,48	4,09	3,01	1,93	2,26	1,97	0,91	0,40	0,44	0,93
Total	**4,04**	**3,59**	**4,21**	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,82**

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

151. El clasificado por la ECC como sector interautonómico, que recogió una variación salarial del 1 por 100, supuso un convenio colectivo que afectaba a 538 empresas y 17.000 trabajadores.

CUADRO II-40. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2005-2015

Años	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
2005	4,04	4,24	4,09	4,51	3,89
2006	3,60	4,10	3,70	3,60	3,50
2007	4,21	4,60	4,27	5,60	3,84
2008	3,60	3,95	3,39	3,62	3,64
2009	2,24	1,92	2,15	3,49	2,06
2010	2,16	2,20	2,33	1,61	2,21
2011	2,29	2,16	2,76	2,27	2,12
2012	1,16	1,23	1,26	1,48	1,08
2013	0,53	0,61	0,55	0,55	0,51
2014*	0,50	0,72	0,59	0,09	0,49
2015*	0,82	0,79	0,77	0,78	0,85

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Atendiendo al periodo más reciente que cuenta con datos consolidados y definitivos (2008-2013), se observa que el mayor descenso acumulado en los incrementos salariales se verificó en los convenios colectivos de otro ámbito (–3,12 por 100), especialmente en los autonómicos y provinciales, frente al ámbito de empresa (–2,54 por 100), si bien aquellos partían de porcentajes de incrementos más elevados.

Por sectores económicos (cuadro II-40), sin perder de vista la provisionalidad de los datos, en 2015 se observaron aumentos en el incremento salarial pactado en todos los sectores. La agricultura, la industria y la construcción recogieron aumentos muy similares, entre el 0,77 y el 0,79 por 100, siendo el sector servicios, con un incremento del 0,85 por 100, el sector con mayor aumento salarial. Destaca el crecimiento observado en la construcción, que pasó de un incremento del 0,09 por 100 en 2014 a una subida del 0,78 en 2015.

Por actividades, los mayores incrementos se dieron en las actividades financieras y de seguros, un 1,24 por 100, y en las actividades profesionales, científicas y técnicas, con un aumento del 1,95 por 100, que registraron la variación más importante respecto al año anterior. Comparando con los datos recogidos por la estadística para 2014, también destacaron por sus subidas en los incrementos salariales pactados, además de la construcción, ya mencionada, las actividades sanitarias y de servicios sociales y la hostelería.

Cláusulas de variación salarial en los contenidos de los convenios colectivos

En el estudio de una serie de convenios colectivos con efectos económicos en 2015[152], se ha incorporado un análisis sobre el cumplimiento de los criterios en materia de variación salarial. Se observa que alrededor de dos terceras partes de los textos incluyen cláusulas de incremento salarial que cumplen los criterios del III AENC, el incremento fijado para 2015

152. Véase el listado de la muestra de convenios en el Anexo a este capítulo.

no supera el 1 por 100 y, en el caso de vigencia plurianual, el fijado para 2016 no supera el 1,5 por 100. Sin embargo, la incorporación de los criterios de este Acuerdo en materia de determinación salarial en el conjunto de los años 2015 y 2016 es mucho menor, al recoger solo una quinta parte de los convenios estudiados ordenaciones a este respecto compatibles con el criterio establecido en el III AENC (recuadro II-10).

El impacto del III AENC es más acusado en la negociación colectiva de ámbito sectorial analizada, donde tres cuartas partes de los convenios colectivos cumplen los criterios de incremento salarial del Acuerdo y casi una tercera parte incorpora criterios compatibles con el mismo sobre la determinación en el conjunto de 2015 y 2016. A nivel empresarial, la acogida de los criterios de incremento salarial se ha producido en algo más de la mitad de los convenios estudiados, mientras que las recomendaciones referentes a variación salarial para el conjunto de los dos años solo se han tenido en cuenta por, aproximadamente, uno de cada diez convenios de empresa analizados.

Sin embargo, es en este último nivel negocial donde se observa una mayor incorporación de cláusulas de incrementos retributivos basadas en otro tipo de indicadores ligados a las características y circunstancias específicas del sector o empresa. Dentro de estos destacan aquellos que vinculan la aplicación de los incrementos fijados en el convenio a la consecución de determinados objetivos de ventas[153], los que establecen escalas distintas de aumento salarial en función de los resultados empresariales[154], en algunas ocasiones utilizando estos últimos en combinación con la evolución del IPC[155], o incluso ligando estos incrementos a más de una variable[156].

En un reciente estudio sobre cláusulas de variación salarial en los convenios colectivos, a través del análisis de 4.158 convenios colectivos registrados a partir del 1 de enero de 2012[157], se ha venido a confirmar que la negociación colectiva en estos últimos años mantiene los mecanismos tradicionales de fijación de la variación salarial, de forma que, solo en ocasiones, incorpora técnicas o instrumentos novedosos. En concreto se observa que el 81 por 100 de los convenios analizados utilizan una única variable durante toda su vigencia, el 10,7 por 100 distintas variables en un mismo año de vigencia, el 5,7 por 100 una variable diferente en los distintos años de vigencia del convenio, y el 5,3 por 100 hace una remisión o reproducción literal del II AENC.

153. Convenio colectivo de Dealz España, S.L.

154. Convenio colectivo de la empresa Safety-Kleen España, S.A.

155. Convenio colectivo de Saint Gobain Isover Ibérica, S.L.

156. Convenio colectivo para la empresa Ibérica de Estratificados, S.L., que establece como referencia para el incremento salarial el IPC, pero lo divide en tres fracciones de igual porcentaje, un tercio de aplicación directa, otro en función del cumplimiento del objetivo de resultados empresariales y otro en función del crecimiento de la productividad.

157. Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, «Cláusulas de variación salarial en los convenios colectivos». *Observatorio de la Negociación Colectiva,* números 49 y 50, 2015. Dicho estudio no incluye convenios firmados en 2015.

Dentro de aquellos convenios que solo utilizan una variable, un 67 por 100 establece la variación salarial a través de un porcentaje, una cantidad lineal, o bien la fijación de las tablas salariales anuales, un 17 por 100 vincula este incremento al IPC, un 8 por 100 a la evolución de los salarios del sector público y un 4 por 100 a los resultados empresariales. En lo referente a los convenios que incluyen más de una variable para el mismo año de vigencia (es decir, el 10,7 por 100 de los analizados en el citado estudio), el 86 por 100 incluyen una cláusula de revisión salarial, estando esta mayoritariamente ligada al IPC.

Salarios pactados y poder adquisitivo

Como se ha podido observar, la negociación colectiva de 2015 recogió un repunte en el incremento salarial pactado, pero dentro de los criterios establecidos por el III AENC. Si se contextualiza este aumento con la actual situación económica y, en concreto, a la vista de la evolución de la inflación medida por la variación del IPC (cuadro II-41), se observa que, con un IPC negativo del –0,5 por 100, los salarios reales pactados aumentaron un 1,3 por 100. Se produjo así el segundo año de ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados, en parte como consecuencia del escenario de deflación de la economía española, desde que, en 2011, 2012 y 2013, se registrasen disminuciones de los salarios reales con pérdida de poder adquisitivo.

Cláusulas sobre estructura salarial

En lo que se refiere a los aspectos de estructura salarial, aquellos que hacen referencia a la definición de los distintos componentes salariales y su configuración, de carácter fijo o variable, en los últimos años se han venido incluyendo en la negociación

CUADRO II-41. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2002-2015
(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	1,16	2,40	–1,24
2013	0,53	1,40	–0,87
2014*	0,50	–0,20	0,70
2015*	0,82	–0,50	1,32

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuentes: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo* e INE.

colectiva criterios de flexibilidad. Este tipo de criterios ligados a la productividad y los resultados empresariales, fueron ya incluidos en el II AENC y han vuelto a recogerse dentro de las recomendaciones del III AENC, que aboga por la racionalización de las estructuras salariales, con nuevos componentes de naturaleza variable que posibiliten la adecuación a las circunstancias de las empresas (recuadro II-11).

En 2015 el 93,4 por 100 de los convenios colectivos recogían cláusulas de estructura salarial (cuadro II-42), alcanzando a la práctica totalidad de los trabajadores afectados por la negociación colectiva del año, el 99,3 por 100, con datos muy similares por ámbito funcional. Comparando estos datos con los recogidos por la estadística para 2013 (91,9 por 100) y 2014 (93,2 por 100), se confirma la tendencia a su mayor inclusión en la negociación colectiva que ya se venía observando con la anterior metodología de la ECC[158].

En cuanto a la presencia de los distintos tipos de complementos salariales, cabe resaltar el predominio de los complementos vinculados al puesto de trabajo, que se ha mantenido relativamente estable desde 2013 en alrededor del 73 por 100 de los convenios (incluidos en el 72,5 por 100 de los convenios de 2015, afectando al 85,8 de los

RECUADRO II-11. CRITERIOS EN MATERIA DE ESTRUCTURA SALARIAL DEL III AENC

Los convenios colectivos han de promover la racionalización de las estructuras salariales, con el fin de renovar los conceptos retributivos con criterios objetivos y de equidad, dando entrada a aquellos que se encuentran vinculados a la productividad y resultados en la empresa y teniendo en cuenta su distinta naturaleza, asimismo han de posibilitar la máxima adecuación a las circunstancias específicas de la empresa y evitar situaciones de competencia desleal.

En tal sentido, la negociación colectiva constituye el 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 empresarial, 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 las realidades específicas de cada sector o empresa.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

158. A partir de los cambios producidos en 2013 en la publicación de la ECC, el estudio de las cláusulas de los aspectos relativos a los convenios y sus trabajadores vienen referidas a convenios colectivos por año de firma, mientras que anteriormente aparecían referidas a convenios por año de efectos económicos.

trabajadores) y con una ligera menor presencia en el ámbito superior a la empresa. Dentro de este tipo de complementos vinculados al puesto, los complementos por nocturnidad, presentes en el 58,2 por 100 de los convenios, y trabajo en festivo, 47,7 por 100, fueron los más frecuentes, con una incidencia e importancia relativa casi idéntica a la observada en 2013 y 2014.

Por otro lado, y siguiendo la comparativa con años anteriores, se observa un progresivo descenso de las cláusulas sobre complementos salariales de penosidad y peligrosidad, ya que desde 2013, último año del que se dispone de datos definitivos, su porcentaje de inclusión habría disminuido cuatro y tres puntos porcentuales, respectivamente, sin olvidar la cautela derivada de la provisionalidad de los datos de 2015.

CUADRO II-42. CLÁUSULAS DE ESTRUCTURA SALARIAL POR ÁMBITO FUNCIONAL, CONVENIOS FIRMADOS EN 2015

(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados)

	Total de convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Cláusulas salariales	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**
Estructura salarial	93,38	99,27	92,85	93,43	95,36	99,55
Complementos salariales	86,62	94,35	86,05	89,38	88,74	94,59
Complementos salariales por antigüedad	54,84	63,56	53,05	53,73	61,59	64,03
Otros complementos personales del trabajador	15,05	10,69	14,74	19,82	16,23	10,25
Complementos salariales relacionados con el puesto de trabajo	72,47	85,82	73,43	81,24	68,87	86,04
Complemento salarial de penosidad	20,98	27,97	19,86	14,99	25,17	28,60
Complemento salarial de insalubridad	8,78	11,03	7,59	5,42	13,25	11,31
Complemento salarial de trabajo a turnos	23,83	35,31	25,60	39,46	17,22	35,11
Complemento salarial de trabajo en festivos	47,67	50,27	48,90	57,23	43,05	49,93
Complemento salarial de peligrosidad	19,02	26,36	17,83	17,97	23,51	26,77
Complemento salarial de polivalencia funcional	9,34	3,56	10,41	14,18	5,30	3,04
Complemento salarial de trabajo nocturno	58,19	78,26	58,61	70,67	56,62	78,62
Complemento salarial de responsabilidad	18,75	17,36	20,56	27,57	11,92	16,86
Medidas relacionadas con el absentismo	25,51	30,46	27,27	35,92	18,87	30,20
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	31,92	20,61	35,13	53,26	19,87	19,02
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	14,84	6,60	16,95	23,91	6,95	5,76
Complementos o retribuciones específicas por trabajo nocturno	60,7	76,71	61,34	75,62	58,28	76,76
Salario mínimo de convenio en el sector	–	–	–	–	28,25	52,85

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En lo referente a los complementos por antigüedad se observa que estos siguen presentes en el 54,8 por 100 de los convenios firmados, afectando al 63,6 por 100 de los trabajadores, siendo su presencia más acusada en los convenios de ámbito superior a la empresa donde se recogen en el 61,6 por 100 de los textos convencionales. Sin embargo, y en consonancia con los criterios introducidos por los acuerdos para el empleo y la negociación colectiva, su presencia es la que más variación ha sufrido dentro de las cláusulas salariales que recoge la ECC, disminuyendo en relación con 2013, último año definitivo, casi 4,5 puntos porcentuales, produciéndose el mayor descenso del periodo entre 2014 y 2015, con una bajada de casi 3,7 puntos.

Respecto a aquellas cláusulas sobre aspectos variables del salario, que relacionan componentes retributivos con cantidad o calidad de trabajo, estas afectan el 31,9 por 100 de los convenios y el 20,6 por 100 de los trabajadores, siendo su presencia sensiblemente mayor en los convenios de ámbito de empresa, donde alcanzan el 35,1 por 100 de los convenios y el 53,2 por 100 de los trabajadores.

En lo relativo a los complementos relacionados con la situación y resultados de la empresa, en 2015 se incluyeron en el 14,8 por 100 de los convenios colectivos, afectando al 6,6 por 100 de los trabajadores. Su incidencia por ámbito negocial, al igual que las cláusulas variables aludidas en el párrafo anterior, es mayor en el ámbito de empresa que en los convenios de ámbito superior, donde son las cláusulas menos presentes tras las de polivalencia funcional.

En comparación con el porcentaje de inclusión observado en años anteriores, este tipo de cláusulas sobre componentes del salario de naturaleza variable no ha venido mostrando aumentos importantes en línea con los criterios establecidos en el II y III AENC, sino que incluso se ha producido un ligero descenso en los últimos años.

En el análisis de un conjunto de convenios con efectos económicos en 2015, en lo que se refiere a cláusulas de flexibilidad salarial, aproximadamente el 40 por 100 de los convenios estudiados incluye cláusulas que incorporan criterios de retribución variable, ligados a aspectos de productividad, rendimiento, objetivos o resultados de la empresa, si bien en el caso de los convenios de ámbito sectorial su previsión en ocasiones se realiza de manera genérica, dejando al nivel empresarial su definición específica.

En línea con los resultados aportados por la ECC, la introducción de conceptos retributivos de carácter variable es mayor en el ámbito negocial de la empresa, alcanzando a casi la mitad de los convenios estudiados, y donde uno de cada seis convenios incorpora más de un tipo de cláusulas, regulando complementos tanto relacionados con el desempeño u objetivos como con los resultados empresariales. En el ámbito de la negociación sectorial la incidencia de este tipo de cláusulas es menor, aunque casi un tercio de los convenios estudiados incluye previsiones relativas a la inclusión de conceptos retributivos de esta naturaleza, en consonancia con el III AENC de avanzar en una mayor relación entre retribución y productividad, siendo más frecuentes en la negociación colectiva de ámbito estatal.

En cuanto al tipo de complemento más utilizado, el estudio de convenios de 2015 confirma la tendencia reflejada por la ECC de una mayor presencia de los incentivos que vinculan la retribución con la cantidad o calidad del trabajo, que se encuentran presentes en tres de cada diez convenios estudiados.

Por otro lado, y en relación a las distintas configuraciones previstas para este tipo de cláusulas, la casuística observada en los convenios de la muestra es múltiple, desarrollando la negociación fórmulas variadas de determinación de la productividad, objetivos o resultados empresariales.

Dentro de aquellos que apuestan por complementos relacionados con la cantidad o calidad del trabajo, se advierte una alta incidencia de aquellos que determinan la productividad de los trabajadores a través de escalas[159], dejando generalmente los convenios de sector la elección de modelo específico en el ámbito de las empresas[160]. Otros ligan estos aspectos retributivos al desempeño del trabajador a través de una retribución personal anual de desarrollo profesional no consolidable, que vendrá determinada a partir de una evaluación anual[161]. También se observan convenios que vinculan estos complementos a unos objetivos, bien de carácter personal, bien de carácter colectivo, en función de unos indicadores específicos determinados en el ámbito interno de la empresa, como pueden ser ventas o producción[162].

Asimismo, algunos convenios incluyen el compromiso de implantar sistemas de participación en los beneficios[163], aspectos que otros regulan de forma exhaustiva vinculando pluses o primas a distintos indicadores financieros de resultados empresariales, siendo el más utilizado el bruto de explotación o EBITDA[164]. Además, como se ha puesto de manifiesto al analizar el impacto del III AENC, que fomenta la inclusión de indicadores cuantificados, medibles y conocidos para determinar incrementos retributivos, algunos de los convenios estudiados han ligado la actualización salarial a este tipo de variables.

Otro de los aspectos salariales observados en la negociación colectiva reciente guarda relación con la reducción del absentismo laboral, que se ha articulado en los convenios colectivos principalmente a través de complementos salariales que priman la asistencia o la puntualidad de los trabajadores[165]. En otras ocasiones, cuando estos incentivos han desaparecido pasando a estar integrados en el salario base, se observa

159. Como ejemplos de escalas: Gombert, Bedaux y Centesimal.

160. A modo de ejemplo, Convenio colectivo de mayoristas e importadores de productos químicos industriales y de droguería, perfumería y anexos, y Convenio Colectivo del sector de industrias siderometalúrgicas de Sevilla.

161. Convenio colectivo de Saint Gobain Isover Ibérica, S.L.

162. Convenio colectivo de Axafone Telecomunicaciones, S.L.

163. Convenio colectivo de Danone, S.A.

164. III Convenio colectivo del Grupo de Empresas VIPS.

165. Convenio Colectivo de la empresa Elaboración de Congelados Málaga, S.A.

que algunos convenios colectivos han optado por deducciones salariales por el tiempo no trabajado como forma de desincentivar el absentismo[166].

Por último, y en consonancia con los resultados observados en la ECC, dentro de la muestra de convenios se encuentran convenios que suprimen el complemento de antigüedad, integrándolo en muchos casos con otros complementos personales, o que ya no lo recogen por haberse suprimido en negociaciones colectivas anteriores.

Tiempo de trabajo

La jornada media anual pactada en los convenios colectivos con efectos económicos en 2015 fue de 1.758,1 horas, equivalentes a 38,5 horas a la semana, según la información disponible en la ECC con convenios registrados hasta marzo de 2016. Por ámbito funcional, en los convenios de empresa la media pactada fue de 1.712 horas (equivalentes a 37,5 horas semanales) y en los convenios de ámbito superior a la empresa esta se situó en 1.761,5 horas (equivalentes a 38,6 horas semanales). Estos datos deben tomarse aún con cautela debido a la provisionalidad de la información, que irá completándose con el registro progresivo de los convenios para ese año (cuadro II-43).

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que a pesar de no ser definitivos ya cuentan con un volumen considerable de convenios registrados, fijaron la jornada media anual pactada en 1.754,4, lo que supone un aumento de más de 14 horas anuales en relación con el año 2013, último año para el que se dispone de datos definitivos. Esta variación de la jornada anual se deriva de la negociación de ámbito superior a la empresa que incrementó esta jornada en más de 15 horas anuales.

Este incremento de la jornada anual pactada vendría a recuperar los niveles de jornada anual anteriores al descenso que se produjo en 2011, bajada que cambió la tendencia de los primeros años de la crisis en los que la jornada anual pactada mostró un ligero aumento de horas. Atendiendo a la variación entre 2008 y 2013, años con datos definitivos, la jornada media anual pactada sufrió un descenso de 8,8 horas; sin embargo, si se incluyen en este cálculo los datos aún provisionales de 2014, el resultado es de un aumento de 5,4 horas. Estas cifras reflejan para 2014 y 2015, sin olvidar la cautela que recomienda la provisionalidad de los datos, las jornadas anuales pactadas más altas desde 2003.

En el análisis de los datos sobre las horas de trabajo efectivas realizadas que proporciona la EPA[167], se puede observar que para 2015 la jornada media efectiva se situó en cómputo anual en 1.710,2 horas, equivalentes a 37,4 horas semanales de trabajo

166. Véase el Convenio colectivo estatal de la industria metalgráfica y de fabricación de envases metálicos.

167. La EPA proporciona datos del número medio de horas efectivas semanales trabajadas por todos los ocupados, por situación profesional, en cada trimestre del año. La definición de horas de trabajo efectivas comprende las horas trabajadas durante el tiempo normal de trabajo, el tiempo empleado en el lugar de trabajo esperando o permaneciendo disponible, etc. No se incluyen las vacaciones, días festivos, ausencias por enfermedad y otros motivos pagados, así como el tiempo no trabajado por estar afectado por una regulación de empleo. La jornada media efectiva en cómputo anual se ha obtenido multiplicando la jornada media semanal (a partir de la media de los cuatro trimestres) por 52,14, el número de semanas del año.

CUADRO II-43. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA

	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Jornada anual	Var. núm. de horas	Jornada anual	Var. núm. de horas	Jornada anual	Var. núm. de horas
2003	1.752,9		1.697,7		1.759,6	
2004	1.752,5	–0,4	1.699,0	1,3	1.758,4	–1,2
2005	1.751,8	–0,7	1.692,6	–6,4	1.759,0	0,6
2006	1.750,2	–1,6	1.692,6	0,0	1.757,4	–1,6
2007	1.748,3	–1,9	1.690,0	–2,6	1.755,4	–2,0
2008	1.749,0	0,8	1.698,6	8,5	1.754,8	–0,6
2009	1.751,0	2,0	1.697,0	–1,6	1.756,7	1,9
2010	1.751,2	0,2	1.702,1	5,1	1.755,8	–0,9
2011	1.737,0	–14,2	1.703,4	1,3	1.740,2	–15,5
2012	1.738,4	1,4	1.710,3	6,8	1.741,3	1,0
2013	1.740,2	1,8	1.706,5	–3,8	1.743,6	2,3
2014*	1.754,4	14,2	1.706,7	0,2	1.758,7	15,1
2015*	1.758,1	3,7	1.712,0	5,3	1.761,5	2,8
Var. 2003-2007		–4,6		–7,7		–4,2
Var. 2003-2013		–12,7		8,8		–16,0
Var. 2008-2013		–8,8		7,9		–11,2

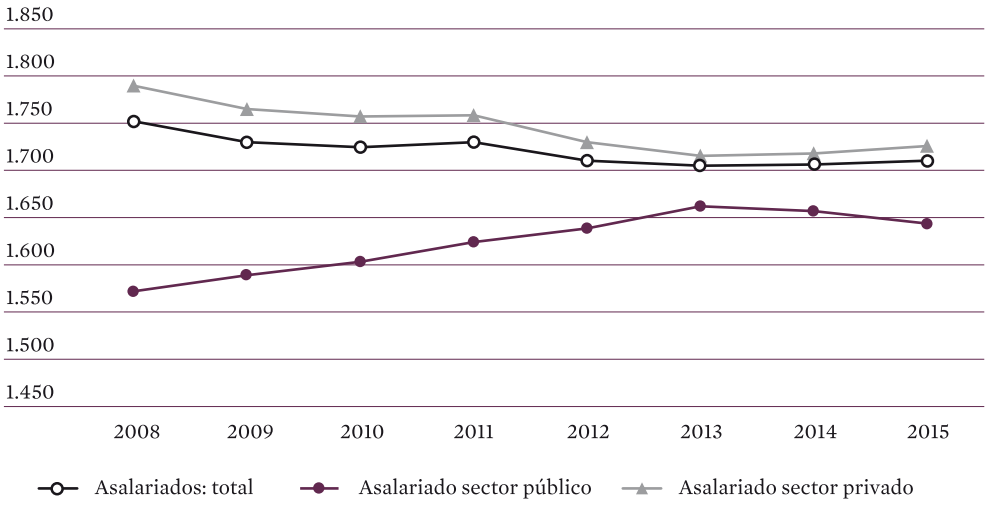
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

efectivo, lo que ha supuesto un ligero repunte que ha situado la jornada anual efectiva en cifras de 2012, tras dos años de descenso. Los datos recogidos por la EPA establecen una tendencia inversa entre la jornada anual de los asalariados del sector público y el sector privado, mientras los primeros han visto aumentar su jornada anual entre 2008 y 2015 en 71,1 horas, los trabajadores del sector privado han reducido su número medio de horas efectivas en 63,9 horas, sentando la dinámica para el conjunto de los asalariados que en dicho periodo redujo su jornada anual en 41,7 horas.

En los dos últimos años, sin embargo, se observa un ligero descenso acumulado de 18,2 horas anuales entre los asalariados del sector público y un aumento de 10,4 horas entre los del sector privado, que supone un incremento de 5,2 horas en el conjunto del empleo asalariado (gráfico II-20).

Como se ha puesto de relieve en ediciones anteriores de esta Memoria, con base en la Encuesta de Coyuntura Laboral del MEYSS que se elaboró hasta 2012, la tendencia descendente observada en la JME hasta 2012 vino provocada fundamentalmente por un descenso de las horas extraordinarias. Analizando la evolución de estas últimas con los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa del INE, se observa que desde 2008 las horas extraordinarias sufrieron un importante descenso, que posteriormente se mantuvo a lo largo del tiempo aunque no sin cierta variabilidad entre trimestres. Sin embargo, a la luz de los datos aportados por la EPA, en 2015 la incidencia de horas extraordinarias aumentó en todos los trimestres,

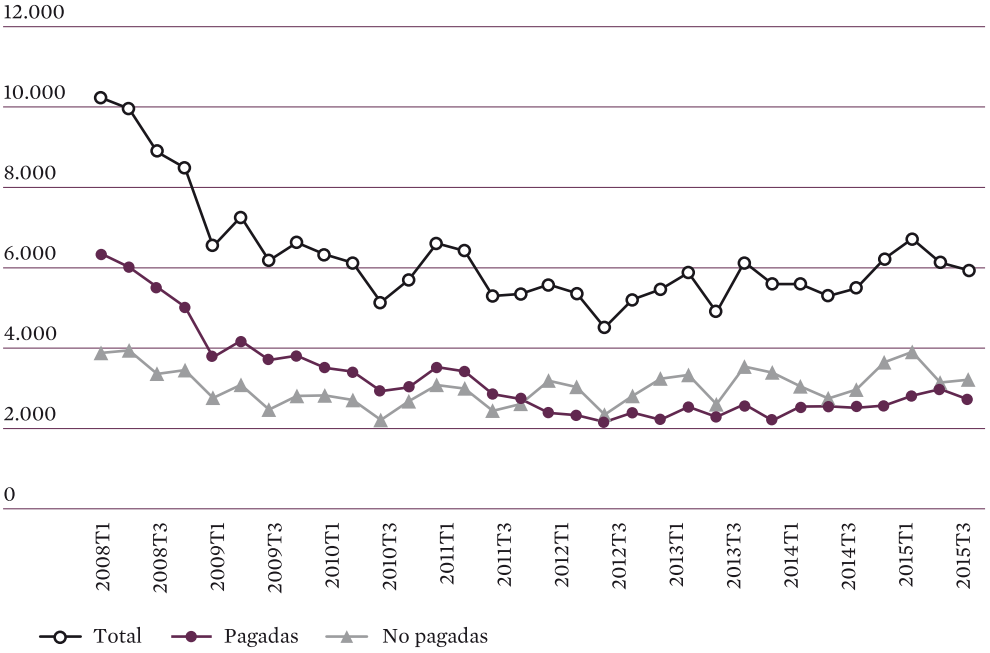
GRÁFICO II-20. JORNADA ANUAL MEDIA EFECTIVA, 2008-2015



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

más intensamente en el segundo, superando en más de 759.000 horas extras semanales de media a las realizadas en el año anterior (gráfico II-21).

GRÁFICO II-21. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, 2008-2015
(Miles de horas extras a la semana)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

Esta tendencia se ha seguido tanto en las horas extraordinarias pagadas como en las no pagadas, sin olvidar que estas últimas han aumentado su presencia relativa frente a las horas pagadas desde 2012, cambiando la tónica general mostrada en años anteriores.

Ordenación del tiempo de trabajo

La regulación del tiempo de trabajo es una materia que ha tenido especial impacto en el contexto de la negociación colectiva de los últimos años, incorporando los sucesivos Acuerdos sobre negociación colectiva aspectos de carácter cualitativo relativos a su ordenación y distribución.

Estos criterios se englobaban en el II AENC dentro de las medidas de flexibilidad interna, tanto ordinaria como aquellas referidas a la flexibilidad extraordinaria temporal. El III AENC recoge el testigo en esta materia y sigue las líneas marcadas en flexibilidad ordinaria, recomendando la incorporación de criterios relacionados con el uso flexible del tiempo como herramienta para una mejor adaptación a las necesidades de producción, que redunde a su vez en un aumento de la productividad y la eficiencia. Al igual que su antecesor, este Acuerdo ha puesto especial énfasis en el cómputo anual de la jornada y su distribución irregular, como instrumento para evitar, siempre que sea posible, el uso de las horas extraordinarias, exceptuando las obligatorias, o la contratación temporal (recuadro II-12).

RECUADRO II-12. CRITERIOS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO DEL III AENC

Con el fin de conseguir una mejor adaptación a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, en aras al mantenimiento de la actividad y del empleo, los convenios colectivos podrán promover la ordenación flexible del tiempo de trabajo y su concreción en la empresa, evitando la realización de horas extraordinarias, salvo las estrictamente necesarias previstas en el artículo 35.3 del ET, respetando en todo caso las previsiones legales, con las debidas garantías para empresa y trabajadores.

Para ello el contenido mínimo del convenio debiera fijar el cómputo anual de la jornada y su distribución irregular como instrumento para evitar, siempre que sea posible, las horas extraordinarias o la contratación temporal; y la compensación de las diferencias, por exceso o defecto, derivadas de la distribución irregular de la jornada.

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.

Por su parte, los convenios sectoriales promoverán una adaptación negociada en el ámbito de la empresa de lo pactado en el sector, con participación de la representación de los trabajadores o, en su defecto, negociada con las organizaciones sindicales firmantes del convenio sectorial.

RECUADRO II-12. CRITERIOS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO DEL III AENC *(continuación)*

Asimismo, los convenios, especialmente los de empresa, debieran promover la racionalización del horario de trabajo, teniendo en cuenta las especificidades de cada sector o empresa, con el objetivo de mejorar la productividad y favorecer la conciliación de la vida laboral y personal, respetando en todo caso los mínimos legales en materia de descansos diarios, semanales y anuales.

Partiendo de lo expuesto, los convenios colectivos facilitarán que el empresario pueda distribuir irregularmente un 10 por 100 de la jornada anual ordinaria, pudiendo afectar a la jornada máxima semanal o mensual y a los horarios diarios, sin perjuicio del respeto a los límites previstos en el Estatuto de los Trabajadores. Asimismo, los convenios colectivos posibilitarán que el empresario disponga de una bolsa de horas al año, en que podrá alterar la distribución prevista en el calendario anual, y fijarán los criterios y procedimientos para la aplicación de dicha bolsa de horas.

En todo caso, la flexibilidad del tiempo de trabajo debiera ir acompañada de garantías y seguridad para las personas, que le permitan compatibilizar el tiempo de trabajo con su vida personal y familiar.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

Atendiendo a los datos que recoge la Estadística de Convenios Colectivos, se observa que en el año 2013, último año del que se tienen datos definitivos, un 47,46 por 100 de los convenios firmados recogía cláusulas de distribución irregular de la jornada, afectando a un 73,79 por 100 de los trabajadores (cuadro II-44).

Si se toman los porcentajes, aún provisionales, de los años 2014 y 2015, 47,81 y 51,50 por 100, respectivamente, parece que se confirma la tendencia de progresivo incremento observada en años anteriores, sin olvidar la necesaria cautela en especial en lo relativo a los datos de 2015.

Este aumento convierte a estas cláusulas en las que más han crecido en el periodo 2013-2015, 4 puntos porcentuales, impulsado por los casi 6 puntos porcentuales que ha aumentado esta materia en los convenios de empresa. Tradicionalmente este tipo de cláusulas ha tenido mayor presencia en los convenios de ámbito superior a la empresa, como sigue confirmando la ECC; sin embargo, si atendemos a la evolución de estas desde 2013, parecen haber sufrido un ligero descenso, mientras que los convenios de empresa han incrementado su incorporación. En términos de trabajadores afectados, su repercusión sigue situándose en cifras más altas en los convenios de otro ámbito, aunque entre 2013 y 2015, sin olvidar que en el caso de estos últimos se trata de datos provisionales, los trabajadores afectados por este tipo de cláusulas en los convenios de empresa han aumentado en 8 puntos porcentuales.

CUADRO II-44. CONVENIOS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE JORNADA DE TRABAJO, POR ÁMBITO FUNCIONAL Y AÑO DE FIRMA, 2013-2015
(En porcentaje)

	Convenios			Trabajadores		
Cláusulas sobre jornada de trabajo	**2013**	**2014***	**2015***	**2013**	**2014***	**2015***
Total convenios						
Reducción de jornada respecto al año anterior	3,84	3,95	4,04	0,87	7,49	1,06
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	47,46	47,81	51,50	73,79	66,57	76,66
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	11,92	13,26	14,43	23,97	8,80	18,37
Acumulación del descanso de «día y medio» en periodos de catorce días	9,92	12,45	11,43	10,55	16,94	8,79
Régimen de trabajo a turnos	47,38	47,64	47,53	43,35	40,90	52,34
Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral	41,42	41,96	42,09	41,73	45,15	50,85
Eliminación de horas extraordinarias	10,2	10,12	11,36	12,68	14,09	9,74
Compensación de hh.ee. con abono dinerario	69,33	69,19	67,18	74,79	80,19	66,28
Compensación de hh.ee. con tiempo de descanso	55,22	55,22	56,72	58,63	57,91	56,63
Convenios de empresa						
Reducción de jornada respecto al año anterior	4,43	3,97	4,24	2,83	4,20	3,64
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	45,52	47,02	51,19	60,58	55,21	68,63
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	12,08	13,29	15,36	21,59	17,62	19,91
Acumulación del descanso de «día y medio» en periodos de catorce días	9,70	12,63	11,30	19,26	22,13	18,46
Régimen de trabajo a turnos	52,58	50,66	51,72	72,89	70,25	68,71
Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral	43,57	43,06	43,25	67,18	65,48	56,58
Eliminación de horas extraordinarias	8,91	9,33	9,71	7,21	8,32	9,53
Compensación de hh.ee. con abono dinerario	67,88	68,52	66,90	64,60	80,91	74,22
Compensación de hh.ee. con tiempo de descanso	57,59	56,42	59,22	67,31	61,58	64,89
Convenios de otro ámbito						
Reducción de jornada respecto al año anterior	1,98	3,88	3,31	0,72	7,93	0,94
Distribuciones irregulares de la jornada a lo largo del año	53,55	51,34	52,65	74,81	68,08	77,05
Jornada ordinaria superior a nueve horas diarias	11,4	13,13	10,93	24,16	7,63	18,30
Acumulación del descanso de «día y medio» en periodos de catorce días	10,58	11,64	11,92	9,87	16,24	8,32
Régimen de trabajo a turnos	31,07	34,03	31,79	41,07	36,98	51,55
Medidas para conciliar la vida personal, familiar y laboral	34,71	37,01	37,75	39,76	42,43	50,57
Eliminación de horas extraordinarias	14,21	13,73	17,55	13,10	14,86	9,75
Compensación de hh.ee. con abono dinerario	73,88	72,24	68,21	75,58	80,1	65,89
Compensación de hh.ee. con tiempo de descanso	47,77	49,85	47,35	57,96	57,42	56,23

* Convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Las cláusulas relativas al régimen de trabajo a turnos siguen siendo muy comunes en lo referente a ordenación del tiempo de trabajo, recogidas en el 47,38 por 100 de los convenios en el último año con datos definitivos, 2013, así como muy estables, con variaciones muy reducidas en el periodo analizado.

Los datos recogidos por la ECC muestran que las cláusulas de eliminación de las horas extraordinarias se incluyeron en el 10,2 por 100 de los convenios colectivos en

2013 afectando al 12,7 por 100 de los trabajadores. No se observa variación significativa para 2014 en lo referente a porcentaje de convenios que las recogen, aunque sí un aumento en la proporción de trabajadores afectados. Con datos aún muy provisionales, se advierte un ligero repunte en 2015, en lo que a inclusión de cláusulas de este tipo se refiere, aunque asociado a un descenso de trabajadores afectados de más de 4 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Por ámbitos funcionales, estos contenidos gozan de mayor presencia en los convenios de ámbito superior a la empresa, donde en 2013 fueron plasmados en el 14,2 por 100 de los convenios, y cuya evolución, a la luz de los datos provisionales de 2015, parece ser ascendente con un aumento de más de tres puntos para este año, aunque siguiendo la misma tendencia que el total de los convenios en trabajadores afectados.

En relación con las horas extraordinarias resulta especialmente importante el estudio de su retribución, si estas se compensan con abono dinerario o con tiempo de descanso, puesto que este extremo tiene incidencia en la distribución del tiempo de trabajo. Los datos de la ECC permiten afirmar la preferencia en los convenios colectivos por la retribución económica, contemplada en el 69,3 por 100 de los convenios en 2013, si bien se observa un descenso de este tipo de cláusulas tanto en 2014 como en 2015. Las cláusulas que prevén su compensación con descanso, presentes en el 55,2 por 100 de los convenios en el último año con datos definitivos, muestran una tendencia inversa, registrando un pequeño aumento en 2015[168].

Diferenciando por ámbito funcional, se aprecia que más de dos terceras partes de los convenios de empresa establecen la compensación por abono dinerario, alcanzando esa proporción casi tres cuartas partes en el caso de los convenios de ámbito superior.

El análisis de convenios colectivos recientes con efectos económicos en 2015 permite una aproximación al contenido específico de las cláusulas relativas al tiempo de trabajo, así como valorar la inclusión de los criterios establecidos por el III AENC (recuadro II-12).

En primer lugar cabe destacar que muchos de los convenios colectivos analizados[169] incorporan cláusulas de distribución irregular de jornada, siguiendo las recomendaciones del III AENC, aunque por lo general sin mencionarlo, recogidas en tres cuartas partes de los convenios analizados, sin encontrar diferencias importantes en su incidencia por ámbitos de negociación. Sin embargo, también se observan aún convenios colectivos que no han incorporado aspectos de flexibilidad en la ordenación del tiempo de trabajo, y que mantienen estipulaciones relativas a la distribución del 100 por 100 de la jornada de manera regular[170].

168. A este respecto es necesario recordar que el diseño de la ECC permite la coexistencia de cláusulas, pudiendo darse casos en los que un mismo convenio esté recogido en las dos categorías, al reflejar ambas posibilidades de compensación en su redacción.

169. Véase listado en anexo al presente capítulo.

170. Convenio colectivo de Carpintería Mendiola, S.L.U., Guipúzcoa.

La articulación específica de este tipo de cláusulas es muy variada, dentro de los que establecen un porcentaje máximo de la jornada anual susceptible de distribución irregular, los hay que optan por la previsión legal del 10 por 100[171], mientras otros establecen porcentajes inferiores[172] o superiores[173], en algunos casos estableciendo un sistema de flexibilidad general relativo a la totalidad de la jornada anual. Alrededor de una quinta parte de los convenios estudiados incorporan esta flexibilidad a través de las llamadas bolsas de horas, aunque igualmente aplicando criterios heterogéneos en los distintos convenios, bien estableciendo un número de horas anuales máximo[174] o limitando este desplazamiento de horas en un número de jornadas específico[175].

Dentro del diseño de la distribución irregular de la jornada, muchos convenios incluyen una serie de condicionantes para su aplicación, que en la mayoría de los casos se centra en un plazo de preaviso al trabajador de entre 5 a 7 días, acompañado por una notificación a la representación legal de los trabajadores que hará funciones de control de la utilización de este tipo de cláusulas. Con carácter general, los convenios establecen que la compensación de estas horas de trabajo por la aplicación de la distribución irregular se realice con días de descanso, y que la jornada laboral en todo caso no supere cierto límite, que suele fijarse como máximo en 10 horas diarias.

En correspondencia, algunos de los convenios estudiados que incluyen este tipo de criterios de flexibilidad en la distribución del tiempo de trabajo, para una mejor adaptación a las necesidades de producción, prevén derechos para los trabajadores en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, como por ejemplo a través de un horario flexible de entrada y salida[176], en la medida en que esta flexibilidad sea posible.

Respecto a las horas extraordinarias, aproximadamente un tercio de los convenios analizados establecen como criterio general su supresión o reducción al máximo con el objetivo de fomentar una política de creación de empleo, incluyendo muchos de estos últimos la previsión de constituir una comisión para estudiar la posibilidad de su eliminación[177].

171. Convenio colectivo de trabajo para las industrias vinícolas en la provincia de Huelva.

172. Convenio colectivo de la empresa Helphone Servicios Informáticos, S.L., de Galar, Navarra, recoge un porcentaje del 5 por 100 de distribución irregular de la jornada.

173. Convenio colectivo de ASM Supply Chain Solutions, S.L., que establece en su texto la posibilidad de una distribución irregular del 40 por 100.

174. XIII Convenio colectivo de Nissan Motor Ibérica, S.A., Centro de Trabajo de Ávila, que limita su bolsa a 40 horas, o el Convenio colectivo estatal de perfumería y afines, cuya bolsa de horas se fija en 100 horas.

175. Convenio colectivo de Geodis Logistics Spain, S.L.U., establece una distribución irregular máxima de 8 jornadas.

176. A título de ejemplo, Convenio colectivo de Cepl Iberia, S.L.

177. Convenio colectivo del sector agrario para el año 2015 de Ciudad Real, y Convenio colectivo de Euro Pool System España, S.L.U.

En lo que hace referencia a su remuneración, muchos de los convenios estudiados siguen estableciendo ambas posibilidades de compensación, permitiendo bien a la empresa o bien al trabajador decidir entre la remuneración dineraria o el descanso compensatorio, aunque se observan convenios colectivos que exclusivamente recogen su compensación con días de descanso, considerando que en estos supuestos no se computarán como horas extraordinarias[178].

Empleo

Uno de los contenidos de la negociación colectiva que ha adquirido especial importancia tras el importante ajuste del volumen de empleo derivado de la crisis económica, son los mecanismos que garantizan el mantenimiento, la recuperación y la estabilidad de este.

Este objetivo es uno de los ejes principales sobre los que se asienta el III AENC, que considera necesario que la recuperación del empleo no se construya sobre la temporalidad, fijando una serie de criterios y recomendaciones que permitan alcanzar los objetivos de mantenimiento y creación de empleo, a la vez que se afianza y mejora la posición de las empresas en el mercado a través de una mejor adaptación a los cambios productivos (recuadro II-13).

RECUADRO II-13. CRITERIOS EN MATERIA DE EMPLEO DEL III AENC

Para conseguir los objetivos antes señalados, los convenios colectivos deben asumir y desarrollar sus competencias de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Promocionar la contratación indefinida en el acceso al mercado de trabajo, la transformación de contratos temporales en contratos fijos, el mantenimiento del empleo y la igualdad de oportunidades.

b) Fomentar el uso adecuado de las modalidades contractuales de forma tal que las necesidades permanentes de la empresa se atiendan con contratos indefinidos; las actividades discontinuas o estacionales, con contratos fijos discontinuos, y las necesidades coyunturales, cuando existan, puedan atenderse con contratos temporales causales, directamente o a través de las empresas de trabajo temporal, no debiendo la negociación colectiva introducir redacciones o pactos que desnaturalicen las causas previstas en el ET, sino reforzar la causalidad que justifica su utilización. Asimismo, los convenios colectivos de ámbito sectorial estatal o, en su defecto, los convenios colectivos sectoriales de ámbito inferior podrán ampliar hasta en doce meses la duración máxima legal de los contratos por obra o servicio determinado.

178. Convenio colectivo para el sector de montajes de la provincia de Huelva.

RECUADRO II-13. CRITERIOS EN MATERIA DE EMPLEO DEL III AENC *(continuación)*

c) Analizar en el ámbito del convenio, y en función de sus características, la posibilidad y conveniencia, o no, de determinar el volumen global de contrataciones temporales, incorporando en su caso definiciones precisas de las referencias, márgenes o límites materiales y temporales para medir su aplicación, lo que conllevaría mayores capacidades de flexibilidad interna en caso de su cumplimiento.

d) Adoptar fórmulas que eviten el encadenamiento injustificado de sucesivos contratos temporales para cubrir un mismo puesto de trabajo, con el objetivo de prevenir abusos, teniendo en cuenta la remisión que, en esta materia, efectúa la Ley a la negociación colectiva por ser el cauce adecuado para atender a las peculiaridades de la actividad y de los puestos de trabajo a cubrir.

e) La modalidad del contrato a tiempo parcial indefinido puede ser una alternativa a la contratación temporal o a la realización de horas extraordinarias en determinados supuestos. Para cumplir adecuadamente esta finalidad, la negociación colectiva debería desempeñar un importante papel mediante la ampliación de los porcentajes máximos de horas complementarias que pueden realizarse, sin exceder del 60 por 100 de las horas ordinarias contratadas o del 30 por 100 en el caso de las horas complementarias de aceptación voluntaria, y mediante la mejora de la calidad de esta modalidad de contratación especialmente para facilitar la voluntariedad y para posibilitar el desarrollo de la vida profesional, personal y laboral.

f) La regulación del periodo de prueba por la negociación colectiva a efectos de facilitar el mutuo conocimiento de las partes contratantes y también la idoneidad del trabajador y sus aptitudes, así como su adecuación a las perspectivas de desarrollo profesional y a la demanda de sus cualificaciones en la organización de la empresa.

g) La jubilación parcial y el contrato de relevo deben seguir siendo un instrumento adecuado para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas.

Asimismo, las Organizaciones firmantes consideramos instrumentos adecuados para la consecución de aquellas finalidades las jubilaciones anticipadas y medidas de prejubilación ligadas a las circunstancias económicas que atraviesan las empresas incluidas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social.

h) Fomentar la contratación de los trabajadores con mayores dificultades para su incorporación en el mercado laboral: mayores de 45 años, parados de larga duración y personas con alguna discapacidad, teniendo en cuenta el sistema de bonificaciones a la contratación.

i) Establecer mecanismos de seguimiento y control de la evolución del empleo, y de la contratación en los sectores cuando se adopten medidas de empleo, a fin de compartir el resultado de las medidas implementadas de fomento del mismo.

j) En cuanto a la subcontratación y la externalización productiva y subrogación de actividades, empleo y condiciones de trabajo, ante la importancia y extensión adquirida por las distintas formas de organización productiva y societaria, en un contexto de externalización creciente de las actividades por parte de las empresas que

RECUADRO II-13. CRITERIOS EN MATERIA DE EMPLEO DEL III AENC *(continuación)*

ha dado lugar a regulaciones legales que establecen derechos de información para la representación de los trabajadores, los firmantes del presente Acuerdo consideran necesario que la negociación colectiva contribuya a facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 del ET. Ello redundará en la seguridad del empleo y en el cumplimiento de las condiciones laborales establecidas legal y convencionalmente.

La capacidad de representación y ámbito de actuación de los representantes de los trabajadores, así como su crédito horario, vendrán determinados por la legislación vigente y, en su caso, por los convenios colectivos de aplicación.

En este sentido, las organizaciones empresariales y sindicales compartimos que las nuevas modalidades de organización productiva y societaria, que en ocasiones revisten una notable complejidad, no deben suponer la inaplicación de la regulación convencional correspondiente, ni cesión ilegal de trabajadores.

k) Asegurar, en este contexto de internacionalización, que se aplica a los trabajadores contratados en el exterior y/o trasladados y/o desplazados a nuestro país, las disposiciones contempladas en el convenio colectivo correspondiente al lugar y centro de empleo en España, ya se trate de acuerdo o convenio colectivo de sector o de empresa, y sea cual sea el ámbito geográfico de aplicación del convenio correspondiente.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

Atendiendo a los últimos datos disponibles en materia de negociación colectiva, que hacen referencia a los convenios firmados, se puede afirmar que, con carácter general, este tipo de cláusulas sufrió una ligera caída en 2014, para recibir un nuevo impulso en 2015, a la luz de los datos provisionales disponibles (cuadro II-45).

En 2013, último año con datos definitivos, las cláusulas en materia de empleo[179] se incluyeron en casi el 27 por 100 de los convenios firmados, afectando al 29 por 100 de los trabajadores (cuadro II-45). Dentro de estas cláusulas destaca la importancia de las cláusulas de creación de empleo por jubilación anticipada que fueron recogidas por casi el 20 por 100 de los convenios y afectaron al 19 por 100 de los trabajadores.

Atendiendo a los datos registrados para 2014, sin olvidar la cautela que recomienda su provisionalidad, el porcentaje de convenios que incorporaron cláusulas en materia de empleo descendió, representando el 23 por 100 de los convenios firmados y el 27 por 100 de los trabajadores.

Esta materia negocial se ha visto impulsada de nuevo en 2015, tras la entrada en vigor del III AENC, observándose que, con datos de convenios registrados hasta marzo de 2016, los porcentajes de cláusulas en materia de empleo y trabajadores afectados por ellas han mostrado un ligero ascenso (23,9 y 31,4 por 100, respectivamente, frente a 23

179. Comprenden las clasificadas por la ECC como de creación neta de empleo, de creación de empleo por jubilación anticipada y de mantenimiento de empleo.

y 26,7 por 100 en 2014). Es significativo, más teniendo en cuenta que aún se trata de datos provisionales, el aumento de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas, que duplica en números absolutos para 2015 los recogidos para los convenios firmados en 2014, debido a los trabajadores afectados por convenios de ámbito superior.

En lo que se refiere a los tipos de cláusulas, las que hacen referencia a la creación de empleo por jubilación parcial, a través del denominado contrato de relevo, continúan siendo las más presentes en la negociación colectiva, aunque atendiendo al número de trabajadores afectados las que vienen predominando en los últimos años son las de conversión de contratos temporales en indefinidos.

Como viene siendo habitual, las menos empleadas en la negociación son aquellas referidas a la creación neta de empleo, aunque parecen mostrar un aumento en 2015, sin olvidar la cautela necesaria debido a la acusada provisionalidad de los datos. Asimismo, destaca la bajada de este tipo de cláusulas en los convenios de ámbito superior a la empresa, que abandonan una tendencia creciente en su inclusión este último año, aunque es aconsejable esperar a datos más avanzados de registro para observar el comportamiento de este aspecto.

CUADRO II-45. CLÁUSULAS DE EMPLEO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y AÑO DE FIRMA, 2013-2015
(En porcentaje)

	Convenios			Trabajadores		
Cláusulas de empleo	**2013**	**2014***	**2015***	**2013**	**2014***	**2015***
Total convenios						
Cláusulas relativas al empleo	26,63	23,01	23,9	28,74	26,72	31,45
Creación neta de empleo	3,04	2,44	4,39	2,8	4,95	3,12
Creación de empleo por jubilación anticipada (contratos de relevo)	19,59	16,24	18,05	18,61	22,01	18,87
Mantenimiento de empleo	11,2	11,32	10,73	14,5	16,42	19,27
Conversión de contratos temporales en indefinidos	11,4	10,56	12,75	22,88	26,15	21,05
Convenios de empresa						
Cláusulas relativas al empleo	27,00	22,62	23,21	52,18	27,71	43,00
Creación neta de empleo	3,06	2,25	5,12	9,92	3,13	10,98
Creación de empleo por jubilación anticipada (contratos de relevo)	20,25	15,67	17,48	29,77	20,33	31,71
Mantenimiento de empleo	11,45	11,51	10,86	31,36	14,23	25,28
Conversión de contratos temporales en indefinidos	10,02	9,33	12,36	20,02	15,91	24,35
Convenios de otro ámbito						
Cláusulas relativas al empleo	25,45	24,78	26,49	26,93	26,58	30,89
Creación neta de empleo	2,98	3,28	1,66	2,25	5,2	2,74
Creación de empleo por jubilación anticipada (contratos de relevo)	17,52	18,81	20,20	17,75	22,23	18,25
Mantenimiento de empleo	10,41	10,45	10,26	13,19	16,71	18,98
Conversión de contratos temporales en indefinidos	15,70	16,12	14,24	23,11	27,51	20,89

* Convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

En el análisis efectuado sobre una serie de convenios colectivos recientes con efectos económicos en 2015 se observa que los contenidos relativos a la creación y mantenimiento del empleo no se recogen de manera homogénea en los textos negociales, incluyéndose este tipo de materias en cláusulas de distintas categorías, bien relativas a la contratación, a la jubilación o a la regulación de horas extraordinarias.

En lo que se refiere a las cláusulas específicas de creación de empleo, en consonancia con los datos recogidos por la ECC, su inclusión es muy reducida y su articulación muy variada, encontrándose en una proporción muy baja, uno de cada quince convenios estudiados. Dentro de esta materia destacan algunos convenios colectivos que establecen un objetivo específico de incorporación de trabajadores a la empresa dentro de su plazo de vigencia[180].

Sin embargo, se observa una mayor incorporación a los convenios colectivos de cláusulas relativas a la creación de empleo ligadas a la jubilación, en ocasiones a través del compromiso de sustitución del trabajador jubilado a través de una nueva contratación[181], o a través de cláusulas relativas al contrato de relevo en el caso de la jubilación parcial[182], un sistema muy utilizado por la negociación colectiva que se recoge en alrededor de la cuarta parte de los convenios estudiados. También se observa la inclusión en algunos textos de cláusulas que incentivan la jubilación anticipada, articulando sistemas de indemnizaciones o gratificaciones para aquellos trabajadores que se adhieran a este tipo de medidas.

Asimismo, aproximadamente uno de cada cuatro convenios estudiados incluye cláusulas de promoción de los contratos indefinidos y de la estabilidad del empleo, bien estableciendo un compromiso genérico de utilización preeminente de este tipo de modalidad contractual frente al empleo temporal, bien concretando esta voluntad a través del establecimiento de la obligación de cumplir unos porcentajes de trabajadores indefinidos o temporales[183]. En esta línea, y en consonancia con los criterios del III AENC, se observan convenios que incluyen reglas relativas al uso adecuado de las modalidades contractuales, reduciendo el uso injustificado de la contratación temporal o limitando el uso de los contratos temporales y su encadenamiento con el compromiso posterior de convertirlos en fijos. En general, este tipo de cláusulas son más habituales en convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, que incorporan de forma más extensa los criterios establecidos en esta materia por el III AENC.

Otros convenios, por su parte, establecen, dentro de su política de creación y mantenimiento del empleo, compromisos para erradicar el pluriempleo, con el objetivo de

180. VI Convenio colectivo de Iberdrola Grupo.

181. Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito para el periodo 2015-2016.

182. Convenio colectivo provincial de oficinas y despachos de Valladolid 2015/2018.

183. Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, el Convenio colectivo regional de Servicios Educativos, Extraescolares y Socioculturales para Castilla y León, o el Convenio colectivo de Danone, S.A.

que aquellos trabajadores que ya ocupen un puesto de trabajo no puedan acceder a otro, de forma simultánea, dentro de las empresas incluidas en su ámbito de aplicación[184].

En los convenios analizados, como se ha puesto de relieve en el apartado anterior, se observa la inclusión de cláusulas para la supresión o reducción de la utilización de las horas extraordinarias, aproximadamente un tercio de los convenios estudiados recogen previsiones en este sentido. En algunos casos, se establece incluso la obligación de llevar un registro de su utilización, del que se informará mensualmente por escrito a los representantes de los trabajadores, donde se especifique su número y los motivos que motivaron su uso[185], para, según la redacción de algunos textos analizados, analizar la posibilidad de realizar nuevas contrataciones en sustitución de las horas extraordinarias.

Igualdad de trato y de oportunidades, la igualdad de género

La igualdad de trato y de oportunidades es una de las materias a las que el III AENC dedica una especial atención. Las partes manifiestan la necesidad de promover la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo para responder tanto a la diversidad del mercado de trabajo, como para maximizar el impacto y los beneficios que tienen en las empresas la presencia de plantillas heterogéneas en términos de sexo, edad, orientación sexual, nacionalidad, origen racial o étnico, discapacidad, convicciones religiosas, etc. El Acuerdo recoge que asegurar la igualdad tiene un efecto positivo, el empleo en igualdad es el principal elemento de integración social de todas las personas y el motor del desarrollo y la cohesión de una sociedad. En particular, en materia de igualdad de género, el III AENC recoge una serie de criterios para los convenios colectivos.

RECUADRO II-14. CRITERIOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL III AENC

Incluir criterios en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a tener en cuenta en la negociación colectiva, sobre: incorporación de cláusulas de acción positiva; establecimiento de sistemas de selección, clasificación, promoción y formación; eliminación de denominaciones sexistas en la clasificación profesional; subsanación de diferencias retributivas.

Incorporar medidas o criterios que mejoren el acceso al empleo, la promoción y la formación, prestando especial atención a la contratación de mujeres en aquellos sectores en los que se encuentren subrepresentadas.

Trasladar aquellas materias que el Estatuto de los Trabajadores o la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres reenvían a la negociación colectiva o al acuerdo con el empresario.

184. Convenio colectivo del sector Industria Textil de Navarra o el Convenio colectivo de trabajo para las industrias vinícolas en la provincia de Huelva.

185. Véase el XVIII Convenio colectivo general de la industria química.

RECUADRO II-14. CRITERIOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL III AENC
(continuación)

Abordar en el ámbito sectorial criterios relativos a los contenidos de los Planes de igualdad referidos en sus ámbitos de aplicación, evaluación, seguimiento, administración y resolución de las discrepancias.

Establecer medidas de conciliación de la vida laboral y personal/familiar que compatibilicen las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Abordar la prevención del acoso sexual y el acoso por razón de sexo, a través de medidas de prevención como la negociación de protocolos de actuación que permitan erradicar este tipo de acciones y actitudes en las empresas.

Facilitar a través de la negociación colectiva el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el ámbito laboral a las víctimas de violencia de género por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Fuente: CCOO, UGT, CEOE y CEPYME: III AENC.

En el total de convenios, las cláusulas de promoción de la igualdad de trato entre hombres y mujeres se incluyeron en el 26,6 por 100 de los convenios colectivos en 2013 con datos definitivos (cuadro II-46), afectando al 32,1 por 100 de los trabajadores. No se observa variación significativa para 2014 en lo referente a porcentaje de convenios que las recogen, aunque sí un aumento en la proporción de trabajadores afectados. Con datos aún provisionales, en 2015 se advierte un ligero repunte, en lo que a inclusión de cláusulas de este tipo se refiere, y asociado a él un incremento importante de trabajadores afectados, el 51,4 por 100 de los trabajadores[186].

Por su parte, las cláusulas sobre acción positiva (cuadro II-46) se incluyeron en el 9,2 por 100 de los convenios colectivos en 2013, afectando al 18,2 por 100 de los trabajadores. No se observa variación significativa para 2014 en lo referente a porcentaje de convenios que las recogen, ni respecto a los trabajadores afectados. En los datos provisionales de 2015 no se observa tampoco una variación significativa respecto al porcentaje de convenios que las incorporan, aunque sí un incremento en la proporción de los trabajadores afectados, el 24,9 por 100 de los trabajadores[187].

186. Las cláusulas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres se desagregan en la estadística de convenios colectivos en medidas en materia de contratación, formación, promoción, salarios y estabilidad en el empleo. En el total de convenios las medidas en materia de contratación son las que se encuentran en una mayor proporción, mientras que las medidas en materia de estabilidad en el empleo son las que se recogen en una menor proporción.

187. Las cláusulas sobre acción positiva se desagregan en la estadística de convenio colectivos en medidas en materia de contratación, formación, promoción y de adaptación de la jornada laboral a la vida familiar. Los datos recogidos en la estadística muestran que en el total de convenios las medidas en materia de contratación son las que se encuentran en una mayor proporción, mientras que las medidas en materia de adaptación de la jornada laboral a la vida familiar son las que se recogen con menor frecuencia.

CUADRO II-46. CLÁUSULAS SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, 2013-2015
(En porcentaje)

	Convenios			Trabajadores		
Cláusulas sobre igualdad y no discriminación	**2013**	**2014***	**2015***	**2013**	**2014***	**2015***
Total de convenios						
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres	26,59	28,59	31,15	32,14	38,19	51,43
Medidas de preferencia a favor del sexo menos representado (acciones positivas)	9,20	9,42	9,83	18,16	18,36	24,90
Medidas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo	31,19	32,59	36,86	51,33	47,60	68,15
Medidas para la protección de las víctimas de violencia de género	22,99	23,17	26,20	37,47	37,01	48,53
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades no discriminatorias	24,07	24,69	27,67	33,67	26,93	46,32
Convenio de empresa						
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres	27,80	28,44	31,16	44,89	46,23	51,07
Medidas de preferencia a favor del sexo menos representado (acciones positivas)	9,60	9,66	10,24	28,42	22,75	23,18
Medidas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo	29,96	32,08	36,01	58,42	54,32	57,97
Medidas para la protección de las víctimas de violencia de género	22,57	22,02	24,89	47,28	39,8	47,87
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades no discriminatorias	24,16	24,47	26,65	37,63	41,07	39,83
Convenio de otro ámbito						
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres	22,81	29,25	31,13	31,15	37,12	51,45
Medidas de preferencia a favor del sexo menos representado (acciones positivas)	7,93	8,36	8,28	17,36	17,77	24,99
Medidas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo	35,04	34,93	40,07	50,79	46,7	68,64
Medidas para la protección de las víctimas de violencia de género	24,30	28,36	31,13	36,71	36,63	48,56
Medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades no discriminatorias	23,80	25,67	31,46	33,37	25,04	46,64

* Convenios registrados a marzo de 2016.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Respecto a las cláusulas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo (cuadro II-46), se incluyeron en el 31,2 por 100 de los convenios colectivos en 2013, afectando al 51,3 por 100 de los trabajadores. No se observa variación significativa en 2014 en lo referente a porcentaje de convenios que las incorporan, aunque sí un descenso de los trabajadores afectados, el 47,6 por 100 de los trabajadores. En los datos provisionales de 2015 se observa un ligero aumento del porcentaje de convenios que prevén este tipo de medidas, y un incremento notable en el porcentaje de trabajadores afectados, el 68,1 por 100.

Por último, respecto a las medidas de promoción de la igualdad de trato y oportunidades no discriminatorias (cuadro II-46), se incluyeron en el 24 por 100 de los convenios colectivos en 2013 afectando al 33,7 por 100 de los trabajadores. No se observa variación significativa en 2014 en lo referente a porcentaje de convenios que las recogen, aunque sí un descenso de los trabajadores afectados, el 26,9 por 100 de los trabajadores. En los datos provisionales de 2015 se observa un ligero incremento del porcentaje de convenios que recogen este tipo de cláusulas y asociado a ello un aumento en los trabajadores afectados, el 46,3 por 100.

Por ámbitos funcionales, las cláusulas sobre medidas de promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, así como las relativas a la acción positiva, se encuentran en un mayor porcentaje en los convenios colectivos de empresa. Asimismo, la proporción de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas es, igualmente, superior en los convenios de empresa, excepto en algún año (2015) (cuadro II-46). En cambio, en lo que respecta a las cláusulas sobre medidas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo; para la protección de las víctimas de violencia de género, y para la promoción de la igualdad de trato y oportunidades no discriminatorias, se observa que este tipo de cláusulas, con carácter general, se hallan en un mayor porcentaje en los convenios colectivos de otros ámbitos (cuadro II-46). No obstante, la proporción de trabajadores afectados por este tipo de cláusulas es mayor en los convenios de ámbito empresarial, salvo en los datos provisionales de 2015.

El análisis de una serie de convenios colectivos recientes con efectos económicos en 2015 complementa una aproximación al contenido específico de las cláusulas relativas a igualdad de género.

En primer lugar, en el articulado de los convenios colectivos estudiados se pueden observar cláusulas generales de no discriminación, en las que el principio de igualdad de oportunidades ha de regir en las condiciones de trabajo, citándose comúnmente que ha de producirse en el acceso al empleo, formación, promoción, retribución y desarrollo del trabajo[188]. No obstante, en determinadas ocasiones estas cláusulas de no discriminación se dirigen específicamente a la no discriminación salarial[189]. En este punto, en el régimen de inaplicación convencional de las condiciones de trabajo, con carácter frecuente, los convenios colectivos recuerdan que dicha inaplicación no ha de conllevar el incumplimiento de las obligaciones establecidas sobre eliminación de discriminaciones[190].

188. Convenio colectivo estatal para las industrias de turrones y mazapanes; Convenio colectivo estatal de acción e intervención social 2015-2017; Convenio colectivo de Manipulado y Envasado de Fruta Fresca y Hortalizas de la Región de Murcia para el 2015; V Acuerdo Laboral de ámbito estatal para el sector de la hostelería.

189. Convenio colectivo de perfumería y afines; Convenio colectivo general de trabajo de la industria textil y de la confección.

190. Convenio colectivo del sector Fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados; Convenio colectivo del sector Industria Textil de Navarra; Convenio colectivo para las industrias siderometalúrgicas de la provincia de Sevilla.

En relación a las medidas de acción positiva, cabe destacar que, con carácter general, algunos convenios colectivos analizados recogen que es necesario desarrollar acciones positivas en las condiciones de contratación, salariales, formación, promoción y condiciones de trabajo en general, de modo que en igualdad de condiciones tienen preferencia las personas del género menos representado en el grupo profesional de que se trate[191], aunque existe algún convenio colectivo que limita las acciones positivas a las condiciones de contratación, formación y promoción[192].

Cabe destacar que las medidas para prevenir el acoso sexual o el acoso por razón de sexo, así como aquellas dirigidas a la protección de las víctimas de violencia de género, se incorporan con carácter muy frecuente en el articulado de los convenios colectivos[193].

Por último, en relación a las previsiones de planes de igualdad, se han detectado algunos convenios colectivos en los que, tras recordar que se han de negociar planes de igualdad en las empresas con 250 o más trabajadores, se establece asimismo la obligación de negociar dichos planes en empresas con una plantilla inferior cuando la presencia en ella de mujeres no alcance un porcentaje mínimo, generalmente la mitad[194].

Formación y cualificación profesional

En los últimos años, la atención al desarrollo de la formación profesional y las competencias profesionales ha aumentado, consecuencia de su condición como elemento transformador de la economía y respuesta ante las necesidades del modelo productivo, la productividad y la competitividad de las empresas.

Esta materia ha sido tradicionalmente uno de los objetivos, así como uno de los logros más relevantes, del diálogo social y la negociación colectiva en España, y ha sido desarrollada por los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación firmados entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

La relevancia de esta materia ha derivado en su constante inclusión y análisis por parte de la negociación colectiva en los distintos Acuerdos para el Empleo y la Negociación Colectiva, y ha sido uno de los aspectos abordados en el III AENC, que recoge una serie de criterios y prioridades en esta materia con el objetivo de alcanzar los

191. Convenio colectivo de Mayoristas e importadores de productos químicos e industriales y de droguería, perfumería y anexos; XVIII Convenio colectivo general de la Industria química; Convenio colectivo estatal de la Industria metalgráfica y de fabricación de envases metálicos; Convenio colectivo regional de Servicios Educativos, Extraescolares y Socioculturales para Castilla y León; V Convenio colectivo estatal de las Industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento, distribución, saneamiento y depuración de aguas potables y residuales.

192. Convenio colectivo de Fertiberia, S.A.

193. Convenio colectivo estatal de Acción e intervención social 2015-2017; Convenio colectivo de trabajo de Cueros, repujados, marroquinería y similares de Cataluña; IX Convenio colectivo de trabajo del Sector del comercio de Cataluña para subsectores y empresas sin convenio propio para los años 2015-2016.

194. Convenio colectivo general de la Industria Textil y de la Confección; Convenio colectivo de Cueros, repujados, marroquinería y similares de Cataluña.

objetivos de la formación, el aumento de la empleabilidad y la promoción profesional de los trabajadores, así como la productividad y la competitividad empresariales (recuadro II-15).

RECUADRO II-15. CRITERIOS EN MATERIA DE FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN PROFESIONAL DEL III AENC

Las Organizaciones sindicales y empresariales consideramos fundamental contribuir a través de la negociación colectiva a alcanzar los objetivos de formación mediante la definición de criterios y prioridades en cuanto a:

a) Desarrollo del derecho individual a la Formación establecido por la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, incluido el régimen sancionador en caso de incumplimiento del trabajador. Facilitar la aplicación de los permisos individuales de formación recogidos en los acuerdos nacionales. Asistencia a las acciones formativas.

b) Necesidades formativas, iniciativas a desarrollar y colectivos prioritarios para mejorar su empleabilidad.

c) Impulso de instrumentos bipartitos sectoriales e intersectoriales en la definición de la formación. Elaborar un mapa sectorial (más simplificado y racional). Colaboración con los Centros de Referencia Nacional en el diseño y puesta en marcha de acciones innovadoras.

d) Desarrollo de la formación teórica en el contrato para la formación y el aprendizaje.

e) Derechos y obligaciones en relación con la formación.

f) Facilitar la aplicación de las bonificaciones y el derecho a la información de la representación legal de los trabajadores.

g) Evaluación de la formación, de su aprovechamiento e impacto.

h) Evaluación y desarrollo del reconocimiento y acreditación de la competencia profesional.

i) Orientación a los trabajadores y desarrollo de itinerarios formativos coherentes con las necesidades de empresas y trabajadores.

j) Referencias formativas en relación con la clasificación, movilidad, promoción y planificación de carreras.

k) Mejora de la calidad de las acciones formativas y de la eficiencia de los fondos destinados a formación.

Posibilidad de que la negociación sectorial de ámbito estatal establezca criterios y prioridades aplicables a la formación sectorial en todo el territorio nacional.

Atender al papel que pueden jugar las Entidades bipartitas que se establezcan en el nuevo modelo, especialmente en la identificación de necesidades, la fijación de prioridades formativas, o el seguimiento y evaluación de las políticas de formación.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

En los últimos años, el número de convenios colectivos que han incorporado cláusulas relativas a la formación profesional habría sufrido una ligera disminución: en 2013 con datos definitivos este tipo de cláusulas se incluyeron en el 39,2 por 100 de los convenios, frente al 37,8 y el 38,19 por 100 de 2014 y 2015, respectivamente, si bien estos últimos datos son aún provisionales. Sin embargo, el porcentaje de trabajadores afectados por estas cláusulas parece haber aumentado en 2015, al alcanzar al 60,1 por 100 de los trabajadores, tras un descenso considerable en 2014, que registró un 48,7 por 100 de trabajadores frente al 57 por 100 de 2013 (cuadro II-47).

Dentro de las cláusulas de formación profesional recogidas por la negociación, las más frecuentes, en el 30,5 por 100 de los convenios en 2015, siguen siendo las relativas a los cursos de formación, a pesar de haber sufrido un ligero descenso desde 2013, donde se vieron recogidas en el 31,6 por 100, seguidas de los permisos retribuidos para la formación, que han sufrido un descenso desde 2013, pasando del 25,6 por 100 de 2013 al 23,7 por 100 de 2015. En ambos casos, los trabajadores afectados por este tipo de cláusulas, tras sufrir un descenso en 2014, han aumentado en más de tres puntos porcentuales en 2015 respecto al último año con datos definitivos, 2013.

CUADRO II-47. CLÁUSULAS DE FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN POR ÁMBITO FUNCIONAL Y AÑO DE FIRMA, 2013-2015

	Convenios			Trabajadores		
Cláusulas de formación	**2013**	**2014***	**2015***	**2013**	**2014***	**2015***
Total convenios						
Formación profesional	39,18	37,79	38,19	56,96	48,75	60,15
Cursos de formación	31,63	29,40	30,52	45,53	35,19	48,99
Permisos retribuidos para la formación	25,55	24,36	23,69	42,06	29,00	45,10
Vinculados a procesos de movilidad o de promoción	10,12	11,80	10,24	17,71	11,08	28,63
Participación de los representantes de los trabajadores en formación	25,79	23,23	26,55	42,75	36,78	51,39
Adaptación al Sistema Nacional de Cualificaciones	6,20	6,50	6,13	13,84	16,07	21,38
Convenios de empresa						
Formación profesional	40,03	37,57	37,51	58,59	49,35	53,96
Cursos de formación	33,33	29,89	30,80	47,94	41,32	46,54
Permisos retribuidos para la formación	26,58	24,40	23,57	48,33	29,33	28,26
Vinculados a procesos de movilidad o de promoción	10,92	12,30	10,06	18,57	19,87	13,32
Participación de los representantes de los trabajadores en formación	27,32	23,35	26,21	56,61	42,57	50,28
Adaptación al Sistema Nacional de Cualificaciones	4,38	5,42	4,77	12,88	4,40	4,93
Convenios de otro ámbito						
Formación profesional	36,53	38,81	40,73	56,83	48,67	60,45
Cursos de formación	26,28	27,16	29,47	45,35	34,37	49,11
Permisos retribuidos para la formación	22,31	24,18	24,17	41,58	28,96	45,92
Vinculados a procesos de movilidad o de promoción	7,60	9,55	10,93	17,65	9,90	29,37
Participación de los representantes de los trabajadores en formación	20,99	22,69	27,81	41,67	36,00	51,45
Adaptación al Sistema Nacional de Cualificaciones	11,90	11,34	11,26	13,91	17,64	22,18

* Convenios registrados hasta marzo de 2016.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Estadística de Convenios Colectivos*.

Por ámbito funcional, las cláusulas en materia de formación profesional han mostrado tendencias contrarias, mientras su presencia ha ido disminuyendo en el ámbito empresarial, desde el 40 por 100 de los convenios de este ámbito en 2013, al 37,5 en 2015, su influencia ha aumentado en los convenios de otro ámbito, pasando del 36,5 por 100 al 40,7.

Por otro lado, las cláusulas relativas a la participación de los representantes de los trabajadores en formación, tras un descenso en 2014, han aumentado su presencia en la negociación al recogerse en 2015 en un 26,6 por 100 de los convenios colectivos, que alcanzaron al 51,4 por 100 de los trabajadores. Con datos definitivos de 2013, la inclusión de este tipo de cláusulas es más habitual en los convenios de empresa, al recogerse en el 27,3 por 100 de ellos, frente al 21 por 100 de los de otro ámbito. Sin embargo, y a la luz de la evolución de los datos provisionales para este tipo de cláusulas, esta tendencia se ha invertido, pasando a ser los convenios de otro ámbito los que aglutinan más esta previsión, en el 27,8 por 100 en 2015 frente al 26,2 por 100 de los convenios de empresa.

En lo referente a la adaptación al Sistema Nacional de Cualificaciones, su inclusión en los convenios ha permanecido bastante estable, manteniéndose en porcentajes más altos en la negociación colectiva de otro ámbito, si bien su alcance en porcentaje de trabajadores ha aumentado considerablemente año tras año, desde el 13,8 por 100 definitivo de 2013, al 21,4 por 100 de 2015, impulsada por los convenios colectivos de ámbito superior a la empresa.

En los convenios colectivos analizados con efectos económicos en 2015 se observa, con carácter general, y en todos los ámbitos de la negociación, la inclusión de aspectos relativos a la formación profesional dentro de sus cláusulas. De manera habitual, se observan menciones relativas a la relevancia de su regulación, de su papel como instrumento esencial para la competitividad empresarial y como elemento potenciador de la empleabilidad y del desarrollo profesional del trabajador, con referencia expresa, en algunas ocasiones, a su adhesión a los Acuerdos de Formación Continua[195].

Dentro de los aspectos desarrollados por los convenios colectivos de sector analizados destaca la inclusión en muchos de ellos de la regulación de la constitución, composición y funciones de la comisión paritaria sectorial, con el objetivo de analizar las necesidades formativas del sector, elaborar planes para la cobertura de las mismas y realizar labores de seguimiento de las actuaciones de formación profesional llevadas a cabo en el sector[196].

Asimismo, y para facilitar la participación de los representantes de los trabajadores en la definición, información y seguimiento de los planes de formación de las

195. Convenio colectivo de Mayoristas e importadores de productos químicos industriales y de droguería, perfumería y anexos, y el V Convenio colectivo de Telefónica Servicios Audiovisuales, S.A.U.

196. Convenio colectivo del sector Fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados, y el Convenio colectivo para las Industrias siderometalúrgicas de la provincia de Sevilla.

empresas y las distintas acciones formativas desarrolladas por estas, algunos de los convenios estudiados establecen que la Dirección de la Empresa mantendrá informada a la RLT al respecto[197].

Estos planes de formación establecen, con carácter general, que la formación obligatoria se imparta en horario laboral, computándose las horas destinadas como tiempo de trabajo efectivo, y en los casos de no ser posible y tenerse que efectuar fuera del mismo, se establece que estas horas sean retribuidas al trabajador[198]. Para aquellos casos en los que la formación no esté incluida en los cursos desarrollados por la empresa, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas por su legislación, algunos de los convenios estudiados prevén en su redación la posibilidad de que los trabajadores soliciten permisos individuales de formación[199].

Por otro lado, en los contenidos analizados no se observa de forma extendida la ordenación de una fuerte vinculación entre formación y promoción profesional. Por lo general, en los casos en los que en esta materia se hace referencia a aspectos formativos, esta se limita a su inclusión como criterio a valorar dentro de un listado extenso[200]. Sin embargo, en ocasiones algunos convenios establecen sistemas de promoción que vinculan la posibilidad de promoción, en virtud de grupo profesional, con la antigüedad y la realización de determinados cursos formativos[201].

En lo referente a permisos relacionados con la formación del trabajador, es bastante frecuente en los convenios analizados la presencia de cláusulas que regulan los permisos para concurrir a exámenes o preferencias en materia de turnos, en caso de cursar estudios reglados. Estas cláusulas son bastante frecuentes en los convenios colectivos examinados, que por lo general reproducen la previsión legal del artículo 23.1.*a* del ET, estableciendo que el trabajador tendrá derecho «al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, así como a una preferencia a elegir turno de trabajo, si tal es el régimen instaurado en la empresa, cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional»[202].

Inaplicación de condiciones de trabajo

La inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos de ámbito superior a la empresa, uno de los ámbitos de la negociación colectiva más afectados por los cambios normativos introducidos en el periodo reciente, es objeto de consideración

197. Convenio colectivo de Cepl Iberia, S.L.
198. VI Convenio colectivo de Compañía Levantina de Bebidas Gaseosas, S.A.U.
199. XVIII Convenio colectivo general de la Industria química, y el Convenio colectivo de Inaer Helicópteros, S.A.U.
200. Convenio de la empresa Just in Time Expedition, S.L., Madrid.
201. Convenio colectivo marco para los Establecimientos financieros de crédito.
202. V Convenio colectivo estatal de las Industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento, distribución, saneamiento y depuración de aguas potables y residuales, y el Convenio colectivo provincial de Oficinas y despachos de Valladolid.

en el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015-2017, que recoge una serie de criterios para la regulación del procedimiento a seguir en los supuestos de inaplicación (recuadro II-16).

Tras una tendencia creciente en los dos primeros años de su aplicación, 2012 y 2013, que aglutinan el 45 por 100 del total de las inaplicaciones y más del 60 por 100 de los trabajadores afectados, se ha observado una disminución progresiva, más acusada en el año 2015 que registró un 30 por 100 menos de inaplicaciones que el año anterior, y un 35 por 100 menos de trabajadores afectados, así como un 43 por 100 menos inaplicaciones que en 2013, con un 73 por 100 menos de trabajadores.

En lo referente a las inaplicaciones producidas durante el primer trimestre del año, se observa que esta tendencia de descenso se confirma en 2016, que recoge en

RECUADRO II-16. CRITERIOS EN MATERIA DE INAPLICACIÓN DE CONDICIONES DE TRABAJO DEL III AENC

Para el supuesto de inaplicación se procederá conforme al artículo 82.3 del ET.

Cuando los convenios colectivos recojan cláusulas de inaplicación de las condiciones laborales fijadas en convenio, con el objetivo de asegurar el mantenimiento del empleo y como instrumento de flexibilidad interna que evite los expedientes de regulación de empleo, tanto temporales como extintivos, deberán tener presente, además de la necesidad de que el acuerdo de inaplicación ha de ser notificado a la comisión paritaria del convenio colectivo, los siguientes aspectos:

- Documentación: la documentación a entregar por la empresa será la necesaria para que la representación de los trabajadores pueda tener un conocimiento fidedigno de las causas alegadas para la inaplicación.
- Duración temporal de la inaplicación: dado el carácter excepcional de esta medida, la duración podría modularse atendiendo a las circunstancias que motivan la inaplicación, sin que pueda ser superior al periodo de vigencia del convenio aplicado y en ningún caso podrá prolongarse más allá del momento en que resulte aplicable un nuevo convenio en dicha empresa.
- Contenido del acuerdo de inaplicación: la inaplicación del convenio colectivo en modo alguno debe producir un vacío de regulación respecto a las condiciones laborales cuya inaplicación se acuerde, por lo que el acuerdo de inaplicación deberá determinar la regulación sustitutoria de la contenida en el convenio colectivo inaplicado.

El acuerdo de inaplicación no podrá suponer el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio relativas a la eliminación de las discriminaciones retributivas por razones de género o de las que estuvieran previstas, en su caso, en el Plan de Igualdad aplicable en la empresa.

Fuente: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, III AENC.

este periodo un 13 por 100 menos de inaplicaciones y afecta a la mitad de trabajadores que las recogidas en los meses de enero a marzo de 2015 (cuadro II-48).

En cuanto a la desagregación de estos datos por sectores y tamaño de empresa, se advierte que, confirmando los valores de años anteriores, el descuelgue de condiciones de trabajo se concentra en mayor medida en el sector servicios, que agrupa el 75 por 100 de las inaplicaciones, seguido por la industria, la construcción y el sector agrario en este orden, pero a una considerable distancia.

Atendiendo a los trabajadores afectados, en 2015 siguió predominando el sector servicios, con más del 60 por 100 del total de aquellos, pero se observa un aumento en la industria, que en ese año recoge casi el 23 por 100 de trabajadores afectados.

CUADRO II-48. NÚMERO DE INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2016

Años		Inaplicaciones	Trabajadores
Total 2012	**748**	**29.352**	
Total 2013	**2.512**	**159.550**	
2014	Enero	262	12.937
	Febrero	272	14.592
	Marzo	272	6.095
	Abril	181	4.249
	Mayo	232	5.820
	Junio	144	3.323
	Julio	169	3.216
	Agosto	95	2.905
	Septiembre	76	1.352
	Octubre	122	3.816
	Noviembre	135	4.557
	Diciembre	113	3.341
Total		**2.073**	**66.203**
2015	Enero	162	3.797
	Febrero	192	8.998
	Marzo	194	5.302
	Abril	131	4.128
	Mayo	134	2.418
	Junio	112	1.517
	Julio	79	1.915
	Agosto	56	867
	Septiembre	103	2.644
	Octubre	106	3.602
	Noviembre	80	5.808
	Diciembre	88	2.177
Total		**1.437**	**43.173**
2016	Enero	124	1927
	Febrero	197	3250
	Marzo	156	3693
Total		**477**	**8.870**

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

El análisis del tamaño de las empresas que recurren a este instrumento confirma en 2015 el predominio de su utilización por parte de la pequeña empresa, que representa el 81 por 100 del total de las inaplicaciones. Considerando los trabajadores afectados, el porcentaje más alto lo representan las empresas de más de 250 trabajadores, que acumulan más del 40 por 100 del total (cuadro II-49).

Por otro lado, en relación al tipo de condiciones de trabajo inaplicadas, se observa en 2015, al igual que en años anteriores, un predominio de las que hacen referencia a la cuantía salarial pactada, bien como única condición afectada o bien en conjunción con otros aspectos de la negociación. En el 62 por 100 de los casos se refieren a la inaplicación de cuantía salarial en exclusiva, afectando casi al 53 por 100 de los trabajadores, seguido de un 13 por 100 que aluden a esta materia en combinación con el sistema de remuneración, con casi un 15 por 100 de trabajadores afectados (cuadro II-50).

Asimismo, en lo relativo al descuelgue por ámbito funcional, se confirma la tendencia de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios de ámbito superior a la empresa, que vienen representando más del 95 por 100 de las inaplicaciones registradas.

En cuanto al procedimiento de inaplicación, se observa un ligero descenso del porcentaje de inaplicaciones resueltas mediante acuerdo en periodo de consultas, aunque este procedimiento sigue siendo el utilizado de forma ampliamente mayoritaria, utilizado en el 90 por 100 de los casos en 2015, seguido por las resueltas mediante acuerdo de la comisión paritaria del convenio (4,9 por 100), acuerdo de mediación en órgano bipartito (2,6 por 100) y por decisión en el seno de un órgano tripartito (1,5 por 100), que han aumentado en número, pero no en trabajadores afectados.

CUADRO II-49. INAPLICACIONES, EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2014-2016
(Por sectores y tamaño de empresa)

	2014 (depositadas hasta diciembre)			2015 (depositadas hasta diciembre)			2016 (depositadas hasta marzo)		
Conceptos	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores
Total	**2.073**	**1.831**	**66.203**	**1.437**	**1.254**	**43.173**	**477**	**444**	**8.870**
Sectores									
Agrario	64	53	6.361	40	33	4393	8	8	566
Industria	298	275	8.665	205	184	9.833	62	60	1474
Construcción	139	127	1.758	116	106	1481	36	35	642
Servicios	1.572	1.376	49.419	1.076	931	27.466	371	341	6.188
Tamaño empresa									
1-49 trabajadores	1.690	1.527	17.739	1.176	1.059	11.411	407	388	3.571
50-249 trabajadores	274	217	20.348	184	142	13.102	55	42	3.474
250 o más trabajadores	68	47	27.314	50	27	18.147	7	6	1.429
No consta	41	40	802	27	26	513	8	8	396

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-50. INAPLICACIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2014-2016

(Según condiciones de trabajo inaplicadas, procedimiento de inaplicación y ámbito funcional)

Conceptos	2014 (depositadas hasta diciembre)			2015 (depositadas hasta diciembre)			2016 (depositadas hasta marzo)		
	Inaplicaciones de convenios	Inaplicaciones (%)	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Inaplicaciones (%)	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Inaplicaciones (%)	Trabajadores
Total	**2.073**	**100,0**	**66.203**	**1.437**	**100,0**	**43.173**	**477**	**100,0**	**8.870**
Condiciones de trabajo inaplicadas									
Cuantía salarial	1.333	64,3	39.830	894	62,2	22.736	302	63,3	4.948
Cuantía salarial y sistema de remuneración	306	14,8	4.958	196	13,6	3.362	51	10,7	980
Cuantía salarial y jornada de trabajo	69	3,3	2.779	45	3,1	1.813	26	5,5	503
Sistema de remuneración	105	5,1	2.473	67	4,7	1.296	28	5,9	403
Cuantía salarial, sistema de remuneración y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social	36	1,7	981	36	2,5	386	19	4,0	170
Cuantía salarial, jornada de trabajo y horario y distribución del tiempo de trabajo	35	1,7	7.010	19	1,3	445	7	1,5	283
Cuantía salarial y mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social	21	1,0	461	–	–	–	–	–	–
Horario y distribución del tiempo de trabajo	–	–	–	20	1,4	490	–	–	–
Cuantía salarial, sistema de remuneración y jornada de trabajo	–	–	–	–	–	–	9	1,9	371
Resto de casos	168	8,1	7.711	160	11,1	12.645	35	7,3	1.212
Procedimiento de inaplicación									
Acuerdo en periodo de consultas	1.986	95,8	60.563	1.302	90,6	38.189	437	91,6	8.012
Acuerdo de la comisión paritaria del convenio	42	2,0	2.233	71	4,9	2.228	25	5,2	445
Acuerdo de mediación en órgano bipartito	29	1,4	2.042	38	2,6	1.649	13	2,7	275
Laudo en órgano bipartito	4	0,2	301	5	0,4	128	0	0,0	0
Decisión en el seno de un órgano tripartito	12	0,6	1.064	21	1,5	979	2	0,4	138
Ámbito funcional del convenio inaplicado									
Convenio de empresa	64	3,1	8.809	42	2,9	6.704	11	2,3	679
Convenio/s de ámbito superior a la empresa	2.009	96,9	57.394	1.395	97,1	36.469	466	97,7	8.191

Fuente: MEYSS, *Estadística de convenios colectivos.*

Derivado de estos datos, se podría afirmar que el perfil tipo de la empresa que acude a este procedimiento es una empresa pequeña, de menos de 50 trabajadores, del sector servicios, que recurre al descuelgue en materia salarial, acordando dicha inaplicación en el periodo de consultas.

Resoluciones judiciales sobre inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos

En 2015 el Tribunal Supremo dictó una sentencia en la que llevó a cabo un minucioso examen de la inaplicación de condiciones de los convenios colectivos prevista en el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores, y su aplicación a un supuesto de segunda solicitud de inaplicación de un convenio colectivo. El TS resolvió que el papel arbitral de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) ha de valorarse desde las premisas establecidas en las sentencias del Tribunal Constitucional 119/2014 y 8/2015, en especial su carácter subsidiario; si fracasa el procedimiento de descuelgue porque la CCNCC no reúne *quorum* interno para adoptar decisión sobre el fondo, la empresa no puede replantearlo sin más, y únicamente es posible volver a promover la inaplicación del convenio (nunca retroactivamente) de haber una propuesta negociadora novedosa, bien por la concurrencia de una causa diferente, por la agravación de la causa previamente alegada o por el planteamiento de una negociación nueva[203].

Por otra parte, el Alto Tribunal se pronunció en varias sentencias de 2015 acerca de decisiones de la CCNCC relativas a la inaplicación de condiciones de convenios colectivos de trabajo. En uno de los supuestos se alegó, por parte de la representación de los trabajadores, la posible vulneración del deber de buena fe de la empresa durante el periodo de consultas concluido sin acuerdo, al estimarse que la propuesta empresarial considerada por la CCNCC no quedó identificada hasta el momento de la solicitud ante dicho órgano. El TS resolvió que el hecho de que la empresa haya promovido al inicio del periodo de consultas la inaplicación de condiciones de trabajo recogidas en determinados artículos del convenio, que ya no incluye en la solicitud ante la CCNCC, así como una reducción (del 50 por 100) de las retribuciones (que pasaron al 40 por 100), no implica que dicho periodo no haya cumplido con su finalidad y la empresa quebrara la buena fe negocial. Para el Alto Tribunal no constituye una propuesta empresarial nueva ni alteración del contenido de lo negociado la reducción por la empleadora de sus postulados iniciales, lo que, en suma, supondría el mantenimiento de la aplicabilidad de un mayor bloque de normas del convenio que el inicialmente perseguido. En consecuencia, según el Tribunal Supremo, no se puede exigir a la empresa que mantenga, en perjuicio del banco social, la misma postura que planteó al inicio del periodo de consultas, sin tan siquiera permitir su evolución hacia postulados más flexibles[204].

203. STS de 15 de septiembre de 2015 (Recurso de casación 218/2014).
204. STS de 15 de julio de 2015 (Recurso de casación 212/2013).

El TS también se pronunció sobre la eficacia temporal de la inaplicación de convenios colectivos de trabajo, resolviendo que el descuelgue del convenio aplicable no puede tener efectos retroactivos[205].

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

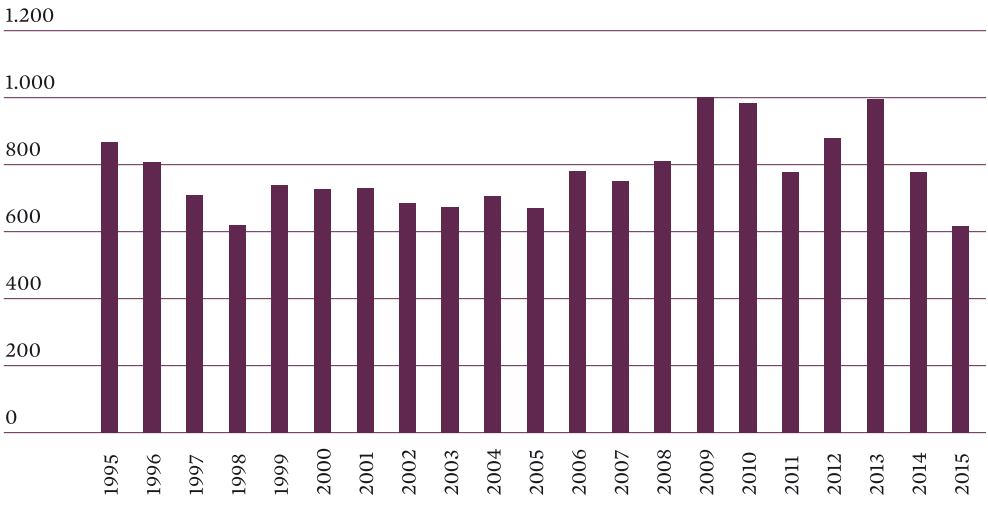
2.4.1. Huelgas: principales características

Nueva disminución de las huelgas en 2015

El número de huelgas volvió a disminuir en 2015, y de manera casi idéntica a 2014, un 21 por 100 menos, llevando el número de conflictos con cesación del trabajo a 615; se contabilizaron, así, 162 huelgas menos que en el año anterior y se registró la cifra más baja de la serie (gráfico II-22). Todo ello, tras un periodo en el que algunos años habían vuelto a marcar registros en el entorno de los 1.000 conflictos (2009, 2010 y 2013), reflejando la repercusión de la crisis en las relaciones de trabajo de numerosas empresas, y recordándose una vez más que la Estadística de huelgas y cierres patronales no recoge los datos de, entre otras, las huelgas generales de ámbito nacional.

La reducción de las huelgas en 2015 se tradujo en disminuciones significativas de su repercusión laboral en términos de participación. Los 170.528 trabajadores participantes (cuadro II-51) supusieron 46.519 menos que en 2014 (–21,4 por 100), y

GRÁFICO II-22. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 1995-2015



Fuente: MEYSS, *Estadística de huelgas y cierres patronales.*

205. STS de 7 de julio de 2015 (Recurso de casación 206/2014).

cabe recordar que ya en 2014 habían conocido una redución hasta algo menos de la mitad. También se redujo la participación relativa, con un 29 por 100 de trabajadores efectivamente participantes sobre los convocados en todos los conflictos (6 puntos menos que en 2014, y una cifra de nuevo similar a la correspondiente a 2013, del 27,4 por 100), ya que, aunque fue menor el volumen de plantilla total del conjunto de centros de trabajo afectados por convocatorias de huelga, la cifra de trabajadores participantes se redujo en mayor medida. La media de trabajadores participantes por conflicto (277), por su parte, fue casi idéntica a la de 2014 (279), pero cabe recordar que en ese año se redujo un 38 por 100 con respecto a 2013. La repercusión efectiva del conjunto de las convocatorias de huelga también se moderó, quedando implicado un 84 por 100 de los centros de trabajo sobre el total de centros convocados (15 puntos menos que en 2014), y un 91,7 por 100 de los trabajadores (7 puntos menos).

Volvió a disminuir el volumen de jornadas no trabajadas

La dimensión económica de las huelgas realizadas en 2015 se redujo de nuevo de forma significativa. Aquellas supusieron 497.483 jornadas no trabajadas (cuadro II-51), un 19,8 por 100 menos que en 2014, que a su vez había registrado una disminución del 43,5 por 100 con respecto al año anterior. La media de jornadas no trabajadas por conflicto, 809, fue similar a la de 2014 (798), y estuvo de nuevo muy por debajo de la correspondiente a 2013 (1.107).

La disminución de las huelgas en 2015 fue muy visible, en términos absolutos, en las de ámbito de empresa. Las 604 huelgas de este ámbito en 2015 (cuadro II-52) supusieron 143 menos que en el año anterior, aunque explicaron también en cifras

CUADRO II-51. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

				Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Número	Plantilla	Número	Plantilla
2005	669	331.334	758.854	42.055	1.454.336	21.975	967.740
2006	779	499.240	927.402	130.298	1.504.155	108.232	1.201.288
2007	751	492.150	1.182.782	45.235	1.429.204	41.625	1.279.684
2008	810	542.508	1.508.719	581.350	5.860.468	74.128	1.229.000
2009	1.001	653.483	1.290.852	105.830	1.502.572	73.026	1.150.049
2010	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110
2013	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650
2014	777	217.047	620.568	7.666	618.478	7.575	614.792
2015	615	170.528	497.483	4.939	588.359	4.153	539.818

Nota: en 2010 no se recogen los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. En 2012 no se recogen los datos relativos a las dos huelgas generales de ámbito nacional. En todos los casos porque la Estadística no ha recibido datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio.
Fuente: MEYSS, *Estadística de huelgas y cierres patronales*. Datos de enero-diciembre de 2015.

absolutas las mayores caídas en cuanto a trabajadores participantes y jornadas no trabajadas; pero, en términos relativos, la reducción fue aún más acentuada en las de ámbito de sector: así, mientras las de empresa se redujeron un 19 por 100, las de ámbito sectorial lo hicieron el 63 por 100, lo que se tradujo en disminuciones relativas también más acentuadas en cuanto a trabajadores participantes y jornadas no trabajadas en el conjunto de estas últimas (–52 y –70 por 100, respectivamente).

Los conflictos con huelga disminuyeron en el sector privado (166 huelgas menos, 23,7 por 100), al igual que sucediera en 2014, pero no en el sector público, donde, a diferencia de ese año, aumentaron ligeramente (4 huelgas más, el 5 por 100) (cuadro II-52). Las 71 huelgas llevadas a cabo en este arrojaron unas cifras medias por conflicto bastante mayores que en el privado, tanto en participantes como en jornadas no trabajadas, lo que puede guardar relación con la repercusión de algunos conflictos como, entre otros, el de Correos. Y es que la mayor reducción, en cifras absolutas y en porcentaje, de trabajadores y jornadas no trabajadas, se dio en las huelgas que tuvieron lugar en el sector privado de la economía. El sector público también vio reducirse esos parámetros, a pesar del mencionado aumento en cuatro del número de huelgas, pero muy levemente.

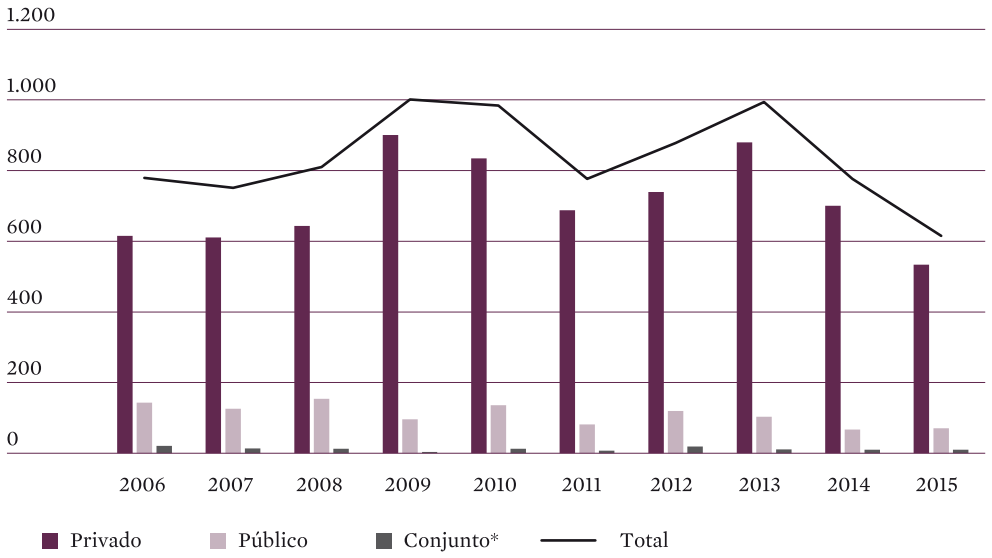
Con todo, en los dos últimos años se observa una contención en el número de conflictos por huelga, que en el sector privado es fruto de una clara reducción, pero que también es visible en el sector público (gráfico II-23).

CUADRO II-52. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DISTINTOS ÁMBITOS, 2015

	Huelgas		Trabajadores participantes		Jornadas no trabajadas	
Conceptos	Valores absolutos	Var. absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Var. absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Var. absolutas sobre igual periodo año anterior
Huelgas desarrolladas	**615**	**–162**	**170.528**	**–46.519**	**497.483**	**–123.085**
Ámbito funcional						
Empresa	604	–143	157.278	–32.097	478.218	–78.007
Sector	11	–19	13.250	–14.422	19.265	–45.078
General	—	—	—	—	—	—
Ámbito institucional						
Sector privado	534	–166	100.603	–42.965	384.437	–109.826
Sector público	71	4	65.854	–1.223	108.074	–4.320
Sector privado y público conjuntamente	10	—	4.071	–2.331	4.972	–8.939
Ámbito sectorial						
Agrario	5	–3	185	–10.634	1.489	–10.576
Industria	253	–26	53.581	–3.322	225.464	–73.210
Construcción	19	–9	422	–2.202	5.866	–3.343
Servicios	338	–124	116.340	–30.361	264.664	–35.956

Fuente: MEYSS, *Estadística de huelgas y cierres patronales.*

GRÁFICO II-23. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2006-2015
(Número de conflictos)



* Huelgas desarrolladas en el sector privado y público conjuntamente.
Fuente: MEYSS, *Estadística de huelgas y cierres patronales,* y elaboración propia.

Caída más pronunciada de las huelgas en la construcción y los servicios

El sector servicios, con 338 conflictos (cuadro II-52), concentró el 55 por 100 de las huelgas totales de 2015, mientras que la industria, con 253, aglutinó el 41 por 100 (en 2014 representaron, respectivamente, el 59 y el 36 por 100). Sin contar el sector agrario, donde la conflictividad por huelgas en 2015 fue marginal, las mayores reducciones se produjeron en la construcción (–32 por 100), que solo supuso el 3 por 100 de las huelgas totales, y en los servicios (–26,8 por 100). La industria, que en 2014 había protagonizado el mayor descenso en número de conflictos, registró en 2015 un 9,3 por 100 menos de estos. La menor repercusión laboral de las huelgas, en términos relativos, fue de nuevo más acentuada en la construcción, donde los participantes disminuyeron el 84 por 100 (2.202 menos), aunque el peso de este sector en las huelgas totales es escaso, como se ha mencionado, y en los servicios (30.361 participantes menos, el 20,7 por 100). La mayor reducción de su repercusión económica se dio también, en términos relativos, en la construcción (–36 por 100 en jornadas no trabajadas), seguida de la industria (–24,5 por 100) y de los servicios (–12 por 100), si bien fue la industria la que concentró el mayor volumen de reducción en términos absolutos, con 73.210 jornadas no trabajadas menos, seguida del sector servicios.

Por actividades, considerando las divisiones de actividad de la CNAE que registraron un volumen de jornadas no trabajadas por huelgas superior a 15.000, las que

registraron una mayor repercusión de los conflictos en términos económicos fueron las de fabricación de vehículos a motor (118.915 jornadas no trabajadas), actividades postales y de correos (79.741), metalurgia (29.294), servicios a edificios y jardinería (22.831), fabricación de maquinaria y equipo (19.695), Administración pública (19.666), telecomunicaciones (17.754), transporte terrestre y por tubería (17.565); la industria de la alimentación, que fue la actividad con mayor número de jornadas no trabajadas por huelgas en 2014 (más de 90.000), registró en 2015 un volumen muy inferior (15.525). Nueve divisiones de actividad, por tanto, concentraron más de dos tercios (el 68,5 por 100) de todas las jornadas no trabajadas por huelgas en 2015.

Por territorios, el 92 por 100 de todas las huelgas se produjo en seis comunidades autónomas: País Vasco (154), Cataluña (125), Galicia (83), Andalucía (75), Madrid (71) y Comunidad Valenciana (57), aunque en todas ellas, a excepción de la última, se dio una significativa disminución del número de conflictos.

Los motivos de las huelgas realizadas en 2015 muestran una contracción de los conflictos en los dos grandes apartados en que los clasifica la Estadística, tanto los de carácter laboral como los no estrictamente laborales. Los primeros motivaron 572 huelgas[206], con una disminución del 16,1 por 100 respecto al año anterior. Dentro de estos, la mayor reducción correspondió a las huelgas vinculadas al proceso de negociación colectiva, que fueron 148 (un 31,8 por 100 menos), y en las que los participantes (48.470) se redujeron (–17,5 por 100) como también lo hicieron las jornadas no trabajadas por esos motivos (101.880, un 30 por 100 menos); se mantuvieron prácticamente invariadas (en 53, solo un conflicto menos) las motivadas por la organización, sistemas de trabajo y reestructuración de empresas, y descendieron también hasta las 371 (un 9,7 por 100 menos) las correspondientes a otros motivos dentro de los de carácter laboral.

Disminución más pronunciada de las derivadas del proceso de negociación colectiva y de las motivadas por medidas de política socioeconómica

De las huelgas basadas en motivos no estrictamente laborales, que descendieron a 43 (un 54,7 por 100 menos), las motivadas por el anuncio o aplicación de medidas de política económica y/o social se redujeron a 17 (un 63,8 por 100 menos), con una participación un 79 por 100 menor y una repercusión en jornadas no trabajadas un 63 por 100 menor; por su parte, las huelgas basadas en motivos de solidaridad fueron cinco (un 77 por 100 menos).

2.4.2. Solución autónoma de los conflictos

Las relaciones laborales tienen uno de sus pilares en la configuración y el desarrollo del sistema de resolución de los conflictos laborales diseñado y gestionado por

206. MEYSS, *Estadística de huelgas y cierres patronales* (datos proporcionados para la elaboración de esta Memoria).

la autonomía colectiva de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La puesta en marcha de un sistema de estas características de ámbito estatal tuvo su origen en la firma, en enero de 1996, del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de los Conflictos Laborales (ASEC) por parte de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, de la que ahora se cumplen dos décadas. Con ella, y la posterior firma del Acuerdo tripartito por el que el gobierno se comprometía a dotar el adecuado respaldo financiero, se creó el marco orgánico y de procedimientos para proporcionar cauces de solución, mediante la mediación y el arbitraje laborales, de los conflictos colectivos de trabajo desde la primacía de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

El consenso en torno a dicho sistema se generó ante la convicción generalizada de que el modelo español de relaciones laborales adolecía de un excesivo grado de judicialización de los conflictos, junto a un papel también intenso de la Administración en los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje. Con todo, un objetivo fundamental de la creación y puesta en marcha del sistema radicaba en el refuerzo de la propia autonomía colectiva en ámbitos clave, en un modelo con fuerte tradición de intervención heterónoma en la ordenación de las relaciones laborales.

En el origen de este proceso, junto a los antecedentes de funcionamiento previo de diversos órganos y procedimientos de solución autónoma de los conflictos laborales en varias comunidades autónomas, jugó un papel determinante el diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales representadas en el Consejo Económico y Social, concretado en la elaboración y aprobación de un informe de iniciativa propia que facilitó el Acuerdo bipartito de los interlocutores sociales[207].

Con la entrada en funcionamiento del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), órgano gestor del ASEC, en 1998, el sistema acordado de composición autónoma de los conflictos colectivos laborales incluidos en su ámbito de aplicación se ha desarrollado a lo largo de casi dos décadas en las que han tenido lugar importantes transformaciones económicas, sociales y laborales, además de cambios institucionales y normativos, entre los cuales algunos han supuesto una llamada y una apertura de espacios a los procedimientos de solución autónoma de los conflictos. En este tiempo ha tenido continuidad el diálogo bipartito de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, que han firmado los sucesivos acuerdos para renovar el ASEC de 1996 introduciendo los cambios y adaptaciones necesarios a fin de adecuar el sistema a nuevas necesidades desde la experiencia de su

207. Informe CES 2/1994, *Procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales*. Aprobado en sesión del Pleno de 19 de octubre de 1994, el Informe trazaba un diagnóstico de situación de la solución autónoma de los conflictos laborales y enunciaba los principios básicos de un sistema con vocación de eficacia con los objetivos de reducir la conflictividad y potenciar la autonomía colectiva.

funcionamiento[208], y a los cambios normativos, y se ha mantenido el diálogo tripartito con participación de la Administración en el soporte del mismo.

En esta evolución, el quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos laborales (V ASAC), uno de los dos importantes acuerdos de diálogo bipartito suscritos en 2012 por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, y cuya vigencia termina en diciembre de 2016 si media denuncia de alguno de los firmantes, supuso un salto adelante cualitativo y cuantitativo en el proceso de expansión del sistema, pasando de su consolidación, como objetivo de anteriores etapas, a su generalización al conjunto de las empresas y los trabajadores potencialmente afectados por conflictos colectivos laborales incluidos dentro de su ámbito de aplicación, al sustituirse el modelo de adhesión o ratificación previas por uno de eficacia general y directa del Acuerdo.

El carácter cualitativo del avance que supuso el V ASAC se proyecta, además de en la mencionada generalización de su aplicación, en la ampliación de los tipos de conflictos competencia del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje, entre otros cambios[209]. Por su parte, el impulso cuantitativo dado por el Acuerdo se puede observar en los datos que hablan de una creciente actividad de solución de la conflictividad canalizada a través del SIMA en los últimos años, que se ha visto refrendada en 2015.

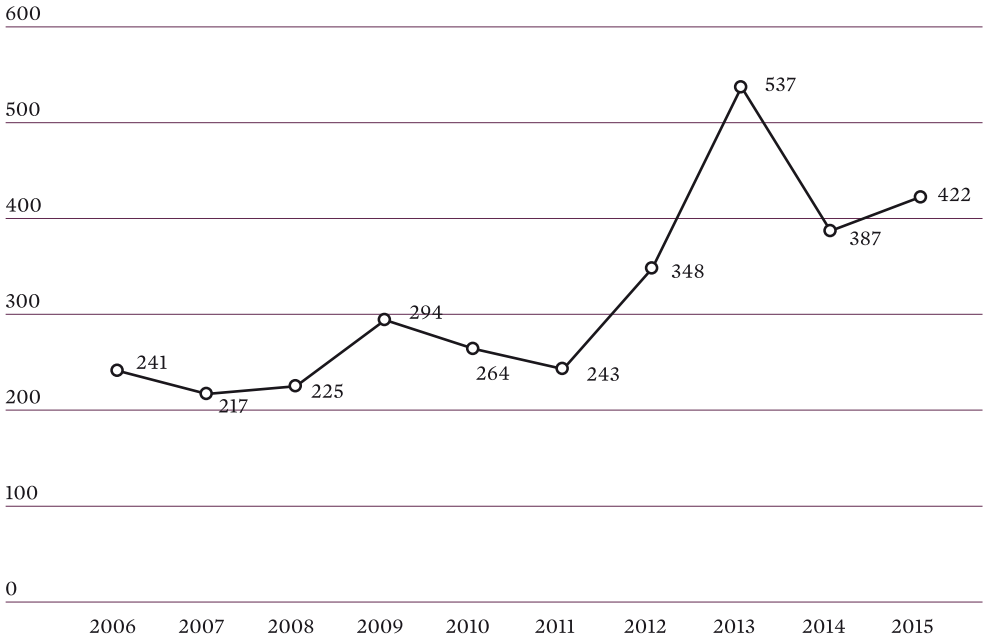
SIMA: más conflictos tramitados en 2015

En 2015 se tramitaron a través del SIMA 422 conflictos, todos ellos a través del procedimiento de mediación, que afectaron a 3.270.871 trabajadores. El número de conflictos tramitados aumentó en 35 (un 9 por 100 más) con respecto a 2014, en un año que muestra una reducción de la conflictividad, mientras que el volumen de trabajadores afectados fue similar (3,3 millones en 2014). Se trata de la segunda mayor cifra de conflictos canalizados ante el órgano gestor del ASAC, en un contexto de menor conflictividad, después del máximo registrado en 2013, en el que concurrieron factores excepcionales relacionados con el fin de la ultraactividad de los convenios, y confirma la tendencia de expansión de la actividad de composición de conflictos dentro del SIMA observada en el periodo reciente (gráfico II-24). Entre 2012 y 2015 la media de conflictos tramitados ante dicho órgano ha sido de 425, frente a una media de 257 en el periodo 2008-2011, un 65 por 100 de incremento entre ambos periodos que refleja tanto el impacto de la eficacia general y directa del V ASAC, como la confianza de empresas y trabajadores en los procedimientos de solución autónoma de los conflictos.

208. Se firmaron, así, en 2001, 2004 y 2009, respectivamente, el II, III y IV ASEC, a los que acompañaban sus reglamentos de funcionamiento (RASEC), y que fueron seguidos cada uno por la firma de los correspondientes acuerdos tripartitos en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales. Por último, el 7 de febrero de 2012 se firmó el quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos laborales (sistema extrajudicial) (V ASAC), y en octubre de ese mismo año el Acuerdo Tripartito sobre solución autónoma de conflictos laborales, entre el gobierno y los interlocutores sociales.

209. Sobre las novedades y alcance del V ASAC, véase Memoria CES 2011 y 2012, capítulo II, apartado 2.4 (*Solución extrajudicial de conflictos laborales)*.

GRÁFICO II-24. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2006-2015



Fuente: SIMA.

Esta expansión en el volumen de conflictividad canalizada a través del SIMA ha tenido como efecto el aumento de la cuota de la conflictividad total correspondiente a su ámbito de competencia que atrae para sus procedimientos, frente a la proporción que canaliza la Administración laboral (Dirección General de Empleo) en ese mismo ámbito. El porcentaje de los conflictos colectivos totales, de efectos superiores a una comunidad autónoma, que se tramitan a través del SIMA ha pasado desde el 65 por 100 en 2011 a ocupar el 92 por 100 en 2015.

En los últimos años, alrededor de uno de cada cuatro conflictos tramitados ha finalizado con un resultado positivo, bien sea un acuerdo en mediación o, con mucha menor frecuencia, un laudo arbitral. En 2015 finalizaron con acuerdo 109 de las 422 mediaciones tramitadas, el 26 por 100 (cuadro II-53), que se eleva al 29 por 100 si solo se consideran los procedimientos que se tramitaron totalmente (excluyendo los finalizados con otros resultados: intentados sin efecto, archivados o en trámite). Por el contrario, finalizaron sin acuerdo 268 procedimientos, el 64 por 100, que se incrementaron con respecto al año anterior.

Considerando las principales características de los conflictos tramitados (cuadro II-53), la gran mayoría (el 91 por 100) fueron de ámbito de empresa, frente a los de ámbito de sector, siguiendo la pauta de años anteriores con solo leves variaciones de proporción. Los 38 conflictos correspondientes a este ámbito, sin embargo, afectaron al 72 por 100 de los trabajadores totales implicados (77 por 100 en 2014).

CUADRO II-53. CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	2013		2014		2015		2013		2014		2015	
					Conflictos						Trabajadores	
	537		387		422		4.129.486		3.333.155		3.270.871	
Conceptos	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**
Ámbito												
Empresa	491	91	364	94	384	91	1.043.896	25	778.400	23	910.197	28
Sector	46	9	23	6	38	9	3.085.590	75	2.554.755	77	2.360.674	72
Tipo de conflicto												
Interpretación/Aplicación	378	70,39	278	72	310	74	2.788.927	68	2.871.480	86	2.326.835	71
Huelga	100	18,62	79	20	84	20	731.490	18	234.292	7	524.237	16
Bloqueo negociación	18	3,35	4	1	10	3	414.867	10	115.920	3	360.691	11
Servicios seguridad y mantenimiento	1	0,19	–	–	–	–	6.844	0	–	–	–	–
Periodo de consultas	24	4,47	14	4	5	1	33.198	1	14.272	0	2.408	0
Controv. C. Paritaria	1	0,19	–	–	–	–	–	0	–	–	–	–
Impugnación convenio colectivo	5	0,92	5	1	9	2	143.335	3	91.750	3	47.700	1
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	–	–	5	1	2	0	–	–	5.292	0	7.250	0
Inaplicación del CC (descuelgue)	9	1,68	2	1	2	0	7.921	0	149	0	1.750	0
Discrepancias periodo consulta 44,9	1	0,19	–	–	–	–	2.904	0	–	–	–	–
Procedimiento												
Mediación	531	99	383	99	422	100	4.123.666	100	2.527.423	76	3.270.871	100
Arbitraje	6	1	4	1	–	–	5.820	0	805.732	24	–	–
Resultados												
Acuerdos	127	24	105	27	109	26	603.837	15	634.045	19	682.506	21
Laudos arbitrales	5	1	2	1	–	–	2.916	0	55.732	2	–	–
Sin acuerdo	332	62	240	62	268	64	3.163.573	77	1.750.429	53	2.243.985	69
Otros	73	13	37	10	45	10	359.160	9	141.629	4	344.380	11

Nota: otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

Por grandes sectores, el mayor número de conflictos correspondió a servicios, que acumuló el 73 por 100 del total, con las actividades de *contact center,* servicios financieros, empresas de consultoría y transporte aéreo como las de más peso (16, 10, 6 y 5 por 100 del total de conflictos, respectivamente), seguidos de la industria, con el 24 por 100, y dentro de esta las del metal, y alimentación y bebidas (8 y 4 por 100 del total, respectivamente).

En la resolución de los conflictos a través de los procedimientos del SIMA predomina la conflictividad de naturaleza jurídica, los conflictos de interpretación o aplicación de norma, convenio colectivo, pacto o acuerdo de empresa, etc.[210], que en 2015 aumentaron hasta 310 (278 en 2014), el 74 por 100 de todos los tramitados, y afectaron al 71 por 100 de los trabajadores, porcentaje este inferior al de 2014 (86 por 100).

Aunque tienen un peso absolutamente menor en el conjunto, también aumentaron los conflictos por bloqueo de la negociación del convenio colectivo; los 10 conflictos de este tipo que se tramitaron en 2015, frente a los 4 de 2014, afectaron a 360.691 trabajadores, más del doble que el año anterior. Los conflictos motivados por la impugnación de convenios colectivos también aumentaron, si bien afectaron a algo menos de la mitad de trabajadores. Por su parte, perdieron ritmo los conflictos motivados por discrepancias en los periodos de consultas asociados a las decisiones de regulación de empleo, que fueron solo 5 (el 1 por 100 del total) y afectaron a una cifra bastante menor de trabajadores que en anteriores años.

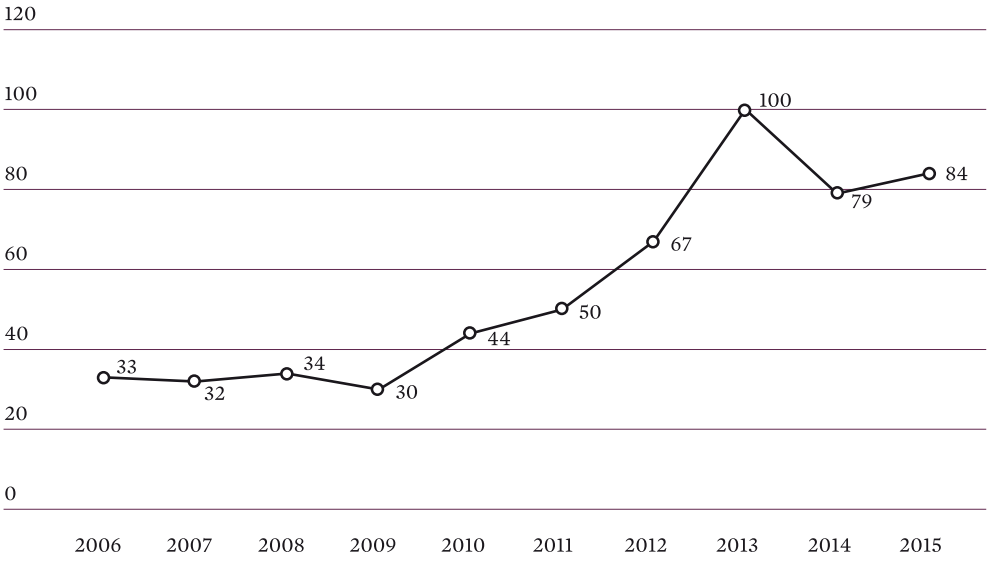
Es destacable, de nuevo, la tendencia que se observa en los conflictos tramitados con carácter previo a la convocatoria de huelga (gráfico II-25). En 2015 aumentaron hasta 84 conflictos que afectaron a 524.237 trabajadores, marcando la segunda mayor cifra de la serie solo por detrás de los 100 de 2013, en que ya se ha mencionado que concurrieron factores singulares. Desde 2010, el peso de este tipo de conflictos en el total escaló hasta situarse en los años siguientes en torno al 20 por 100 de todos los tramitados, mostrando la confianza de las partes hacia estos procedimientos de composición. Además, la eficacia general y directa del V ASAC determina que todas las empresas y sectores deben acudir a sus procedimientos, cuando el conflicto sea de la competencia del SIMA, con el fin de intentar un acuerdo que evite la huelga. Este resultado se alcanzó en 16 conflictos, el 19 por 100 de los tramitados correspondientes a este tipo.

Más conflictos por reclamaciones salariales y de jornada, menos por procesos de reestructuración y reclamación de derechos sindicales

Dentro de los aspectos de las relaciones de trabajo que fueron objeto de los conflictos planteados ante el SIMA en 2015, destaca el repunte en las controversias en materia salarial, después de la drástica reducción que experimentaron en 2014 y aunque estuvieron todavía en un nivel inferior al periodo 2011-2013, así como la tendencia de aumento en las reclamaciones sobre jornada y tiempo

210. V ASAC (art. 4.1.a) en relación con la Ley Reguladora de la jurisdicción social (art. 153.1).

GRÁFICO II-25. PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS POR EL SIMA PREVIOS A LA HUELGA, 2006-2015



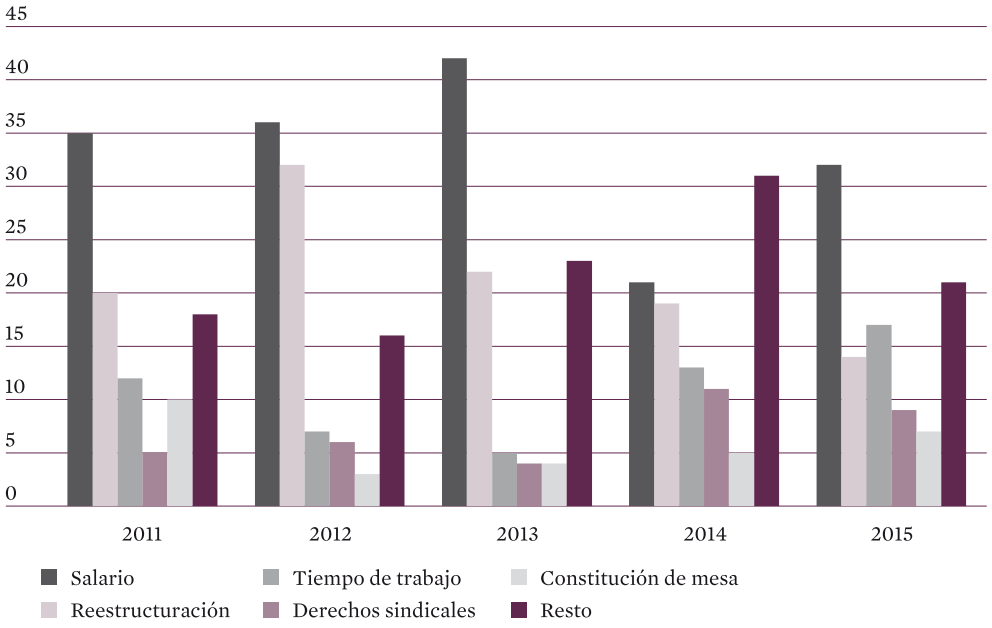
Fuente: SIMA.

de trabajo, que han crecido significativamente en los dos últimos años, mientras que los conflictos derivados de decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo, aun manteniendo cifras significativas, volvieron a disminuir, por tercer año; y también fueron menos, pero también en cifras significativas, las controversias por reclamación de derechos sindicales (gráfico II-26).

Las reclamaciones salariales, que un año más fueron las más numerosas, motivaron 134 (el 32 por 100 del total) de los conflictos presentados ante el SIMA en 2015, con un incremento del 63 por 100 sobre el año anterior[211]. Las más frecuentes (53 procedimientos, el 40 por 100 de todas las salariales) fueron controversias derivadas de las retribuciones del trabajador, como salario variable o sistemas de incentivos, que afectaron a 87.897 trabajadores; fueron seguidas a distancia por las derivadas de los incrementos, revisiones e inaplicaciones salariales (18 expedientes, el 13 por 100 de las materias salariales), que afectaron, sin embargo, a una cifra mayor de trabajadores (93.421). Estas últimas tuvieron un peso creciente y acusado dentro del conjunto de las reclamaciones salariales hasta 2013, en que alcanzaron el 57 por 100 de las mismas. Aunque inferiores en cuanto a número de expedientes (18), las reclamaciones sobre otros beneficios sociales (comedores sociales, descuentos en compras, etc.) fueron las que afectaron al mayor número de trabajadores en este ámbito material: 100.171; otras fueron suscitadas en materia de complementos vinculados al puesto de trabajo

211. Según datos del SIMA, *Memoria de Actividades 2015,* de donde proceden los datos que siguen.

GRÁFICO II-26. MATERIAS IMPLICADAS EN LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA
(Porcentaje de cada materia sobre el total en cada año)



Fuente: SIMA, *Memoria de actividades*, y elaboración propia.

(14 expedientes, que afectaron a 41.146 trabajadores) o lo fueron por impagos y retrasos (16 expedientes, con 22.179 trabajadores afectados).

Las reclamaciones sobre jornada y tiempo de trabajo, por su parte, motivaron 72 procedimientos de mediación (el 17 por 100 de todos los conflictos, con un aumento del 41 por 100 sobre 2014), y en su mayoría consistieron en reclamaciones sobre la determinación, la distribución y otros aspectos de la jornada de trabajo (36 procedimientos, que afectaron al mayor número de trabajadores: 230.721). Los procesos de reestructuración y regulación de empleo, que en 2014 fueron la segunda causa en importancia, motivaron 57 conflictos ante el SIMA (el 14 por 100) y, en su mayor parte, correspondieron a despidos colectivos (26 procedimientos, con 35.493 trabajadores afectados) y a modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo (16 procedimientos, que afectaron a 6.123 trabajadores). La reclamación de derechos sindicales motivó 40 conflictos, la mitad de ellos por derechos de los representantes de los trabajadores (20 procedimientos que afectaron a 75.738 trabajadores), seguidos de reclamaciones de derechos de información y consulta (10 conflictos, que afectaron a 29.400). Por último, otros motivos de mediación estuvieron ligados a las mesas y comisiones de los convenios (29), fundamentalmente conflictos de ámbito sectorial con afectación a un amplio número de trabajadores; huelgas por discrepancias en la negociación

de cuestiones salariales (16, que afectaron a 148.184 trabajadores) o de tiempo de trabajo (4), contratación (19), o impugnación de acuerdos y controversias sobre el ámbito y la concurrencia de convenios (17, con 60.991 trabajadores afectados), entre otras.

En 2015 se presentaron 4.372 conflictos colectivos ante el conjunto de los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico, que en total afectaron a 1,7 millones de trabajadores y a casi 60.000 empresas (cuadro II-54). La práctica totalidad de los conflictos presentados se canalizaron a través de procedimientos de conciliación-mediación, correspondiendo 30 de ellos a arbitrajes (más de la tercera parte resueltos ante el TLC de Cataluña).

Nueva disminución en 2015 de los conflictos tramitados por los órganos de solución autónoma de ámbito autonómico

Los conflictos colectivos presentados ante estos órganos se redujeron con respecto a 2014 (–9,9 por 100), y más pronunciadamente con respecto a 2013, un año en el que concurrieron circunstancias excepcionales vinculadas al efecto de los cambios normativos que se introdujeron en 2012 en relación con el final de la vigencia ultraactiva de los convenios colectivos denunciados con

CUADRO II- 54. CONFLICTOS COLECTIVOS PRESENTADOS ANTE LOS ÓRGANOS DE ÁMBITO AUTONÓMICO, 2015

Comunidad autónoma (Org. gestor)	Núm. conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados (en miles)	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						Núm.	%		
Andalucía (SERCLA)	856	855	1	243,4	9.172	257	39,7	391	151
Aragón (SAMA)	124	122	2	51,8	1.518	49	46,2	57	16
Asturias (SASEC)	110	110	0	31,1	1.628	31	30,1	72	7
Baleares (TAMIB)	56	56	0	n.d.	n.d.	14	26,9	38	4
Canarias (TLC)	161	161	0	54,3	n.d.	31	23,7	100	30
Cantabria (ORECLA)	121	121	0	29,8	633	28	26,2	79	14
C. y León (SERLA)	243	243	0	93,9	6.682	83	41,1	119	41
C.-La Mancha (J. Arbitral)**	217	214	3	50,3	792	78	45,4	94	45
Cataluña (TLC)	704	693	11	195,5	879	292	48,5	309	92
Extremadura (SERMAE)	48	47	1	14,1	561	24	63,2	14	7
Galicia (CRL-AGA)	70	67	3	29,3	739	30	79,0	8	32
Madrid (Inst. Laboral)	675	675	0	509,3	19.139	177	32,3	371	127
Murcia (ORCL)	105	105	0	106,6	10.110	35	48,0	38	32
Navarra (TLN)	25	25	0	7,4	225	5	20,0	20	0
País Vasco (PRECO)	541	538	3	185,6	n.d.	124	26,6	343	71
La Rioja (TLR)	12	11	1	2,7	225	1	12,5	7	3
Com. Valenciana (TAL)	304	299	5	134,1	7.644	61	23,8	195	43
Total	**4.372**	**4.342**	**30**	**1.739**	**59.947**	**1.320**	**36,9**	**2.255**	**715**

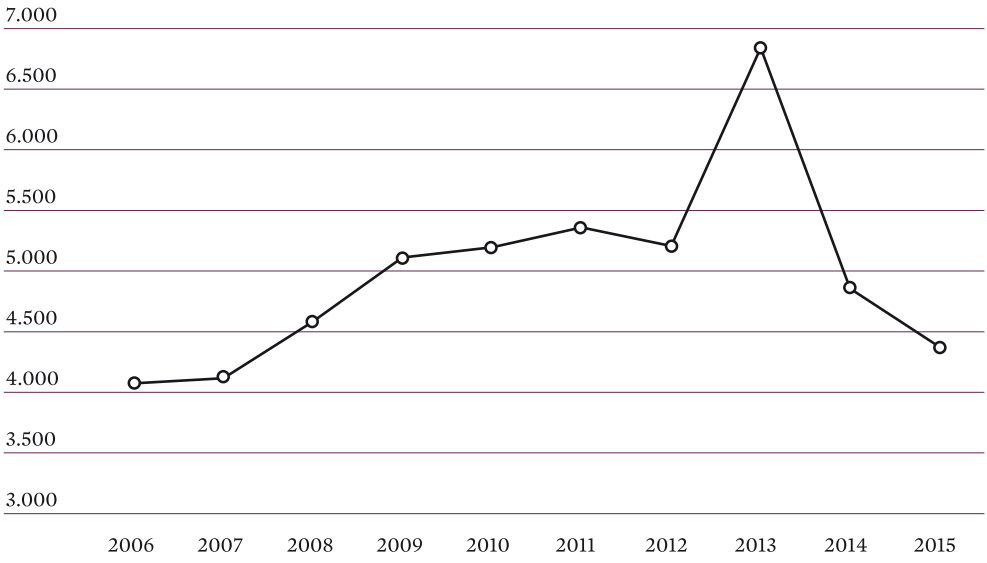
* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.
** Los datos de trabajadores y empresas afectadas de Castilla-La Mancha corresponden solo a conflictos colectivos cerrados.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los distintos órganos autonómicos.

anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2012[212]. Los siete órganos de resolución autónoma de conflictos colectivos laborales que gestionaron un volumen de conflictos superior a los 200: Andalucía (SERCLA), Castilla y León (SERLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (TLC), Comunidad de Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO) y Comunidad Valenciana (TAL) sumaron 3.540 conflictos, el 81 por 100 de todos los presentados en 2015 en los ámbitos autonómicos, y en todos ellos el número de conflictos presentados disminuyó con respecto a 2014.

El volumen de conflictos colectivos presentados en 2015 ante el conjunto de los órganos autonómicos se situó, así, en niveles más cercanos a los años 2007 y 2008, después de un quinquenio (2009-2013) en el que la conflictividad colectiva planteada ante ellos superó todos los años los 5.000 conflictos (gráfico II-27). No obstante, se trata en todo caso, y un año más, de un volumen considerable de controversias colectivas canalizadas a través de órganos y procedimientos diseñados y gestionados por la autonomía colectiva de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los respectivos ámbitos, que afectó a una amplia cifra de trabajadores y de empresas.

Y cuya positiva repercusión se pone especialmente de relieve a la vista del nivel de efectividad de los procedimientos de conciliación-mediación seguidos. En efecto,

GRÁFICO II-27. EVOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD ANTE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE SOLUCIÓN, 2006-2015*



* Conflictos colectivos presentados (conciliaciones-mediaciones colectivas y arbitrajes).
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los distintos órganos autonómicos.

212. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.4.2.

considerando los resultados alcanzados, 1.320 procedimientos, el 36,9 por 100 de los tramitados efectivamente en 2015[213], finalizaron con un acuerdo que puso fin al conflicto. Dicha proporción global, no obstante, no puede ocultar que encierra significativas diferencias entre los distintos órganos de resolución autonómicos, por una parte, y, por otra, que supone una disminución con respecto a los resultados de años anteriores (si se descuenta 2013, en el que se dieron determinadas circunstancias que lo hacen atípico en la solución autónoma de conflictos laborales, como se ha mencionado): alrededor de 3 puntos menos con respecto a 2014 y 2012.

Por último, además de los conflictos colectivos tramitados, los órganos de composición de ámbito autonómico que tienen competencias en la resolución de conflictos individuales, tramitaron 26.072 expedientes de este tipo en 2015, una cifra también inferior a la correspondiente a 2014 que confirma el freno en el crecimiento que habían experimentado en años anteriores[214]. La práctica totalidad de estas controversias (99 por 100) se concentraron en cinco de esos órganos: Aragón (6.889), Baleares (10.495), Cantabria (4.755), Navarra (2.839) y La Rioja (933).

Conciliaciones y mediaciones en instancias administrativas

Disminuyeron de nuevo las conciliaciones y mediaciones

En 2015 se intentaron ante los correspondientes órganos administrativos de MAC 413.802 conciliaciones individuales, 462 colectivas y 147 mediaciones (cuadro II-55). La conflictividad de alcance individual reflejada en los intentos de conciliación se redujo de nuevo en 2015 (–10,2 por 100), tras los incrementos de la misma en los años inmediatamente anteriores, si bien todavía se situó por encima de los 400.000 expedientes, cifras superiores a las de los últimos años del periodo precrisis. Del total de conciliaciones individuales, el 28,6 por 100 se resolvió con avenencia, frente al 37 por 100 en las que no se alcanzó acuerdo y el 34,3 por 100 que tuvo otras formas de terminación. Cabe destacar que la reducción del volumen de conciliaciones individuales se debió, sobre todo, a las que finalizaron sin avenencia (–12,4 por 100) o por otras formas (intentadas sin efecto o archivadas: –14 por 100), mientras que las acabadas con avenencia solo se redujeron levemente (–1,6 por 100).

Por su parte, las conciliaciones colectivas se volvieron a reducir también, y más acusadamente (–26,6 por 100) hasta 462, la cifra más baja de los últimos diez años, y de ellas solo el 6,3 por 100 finalizó con avenencia, lo que pone de manifiesto la prevalencia de su finalidad como trámite preprocesal. Los procedimientos de mediación

213. Descontando, por tanto, otras formas de terminación de los procedimientos (intentadas sin efecto o archivadas) o los que seguían en trámite al acabar el año.

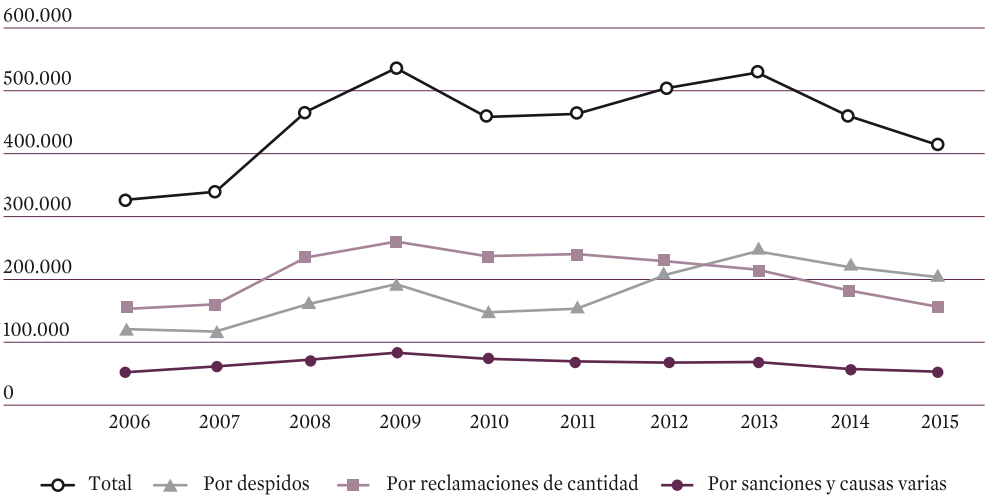
214. En 2014 se presentaron 27.403 expedientes de conciliación de carácter individual. No se ha dispuesto del dato correspondiente a Andalucía, que en 2014 tramitó 412 intentos de solución en conflictos individuales (el 1,5 por 100 del total).

CUADRO II-55. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
Años	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Mediaciones
2006	326.436	67.500	93.257	165.679	624	47	373	204	108
2007	339.440	62.106	97.619	179.715	551	35	342	174	83
2008	466.404	67.384	135.669	263.351	534	36	353	145	76
2009	536.194	71.719	150.095	314.380	1.097	63	431	603	91
2010	458.479	56.044	135.265	267.170	1.275	103	479	693	48
2011	463.300	57.028	150.526	255.746	1.708	137	656	915	54
2012	504.249	94.441	198.464	211.344	806	119	563	124	48
2013	529.067	127.013	194.740	207.314	753	32	522	199	189
2014	460.609	120.399	174.987	165.223	629	55	429	145	170
2015	413.802	118.481	153.287	142.034	462	29	349	84	147

* Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MEYSS, *Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.*

GRÁFICO II-28. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN, 2006-2015



Fuente: MEYSS, *Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.*

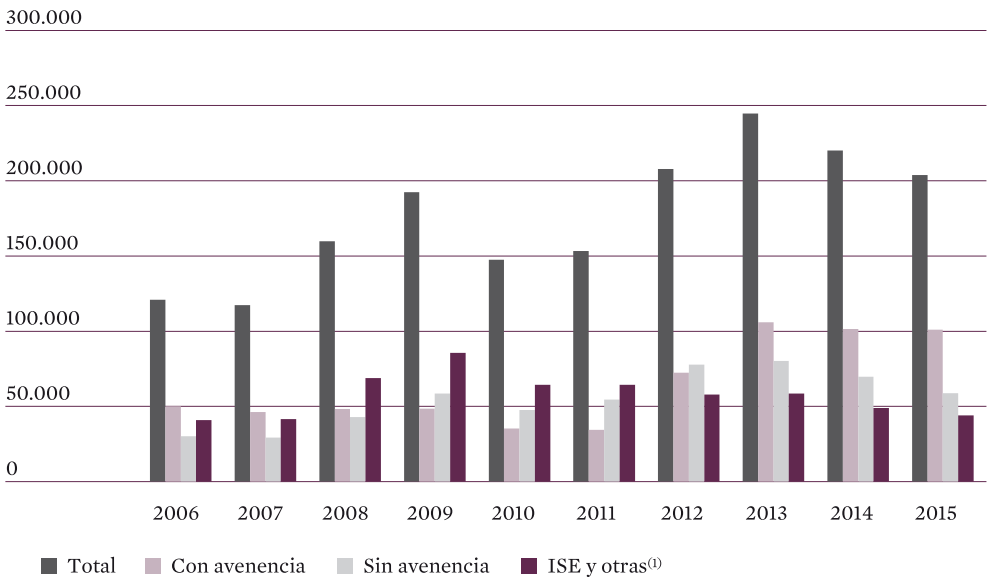
también disminuyeron por segundo año (–13,5 por 100), aunque las 147 tramitadas todavía marcaron una cifra relativamente alta. En conjunto, la conflictividad de alcance colectivo que reflejan las conciliaciones colectivas y las mediaciones se contrajo apuntando tanto a un posible trasvase de procedimientos hacia el SIMA y otros órganos autónomos de resolución, como a una reducción de la litigiosidad consistente con el panorama general de la conflictividad en el año en otros ámbitos.

Los motivos más frecuentes de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC volvieron a corresponder en 2015 a los despidos, seguidos de las reclamaciones de cantidad, después de que en 2013 se invirtiera el predominio que habían venido teniendo estas en los años anteriores (gráfico II-28). El descenso que se aprecia en el volumen de las conciliaciones individuales desde 2014 se ha debido a la caída en todas las causas, más pronunciadamente en las de reclamación de cantidad, que venían descendiendo desde antes, y en las de despidos.

En cuanto a las conciliaciones individuales por despidos, como ya se ha anticipado, se redujeron de nuevo en 2015 (–7,4 por 100), pero todavía se mantuvieron en una cifra superior a los 200.000 expedientes (gráfico II-29). Y cabe destacar, al igual que se anticipara respecto del total de las conciliaciones individuales, que en el caso de las motivadas por despidos la disminución se produjo por la bajada de las terminadas sin avenencia y las finalizadas de otros modos, puesto que las conciliaciones por despidos terminadas con avenencia se mantuvieron prácticamente igual (101.058).

Esta evolución, en 2015, de las conciliaciones individuales por despidos terminadas con avenencia determinó que se elevara la proporción que representan en el total hasta suponer ya casi la mitad (49,6 por 100) (gráfico II-30), 27 puntos más que en 2011.

GRÁFICO II-29. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, SEGÚN RESULTADO



(1) Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.
Fuente: MEYSS, *Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.*

GRÁFICO II-30. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO CON AVENENCIA, 2006-2015
(Porcentaje de las terminadas con avenencia sobre el total)



Fuente: MEYSS, *Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.*

2.5. TUTELA JUDICIAL Y CONTROL ADMINISTRATIVO

2.5.1. Actividad de la Jurisdicción social

En 2015 hay que mencionar determinadas modificaciones en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS)[215], que cumplió su cuarto año completo de aplicación. Así, cabe señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, en su disposición final tercera, modifica determinados preceptos de la LRJS (arts. 64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117) con el objetivo de adecuar la norma procesal laboral a las novedades introducidas por ella. Entre las modificaciones incluidas destaca la relativa a que la misma no contempla en su título V, referido a la revisión de los actos en vía administrativa, las reclamaciones previas a la vía laboral (y civil), reguladas en el título VIII —artículos 120 y siguientes— de la vigente Ley 30/1992, de forma que quedan suprimidas (las reclamaciones previas en materia de prestaciones de Seguridad Social se mantienen). Ello es debido, según la exposición de motivos de la norma, por un lado, a la voluntad de la misma de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponen una carga que dificulta el ejercicio

215. El CES emitió dictamen sobre la misma. Véase Dictamen 11/2010, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción social.

de sus derechos y, por otro, a la escasa utilidad práctica que han demostrado tener —hasta la fecha— dichas reclamaciones previas en vía laboral (y civil).

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 364.356 asuntos, 7.929 más que en 2014, es decir un 2,2 por 100 más que en el año anterior (cuadro II-56). En 2015 se registró un volumen de asuntos judiciales resueltos en niveles similares a años anteriores del periodo 2009-2014, aumentando algo más dicho año, con respecto al año anterior, pero todo el incremento se debió a los litigios en materia de Seguridad Social. Por el contrario, disminuyeron los demás tipos de litigios, tanto los colectivos como los individuales, y dentro de estos últimos a causa del descenso de los de despido.

Descendieron los conflictos colectivos y los individuales derivados del contrato de trabajo

En efecto, cabe señalar especialmente que en 2015 los litigios en materia de Seguridad Social experimentaron un ascenso de 13.876 asuntos con respecto al año anterior (un 17,4 por 100 más que en 2014). Ello fue debido al incremento que sufrieron los asuntos resueltos en materia de afiliación, alta, baja y cotización (un 20,9 por 100); prestaciones (17,7 por 100), y accidente de trabajo y enfermedades profesionales y prevención de riesgos laborales[216] (3,7 por 100).

Hay que apuntar que en 2014 los litigios en materia de Seguridad Social habían experimentado también un ascenso con respecto a 2013 (de un 7,2 por 100)[217].

CUADRO II-56. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2005-2015
(Por tipo de asunto)

Años	Total(1)	Conflictos colectivos(1)	Conflictos individuales(1)		Seguridad Social(1)
			Totales	Despidos	
2005	266.604	2.069	190.417	62.817	74.118
2006	265.806	2.152	188.895	64.422	74.759
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290
2009	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399
2013	354.272	2.920	276.959	119.115	74.393
2014	356.427	3.618	273.057	118.225	79.752
2015	364.356	2.934	267.794	110.092	93.628

(1) Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MEYSS, *Estadística de Asuntos Judiciales Sociales*. Datos enero-diciembre de 2015.

216. En esta materia se incluyen las demandas en que sea parte la Seguridad Social y las entidades gestoras y colaboradoras.

217. Cabe señalar que se viene observando desde 2010 un aumento de los litigios en esta materia, habiendo sido dicho incremento más pronunciado en 2015.

Es necesario recordar que este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia, tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros. Aun así, en este grupo un tercio de los litigios terminó por desistimiento y otras causas. De los 61.618 asuntos resueltos por sentencia en 2015, 36.410 fueron desfavorables al trabajador y 25.208 fueron favorables a este. Un escenario muy similar se observó en 2014.

Tras el notable aumento de los conflictos de naturaleza colectiva experimentado en 2014 (un 23,9 por 100 con respecto a 2013), en 2015 el número de este tipo de conflictos disminuyó considerablemente (–18,9 por 100), situándose en niveles muy similares a los observados dos años atrás (2.934 frente a los 2.920 de 2013). Cabe recordar que están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores y que versen sobre la aplicación e interpretación de una norma, convenio colectivo, pactos o acuerdos de empresa, o de una decisión empresarial de carácter colectivo y las suspensiones y reducciones de jornada previstas en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores que afecten al número de trabajadores establecido en el apartado 1 del artículo 51 de dicho Estatuto, o de una práctica de empresa y de los acuerdos de interés profesional de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como la impugnación de convenios o pactos colectivos[218].

En 2015 la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia (1.405), de las cuales 559 fueron favorables a los trabajadores y 756 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 237 asuntos.

En 2015, al igual que en el año anterior, los conflictos individuales[219] disminuyeron, concretamente un 1,9 por 100, con respecto a 2014. Dentro del volumen de conflictos individuales resueltos, en 2015 el número de asuntos judiciales por despido descendió, como ocurrió también en 2014. Dicho descenso fue más acusado en 2015 (un 6,9 por 100) que en 2014 (un 0,7 por 100).

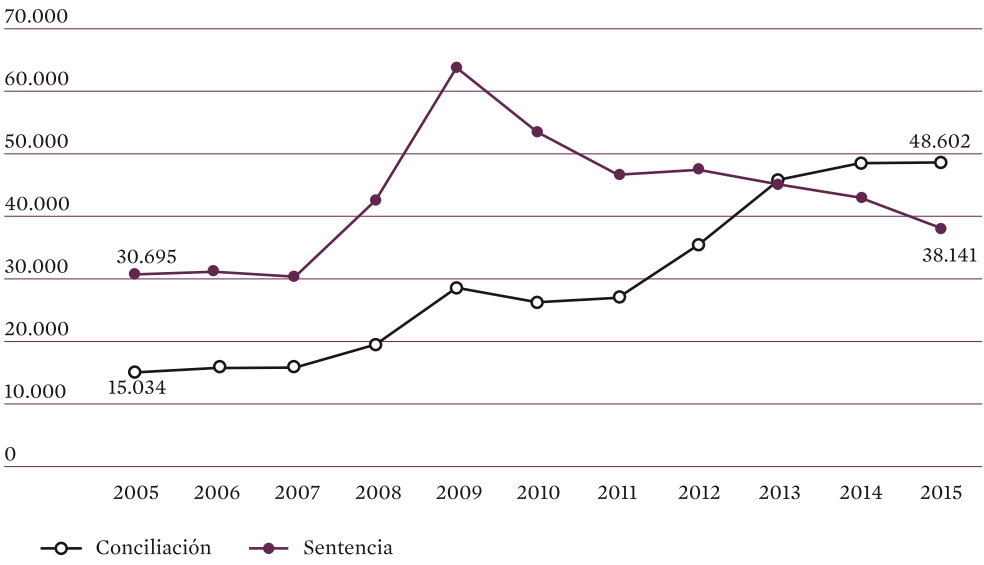
Hay que apuntar que dentro del volumen total de los conflictos individuales resueltos en 2015 (267.794), más de la mitad (157.702) fueron reclamaciones derivadas del contrato de trabajo y el resto estuvieron motivados por despidos (110.092). En 2014 se observó un escenario muy similar.

En 2015, del total de los asuntos judiciales por despido resueltos (110.092), 48.602 se resolvieron por conciliación y 38.141 por sentencia, y entre estas, 24.740 fueron favorables al trabajador frente a 8.285 desfavorables. La tendencia de aumento de los asuntos por despido resueltos por conciliación que se venía observando, con la sola interrupción en 2010, se intensificó en 2012 y 2013 hasta alcanzar a los resueltos por sentencia (2013) y superar a estos en los dos años siguientes (gráfico II-31).

218. Artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

219. Procesos que pueden afectar de manera individual a un trabajador, o en forma plural a un grupo de ellos, pero cada uno afectado singularmente. Los asuntos se refieren a despidos y a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo, que pueden ser de cantidad o de otra índole.

GRÁFICO II-31. ASUNTOS JUDICIALES RESUELTOS POR DESPIDO, 2005-2015
(Por clase de resolución)



Fuente: MEYSS, *Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.*

Finalmente, durante 2015 el número de trabajadores afectados por despidos, 128.228, descendió un 8 por 100 con respecto al año anterior[220]. Cabe recordar que en 2014 el número de trabajadores afectados por despidos también disminuyó (un 2,3 por 100 con respecto a 2013).

2.5.2. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Es necesario comenzar desde el terreno institucional y normativo dando cuenta del nuevo marco regulador que ha introducido la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre la que el CES emitió dictamen[221]. Cabe señalar, en primer lugar, que dicha Ley se inserta en el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno para la racionalización, simplificación y modernización de las Administraciones públicas[222]. El objetivo de la Ley, la cual viene a derogar la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es configurar un nuevo modelo de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo mejor adaptado al marco autonómico territorial

220. Dado que el conflicto individual puede afectar a un trabajador o a un grupo de ellos, el volumen de asuntos judiciales por despidos es inferior al de los trabajadores afectados.

221. Dictamen 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

222. Dichas medidas se abordan fundamentalmente en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

que permita el mantenimiento de un servicio público eficaz con estructuras estables en materia de lucha contra el fraude. Este modelo se configura sobre uno de los pilares que introduce la norma, la creación de un organismo autónomo estatal (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social) que permitirá al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuar en régimen de descentralización funcional, contando con la participación de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

Asimismo, cabe señalar que con el fin de consolidar y reforzar la presencia de las comunidades autónomas en el Sistema de Inspección, la Ley instituye la Autoridad Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En el ámbito de las relaciones entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, la norma legal establece mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos, mediante la instauración de Comisiones Operativas Autonómicas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se basan en la interlocución permanente en la esfera territorial entre la Inspección y las Administraciones públicas titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación del orden social.

Hay que apuntar, igualmente, que en el nuevo modelo organizativo del Sistema, establecido por la Ley, se integrará la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, como órgano especializado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para combatir las conductas relacionadas con el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Por otra parte, la Ley avanza en la especialización de los funcionarios y en la necesidad del trabajo programado y en equipo. Para ello se atribuyen nuevas competencias al Cuerpo de Subinspectores Laborales, de nueva denominación, y se prevé, además, la posibilidad de contar con personal técnico y administrativo para la preparación de las actuaciones programadas. En este contexto cabe subrayar que la Ley crea dos escalas dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales: una Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (conformada por el actual Cuerpo de Subinspectores) y otra nueva, de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales.

Finalmente, es necesario señalar que la Ley amplía y mejora los supuestos de colaboración recíproca que deben prestarse la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y otras Administraciones públicas y entidades.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, el CES tuvo la oportunidad de dictaminar esta Ley cuando se encontraba en fase de anteproyecto. En su dictamen, el CES, teniendo en consideración que se había hecho notoria y existía un consenso generalizado acerca de la necesidad de modernizar y actualizar la institución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dotándola de la configuración y los instrumentos necesarios para desempeñar su función cumpliendo con los objetivos de eficacia y calidad que le son exigibles, ante una realidad del mundo del trabajo sujeta a continuos cambios y

sometida a una creciente complejidad, señaló que en la medida en que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen podía contribuir, a su juicio, a alcanzar los fines de modernización, coordinación y eficacia del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, este merecía una valoración general positiva (en atención a sus propósitos y objetivos).

No obstante, el CES apuntó en su dictamen que dicha valoración global favorable del Anteproyecto se hacía sin perjuicio de entender que subsistían diversos aspectos del mismo en los que se consideraban necesarias mejoras, aclaraciones o incluso su reconsideración. Así, el CES, en su dictamen, llamó la atención, entre otros extremos, acerca de que el Anteproyecto no se hubiera acompañado de los estatutos del nuevo Organismo Estatal de la ITSS que se preveía crear (figura clave de la configuración del nuevo Sistema).

En este mismo terreno, cabe aludir también a la creación de la Unidad Especial de Inspección en materia de formación profesional para el empleo, por medio de la Orden ESS/1221/2015, de 11 de junio. Mediante esta norma de carácter reglamentario, se establecen las funciones y la estructura de dicha nueva Unidad cuya creación se contemplaba en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (en su disposición final segunda), con el fin de aumentar el control y poner en práctica el principio de tolerancia cero contra el fraude en la gestión de los fondos de formación profesional.

Dependiente de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), el ámbito de actuación de esta nueva Unidad es nacional y sus cometidos son, entre otros: desarrollar cada año el programa de inspección en materia de formación profesional para el empleo (para ello contará con la información provista por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios de empleo autonómicos que tengan derivadas determinadas acciones en esta materia a la ITSS); ejecutar o coordinar las actuaciones inspectoras para la vigilancia y control de la normativa en materia de formación profesional para el empleo cuya competencia esté atribuida a la Administración General del Estado; realizar el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan, y asumir las funciones y tareas encomendadas por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito de su competencia.

Actividad 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 2015[223] fue de 1.132.007, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 2,5 por 100 menos. De nuevo, más de la mitad fueron actuaciones en materia de Seguridad Social, 618.934, lo que supone un 4,5 por 100 menos que el año anterior.

223. ITSS, datos provisionales proporcionados para la elaboración de esta Memoria.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, se realizaron 317.431 actuaciones, lo que supuso un aumento del 3,6 por 100 con respecto al año anterior. Cabe apuntar que en 2014 las actuaciones en esta materia descendieron casi un 10 por 100 respecto de las del mismo tipo registradas en 2013.

Las principales infracciones detectadas en materia de prevención de riesgos laborales fueron las relativas a deficiencias en máquinas y equipos de trabajo, medios de protección personal, escaleras, plataformas y aberturas, planificación de la acción preventiva, vigilancia de la salud, condiciones de seguridad en los lugares de trabajo, falta de formación e información a los trabajadores en la materia, evaluación de riesgos y servicios de prevención ajenos.

En materia de relaciones laborales se registraron 123.474 actuaciones, lo que representa un descenso de un 0,7 por 100 con respecto al año anterior. En este ámbito se incluyen las actuaciones en materia de despidos colectivos, suspensiones y reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. En materia de expedientes de regulación de empleo (ERE), la actuación de la ITSS representó un 6,9 por 100 sobre el total de actuaciones en materia de relaciones laborales. En conjunto fueron 8.609 actuaciones, frente a las 15.778 de 2014, lo que supone una disminución de un 45,4 por 100 con respecto al año anterior.

En cuanto a las actuaciones en materia de contratación, en relación con la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, en 2015 se llevaron a cabo 54.949 transformaciones de contratos temporales en indefinidos como consecuencia de las actuaciones de la ITSS. En 2014 se transformaron 40.802, de modo que se ha producido un incremento de un 34,6 por 100 en los contratos transformados.

Con relación al resto de actuaciones, se llevaron a cabo 21.023 en materia de empleo, un 3,6 por 100 más que en 2014; 26.156 en materia de extranjería, un 24,5 por 100 menos; 3.605 por obstrucciones a la labor inspectora, 13,5 por 100 menos que en 2014, y 21.384 informes, un 11 por 100 menos que el año anterior (cuadro II-57).

A lo largo de 2015 se detectaron 87.068 infracciones (un 11,8 por 100 menos que en 2014) y fueron 533.373 los trabajadores afectados por las mismas, lo que representa un 37,6 por 100 más que el año anterior. Con relación al importe de las sanciones, se alcanzó en 2015 la cifra de 310,3 millones de euros, lo que supone una cantidad un 6 por 100 menor a la correspondiente en 2014.

Durante 2015 se realizaron 19.566 actuaciones en materia de fraude a la Seguridad Social, lo que supone un descenso del 57,7 por 100 respecto a 2014. Asimismo, se detectaron 53.074 infracciones en este ámbito, lo que constituye una bajada del 15,6 por 100 respecto a 2014.

Cabe recordar que en 2014 se llevaron a cabo 46.304 investigaciones en esta materia, lo que supuso un aumento del 7,4 por 100 respecto a 2013. Igualmente, se registraron 9.822 infracciones en este terreno, lo que supuso un aumento del 16,8 por 100 respecto a 2013.

CUADRO II-57. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2014-2015

	Actuaciones realizadas		Infracciones en acta		Importe sanciones (euros)		Trabajadores afectados por infracciones	
Área	2014	2015*	2014	2015*	2014	2015*	2014	2015*
Relaciones laborales	124.382	123.474	7.008	7.939	19.046.664,28	21.825.691,76	170.235	211.613
Seguridad y salud laboral	306.223	317.431	14.033	13.129	40.530.739,58	40.215.142,77	79.679	185.702
Empleo	20.283	21.023	3.512	4.522	6.590.636,08	6.301.014,00	6.150	10.362
Extranjería	34.660	26.156	2.899	2.531	25.489.185,84	23.368.743,07	2.899	2.531
Seguridad Social	648.120	618.934	62.922	53.074	224.795.405,53	206.387.305,85	100.405	98.348
Obstrucción	4.171	3.605	8.427	3.519	13.550.481,10	12.201.497,19	28.140	24.817
Informes	24.031	21.384	x	x	x	x	x	x
Total	1.161.899	1.132.007	98.801	87.068	330.003.112,41	310.299.394,64	387.508	533.373

* Datos provisionales.
Fuente: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Las políticas de prevención de riesgos laborales se han articulado en el marco de las políticas comunitarias, entre las que ocupa un lugar destacado el actual Marco Estratégico de la Unión Europea en Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020[224], elaborada teniendo en cuenta los resultados de la anterior Estrategia europea 2007-2012, y que conforma el nuevo marco de acciones e instrumentos en este ámbito de cara a los próximos años, para alcanzar los objetivos que establece[225].

Los tres principales retos que contiene son: mejorar la aplicación de la normativa vigente (en particular mediante el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha estrategias eficaces y eficientes de prevención de riesgos), potenciar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo (haciendo frente a los riesgos nuevos y emergentes) y tener en cuenta el envejecimiento de la población trabajadora. El Marco Estratégico de la Unión Europea aborda hasta siete objetivos específicos: proseguir la consolidación de las estrategias nacionales en materia de salud y seguridad; proporcionar ayuda práctica a las pequeñas empresas y a las microempresas; mejorar la garantía del cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros; simplificar la legislación vigente, cuando proceda, para eliminar las cargas administrativas innecesarias; abordar el envejecimiento de la mano de obra europea y mejorar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo; mejorar la recogida de datos estadísticos para disponer de mejores pruebas; y reforzar la coordinación con otras organizaciones internacionales como la OIT o la OMS.

224. COM (2014) 332 final.

225. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.

Para llevar a cabo estas acciones, el Marco Estratégico establece los siguientes instrumentos: diálogo social, sensibilización, garantía del cumplimiento de la legislación de la Unión Europea y sinergias con otros ámbitos (salud pública, educación, etc.); además, fondos de la Unión Europea, como el Fondo Social Europeo (FSE) o el Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI), están disponibles para apoyar la aplicación de las normas sobre salud y seguridad. Dicho marco se revisará con el fin de hacer balance de su aplicación y para tener en cuenta los resultados de la evaluación global de la legislación de la Unión Europea sobre salud y seguridad profesionales que se está llevando a cabo.

Continuando en el ámbito de las iniciativas y herramientas europeas, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo presentó en 2015 en el Parlamento Europeo los resultados de la Segunda Encuesta Europea en Empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2). Este documento recoge las respuestas de personas encargadas de prevención de casi 50.000 empresas en 36 países, incluidos los 28 Estados miembros de la Unión Europea. El objetivo de ESENER-2 es averiguar cómo se gestiona en la práctica la salud y la seguridad en las organizaciones de todos los tamaños, incluidas las microempresas de 5 a 10 trabajadores, además de investigar cómo las organizaciones laborales perciben y abordan los diferentes tipos de riesgos para la salud y la seguridad de sus trabajadores, con especial atención a los riesgos psicosociales.

Según los resultados analizados, el 76 por 100 de los centros de trabajo de la UE-28 realiza regularmente evaluaciones de riesgos, y el 90 por 100 de ellos las considera un recurso útil para la gestión de la seguridad y la salud. Otro hallazgo destacable hace referencia a cómo una alta participación, tanto a través de la representación de los trabajadores como mediante la implicación de estos, es indicativa de una buena calidad del trabajo y, por tanto, de calidad en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, en general, y de los riesgos psicosociales en particular.

ESENER-2 también da una idea sobre si las empresas perciben la gestión de la seguridad y la salud como una carga, información relevante para el Programa de adecuación y eficacia de la normativa en curso[226]. Ante la pregunta de si la complejidad de las obligaciones legales en esta materia es considerada como un obstáculo para la gestión de la seguridad y salud laboral, las repuestas afirmativas variaron del 67 por 100 en Italia hasta el 14 por 100 en Lituania. Como todos los Estados miembros de la Unión Europea están sujetos a la misma legislación a nivel de la Unión Europea, estas cifras ponen de manifiesto las diferencias existentes a nivel nacional y aportan una clara visión sobre la importancia de la legislación, las estructuras de apoyo a la prevención y otros recursos a nivel nacional[227].

226. Iniciado en 2012 por la Comisión Europea: *Communication on EU Regulatory fitness* (REFIT), COM (2012) 746 final. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 6.1.

227. *EU-OSHA-Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo,* Segunda encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2).

Iniciativas en España

Tras más de dos años de intenso debate, finalmente en abril de 2015 vio la luz la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2015-2020, con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como un marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los seis años siguientes[228].

Las más de cien medidas llevadas a cabo para la consecución de los objetivos acordados fueron recogidas en el balance de la Estrategia Española 2007-2012, aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), y entre las que cabría destacar la modificación de la normativa para facilitar su aplicación, el establecimiento de criterios de calidad de los servicios de prevención, el impulso de programas de asesoramiento técnico a las empresas, la potenciación de la formación en prevención de riesgos laborales, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, y la mejora de los sistemas de información.

El análisis de los resultados de la anterior Estrategia muestra que se han producido importantes avances en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, reduciéndose los índices de incidencia de accidentes de trabajo, tanto en la Unión Europea como en España. Tal como se ha apuntado previamente, referente imprescindible de la Estrategia española es el Marco Estratégico de la Unión Europea de Seguridad y Salud para el periodo 2014-2020. Entre 2008 y 2012, periodo de aplicación de la anterior Estrategia Europea, el índice de incidencia estandarizado de los accidentes de trabajo se redujo en España en un 40,5 por 100 frente a una reducción del 21,4 por 100 en la UE-15 en ese mismo periodo[229]. En el camino hacia estos avances, destaca especialmente el papel de los interlocutores sociales y de entidades como la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y los servicios de prevención.

Sin embargo, el balance de aplicación de la anterior estrategia muestra también intervenciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que adolecen de cierta dispersión, lo que ha servido para justificar la necesidad de que los poderes públicos impulsen políticas preventivas que orienten las actuaciones de una manera convergente y bajo los principios de participación, coordinación y eficacia. Además, deben mejorarse todavía, en nuestro sistema preventivo, aspectos como la normativa en prevención de riesgos laborales y su aplicación, las entidades con responsabilidad en seguridad y salud en el trabajo, los órganos consultivos y de participación institucional y los sistemas de investigación, formación e información.

228. Véase una exposición detallada de los objetivos, generales y específicos, y de las líneas de actuación de la EESST 2015-2020 en Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.

229. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.

Los datos estadísticos, que se expondrán más adelante, reflejan la necesidad de incidir aún más en el ámbito de las enfermedades profesionales, con el fin de promover la prevención antes que la rehabilitación o el abandono temprano del trabajo por motivos de salud, de acuerdo además con las recomendaciones de la Unión Europea.

Teniendo en cuenta el marco descrito, la nueva Estrategia 2015-2020 se ha articulado en torno a dos objetivos generales. El primero consiste en promover la mejora de la aplicación de la legislación en consonancia con las directrices europeas, así como su consolidación en las comunidades autónomas, facilitando a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El segundo objetivo pretende fomentar la mejora continua de las condiciones de trabajo respecto de todos los trabajadores. Una mejora de las condiciones de trabajo que, sin olvidar los accidentes de trabajo, preste especial atención a las enfermedades profesionales.

Para su implementación, estos dos objetivos generales se han desarrollado en cuatro objetivos específicos y estos, a su vez, en un conjunto de líneas de actuación que se irán implementando de manera sistemática y ordenada en tres Planes de Acción que abarquen el periodo de vigencia de la Estrategia, contando para ello con la colaboración de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales, contemplando en ellos las medidas específicas necesarias.

El Primer Plan de Acción, que corresponde al bienio 2015-2016, estructura en torno a los objetivos específicos y las líneas de actuación de la Estrategia Española una serie de medidas concretas, planteadas como prioridades para esos dos años, los órganos e instituciones responsables de su realización, el periodo temporal en el que se prevé llevarlas a cabo, así como indicadores de proceso y/o resultado.

Siguiendo la hoja de ruta marcada por la Estrategia Española que expresamente propone mejorar la comparabilidad de las encuestas nacionales de condiciones de trabajo y de gestión preventiva en las empresas con las encuestas europeas equivalentes, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) publicó a finales de 2015 una explotación de los resultados de la encuesta ESENER-2 para España y su comparación con los resultados en la Unión Europea. De su análisis se obtienen las siguientes conclusiones: en primer lugar cabe destacar que la gran mayoría de los centros de trabajo en España (89,1 por 100) realizan habitualmente evaluaciones de riesgos. El promedio europeo es del 76,4 por 100, lo que sitúa a España en el sexto lugar de la Europa de los 28. El riesgo más señalado por los gestores de los centros de trabajo en España es el relacionado con posiciones dolorosas o agotadoras, presente en casi ocho de cada diez centros, en los que es muy frecuente la adopción de medidas preventivas, siendo la frecuencia de empleo de tales medidas superior al promedio de la Unión Europea.

Resultados ESENER-2 en España

Un 11 por 100 de los centros señala que carece de información o herramientas para afrontar los riesgos de carácter físico, porcentaje que se duplica para los riesgos psicosociales. Cuatro de cada diez centros de trabajo españoles (índice menor que en el resto de la Unión Europea) señalan que disponen de un procedimiento para afrontar casos de acoso u hostigamiento. En seis de cada diez centros españoles que habían aplicado alguna medida para prevenir los riesgos psicosociales los trabajadores habían participado en el diseño y la adopción de dichas medidas, sin que se hayan encontrado diferencias significativas en este sentido entre España y el promedio de los países de la UE-28.

Con relación al control por parte de la Administración, el 45 por 100 de los centros de trabajo habían recibido una visita de la Inspección de Trabajo en los tres años anteriores.

Respecto al presupuesto en prevención, seis de cada diez empresas cuentan con un presupuesto anual destinado a tomar medidas y adquirir equipos para la prevención de riesgos laborales, si bien el 14,5 por 100 de los centros afirma haber reducido recursos destinados a la prevención en los últimos tres años debido a la situación económica. En la mitad de los centros de trabajo de cinco o más trabajadores hay algún delegado de prevención de riesgos laborales, porcentaje algo inferior al del promedio de los países de la UE-28 (56 por 100). Para la realización de las evaluaciones de riesgos, en España el 78 por 100 de los centros recurre a un servicio de prevención ajeno y solo un 12 por 100, a servicios propios. Esta proporción es muy diferente a la media europea, en la que el 47 por 100 de los centros recurre a servicios propios (aunque se dan notables diferencias entre países: desde el 82,5 por 100 de Dinamarca y Suecia hasta el 7,4 por 100 de Eslovenia), reflejo de un tamaño medio más reducido de las empresas que componen el tejido productivo en España[230].

Finalmente, cabe hacer resaltar que para tres de cada diez centros las circunstancias que actúan como barreras o impedimentos a la actividad preventiva son: la complejidad de los requisitos legales, la falta de tiempo o de personal y la falta de concienciación de los empleados.

Novedades legislativas en prevención

La garantía del derecho a la seguridad y la salud en el trabajo es uno de los ámbitos fundamentales de la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Consecuentemente, la nueva Ley de la ITSS, cuyas líneas maestras se han expuesto anteriormente[231], ha introducido determinadas novedades que buscan una

230. Los servicios de prevención propios se constituyen, de acuerdo con la normativa de prevención de riesgos laborales, en empresas de más de 500 trabajadores, o en empresas entre 250 y 500 trabajadores en determinadas actividades, que en conjunto suponen un porcentaje limitado del tejido empresarial español.

231. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Véase capítulo II, apartado 2.5 de esta Memoria. Véase Dictamen CES 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cit.

mejora organizativa y una mayor eficacia en este terreno. Destaca, así, la creación dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales de dos escalas especializadas: la Escala de Empleo y Seguridad Social, y la Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, esta última con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, y que persigue ampliar y reforzar la actuación de la Inspección en esta materia. Las funciones relativas a la comprobación de las condiciones materiales de trabajo u otras análogas en materia preventiva, que actualmente desarrollan los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, podrán ser también desempeñadas por los subinspectores, bajo la coordinación y dirección de un Inspector, como sucede en materia de empleo y Seguridad Social.

Otra novedad normativa con trascendencia en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, de la que ya se dio cuenta en la Memoria anterior, fue la Ley 35/2014, por la que se modificaba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, que entró en vigor el 1 de enero de 2015, y que fue objeto de dictamen del CES[232]. Entre las novedades más relevantes que introducía es preciso destacar la obligación de las mutuas de vender sus servicios de prevención de riesgos laborales, otorgando el plazo límite de 30 de junio de 2015[233].

Dentro de las novedades de 2015, asimismo, debe mencionarse el Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, que modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, que tiene por finalidad eliminar la exigencia de autorizaciones adicionales que se han venido exigiendo a los servicios de prevención por parte de diferentes comunidades autónomas. La solicitud de dichos requisitos ha venido provocada por una distorsión en la interpretación del Reglamento de los Servicios de Prevención, así como de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, donde se establece que la actuación de los servicios de prevención es objeto de una única acreditación por la autoridad laboral con validez en todo el territorio español. Asimismo, en este punto, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado, recoge expresamente que cualquier operador legalmente establecido podrá ejercer la actividad económica sin que quepa exigirle nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Con esta misma finalidad se aprobó el Real Decreto 901/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio de 2011, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

232. Dictamen CES 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se Modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

233. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.

Por su parte, el Real Decreto 598/2015, de 3 de julio, modificó distintas disposiciones, a saber, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero de 1997, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención; el Real Decreto 485/1997, de 14 de abril de 1997, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo; el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo de 1997, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo, y el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril de 2001, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo. Las modificaciones introducidas por el citado Real Decreto responden a la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas[234].

Finalmente, cabría mencionar el Real Decreto 1150/2015, de 18 de diciembre, que modificó el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Entre las principales novedades que introduce este nuevo Real Decreto cabe señalar la inclusión de un nuevo subagente, el cáncer de laringe, en el cuadro de enfermedades profesionales causadas por agentes carcinógenos y, en concreto, por el amianto.

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Los datos de avance de enero a diciembre de la Estadística de Accidentes de Trabajo muestran un aumento de los accidentes laborales en 2015, año en el que se registró también una población afiliada que fue en media un 3,2 por 100 superior a la correspondiente a 2014. El incremento observado en 2015 fue el segundo consecutivo en un año tras el repunte registrado en 2014, contrastando ambos con los descensos habidos en años anteriores; y fue algo mayor, de un 3,8 por 100, en los accidentes totales frente al 2,8 de un año antes, debiendo tenerse en cuenta, en todo caso, que los datos de siniestralidad relativos a 2015 son de avance y adolecen aún de cierta provisionalidad hasta que se consideren definitivos y consolidados estadísticamente[235]. Con esa cautela, por tanto, en 2015 se produjeron 1.233.918 accidentes totales (con y sin baja) y se comunicaron 19.138 enfermedades profesionales (cuadro II-58).

El aumento del número total de accidentes en 2015 se debió en mayor medida al de los accidentes con baja, que crecieron más tanto en términos absolutos como porcentuales que los que no dieron lugar a baja del trabajador (5,7 frente a 2,4, respectivamente).

234. Modifica las Directivas: 92/58/CEE; 92/85/CEE; 94/33/CE; 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2005/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

235. Los datos anuales definitivos difieren ligeramente de los de avance enero-diciembre debido, fundamentalmente, a la diferente fecha de extracción y a procesos de depuración estadística más exhaustiva de aquellos (MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*).

CUADRO II-58. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2014-2015

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
Conceptos	**2014**	**2015**	**Absolutas**	**Porcentaje**
Total accidentes(1)	**1.189.123**	**1.233.918**	**44.795**	**3,8**
Accidentes con baja	491.099	518.988	27.889	5,7
En jornada de trabajo	424.625	449.223	24.598	5,8
Leves	420.829	445.365	24.536	5,8
Graves	3.329	3.358	29	0,9
Mortales	467	500	33	7,1
In itinere	66.474	69.765	3.291	5,0
Leves	65.477	68.752	3.275	5,0
Graves	884	905	21	2,4
Mortales	113	108	–5	–4,4
Accidentes sin baja	698.024	714.930	16.906	2,4
Enfermedades profesionales(2)	17.260	19.138	1.878	10,9
Con baja	8.112	9.073	961	11,8
Sin baja	9.148	10.065	917	10,0

Fuente: (1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.* Avance enero-diciembre de 2015. (2) MEYSS, *Anuario de Estadísticas,* 2015.

Los accidentes sin baja, no obstante, fueron también ese año más numerosos que los que dieron lugar a baja, situación que se viene produciendo en los últimos años. De los accidentes con baja, por su parte, aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 449.223 (un 5,8 por 100 más), como los producidos *in itinere,* que fueron 69.765 (un 5 por 100 más).

Y fue fruto, fundamentalmente, del aumento de los accidentes de carácter leve, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (24.598 accidentes más que en 2014, el 5,8 por 100), como los que tuvieron lugar al ir o al volver del trabajo (3.275 más, el 5 por 100).

Los accidentes en jornada de carácter grave (3.358) aumentaron ligeramente con respecto a 2014 (29 más, un 0,9 por 100), si bien en contraste con la disminución de estos que se observó en ese año. Pero, sobre todo, destaca el aumento en 33, un 7,1 por 100 más, en el número de personas fallecidas por accidente laboral en jornada, que ascendieron a 500.

Por su parte, dentro de los accidentes *in itinere,* mientras que los de carácter grave (905) aumentaron en 21 (el 2,4 por 100), frente a un descenso muy similar de los mismos en 2014, los accidentes mortales al ir o al volver del trabajo (108) se redujeron en 5 (–4,4 por 100).

La mayor proporción, el 38,8 por 100, de los accidentes en jornada de trabajo que dieron lugar a la baja del trabajador se produjo por sobreesfuerzo físico sobre el sistema musculoesquelético, todos ellos de carácter leve a excepción de 146 graves (el 0,08 por 100 por esta causa y el 4,3 por 100 de todos los accidentes en jornada graves).

Les siguieron los accidentes ocasionados por choques contra objetos inmóviles, por caídas o tropiezos, que fueron el 24,4 por 100 de los accidentes en jornada, si bien esta causa provocó 1.139 accidentes graves (el 33,9 por 100 de todos los accidentes en jornada graves) y 50 accidentes mortales. Les siguieron, en orden de importancia, las colisiones contra objetos en movimiento (62.181, que provocaron 56 accidentes mortales), y el contacto con agentes materiales cortantes, punzantes o duros (42.625 accidentes), accidentes de tráfico en misión (15.301, 69 de ellos mortales), contacto con corriente eléctrica, temperatura o sustancias peligrosas (14.172 accidentes, con 22 mortales), aplastamientos, atrapamientos o amputaciones (13.828 accidentes, con 68 mortales).

El conjunto de las anteriores causas fue responsable de algo más de la mitad, el 53 por 100, de los accidentes mortales durante la jornada de trabajo. La mayor proporción de estos se dio, de nuevo, como consecuencia de patologías de tipo no traumático, como infartos o derrames cerebrales, que ocasionaron 216, el 43,2 por 100 del total.

Volvió a aumentar la incidencia de los accidentes de trabajo

Al igual que ocurriera con el repunte observado en 2014, el aumento en 2015 de la siniestralidad en términos absolutos, correspondiente a las cifras de accidentes y sus variaciones, cabe situarlo en el contexto de una mayor ocupación media registrada en ese año.

Ahora bien, atendiendo al índice de incidencia de los accidentes de trabajo, que muestra la evolución de la siniestralidad en términos relativos descontando el efecto de las variaciones en la ocupación, se observó también un nuevo aumento en 2015, el tercero consecutivo desde que en 2013 se frenase la prolongada evolución descendente que había tenido lugar al menos desde comienzos de la década anterior (gráfico II-32) y, al igual que sucedió en 2014, se dio en todos los grandes sectores de producción (gráfico II-33). El nuevo repunte en 2015, del 4,3 por 100 (cuadro II-59), situó el índice de incidencia total en 3.190[236]. El sector agrario, con 5.085 accidentes por 100.000 trabajadores, fue el que más aumentó (7,2 por 100), seguido por la industria, con 5.024 (6,2 por 100 más), y por la construcción, que siguió presentando el índice más elevado entre los grandes sectores, 6.574 (6,1 por 100 más); el sector servicios, por su parte, aumentó el 3,2 por 100, hasta los 2.541 (cuadro II-59).

Conviene no perder de vista que, pese a los aumentos de los tres últimos años, la incidencia de los accidentes de trabajo continúa en niveles sensiblemente inferiores a los registrados una década y media antes (gráfico II-32), de manera que, en 2015, el índice de incidencia representaba un 42 por 100 del registrado en el año 2000. Pero, en todo caso, la evolución más reciente debe llevar a indagar sus posibles causas por parte de todos los niveles y actores implicados en la prevención de los riesgos laborales,

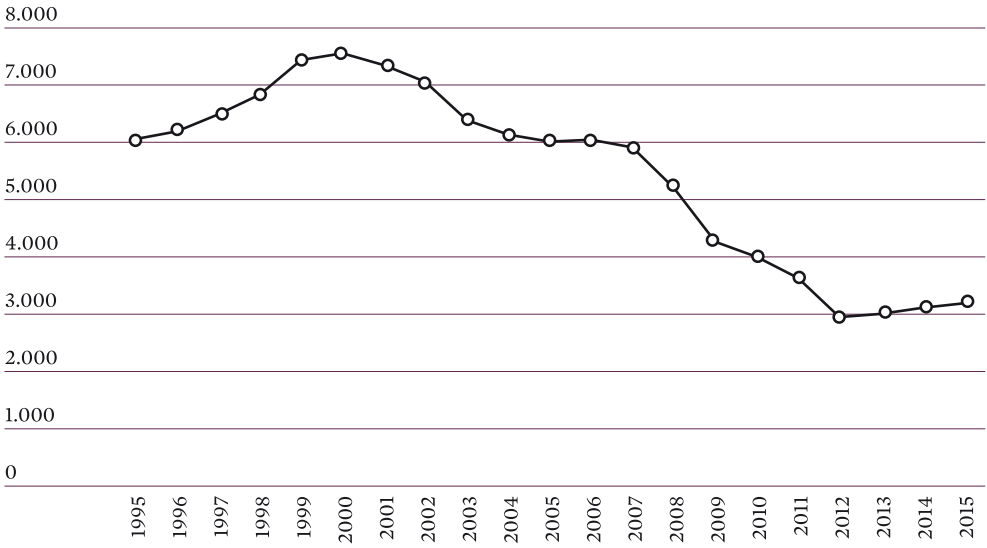
236. Accidentes de trabajo con baja en jornada por cada 100.000 trabajadores. La variación en los índices de incidencia, total y por sectores, se toma del INSHT (*Informe de siniestralidad laboral,* 2015), que compara los datos de avance de enero-diciembre de 2015 con los datos de avance de enero-diciembre de 2014.

CUADRO II-59. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2015
(Núm. de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		
Conceptos	Núm. accidentes	Var. índice incidencia	Núm. accidentes	Var. índice incidencia	Núm. accidentes	Var. índice incidencia	Núm. accidentes	Var. índice incidencia	Población afiliada
Agrario	32.057	7,2	31.583	7,4	415	–3,7	59	–23,6	630.410
Industria	93.731	6,2	92.864	6,1	739	6,7	128	40,8	1.865.794
Construcción	47.228	6,1	46.596	6,2	556	3,9	76	5,0	718.421
Servicios	276.207	3,2	274.322	3,2	1.648	–1,3	237	4,8	10.869.702
Total	**449.223**	**4,3**	**445.365**	**4,3**	**3.358**	**0,4**	**500**	**9,1**	**14.084.326**

Fuente: INSHT, *Informe de siniestralidad laboral* (datos de avance enero-diciembre de 2015 sobre datos de avance enero-diciembre de 2014).

GRÁFICO II-32. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS AT, 1995-2015

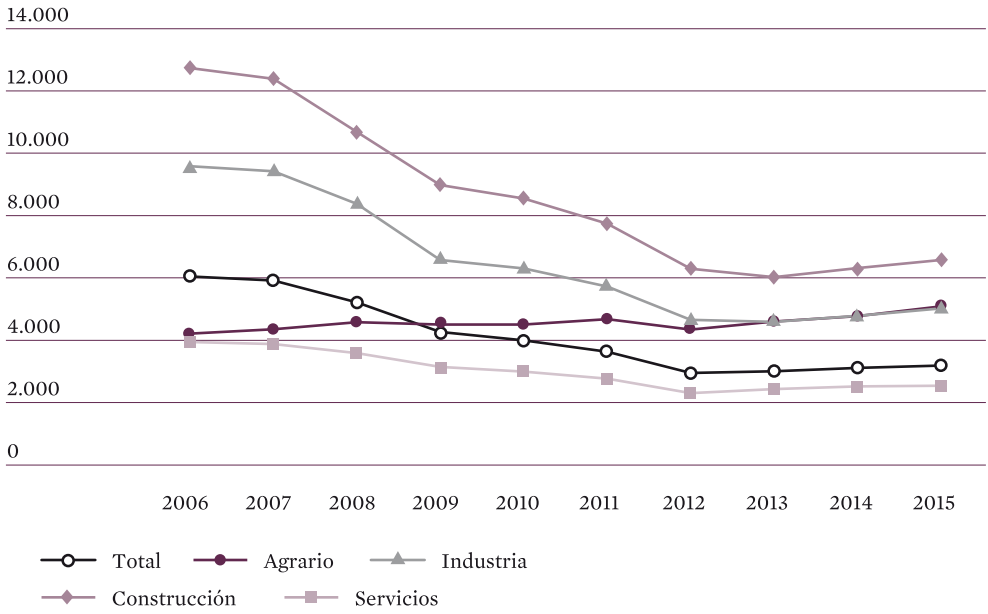


Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo*. Datos de 2015: MEYSS, *Estadística de accidentes de trabajo* (avance enero-diciembre de 2015).

con el fin de reducir la siniestralidad laboral. Y ello, máxime teniendo en cuenta que el año 2015 ha sido el primero de aplicación de la recientemente aprobada Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2015-2020) y de su primer Plan de Acción (2015-2016), instrumentos concebidos para impulsar una mejora de todos los parámetros de la seguridad y la salud en el trabajo[237].

237. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2015-2020), elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y aprobada en Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015, se concibe como el marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los próximos seis años. Sobre sus objetivos y líneas de actuación, véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.1.

GRÁFICO II-33. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA, POR SECTORES, 2006-2015



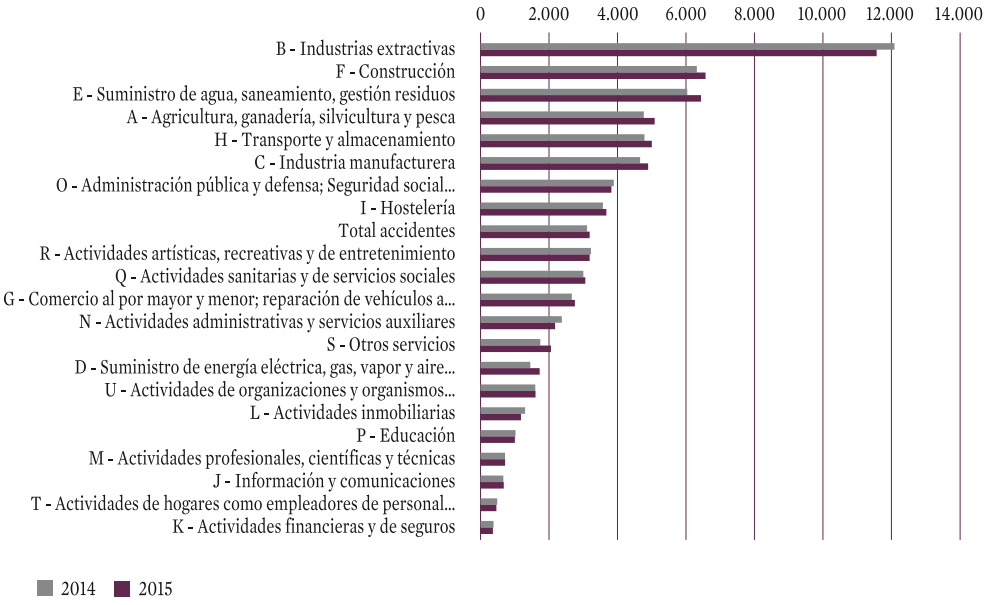
Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo*. Datos de 2015: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo* (avance enero-diciembre de 2015).

Considerando la gravedad de los accidentes ocasionados en 2015 en los distintos sectores (cuadro II-59), destaca sobre todo el incremento de la incidencia de accidentes mortales en la industria (40,8 por 100) y, por el contrario, el descenso de esta en el sector agrario (–23,6 por 100), que en 2014 había sufrido un fuerte incremento. Volvió a aumentar la incidencia de los accidentes mortales en la construcción (5 por 100), y también se incrementó en los servicios (4,8 por 100) a diferencia de 2014.

El sector industrial también registró la mayor alza de la incidencia de accidentes graves en 2015 (6,7 por 100), seguido de la construcción (3,9 por 100), disminuyendo esta en el campo y los servicios. Por su parte, la incidencia de los accidentes de carácter leve aumentó en todos los sectores, más acusadamente en el agrario, la industria y la construcción.

Descendiendo a un mayor detalle de actividades económicas (gráfico II-34), el índice de incidencia aumentó en 2015 en doce de ellas y disminuyó en nueve. Seis secciones de actividad, además de la construcción y la agricultura, registraron un índice de incidencia superior a la media de 3.190: industrias extractivas (11.566), suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos (6.440), transporte y almacenamiento (5.001), industria manufacturera (4.897), Administración pública y defensa, y Seguridad social obligatoria (3.820), y hostelería (3.677); todas ellas, a excepción de industrias extractivas y Administración pública, aumentaron su índice en 2015.

GRÁFICO II-34. ÍNDICES DE INCIDENCIA SEGÚN ACTIVIDAD, 2014 Y 2015



Fuente: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo,* avance enero-diciembre de 2015.

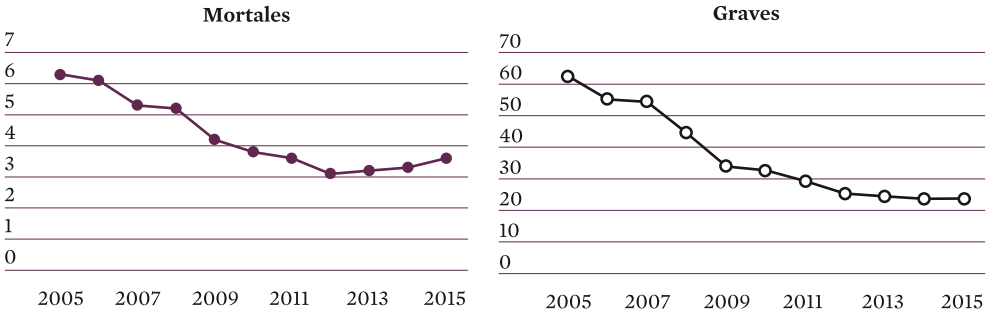
Por territorios, el índice de incidencia aumentó en todas las comunidades autónomas a excepción de tres: Asturias, Canarias y Cataluña, en las que se redujo solo ligeramente. Nueve comunidades autónomas se situaron por encima de la incidencia media: Andalucía (3.599), Asturias (3.667), Baleares (4.527), Canarias (3.581), Castilla-La Mancha (3.849), Extremadura (3.566), Murcia (3.376), País Vasco (3.324) y La Rioja (3.392), mientras que Madrid registró el menor índice (2.642). Los mayores aumentos en 2015 se dieron en La Rioja (11,3 por 100), Murcia (8,5) Aragón (7,1), Comunidad Valenciana (5,5), Extremadura (5,1), Castilla y León (4,6), Castilla-La Mancha (4,1), Baleares (3,9) y Andalucía (3,8).

Estancamiento de la incidencia de los accidentes graves y nuevo repunte de la de los mortales

Los índices de incidencia de la siniestralidad de carácter más grave mostraron en 2015 variaciones similares a las de un año antes (gráfico II-35). El correspondiente a los accidentes de carácter grave, de 23,8, fue prácticamente igual al de 2014 (23,7) confirmando un cierto estancamiento en la tendencia de reducción que venía dibujando años atrás, hasta 2012. Por su parte, la incidencia de los accidentes mortales volvió a repuntar situándose en 3,6, idéntico nivel al que marcó cuatro años antes en 2011.

En relación al repunte observado en los tres últimos años en la incidencia de los accidentes de trabajo mortales, no puede perderse de vista que todos los grandes sectores,

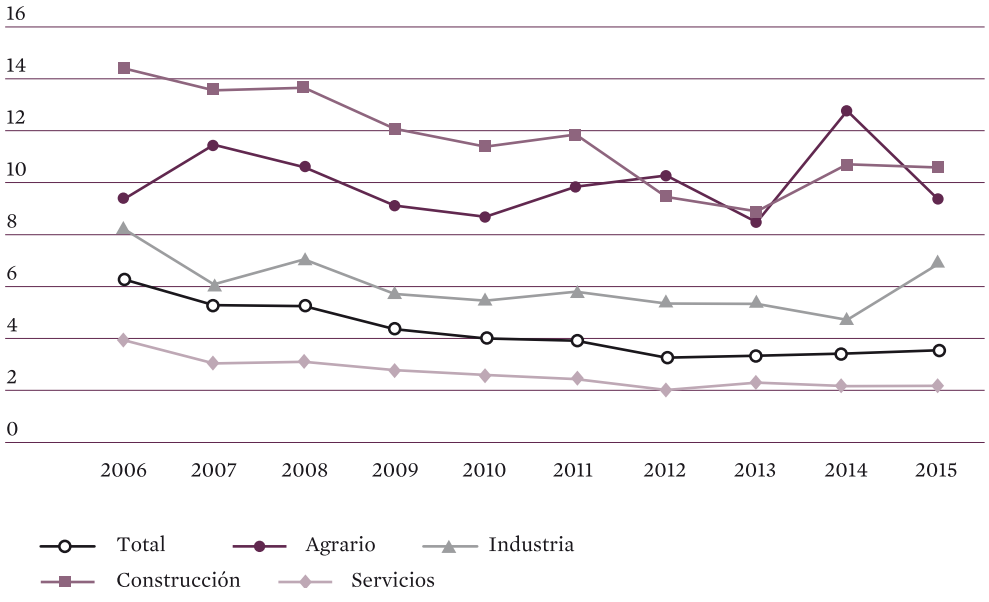
GRÁFICO II-35. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO, GRAVES Y MORTALES, 2005-2015



Fuente: INSHT, *Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral.*

a excepción del agrario, continuaron registrando tasas inferiores a las que marcaban una década antes (gráfico II-36), pero, desde luego, la tendencia de aumento de los últimos años, preocupante, debe llevar a intensificar los esfuerzos para reducir la siniestralidad, como ya se ha mencionado para el conjunto de esta, y especialmente la de carácter más grave, todo ello en el marco de la nueva Estrategia 2015-2020, comenzando por las medidas prioritarias recogidas en el primer Plan de Acción 2015-2016.

GRÁFICO II-36. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES, POR SECTOR, 2006-2015



Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo*. Datos de 2015: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*, avance enero-diciembre de 2015.

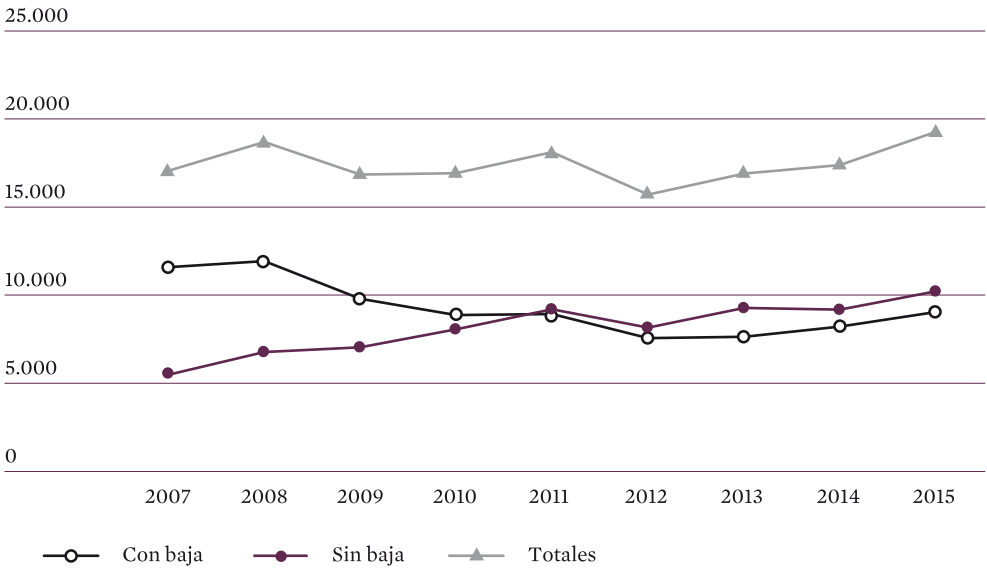
Aumentaron las enfermedades profesionales y se mantuvo la distribución con y sin baja

En 2015 se comunicaron 19.138 enfermedades profesionales, aumentando un 10,9 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-58). Dicho incremento fue mayor que en 2014 (2,8 por 100) y que en 2013 (7,4 por 100), y dio como resultado la cifra más elevada de los últimos años (gráfico II-37). De ellas, 9.073 dieron lugar a baja del trabajador o trabajadora, incrementándose (11,8 por 100) respecto a 2014; a diferencia del año anterior, las enfermedades sin baja (10.065) también aumentaron (10 por 100), manteniéndose la distribución de ambas en el total (47 y 53 por 100, respectivamente) prácticamente igual a la de un año antes.

En términos de índice de incidencia, también se produjo un incremento del correspondiente a las enfermedades profesionales[238], hasta 120,5 (un 8,3 por 100 más), que contrastó con el ligero retroceso de este indicador en 2014 (–0,8 por 100) y similar al observado en 2013 (8,5 por 100) (gráfico II-38).

Por actividades[239], las que presentaron índices de incidencia más elevados, considerando aquellas que superaron la media, fueron la industria manufacturera (395,5), industrias extractivas (284), construcción (153,6), suministro de agua, saneamiento y

GRÁFICO II-37. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2007-2015
(Número de partes comunicados)

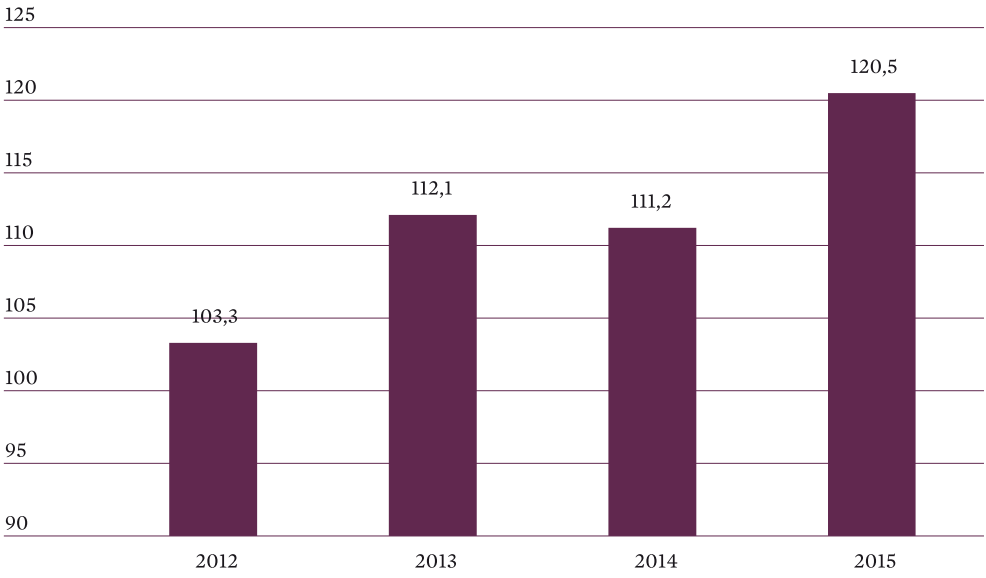


Fuente: MEYSS, CEPROSS.

238. Número de enfermedades profesionales con baja y sin baja por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social con las contingencias profesionales cubiertas.

239. MEYSS, *Anuario de Estadísticas,* 2015.

GRÁFICO II-38. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES



Fuente: MEYSS, *Anuario de Estadísticas,* 2015.

gestión de residuos (136,3), actividades administrativas y servicios auxiliares (124,2), y cercana a la media se situó actividades sanitarias y de servicios sociales (117,3).

La gran mayoría de las enfermedades profesionales (15.616, el 82 por 100) estuvieron causadas por agentes físicos, y dentro de estas las más frecuentes fueron las de fatiga e inflamación de vainas tendinosas, tejidos peritendinosos e inserciones musculares y tendinosas, casi la mitad de todas las enfermedades profesionales comunicadas en 2015 (el 48 por 100); de ellas, aproximadamente la mitad (4.502) con baja del trabajador. La segunda en orden de importancia, dentro de las causadas por agentes físicos, fue la parálisis de los nervios debidos a la presión (el 24 por 100 del total de enfermedades profesionales). Otras enfermedades profesionales fueron las causadas por agentes biológicos (1.032) y enfermedades de la piel causadas por diversas sustancias y agentes (1.074).

Por último, en 2015 se comunicaron 5.498 partes correspondientes a patologías no traumáticas, retrocediendo respecto de 2014 (–3,36 por 100); de ellas, 3.096 (el 56 por 100) dieron lugar a la baja del trabajador o trabajadora, disminuyendo ligeramente respecto del año anterior (–1,12).

ANEXO AL CAPÍTULO II

LISTADO DE LA MUESTRA DE CONVENIOS

1. Convenios colectivos de sector estatales

1. Convenio colectivo de mayoristas e importadores de productos químicos industriales y de droguería, perfumería y anexos.
2. Convenio colectivo estatal de perfumería y afines.
3. Convenio colectivo estatal del sector de industrias cárnicas.
4. II Convenio colectivo estatal para el sector de industrias de aguas de bebida envasadas.
5. Convenio colectivo estatal para las industrias de turrones y mazapanes.
6. Convenio colectivo de la industria azucarera para el periodo 2015-2016.
7. IV Convenio colectivo para la acuicultura marina nacional.
8. Convenio colectivo marco para los establecimientos financieros de crédito para el periodo 2015-2016.
9. Convenio colectivo estatal de la industria metalgráfica y de fabricación de envases metálicos.
10. Convenio colectivo del sector fabricantes de yesos, escayolas, cales y sus prefabricados.
11. XVIII Convenio colectivo general de la industria química.
12. V Convenio colectivo estatal de las industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento, distribución, saneamiento y depuración de aguas potables y residuales.
13. V Acuerdo Laboral de ámbito estatal para el sector de hostelería.
14. Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad.
15. Convenio colectivo general de trabajo de la industria textil y de la confección.
16. Convenio colectivo estatal de acción e intervención social 2015-2017.

2. Convenios colectivos de sector autonómicos

1. Convenio colectivo de panadería y pastelería de la Comunidad Valenciana.
2. Convenio colectivo de manipulado y envasado de fruta fresca y hortalizas de la región de Murcia para el 2015.
3. Convenio colectivo de trabajo de cueros, repujados, marroquinería y similares de Cataluña.
4. Convenio colectivo del sector Industria textil de Navarra.
5. Convenio colectivo para el sector de Industrias químicas de la región de Cantabria, para el periodo 2015-2018.
6. Convenio colectivo del sector de Industria, servicios e instalaciones del metal, suscrito por la Asociación de Empresarios del Comercio e Industria del Metal de Madrid (AECIM), UGT y CCOO.

7. Convenio colectivo del sector Construcción y Obras Públicas.
8. IX Convenio colectivo de trabajo del sector del comercio de Cataluña para subsectores y empresas sin convenio propio para los años 2015-2016.
9. Convenio colectivo regional de Servicios Educativos, Extraescolares y Socioculturales para Castilla y León.
10. IV Convenio colectivo de empresas de atención domiciliaria de Cataluña para los años 2015 a 2018.

3. Convenios colectivos de sector provinciales

1. Convenio colectivo del sector agrario para el año 2015 de Ciudad Real.
2. Convenio colectivo provincial de especias, condimentos y herboristería, para la provincia de Alicante.
3. Convenio colectivo de trabajo para las industrias vinícolas en la provincia de Huelva.
4. Convenio colectivo de las industrias de derivados de los agrios para la provincia de Valencia.
5. Convenio colectivo del sector artesanal de pastelería, bollería, repostería y platos precocinados para la provincia de Valladolid para el año 2015.
6. Convenio colectivo provincial para la actividad de derivados del cemento de Ávila.
7. Convenio provincial de derivados del cemento de Burgos, 2015.
8. Convenio colectivo para las industrias siderometalúrgicas de la provincia de Sevilla.
9. Convenio colectivo para la industria, la tecnología y los servicios del sector del metal de Valencia.
10. Convenio colectivo para el sector de montajes de la provincia de Huelva.
11. Convenio colectivo del sector de industrias de la construcción y obras públicas de la provincia de Huelva.
12. Convenio colectivo para oficinas de Farmacia de la provincia de Alicante.
13. Convenio colectivo del comercio del metal de la provincia de Castellón.
14. Convenio colectivo para el sector de suministros industriales de la provincia de Huelva.
15. Convenio colectivo de trabajo del sector de comercio de actividades diversas de la provincia de Valencia.
16. Convenio colectivo del sector de hostelería de Santa Cruz de Tenerife, 2015-2019.
17. Convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para las industrias de hostelería de Segovia.
18. Convenio colectivo para el sector de la hostelería de Sevilla.
19. Convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para la actividad de oficinas y despachos de Burgos.

20. Convenio colectivo provincial de oficinas y despachos de Valladolid, 2015/2018.
21. Convenio colectivo del sector insular de Menorca de las escuelas infantiles de educación de 0 a 3 años.

4. Convenios colectivos de empresa/grupo de empresa

1. Convenio colectivo de Michelin España Portugal, S.A., para los centros de trabajo de Aranda de Duero (Burgos), Valladolid, Almería, Seseña (Toledo), Subirats (Barcelona) y Burgos.
2. Convenio colectivo de Cepl Iberia, S.L.
3. Convenio colectivo de Euro Pool System España, S.L.U.
4. Convenio colectivo de Danone, S.A.
5. III Convenio colectivo del Grupo de Empresas VIPS.
6. VI Convenio colectivo de Compañía Levantina de Bebidas Gaseosas, S.A.U.
7. Convenio colectivo de Dealz España, S.L.
8. Convenio colectivo de Bellota Herramientas, S.A.U., Bellota Agrisolutions, S.L.U., y Mirandaola Inversiones y Gestión, S.L.U.
9. Convenio colectivo de Safety-Kleen España, S.A.
10. Convenio colectivo de Inaer Helicópteros, S.A.U.
11. Convenio colectivo de A&G Ayora Gea Transportes Petrolíferos.
12. Convenio colectivo de Geodis Logistics Spain, S.L.U.
13. Convenio colectivo de Thales España GRP, S.A.U.
14. V Convenio colectivo de Telefónica Servicios Audiovisuales, S.A.U.
15. Convenio colectivo de ASM Supply Chain Solutions, S.L.
16. Convenio colectivo de Axafone Telecomunicaciones, S.L.
17. Convenio colectivo de Saint Gobain Isover Ibérica, S.L. (2015-2016).
18. Convenio colectivo del grupo de empresas Redexis Gas.
19. VI Convenio colectivo de Iberdrola Grupo.
20. Convenio colectivo de Fertiberia, S.A.
21. Convenio colectivo de Carpinteria Mendiola, S.L.U., Guipúzcoa.
22. Convenio colectivo de la empresa Lácteas Castellano-Leonesas, Zamora.
23. Convenio colectivo de Artadi Alimentación, 2015-2017, Guipúzcoa.
24. Convenio colectivo para la empresa Ibérica de Estratificados, S.L., Granada.
25. Convenio colectivo para la empresa Abrasivos Manhattan, S.A., Álava.
26. Convenio colectivo de la empresa Thyssenkrupp Norte, S.A., Asturias.
27. Convenio colectivo de la empresa Flex Equipos de Descanso, S.A.U. (factoría de Getafe), Madrid.
28. Convenio Colectivo de la empresa ACERSA HIERROS, S.L., A Coruña.
29. III Convenio colectivo de Nissan motor ibérica, S.A., Centro de Trabajo de Ávila.
30. Convenio colectivo de la empresa Aplicaciones Mecánicas y Válvulas Industriales, S.A. (AMVI, S.A.), Burgos.

31. Convenio colectivo de la empresa Delphi Packard España (Belchite), S.L.U., Zaragoza.
32. Convenio colectivo de la empresa Vall de Sóller Energía, S.L.U., Islas Baleares.
33. Convenio colectivo de la empresa Gestión Medioambiental de Torrelavega, S.A., Cantabria.
34. Convenio colectivo de la empresa Ingersoll Rand Servicios, S.A.U., Madrid.
35. Convenio colectivo de la empresa Elaboración de Congelados Málaga, S.A., Málaga.
36. Convenio colectivo de la empresa Just in Time Expedition, S.L., Madrid.
37. Convenio colectivo de la empresa Z+M, U.T.E., Zaragoza.
38. Convenio colectivo de la empresa Barnet Hoteles, S.L., Huelva.
39. Convenio colectivo de la empresa Helphone Servicios Informáticos, S.L., de Galar, Navarra.
40. Convenio colectivo de la empresa IONMED ESTERILIZACIÓN, S.A.U., Cuenca.
41. Convenio colectivo de empresa de Compañía Española de Recursos de Seguridad y Control, S.L., Málaga.
42. Convenio colectivo de trabajo de la empresa Aspro Ocio Cataluña, S.A. (centro de trabajo Marineland Catalunya, Barcelona).

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción: desigualdad y recuperación sostenible

Como se ha visto en los anteriores capítulos de esta Memoria, durante 2015 se reforzó la recuperación económica, acompañada de una importante creación de empleo. Ello supuso un esperanzador cambio de signo respecto a la desfavorable tendencia observada en años anteriores. Esta mejora no se ha trasladado todavía lo suficiente a la realidad de las familias dada la magnitud de las consecuencias sociales de la crisis, especialmente las derivadas del todavía muy grave problema de desempleo. Superar la desfavorable evolución social con que se han saldado estos años supone un gran desafío para los próximos tiempos. Para que la recuperación económica sea sostenible debería ir proyectándose en una recuperación social, es decir, en una mejora de las condiciones de vida que alcance a la gran mayoría de la población y, en especial, a los grupos que han pagado un precio más alto por la crisis.

En los últimos años distintas organizaciones internacionales (OCDE; OIT; FMI[1]) han ido concediendo cada vez mayor importancia al reto de la desigualdad y los riesgos económicos y sociales que acarrea. Al mismo tiempo, a lo largo de 2015 se discutía la nueva agenda para el desarrollo mundial en el marco de Naciones Unidas, una vez culminado el primer plazo de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ya entrado el año 2016 se ha puesto en marcha oficialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, entre otros muchos objetivos que guardan estrecha relación con las cuestiones que se abordan en esta Memoria, se propone en primera instancia poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo[2].

También las instituciones europeas han ido dando mayor cabida en sus directrices a estas preocupaciones, preconizando la necesidad de actuar de forma coordinada en los distintos ámbitos: protección social, políticas de empleo y educación. Buena parte de los cinco ejes de la renovada Estrategia 2020[3] —además del específicamente denominado

1. Véase, entre otros OCDE, *In it together. Inequality 2015 Report; OIT, Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2015; FMI, Staff Report on Fiscal Policy and Income Inequality,* febrero de 2014.
2. Véase en esta Memoria, capítulo I, apartado 1.3.1. Reformas recientes del sistema de gobernanza económica mundial.
3. 1. Empleo (empleo para el 75 por 100 de las personas de 20 a 64 años); 2. I+D (inversión del 3 por 100 del PIB de la Unión Europea en I+D; 3. Cambio climático y sostenibilidad energética (emisiones de gases de efecto invernadero un 20 por 100 (o un 30 por 100 si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990, 20 por 100 de energías renovables y aumento del 20 por 100 de la eficiencia energética;

«Paquete de inversión social» asociado al desarrollo de la misma— se contemplan en este capítulo de la Memoria. La nueva Comisión Europea formada tras las elecciones de mayo de 2014 reconoce la importancia de la dimensión social para el crecimiento sostenido en el largo plazo, en línea con los mencionados organismos internacionales. Los efectos acumulativos del aumento del desempleo, la exclusión social y la desigualdad se ven como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo que permita superar la crisis económica y financiera más reciente. A fin de impulsar la convergencia no solo económica, sino también social, para finales de 2025, la Comisión está actuando desde distintos ámbitos[4].

Un año de cambios

En el ámbito de la realidad social de España, se produjeron cambios en 2015 que han contribuido a mejorar la situación, tras más de siete años de dura crisis económica y elevados niveles de paro que, entre otras secuelas importantes, hicieron considerable mella en los ingresos medios de la población. Derivada de la mejora del empleo, en la situación económica de las familias hubo en 2015 indicios esperanzadores de cambio que podrían apuntar a una cierta mejora de las condiciones de vida. La evolución del mercado de trabajo, al que se ha dedicado el capítulo II de esta Memoria, es determinante de la situación social y económica de los hogares, como principal fuente de sus ingresos y bienestar material, así como pilar de la recaudación y la sostenibilidad de la protección social y los servicios públicos que apuntalan la cohesión social en nuestro país. En este sentido, la creación de algo más de medio millón de empleos confirmó un cambio de tendencia tras años de deterioro continuo de una variable clave de la situación social, si bien queda todavía un importante trecho por recorrer para superar los efectos de la crisis en el empleo[5] y las condiciones de vida.

El dinamismo de la economía y esa mejora del empleo, aunque todavía insuficiente para recuperar los niveles anteriores a la crisis, se plasmaron ya en 2015 en la situación económica de las familias. En su conjunto, según datos de la Contabilidad Nacional de España, la renta disponible neta per cápita se situó en una media de 19.016 euros para 2015, un 5 por 100 superior a la de 2014 (gráfico III-1).

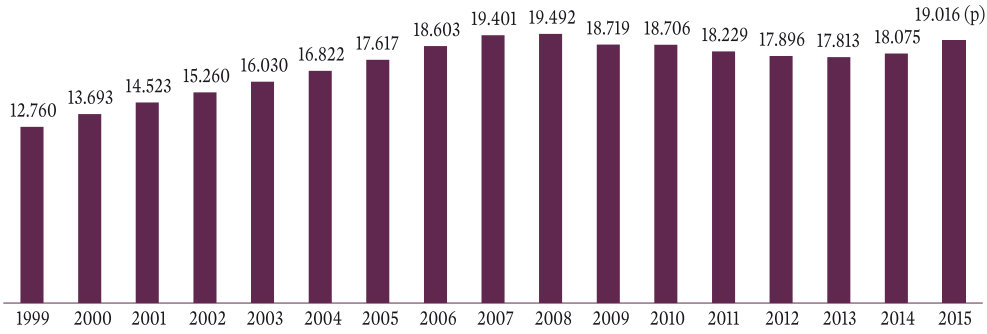
Unido a lo anterior, el bajo nivel de la inflación, la bajada de los precios de los combustibles, la mejora del acceso al crédito para las empresas y los hogares en un entorno de tipos de interés bajos, la devolución de parte de la paga extra suprimida a los empleados públicos en 2012, el descenso de la deuda de los particulares —aunque todavía se mantenga elevada— o la entrada en vigor de la reforma fiscal son otros factores que

4. Educación (tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 por 100 y al menos un 40 por 100 de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario); 5. Luchar contra la pobreza y la exclusión social (reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social).

4. Véase Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea,* págs. 56 a 59, así como capítulo I de esta Memoria.

5. Véase capítulo II de esta Memoria, apartado 1.1.1. *Panorama General del Empleo.*

GRÁFICO III-1. EVOLUCIÓN DE LA RENTA NETA DISPONIBLE PER CÁPITA, 2008-2015
(En euros corrientes)



Fuente: INE, *Contabilidad nacional trimestral de España* y *Cifras de población*.

podrían haber contribuido durante 2015 a aligerar las cargas económicas de los hogares, que llevaban varios años reduciendo intensamente sus gastos, lo que se tradujo en una recuperación de la confianza y del consumo.

La leve recuperación de la crisis económica parece haberse trasladado también a la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios públicos, según el último Informe de la AEVAL sobre la Percepción de la Calidad de los Servicios Públicos en España[6]. En efecto, en 2015 la mitad de los españoles se muestran satisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos en general, lo que supone una mejoría respecto al año anterior y un cambio en la negativa tendencia iniciada en 2012, coincidente con el impulso a la adopción de las medidas de consolidación fiscal de que ha ido dando cuenta esta Memoria a lo largo de estos años. Este aumento del nivel de satisfacción general concuerda con la mayor importancia otorgada por los ciudadanos a dichos servicios. Así, el porcentaje de aquellos que valoran su importancia con puntuaciones comprendidas entre el 7 y el 10 (en una escala de 1 a 10) alcanza en 2015 el 91 por 100.

En 2015 mejoró la percepción de calidad de los servicios públicos

La evaluación de las distintas dimensiones de los servicios públicos[7] también mejora en 2015 en términos generales. La dimensión peor valorada sigue siendo el «tiempo en resolver las gestiones», junto a la «sencillez de los procedimientos administrativos» y la «posibilidad de participación de los ciudadanos». En el otro extremo, la

6. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), Estabilidad y mejoría en los servicios públicos, 2016.

7. Las dimensiones analizadas son: la sencillez de los procedimientos administrativos, la información que se da al ciudadano, el tiempo en resolver las gestiones, la incorporación de nuevas tecnologías, el trato a los ciudadanos, las instalaciones de las oficinas de atención al público, la profesionalidad del personal, la posibilidad de participación de los ciudadanos y el acceso a los servicios a través de Internet.

«posibilidad de acceso a los servicios a través de Internet» se mantiene como la característica mejor valorada.

En lo que a los servicios públicos sectoriales[8] se refiere, 2015 marca un punto de inflexión, pues, frente a la disminución de años anteriores; la satisfacción aumenta ligeramente en todos los servicios analizados. La «Administración de Justicia» destaca por ser el servicio peor valorado, seguido por el «servicio de tramitación de la protección por desempleo». En el otro extremo, los «transportes públicos» y la «seguridad ciudadana» se mantienen como los servicios donde los niveles de satisfacción son más elevados.

La sanidad, evaluada a través de la satisfacción ciudadana con los «centros de salud» y los «hospitales públicos», experimenta un pequeño repunte en 2015 tras el importante descenso en el nivel de satisfacción observado entre 2011 y 2014 (disminución del 72 al 59 por 100 en el caso de los hospitales y del 69 al 48 por 100 en el de los centros de salud). Por su parte, la «educación o enseñanza pública», tras alcanzar en 2013 el nivel más bajo de satisfacción de la serie (1994-2015), continúa en 2015 la tendencia de leve recuperación iniciada en 2014, alcanzando un 47 por 100 de ciudadanos satisfechos[9]. En lo que a los «servicios sociales» se refiere, 2015 es el primer año desde 2011 en el que la satisfacción aumenta, situándose en el 47 por 100[10]. Por su parte, la «tramitación de las pensiones», cuyo porcentaje de satisfacción no supera el 50 por 100 desde 2006 (a excepción de 2009 y 2012), continúa la tendencia de leve recuperación iniciada en 2014, alcanzando en 2015 al 49,7 por 100 de los españoles[11]. La «tramitación de la protección por desempleo», tras el fuerte descenso observado en 2013, vuelve a repuntar débilmente en 2015, alcanzando un nivel de satisfacción del 40 por 100.

Estos positivos indicios de mejora de la situación social confluyen, no obstante, con importantes desafíos en este ámbito. La constatable mejora del empleo coexiste con las consecuencias sociales más graves de la crisis: como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, en 2015 1,7 millones de personas llevaban más de dos años en el paro, de las que algo más de 800.000 llevaban más de cuatro años en esa situación. Mientras se consolida la recuperación económica y comience a sentirse en mayor número de hogares, será necesario seguir prestando atención

Condicionantes o desafíos para una recuperación socialmente sostenible

8. Los servicios públicos sectoriales analizados son: la enseñanza pública, los servicios sociales, las obras públicas e infraestructuras, el servicio de tramitación de la protección por desempleo, la Administración de Justicia, los transportes públicos, la seguridad ciudadana, los centros de salud, los hospitales públicos y el servicio de tramitación de las pensiones.
9. Adviértase que desde 2005 los niveles de satisfacción con este servicio público se reducen radicalmente, superando el 50 por 100 únicamente en 2010 (año de importante repunte), 2011 y 2012 (años de tendencia decreciente de la satisfacción).
10. Tras alcanzar en 2010 el mejor dato de los últimos años (63 por 100 de ciudadanos satisfechos), la satisfacción con este servicio ha ido en descenso, situándose en 2014 en el 42 por 100 de los ciudadanos.
11. Habiendo registrado en 2013 el peor dato de la serie, con solo un 43 por 100 de ciudadanos satisfechos, en 2015 la satisfacción con este servicio casi alcanza a la mitad de la población.

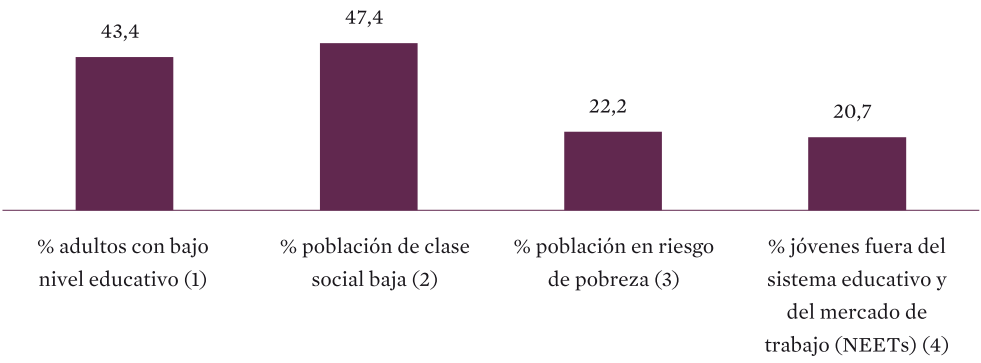
a la adecuación de la acción protectora del sistema de protección social en situaciones de desempleo —como se verá en el apartado 5.6 de este capítulo.

Unido a lo anterior, hay rasgos de la estructura social de España ya preexistentes al estallido de la crisis que mueven a reflexionar sobre su interacción con las perspectivas de una recuperación sostenible. A pesar de la extraordinaria mejora experimentada en los últimos treinta años, es todavía muy elevada la proporción de adultos con nivel educativo bajo. Junto a ello, resulta preocupante de cara al futuro que, pese al tímido proceso de retorno a las aulas resultado de la crisis, todavía una quinta parte de los jóvenes en España ni estudian ni buscan trabajo, mientras el rendimiento escolar, como se verá en el primer apartado de este capítulo, es todavía muy mejorable. En la estructura social de España, más del 47 por 100 de la población se concentra en los niveles inferiores de la escala socio-ocupacional[12]. Junto a ello, el riesgo de pobreza monetaria viene afectando al menos a una quinta parte de la población ya desde el año 2004, en que comenzaron a publicarse este tipo de indicadores.

Lamentablemente, los últimos datos publicados de la Encuesta de Condiciones de Vida no alcanzan todavía al año 2015, al que se refiere esta Memoria y, por tanto, esta fuente no permite observar el efecto del reciente cambio en la situación económica y el empleo en los indicadores de pobreza, desigualdad y condiciones de vida. Sin embargo, resulta oportuno repasar el legado social de la crisis en este campo, como situación de partida que tendrá que

El legado social de la crisis: más desigualdad económica

GRÁFICO III-2. ESTRUCTURA SOCIAL Y DESAFÍOS PARA UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE



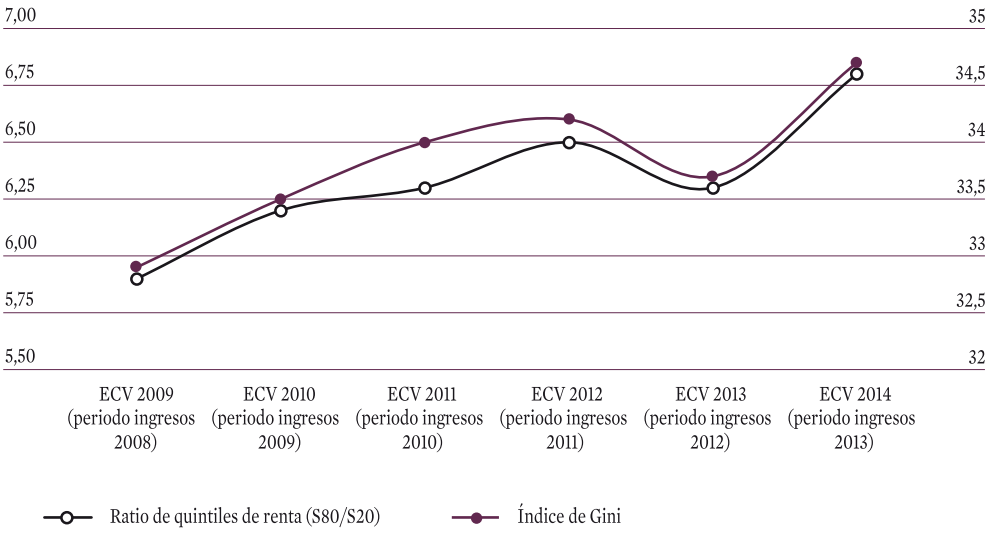
Fuentes:
(1) Encuesta de Población Activa, INE. Elaborado por Ministerio de Educación. Sistema estatal de Indicadores de Educación. Proporción de población de 25 a 64 años con nivel de estudios de 1.º Etapa de educación secundaria o inferior, es decir, que como máximo ha alcanzado el graduado en ESO, Graduado Escolar, Bachiller Elemental, Certificado de Escolaridad
(2) Encuesta Nacional de Salud 2011: Clase social baja: Número de personas que pertenecen a los niveles V y VI de clase social ocupacional, según la CNO-11 y las correspondientes categorías de clase social basada en la ocupación, actualizadas por la Sociedad Española de Epidemiología (CSO-12).
(3) Encuesta de Condiciones de Vida 2014.
(4) Eurostat: *Education and training survey,* 2014. Porcentaje de jóvenes (15-29 años) que han abandonado el sistema educativo, no participan en ningún tipo de formación, carecen de empleo y no lo buscan activamente, conocidos como NEETs (*Not in Education, Employment or Training*).

12. Según la clasificación utilizada por distintas estadísticas, entre ellas, la Encuesta Nacional de Salud.

encarar la recuperación. Como ya señalara el CES en su Informe 3/2013 sobre «Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos», durante el periodo de crisis se produjo un notorio aumento de la desigualdad (gráfico III-3), situándose España entre los países europeos en peor posición. Este aumento podría haber sido aún mayor de no ser porque las prestaciones sociales —dado el mayor peso adquirido en la renta de los hogares por la caída de las rentas del trabajo— aumentaron significativamente su efecto reductor de la desigualdad, evitando un mayor crecimiento de las diferencias de renta. De hecho, aunque el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza sea menor en España que en otros países de la Unión Europea, de no haberlas el riesgo de pobreza monetaria se habría extendido al 47,5 por 100 de la población (considerando todas las prestaciones), o al 31,1 por 100 (si se exceptúa el efecto de las de jubilación y supervivencia).

Además del riesgo de pobreza restringido a los ingresos, desde el comienzo de la crisis hasta 2013 también aumentaron las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica en un sentido más amplio, es decir, considerando también el riesgo de exclusión social derivado de la concurrencia de otras circunstancias, como la baja intensidad laboral o situaciones concretas de privación material. A esta realidad se aproxima la Encuesta de Condiciones de Vida, a través del indicador AROPE de riesgo de pobreza y exclusión social. Según los últimos datos de esta fuente, en 2013 el 29,2 por 100 de la población española se encontraba en riesgo de exclusión social, 4,5 puntos porcentuales más

GRÁFICO III-3. AUMENTO DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA DURANTE LA CRISIS, 2008-2013[(1) (2)]



(1) Ratio S80/S20: ratio entre la renta anual equivalente de la población del quinto quintil y la del primero.
(2) Índice de Gini de la renta anual equivalente de la población: escala 0-100 (porcentaje). Muestra el grado en que la distribución personal de la renta se aleja de una distribución hipotética perfectamente equitativa.
Fuente: Eurostat, *EU Statistics on Income and Living Conditions:* ilc_di11, ilc_di12 (España, base 2013).
Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE), ficheros transversales 2009-2014 (base 2013).

que al inicio de la crisis. Personas en desempleo, extranjeros, hogares con hijos a cargo (especialmente en familias monoparentales) y personas con nivel educativo bajo presentan un riesgo de exclusión social especialmente elevado, lo que puede dar una idea de qué ámbitos de las políticas sociales necesitan ser reforzados (cuadro III-1).

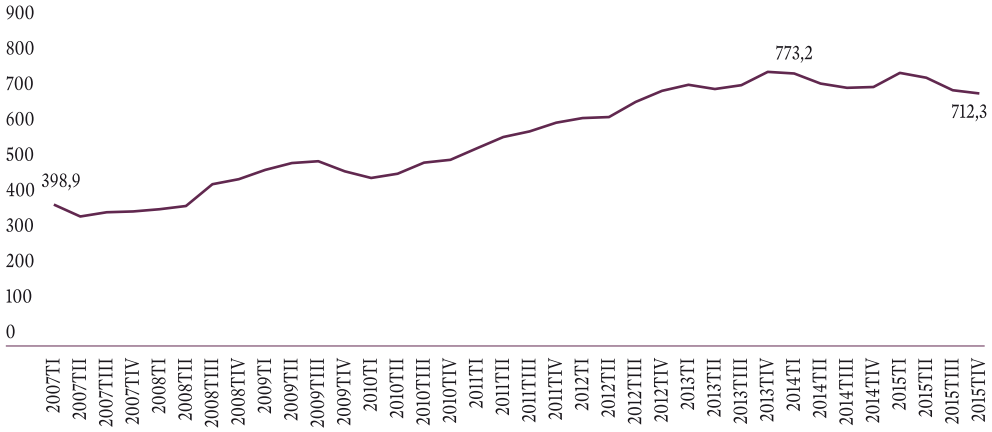
Como indicador más actualizado que puede servir de aproximación a la realidad de los hogares a los que no alcanza el empleo ni la protección social, baste recordar la existencia en el cuarto trimestre de 2015 de 712,3 miles de hogares en que, según la EPA, ninguno de sus miembros trabajaba ni percibía prestaciones, subsidios u otros ingresos. Ello refleja una leve mejoría de este indicador, pues se trata de una cifra inferior en un 2,6 por 100 a la registrada en el año anterior, si bien todavía muy por encima del volumen de este tipo de hogares registrado con anterioridad al estallido de la crisis (gráfico III-4).

CUADRO III-1. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) POR DISTINTAS VARIABLES
Porcentaje por grupo poblacional

	UE-15		España	
Conceptos	**ECV 2009**	**ECV 2013**	**ECV 2009**	**ECV 2014**
Total	**21,4**	**23,1**	**24,7**	**29,2**
Tipo de hogar				
Sin hijos a cargo	20,7	21,8	21,0	24,3
Con hijos a cargo	22,0	24,5	28,2	33,8
Unifamiliar con hijos a cargo	48,0	49,7	51,1	53,3
1 adulto > 65 años	28,9	24,0	40,8	9,3
Nacionalidad				
Extranjera	31,6	34,5	43,5	51,7
No extranjera	19,4	20,8	22,8	24,7
Situación laboral más frecuente (> 18 años)				
Ocupados	10,2	11,5	13,6	15,0
Parados	63,3	67,2	51,6	65,2
Jubilados	19,5	16,8	22,0	11,9
Inactivos	40,2	43,0	36,3	35,1
Nivel educativo (> 18 años)				
Hasta ESO (ISCED97, Niveles 0-2)	29,2	32,1	28,7	34,9
Secundaria post-obligatoria (ISCED97, Nivel 3-4)	18,9	21,7	20,0	27,6
Terciaria (ISCED97, Nivel 5-6)	10,5	12,0	10,6	15,3
Sexo				
Mujeres	22,6	24,0	25,6	28,9
Hombres	20,1	22,2	23,8	29,4
Edad				
< 18 años	24,3	26,0	32,0	35,8
18-24 años	26,3	31,1	24,7	29,2
25-49 años	19,2	22,6	22,1	31,2
50-64 años	21,8	24,2	23,0	30,4
> 65 años	19,6	16,5	24,9	12,9

Fuente: Eurostat, *EU Statistics on Income and Living Conditions.*

GRÁFICO III-4. HOGARES SIN INGRESOS, ESPAÑA (2007-2015)
(Viviendas en las que no reside ningún perceptor de ingresos, en miles de euros)[1]



(1) Se consideran perceptores de ingresos quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa. Pendiente de actualizar al cuarto trimestre.*

Sobre todo ello planea una constatación que permea todo el capítulo y, en esta edición, toda la Memoria: aunque las consecuencias de la crisis han alcanzado a la gran mayoría de la población en España, han impactado en mayor medida en las economías familiares que ya de por sí eran más vulnerables (cuadro III-2).

De ello se derivan importantes desafíos en todos los planos de las políticas públicas en los próximos años. Por ello, en el escenario presupuestario actual, y dado que

CUADRO III-2. IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS DISTINTOS GRUPOS DE POBLACIÓN SEGÚN SUS INGRESOS, 2008-2013

	Ingreso medio anual equivalente			Var. porcentual del ingreso medio anual equivalente	
Decil de renta equivalente	2008 € corrientes	2013 € corrientes	2013 € constantes de 2008	2008-2013 € corrientes	2008-2013 € constantes de 2008
1	3.830	2.812	2.584	–26,6	–32,6
2	7.721	6.386	5.868	–17,3	–24,0
3	9.837	8.473	7.786	–13,9	–20,8
4	11.865	10.286	9.452	–13,3	–20,3
5	13.790	12.246	11.252	–11,2	–18,4
6	15.845	14.341	13.178	–9,5	–16,8
7	18.335	16.830	15.465	–8,2	–15,7
8	21.487	20.057	18.430	–6,7	–14,2
9	26.161	24.607	22.611	–5,9	–13,6
10	41.552	38.001	34.919	–8,5	–16,0

Unidad de análisis: personas.
Nota: ingreso medio anual equivalente de la población de cada decil de renta, España (2008/2013).
Euros corrientes, euros constantes y porcentaje de variación).
Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE), ficheros transversales 2009-2014 (base 2013), y el *Índice de Precios de Consumo* (INE).

permanecen en vigor los compromisos asumidos por España en la senda de la consolidación fiscal, resulta obligado insistir en la necesidad de evaluación de las medidas adoptadas y por adoptar, desde la óptica de reforzar la valoración de su impacto social a la hora de establecer prioridades. A lo largo de este capítulo se abordará la evolución más reciente de distintas dimensiones de la calidad de vida, la protección social y el acceso a bienes y servicios de primer orden, haciendo especial hincapié en los aspectos de equidad, calidad y sostenibilidad.

1. La educación en España

La mejora del nivel educativo medio de la población en las últimas décadas en España constituye un activo para la competitividad, pues se ha logrado un fuerte incremento de los niveles educativos superiores, si bien es necesario avanzar todavía en los intermedios y aún se mantienen unos niveles elevados de población con estudios bajos. Además, subsisten problemas de desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones, que pretenden abordarse en la LOMCE[13]. Por otro lado, como ya se ha mencionado en la introducción, España registra un porcentaje elevado de adultos poco cualificados y arroja la tasa más alta de abandono escolar de la Unión Europea, lo que constituye uno de los principales retos en este ámbito, vinculado a la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 (recuadro III-1).

RECUADRO III-1. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA ESPAÑA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020	Evaluación
Objetivo de abandono escolar temprano: 15 por 100	**21,9 por 100 (niveles de 2014)** El país ha logrado reducir en gran medida el abandono escolar temprano, pero sigue siendo un problema pendiente en algunas comunidades autónomas en las que alcanza el 32 por 100 (Islas Baleares) o el 27 por 100 (Andalucía), mientras que otras ocupan puestos de vanguardia en la Unión Europea con porcentajes inferiores al 10 por 100. El abandono escolar temprano parece estar estrechamente ligado al entorno socioeconómico familiar de los estudiantes y economías específicas de crecimiento regional basadas en empleos poco cualificados.
Objetivo de educación superior: 44 por 100	**42,3 por 100 (niveles de 2014)** España tiene una alta tasa de estudios superiores, pero su impacto positivo se ve socavado por 1) la falta de adecuación entre los programas de estudios y las necesidades de crecimiento y transformación económica, y 2) la falta de capacidad del mercado laboral para crear empleos de alta calidad que retengan a los titulados universitarios altamente cualificados. Esto se traduce en bajos porcentajes de empleo en una serie de programas específicos de estudios y reducción de la empleabilidad en una elevada proporción de titulados.

Fuente: Comisión Europea. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Bruselas, 26-2-2016. SWD (2016) 78 final.

13. Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

1.1. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

Durante el curso escolar 2015-2016 se ha producido un ligero aumento del censo escolar, especialmente del alumnado que cursa estudios profesionales. A pesar de este incremento, el alumnado de formación profesional en España se sitúa ligeramente por debajo de la media europea, pues en 2015, aunque se ha producido una significativa reducción del abandono escolar temprano (AET), España volvió a registrar por cuarto año consecutivo la tasa más elevada en este indicador. El AET junto a la descompensación en la elección de los estudios profesionales y generales, continúan constituyendo este curso los principales determinantes de esta situación. Sin embargo, en el resto de los niveles educativos, apenas se produce un aumento del censo escolar, disminuye el alumnado de origen extranjero, y se mantiene la concentración del alumnado matriculado en los centros públicos. Respecto al número medio de alumnos por profesor, los datos muestran que a pesar del aumento del mismo, excepto en los ciclos formativos de grado medio (CFGM) y ciclos formativos de grado superior (CFGS), este no es alto en relación a la Unión Europea.

Finalmente, habría que señalar que además de una menor proporción de personas que optan por los estudios profesionales, la formación profesional inicial en España se caracteriza por una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, y aspectos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de esta formación. Por último, aunque en España se ha producido un importante avance en la implantación de la formación profesional dual, su desarrollo es muy dispar territorialmente, requiriendo que se complete su marco normativo a nivel estatal para un avance en todo el territorio nacional sobre parámetros homogéneos y una mejor coordinación de las experiencias que se están llevando a cabo.

El curso escolar 2015-2016 se inició con una previsión de alumnado en enseñanzas no universitarias de algo más de 8 millones (8.111.298), lo que significa 20.687 alumnos más (0,3 por 100) que el curso anterior. Este aumento, ligeramente inferior al del curso anterior (0,7 por 100), es más acusado en el alumnado matriculado en las enseñanzas de carácter profesional (4,8 por 100), mientras que en la educación obligatoria (primaria y ESO) y el bachillerato se mantiene bastante estable (con un crecimiento de 0,5, 1,3 y 1,1 por 100, respectivamente) y disminuye en la educación infantil un 2,1 por 100.

Ligero aumento del censo escolar, sobre todo del alumnado que cursa estudios profesionales

La tendencia observada desde el inicio de la crisis a un aumento de la proporción del alumnado matriculado en centros públicos parece haberse atenuado en los dos últimos cursos escolares (cuadro III-3). Además, la evolución y distribución de este alumnado no es homogénea por nivel educativo.

CUADRO III-3. PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PÚBLICOS POR ENSEÑANZA

Nivel educativo	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Total	**67,3**	**67,3**	**67,6**	**67,8**	**68,1**	**68,1**	**68,3**	**68,1**
E. infantil - 1.er ciclo	43,8	47,5	49,6	50,4	51,7	51,6	51,3	52,0
E. infantil - 2.º ciclo	68,1	68,1	68,3	68,6	69,0	68,7	68,7	68,0
E. Primaria	67,2	67,2	67,3	67,4	67,5	67,5	67,7	67,7
ESO	66,1	65,9	65,8	65,7	65,8	65,9	65,9	65,7
Bachillerato	73,8	73,8	74,6	75,6	76,1	76,4	76,8	76,4
FP - CFGM	74,3	75,0	75,9	76,2	76,3	77,1	76,7	75,2
FP - CFGS	78,3	78,8	79,0	78,7	78,6	79,1	79,1	76,5

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Datos y cifras. Curso escolar 2015-2016.

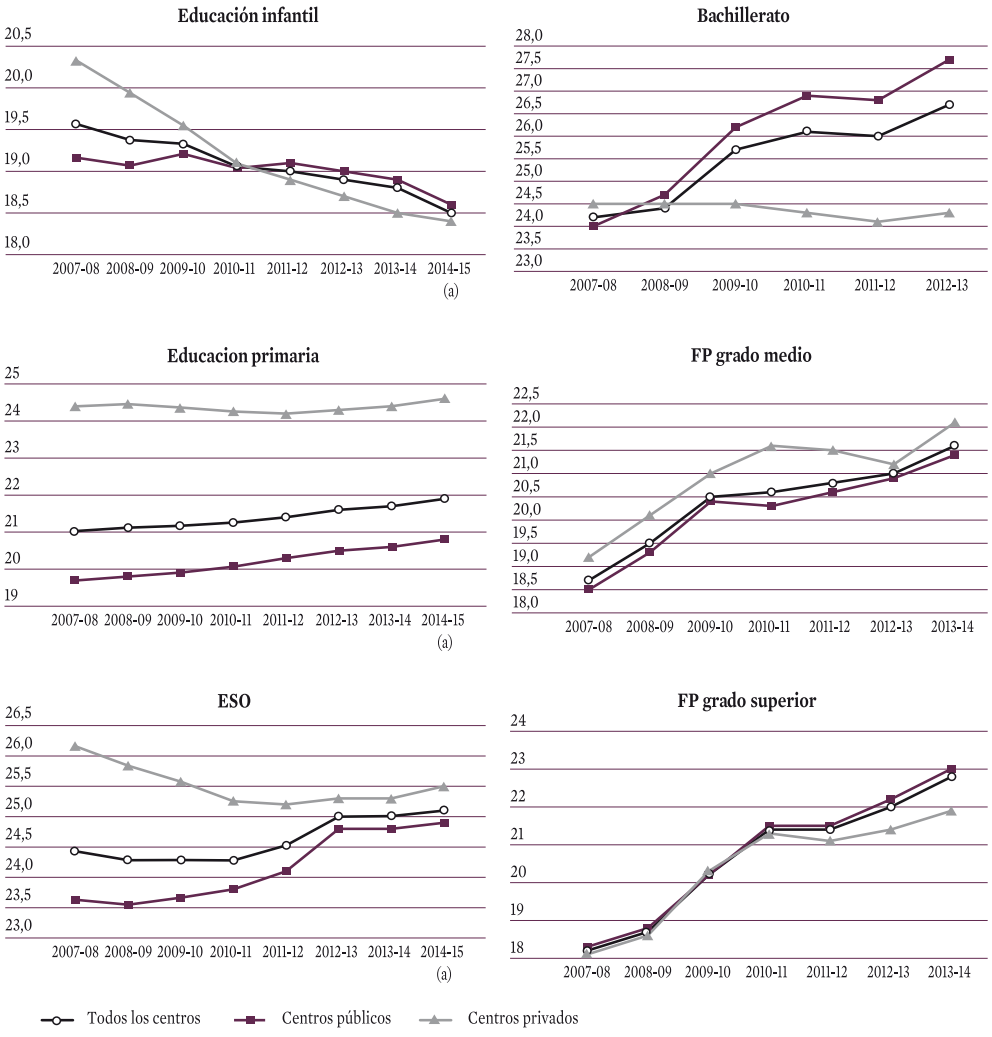
Comparado con el resto de los países de la UE-27[14], en el curso 2012-2013, el número medio de alumnos por profesor[15] en España en educación primaria (13,8), y en la primera etapa (11,6) y segunda etapa de la educación secundaria (11) se situaba en un lugar intermedio respecto a los 24 países de la Unión Europea de los que se dispone de información (encontrándose en la posición 10.º, 9.º y 13.º, respectivamente, de los países con media más alta de alumnos), y ello a pesar del efecto de que las medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo[16], aplicables a los centros públicos y concertados, han elevado el número medio de alumnos por grupos en todas las etapas, a excepción de la educación infantil, aunque con diferente intensidad en las distintas etapas y según titularidad de los centros (gráfico III-5). Además, la tasa de reposición de los profesores que se jubilan aumentó al 100 por 100 en 2015, después de cuatro años de fuertes limitaciones (un 10 por 100 en 2012 y un 50 por 100 en 2015), con lo que se espera reducir la media de alumnos por profesor en un 20 por 100, disminuir la rotación de los profesores, permitir una mayor participación de estos en los proyectos de las escuelas y facilitar su formación[17].

Finalmente, hay que señalar que durante este curso el Ministerio de Educación presentó el Libro Blanco de la Función Docente no Universitaria, que pretende ser el comienzo de un debate sobre la Profesión Docente dirigido, por una parte, a favorecer la elaboración de un Pacto de Estado sobre Educación y, de otro, a elaborar el Estatuto General de la Profesión Docente, del que se derivaría el Estatuto de la Función Docente.

El alumnado extranjero representa el 3,3 por 100 del total y continúa disminuyendo por tercer año consecutivo, aunque de forma algo menos acusada (3,3 frente a 4,2 por 100 del año anterior), cifrándose en 712.0987 alumnos. Sin embargo, su presencia

14. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Datos y cifras. Curso escolar 2015-2016*.
15. Calculado en equivalente a tiempo completo de alumnado y profesorado.
16. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
17. Comisión Europea. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Bruselas, 26.2.2016. SWD (2016) 78 final.

GRÁFICO III-5. NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR GRUPO EN E. INFANTIL, PRIMARIA, ESO, CFGM, CFGS Y BACHILLERATO POR TITULARIDAD DEL CENTRO



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Enseñanzas no universitarias. Centros y servicios educativos*. Series, y *Las cifras de la Educación en España*. Estadísticas e indicadores. Varias ediciones.

El alumnado extranjero continúa disminuyendo

se va igualando en casi todos los niveles educativos: 8,1 por 100 en la educación infantil, 8,5 en primaria, 9,8 por 100 en ESO, y 8,9 en los CFGM, excepto en el bachillerato y los CFGS (6,7 y 5,2 por 100, respectivamente). Considerando los datos sobre la distribución total de este alumnado, el 36 por 100 estaba matriculado en educación primaria, el 26 por 100 en ESO, y el 22 por 100 en educación infantil, mientras su presencia en el resto de niveles educativos es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,5 y el 6,7 por 100 del bachillerato.

En el curso 2013-2014, un 82,3 por 100 del total del alumnado extranjero estaba matriculado en centros públicos, proporción que llega al 90 por 100 en algunas regiones (Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha).

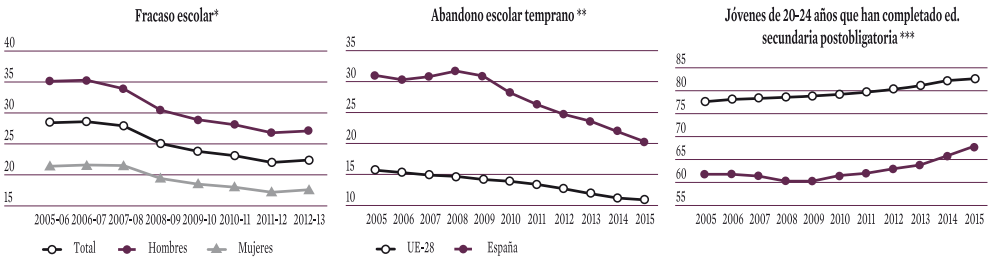
En 2015 España volvió a registrar por cuarto año consecutivo la tasa más elevada de abandono escolar temprano (20,3 por 100) de la Unión Europea, llegando casi a duplicar la media de la UE-27 (10,9 por 100), y ello a pesar de la significativa reducción experimentada por este indicador desde el principio de la crisis, cuando la proporción de abandono rondaba el 30 por 100.

El abandono escolar temprano: uno de los principales problemas del sistema educativo

La disminución de la tasa de abandono escolar temprano en España se debe, en parte, al descenso de la proporción de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria, lo que ha contribuido al aumento de los jóvenes que han completado su educación post-obligatoria, aunque también en este indicador España se sitúa en 2015 como el país con menor proporción que completa estos estudios y lejos de la media de la UE-27 (gráfico III-6). En España, como se verá posteriormente, el abandono de los estudios secundarios postobligatorios es mayor entre el alumnado de formación profesional que entre los que cursan estudios de Bachillerato.

Además, en España persisten diferencias territoriales al respecto. Así, en 2015 País Vasco, Cantabria y Navarra presentan una tasa entre el 10 y 15 por 100. Entre el 16 y 20 por 100 se encuentran Castilla y León, Asturias, Galicia, Cataluña y Aragón, y entre el 21 y 25 por 100, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, La Rioja, Canarias, Murcia, Extremadura y Andalucía, mientras que por encima del 25 por 100 se sitúan las Islas Baleares. Las comunidades autónomas están, desde el año escolar 2014/2015, adaptando sus estructuras educativas para poner en práctica el programa de formación profesional básica. Sin embargo, las tasas totales de matriculación en

GRÁFICO III-6. FRACASO ESCOLAR, AET Y JÓVENES QUE HAN COMPLETADO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR



* Porcentaje de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria.
** Porcentaje de población de 18-24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria 2.ª etapa y que no sigue ningún tipo de educación-formación.
*** En el caso de España, significa haber completado el bachillerato o CFGM.
Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la educación en España* (varias ediciones) y Eurostat.

el programa[18] en 2015/2016 ponen de manifiesto la necesidad de introducir nuevos ajustes en su aplicación, con el fin de mejorar su calidad, atractivo y tasas de transición. Por otro lado, el Ministerio de Educación presentó un Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano 2014-2020. Sin embargo, para su evaluación habrá que esperar al informe global del Plan que realizará la Subdirección General de Aprendizaje a lo Largo de la Vida.

Para la reducción de este problema, entre otras medidas educativas, la prevención y una intervención temprana durante la educación primaria se han mostrado entre las más eficaces. En España, la escolarización en educación infantil es superior a la de la Unión Europea. Sin embargo, los retrasos educativos de los alumnos de 15 años que comienzan en primaria han aumentado significativamente.

En la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO. El 16,3 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años en el curso 2013-14 se habían comenzado a producir en primaria[19]. El peso de este origen del retraso ha ido en aumento desde el curso 2004-2005, a excepción del último curso[20], mientras que ha disminuido la proporción de retrasos surgidos por primera vez durante la propia ESO. La LOMCE también preveía nuevas evaluaciones en 3.º y 6.º en la educación primaria para detectar dificultades de aprendizaje en una fase temprana y activar los correspondientes programas especiales de apoyo. La evaluación final en 6.º de educación primaria[21] debería realizarse este curso (2015-16)[22], aunque su implantación está siendo cuestionada en algunos aspectos[23] y desde diferentes ámbitos[24].

En España la tasa de escolarización desde los cuatro años hasta el comienzo de la educación primaria[25] era en 2013 prácticamente universal (97,1 por 100), lo que la sitúa por encima de la media de la UE-27 (93,9 por 100) y del objetivo europeo para

18. La tasa de matriculación en 2015/2016 para el año 1 ha aumentado muy poco o nada y la transición al año 2 es inferior al 68 por 100.
19. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Varias ediciones.
20. En el curso 2012-13 esta proporción fue del 17 por 100.
21. Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
22. Orden ECD/594/2016, de 25 de abril, por la que se regula la realización de la evaluación final de Educación Primaria en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
23. Véase Dictamen 10/2016 del Consejo Escolar del Estado al Proyecto de Orden por el que se regula la realización de la evaluación final de Educación Primaria en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
24. El Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña sobre Arts. 4 y 7 del Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de Educación Primaria establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (15 de abril de 2016).
25. Comisión Europea, Education and Training Monitor 2015. Spain.

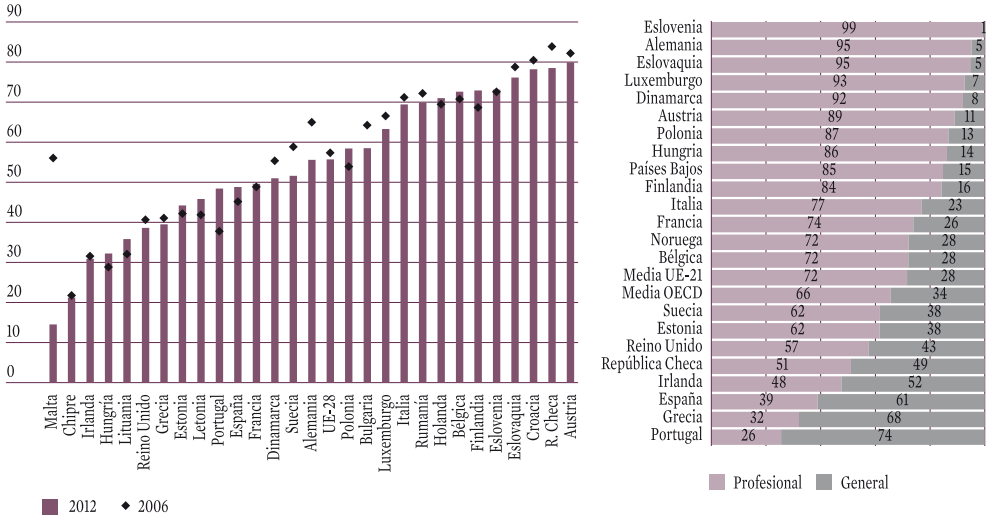
2020 (95 por 100). También a la edad de tres años, la tasa neta de escolarización en el curso 2012-2013 era casi total (95,7 por 100), superando nuevamente la media de la UE-27 (85,3 por 100)[26]. Finalmente, en el primer ciclo de educación infantil (menores de 3 años) la progresión ha sido importante, alcanzándose ya en el curso 2013-2014 (32,8 por 100) el nivel fijado por la Unión Europea (30 por 100), aunque se continúa detectando una gran disparidad territorial.

La formación profesional inicial en España se caracteriza, entre otros rasgos, por una proporción menor de personas que optan por estas enseñanzas en relación a la media europea, una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, junto a otros aspectos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de la formación.

El porcentaje de alumnado de formación profesional ligeramente por debajo de la media europea

En la actualidad en la Unión Europea la formación profesional es una opción muy demandada por los jóvenes. En algunos países, como Austria, Finlandia y Bélgica, más del 70 por 100 de los alumnos de secundaria superior han optado por la vertiente profesional, registrándose niveles considerablemente más bajos en países como Francia, Portugal y España, con una proporción de alumnos en torno al 45 por 100. Y ello, a pesar del aumento registrado en los últimos años tanto en Portugal como en España (gráfico III-7).

GRÁFICO III-7. ALUMNADO QUE CURSA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA UE-28 (2006-2012) Y POBLACIÓN ADULTA CON EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR POR ORIENTACIÓN DEL PROGRAMA, 2014
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: Eurostat y OCDE, *Education at Glance,* 2015.

26. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores,* edición 2016.

Aunque la formación profesional está bastante extendida en casi todos los países europeos, esta no ha sido la situación en el pasado. Así, cuando se consideran los niveles máximos de estudios alcanzados por la población de 25 a 65 años, que incorporan el perfil de formación de toda la población adulta y no exclusivamente de los alumnos que están estudiando actualmente, se observan diferencias más marcadas por países. En particular, en Alemania y Austria, donde el sistema de formación dual tiene una larga tradición, más del 50 por 100 de la población adulta actual ha alcanzado como máximo el título de formación profesional, mientras que en España, Portugal y Grecia dicho porcentaje se sitúa en torno al 10 por 100.

En España hay algunos factores que condicionan la menor proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional respecto a los países de nuestro entorno, como la mayor prevalencia del abandono escolar temprano en los estudios profesionales frente a los generales, y sobre todo el alto fracaso escolar[27], pues este último retrae de la matriculación en la enseñanza postobligatoria a un importante número de los jóvenes que no han conseguido terminar la educación obligatoria. A este respecto hay que señalar que una alta escolarización en educación infantil y la intervención temprana en primaria, como ya se ha dicho, previenen el abandono escolar temprano, aunque para impulsar la formación profesional diversos países están adoptando una gran variedad de medidas que están teniendo éxito (recuadro III-2), y cuya consideración debería estar más presente en la agenda política[28].

El AET y la descompensación entre los estudios profesionales y generales: principales causas

Además, la descompensación en la elección educativa entre los estudios profesionales y generales en el nivel postobligatorio, también incide en esta menor proporción de jóvenes con estudios profesionales (gráfico III-8). La menor valoración social de la formación profesional y la opción mayoritaria de los que terminan la educación secundaria obligatoria de iniciar un itinerario educativo dirigido hacia los estudios universitarios hace que un menor número de alumnos opten por estudios de carácter profesional, y sitúa a España entre los países con mayor número de graduados en estudios universitarios. La prolongación de los estudios como estrategia de los estudiantes españoles y sus familias ante la mayor empleabilidad y rendimiento económico de los titulados universitarios frente a los que terminaron sus estudios profesionales tiene un importante papel en este desequilibrio, pues la valoración individual no se realiza tanto entre los ciclos formativos de grado medio y el bachillerato, como entre los estudios profesionales y los estudios universitarios[29]. Así, en el curso 2012-2013 la tasa

27. La proporción de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria.
28. Véase Informe del CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.
29. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Panorama de la educación, Indicadores de la OCDE 2014. Informe Español.

RECUADRO III-2. COMPETENCIAS PROFESIONALES Y EMPLEABILIDAD: ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA IMPULSAR LA FP

- En la mayoría de los países se potencia la orientación, las tutorías y el apoyo multiprofesional, y también se han tomado medidas para modular la formación profesional; sin embargo, el valor en el mercado de trabajo de las cualificaciones parciales no siempre está claro. En este sentido, el Cedefop realiza algunas consideraciones que pueden ayudar a la retención de los estudiantes en la formación profesional, como pueden ser: la política de salario inicial, la participación de los empleadores, el acceso a las profesiones, el valor percibido de las cualificaciones y los servicios de orientación disponibles para los estudiantes.
- Para fomentar la participación activa de las empresas se pueden ofrecer a los empleadores incentivos idóneos con el fin de que ofrezcan plazas de formación. Estos incentivos pueden incluir subvenciones para cubrir los salarios de los aprendices, parte de sus cuotas a la Seguridad Social e incentivos fiscales, o una combinación de estas medidas. También se deben fomentar las asociaciones entre las escuelas de formación profesional y las empresas. Sin embargo, es conveniente que las autoridades locales y regionales sigan de cerca estas medidas para garantizar su eficacia.
- Los aprendizajes adquiridos con medidas alternativas o a través de los sistemas de garantía de la juventud y otros esquemas de formación basados en el trabajo deben estar encaminados a la obtención de cualificaciones incluidas en el marco nacional de cualificaciones, tanto si son parte de las medidas activas del mercado laboral o de la formación profesional.
- Para que los títulos profesionales se consideren una garantía de la calidad de los resultados del aprendizaje, tanto los planes de formación profesional como el aprendizaje basado en la escuela y en el trabajo, y otros tipos de aprendizajes, deberían adoptar un enfoque de calidad integral e incluir indicadores de rendimiento claros, contando con un elevado grado de coordinación entre las administraciones implicadas y la colaboración de los interlocutores sociales.
- La convalidación del aprendizaje formal e informal puede ayudar a las personas a obtener cualificaciones de formación profesional.

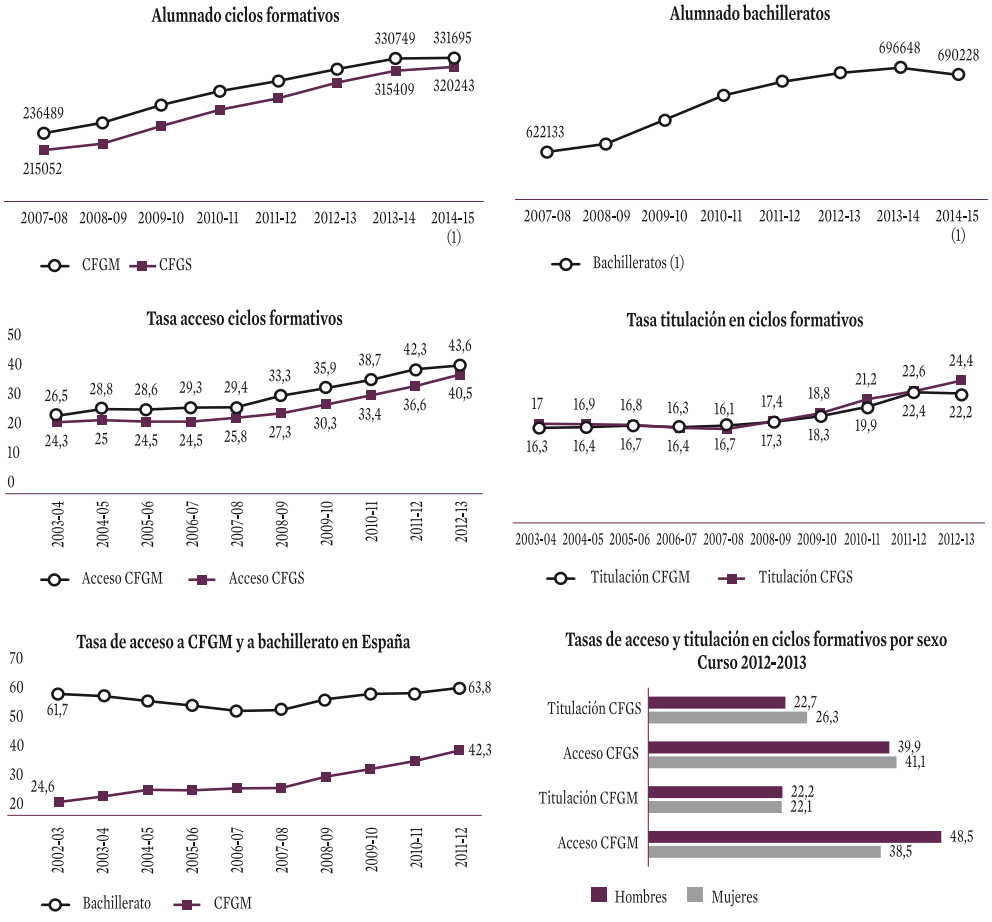
Fuente: elaboración propia a partir del Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

bruta de acceso[30] a ciclos formativos de grado medio fue del 43,6 por 100 frente al 64,4 por 100 a estudios de bachillerato.

Además, en el curso 2014-15 se produce una desaceleración en el ritmo de crecimiento del número de alumnos matriculados en ciclos formativos de grado medio y superior (0,3 y 1,5 por 100), que se venía manteniendo desde el inicio de la crisis y que ha contribuido a una mayor corrección de la descompensación tradicional entre ambos estudios (gráfico III-8). En paralelo al aumento del alumnado, se constata un

30. La tasa bruta de acceso se define como la relación entre el alumnado nuevo inscrito, independientemente de su edad, y el total de la población de la «edad teórica» de acceso a esa enseñanza; en el caso de ciclos de grado medio y bachillerato es de 16 años y en grado superior es de 18 años.

GRÁFICO III-8. INDICADORES DE LA DESCOMPENSACIÓN EN LA ELECCIÓN EDUCATIVA



Fuente: Ministerio de Educación. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2015 y Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos Avance, curso 2014-2015; e Instituto Nacional de Educación. *Boletín de Educación,* núm. 36.

aumento en ambos ciclos de formación profesional, tanto en el número de alumnos que acceden con beca[31] como en el importe medio percibido. Así, respecto al curso 2007-2008, el número de becarios en formación profesional pasó de 22,4 al 26,8 por 100 en el curso 2013-2014, y el importe medio percibido pasó de 1.217,7 a 1.389,9 euros. En este nivel de educación postobligatoria no universitaria las becas podrían cumplir un papel fundamental en la reducción del abandono escolar temprano[32], como un instrumento de promoción del acceso a estos estudios.

31. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.*
32. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia,* 2009.

La descompensación muestra también características específicas en términos de género, dado que se constata la menor preferencia de las mujeres por los estudios profesionales. En 2012, tanto en España como en la UE-28, la proporción de mujeres que eligieron seguir un itinerario profesional en sus estudios postobligatorios fue menor que entre los varones (42 y 45 por 100, respectivamente). Pero cabe señalar también que los países con mayor participación en formación profesional son aquellos en los que la proporción de mujeres que cursan estos estudios es más alta, llegando a superar el 60 por 100 en el caso de Austria, Bélgica, Países Bajos, Finlandia, República Checa y Bulgaria. Por el contrario, en los países donde hay un menor número de alumnos de formación profesional (Grecia, Portugal y España), la presencia de las mujeres también es inferior (26, 38 y 42 por 100, respectivamente)[33]. Además, aunque en España más mujeres llegan a finalizar la educación secundaria superior con tasas de graduación mayores (gráfico III-8), su menor propensión a elegir un itinerario profesional no ayuda a compensar el tradicional desequilibrio existente entre ambos tipos de estudios.

La elección entre estudios generales y profesionales parece condicionar las competencias adquiridas por el alumnado, que a su vez condicionan su incorporación al mercado laboral. Así, los jóvenes con cualificaciones de secundaria postobligatoria profesionales tienen generalmente menores competencias básicas que los que alcanzan una educación postobligatoria general. En España estas competencias que incrementan las oportunidades en el mercado de trabajo son las más bajas de los países europeos evaluados en el PIAAC 2012. Sin embargo, las diferencias entre ambos programas no son tan amplias como en países donde los programas vocacionales y generales están más claramente divididos; por ejemplo, donde hay menos oportunidades para elegir entre ambos, o los estudiantes que son asignados a uno u otro programa en una etapa temprana[34].

Finalmente hay que señalar, tal como se apuntaba en el Informe del CES 3/2015, que continúa la concentración del alumnado en determinadas familias profesionales, tanto en los ciclos de grado medio como superior, y que continúan las diferencias por sexo en la elección de las diferentes ramas profesionales de estudio. Tanto la concentración como la segmentación según género son muy relevantes, pues suponen el inicio de la segregación ocupacional, tienen importantes y desventajosos efectos sobre el mercado de trabajo, entrañan un importante desaprovechamiento del capital formativo y humano, dada la influencia de las distintas elecciones educativas en la empleabilidad de las personas. Dentro del análisis de

Concentración del alumnado en determinadas familias profesionales

33. Eurostat.

34. OCDE, *Education Indicators in Focus,* «¿Puede la educación vocacional y la formación profesional de secundaria superior mejorar las perspectivas de los jóvenes adultos?», noviembre de 2013.

elección de contenidos profesionalizadores, los estudios pertenecientes a los campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) presentan una singular relevancia en relación con los requerimientos de competencias en la sociedad y la economía del conocimiento. Sin embargo, la insuficiente demanda actual de carreras STEM por ambos sexos, especialmente en el caso de las chicas, no se corresponde con las oportunidades de empleo que estas ofrecen (gráfico III-9). Esta situación posiblemente se arrastra desde niveles educativos previos, pues los problemas relativos a bajos niveles de competencia matemática y en ciencias de la enseñanza obligatoria tienen su continuación en los niveles postobligatorios, lo cual tiene una clara incidencia en la opción de estudios realizada. No obstante, la distribución del alumnado de bachillerato en el curso 2013-14 no responde a ese patrón, ya que el 44,3 por 100 del mismo está cursando la modalidad de Ciencias y Tecnología, un 49,8 por 100 Humanidades y Ciencias Sociales, y un 5,2 por 100 Artes.

Por último, habría que señalar que tanto la evolución de la oferta de centros como de ciclos profesionales muestran ciertos rasgos que intentan cambiar la pauta de concentración del alumnado en determinadas familias profesionales. Sin embargo, la agrupación de los centros y ciclos en determinadas ramas sigue presente, a pesar de la variabilidad existente a este respecto en relación a la etapa formativa ofertada y a la

GRÁFICO III-9. GRADUADOS EN SECUNDARIA SUPERIOR PROFESIONAL EN MATERIAS RELACIONADAS CON CIENCIA, TECNOLOGÍA, INGENIERÍA Y MATEMÁTICAS (STEM)
(En porcentaje sobre el total)



* Cálculo del Cedefop basados en Eurostat, *UOE data collection*. Los cálculos excluyen la categoría de arquitectura y edificación.
Fuente: CEDEFOP, *Statistics and indicators. STEM datafile.*

titularidad del centro. Además, habría que señalar que la elección del alumnado se puede ver condicionada por la oferta existente, especialmente en el ámbito rural, donde la oferta de formación profesional es más reducida, menos diversificada, siendo al mismo tiempo necesario en este entorno tanto una mejora de la accesibilidad como una mayor vinculación con el sistema productivo más próximo.

La formación profesional ofrece una gama de campos muy amplia y suele atraer a estudiantes que prefieren el aprendizaje no académico, lo que puede favorecer la permanencia en el sistema de los jóvenes que opten por ella. Además, en términos de acceso el sistema educativo vigente favorece la entrada de estudiantes con mayores dificultades académicas, como muestra que en el curso 2013-2014, el 13,3 por 100 de los estudiantes que acceden a los ciclos de grado medio lo han hecho a través de pruebas de acceso y el 1,2 por 100 con los módulos obligatorios de PCPI superados[35], lo que indica que la formación profesional en este nivel ha jugado un papel importante en términos de inclusión. Sin embargo, el abandono de los estudios del alumnado de formación profesional de grado medio en el primer año es mayor que el de bachiller, lo cual puede ser debido, entre otros factores, a esta mayor inclusión. Así, la proporción de estudiantes que finalizan los estudios profesionales de grado medio en relación a los estudiantes matriculados en el primer año en 2011 fue del 47,3 por 100 frente al 70 por 100 de los que iniciaron sus estudios de bachiller[36], aunque el porcentaje de éxito en relación a los matriculados en el segundo año es mejor para los estudios profesionales que generales. En el caso de los ciclos de grado superior el abandono es mucho menor, tanto en el primer como en el segundo año y más similar al de los estudiantes de bachiller[37]. Por ello, las comparaciones del abandono de los estudios entre los alumnos de la educación general y los alumnos de la formación profesional pueden ser engañosas, lo que no obvia la necesidad de mejorar los resultados académicos de este alumnado.

Es necesario mejorar los resultados del alumnado de FP

Esta situación también se manifiesta si se observa la relación entre las tasas de acceso y titulación. Así, en el curso 2012-2013, la relación entre las tasas de acceso a los estudios profesionales de grado medio y superior (43,6 y 40,5, respectivamente) y las tasas brutas de titulación[38] (22,2 por 100 en los ciclos de grado medio y del 24,4 por 100

35. En la categoría «Con prueba de acceso» se incluye: «Curso de Acceso a ciclos G.M.», «Prueba de Acceso a ciclos G.M.», «Prueba de Acceso a ciclos G.S.» y «Prueba de Acceso a la universidad para mayores de 25 años». Fuente: *Estadística del alumnado de Formación Profesional 2013-2014*, Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

36. Véase gráfico 35 del Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

37. Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

38. La tasa bruta de titulación en una enseñanza se define como la relación entre el alumnado que termina, independientemente de su edad y el total de la población de la «edad teórica» de comienzo del último curso de la enseñanza, 17 años para grado medio y 19 para grado superior.

en los de grado superior), aun teniendo en cuenta la diferencia entre el curso de acceso y el de titulación (gráfico III-8), refleja que una parte de los jóvenes que inician programas profesionales no los terminan, especialmente en los ciclos de grado medio. Además, como se ha visto anteriormente, los jóvenes con cualificaciones de secundaria postobligatoria profesionales tienen generalmente menores competencias básicas que los que alcanzan una educación postobligatoria general.

Por otro lado, solo una pequeña proporción de estudiantes acceden a la educación universitaria después de obtener el Título Superior de Formación Profesional. Así, del total de estudiantes matriculados en las pruebas de acceso a la universidad en 2013 (284.100 matriculaciones genéricas en convocatoria ordinaria), el 91,6 por 100 procedían de bachillerato y el 6 por 100 de estudios de formación profesional y artísticas[39]. Asimismo, existen diferencias en los resultados de las pruebas de acceso entre los estudiantes que proceden de bachillerato y aquellos que proceden de formación profesional, tanto en las calificaciones como en el porcentaje de aprobados.

El modelo que ha venido predominando en Europa, con algunas excepciones, ha sido el de la formación profesional basada en el centro educativo. Como excepción están los casos de Alemania y Austria, donde el sistema predominante es la formación dual propiamente dicha y, con menor grado de implantación, la formación dual está presente en Francia y Finlandia, mientras que en el resto de países el desarrollo es todavía incipiente y en algunos casos inexistente. En base a los datos proporcionados por Cedefop[40], hay una presencia elevada de alumnos en programas que combinan formación y empleo en relación al total del alumnado de formación profesional en Dinamarca y Alemania (superior al 80 por 100) frente al 3,2 o 4,3 por 100 de España o Bélgica. En media, del total de alumnos de formación profesional en la Unión Europea, solo una cuarta parte cursa algún programa que combina formación y empleo.

Diferente implantación de la FP dual en Europa y avances en España

Existe cierto consenso sobre el papel que los programas que combinan formación y empleo, y especialmente la formación dual, pueden desempeñar para facilitar la inserción laboral, promover una mejor transición de la escuela al trabajo y contribuir, junto con otras políticas, a la creación de empleo. En los últimos años, esto ha llevado a realizar un mayor esfuerzo para introducir y desarrollar modelos de formación profesional dual o de aprendizaje en alternancia, sobre la base de un marco regulador claro y bien estructurado. En el caso de España, esta configuración se estructura en dos vertientes: la formación inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje realizados en el ámbito laboral, que se aborda en el capítulo II de esta Memoria, y la formación en el ámbito educativo a través de proyectos formativos.

39. Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2014-2015*.

40. Datos para 2012, último año disponible. CEDEFOP, *Statistical overviews on VET* (2014).

Respecto a dichos proyectos formativos, las comunidades autónomas comenzaron la implantación de los mismos en el curso 2012-2013. Transcurridos tres años desde entonces, y con cierta cautela respecto a la fiabilidad de los datos[41], sí se pueden obtener ciertas conclusiones sobre las características de los proyectos implantados. Así, en el curso 2013-2014 predominan mayoritariamente aquellas actuaciones en las que la formación es compartida entre la empresa y los centros de formación, seguida de aquellas que se desarrollan con participación de la empresa. Entre ambas opciones absorben casi el 80 por 100 de los proyectos abordados. Además, mayoritariamente, la formación se vincula a ciclos de grado superior, que concentran el 72 por 100 de los proyectos de formación profesional dual frente a los de grado medio que tan solo suponen el 28 por 100. Por familias profesionales, aquellas que agrupan mayor número de proyectos son las relacionadas con el sector secundario o industrial, principalmente fabricación mecánica, electricidad y electrónica e instalación y mantenimiento[42].

Desde el curso 2012-2013 al 2014-15, se constata un crecimiento continuo de los proyectos realizados, tanto en número de alumnos, que se han cuadruplicado (de 4.292 a 16.199), como en términos de centros de formación (de 124 a 728) y empresas (de 519 a 4.878), lo que permite afirmar que la implantación y el desarrollo de esta modalidad de formación dual ha tenido una favorable acogida por parte de los actores implicados, si bien estos datos deben considerarse con cierta prudencia. En casi todas las comunidades autónomas se observa una progresión creciente en los indicadores de alumnos, centros y empresas participantes, aunque en algunas de ellas se constata una mayor implicación respecto a otras. Especialmente destacan en este sentido Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y, a partir de 2014, Madrid. Sin embargo, cabe destacar que la información disponible hasta el momento es limitada y suscita dudas respecto a la dimensión de la formación dual en términos de los proyectos formativos abordados, por lo que sería necesario mejorar la solidez y detalle de los indicadores, a fin de poder abordar una evaluación completa de la situación.

Además de la necesidad de completar el marco normativo a nivel estatal que defina la formación profesional dual y posibilite su desarrollo sobre parámetros homogéneos en todas las comunidades autónomas. Actualmente se detecta la necesidad de una mayor coordinación de las actuaciones implantadas por las comunidades autónomas.

41. Ministerio de Educación, Seguimiento de Proyectos de Formación Profesional Dual: Curso 2013-2014. Subdirección General de Orientación y Formación Profesional. Los datos ofrecidos en este informe deben considerarse con cautela, dado que la recogida de información no ha sido exhaustiva y se ha realizado mediante la elaboración de una encuesta online a las comunidades autónomas. Además, en algunos casos son el resultado de la proyección realizada por el Ministerio de Educación a partir de una muestra significativa.

42. Ministerio de Educación, Seguimiento de Proyectos de Formación Profesional Dual: Curso 2013-2014. Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

1.2. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

La educación superior constituye un activo que capitaliza social y económicamente a los individuos y a la sociedad. La universidad ha alcanzado los objetivos de ampliación del acceso a la educación de todos los ciudadanos y la mejora de la igualdad de oportunidades. No obstante, es deseable que continúe el proceso de modernización y de mejora de los resultados en sus principales misiones: la formación, la investigación y la transferencia del conocimiento, contribuyendo así, además, a la empleabilidad de los universitarios. En concreto, como recientemente señalaba el CES en su Informe sobre competencias profesionales y empleabilidad[43], el sistema universitario español podría mejorar en aspectos relacionados con las competencias y cualificaciones profesionales de sus egresados, pero sin descuidar la dimensión social de la educación universitaria, por su incidencia en el acceso a los estudios universitarios. También parece pertinente analizar la situación sobre la vinculación entre las universidades y las empresas, la internacionalización, la movilidad y la sostenibilidad de la financiación.

Por otro lado, aunque la adaptación del SUE al EEES ya ha sido completada, el año pasado se aprobó el decreto de flexibilización del sistema universitario español[44], que supone abrir la posibilidad de que los campus establezcan de forma voluntaria una nueva ordenación. Sin embargo, por segundo curso consecutivo, la conferencia de rectores (CRUE) ha respaldado la moratoria para que las universidades no oferten carreras universitarias de tres años hasta el curso 2017-2018, asunto que también ha sido respaldado, entre otras cuestiones, por los sindicatos de estudiantes.

La educación universitaria está en constante cambio y debe hacer frente no solo a los retos derivados de los nuevos métodos de impartición desarrollados al amparo de las nuevas tecnologías y las demandas de un perfil de estudiante cada vez más diverso y complejo[45], sino también a los constantes cambios derivados tanto de una mayor apertura de estas instituciones al aprendizaje permanente o de una internacionalización cada vez mayor. Por ello, desde la Unión Europea, tanto la estrategia 2020 como otras iniciativas abogan por mejorar la calidad e idoneidad de estas enseñanzas, su atractivo internacional y competitividad. En este contexto, la relevancia de la calidad de la educación universitaria gana terreno, tanto desde la óptica del aseguramiento de la calidad como de los *rankings* internacionales.

Posicionamiento comparado del sistema universitario español

43. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

44. Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

45. Por ejemplo, el perfil del alumnado en el curso 2013-2014 muestra una presencia notable de estudiantes de mayor edad (el 27,7 por 100 tiene entre 22 y 25 años, y el 28,2 por 100, más de 25 años) y una presencia femenina mayoritaria en ambos niveles.

Recientemente la novena Conferencia Ministerial del Proceso de Bolonia ratificó la nueva versión de los Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el EEES a fin de mejorar su claridad, aplicabilidad y utilidad, y se adoptó el compromiso de garantizar, en colaboración con las instituciones, información fiable y significativa de las diferentes carreras profesionales y de la evolución de los titulados en el mercado laboral. Por otro lado, el Parlamento Europeo[46] también ha realizado una revisión crítica respecto a los indicadores de calidad universitarios.

A pesar de las limitaciones de los principales *rankings* internacionales[47], la primera universidad española a la que se hace referencia en ambas clasificaciones está posicionada entre la 101 y la 200[48]. Sin embargo, el rendimiento de las universidades españolas mejora considerablemente cuando se valora teniendo en cuenta los años de creación de las instituciones[49], y también cuando la clasificación se va volviendo más específica según los campos de conocimiento y las materias[50].

Según un reciente informe de la CRUE, entre los países analizados el SUE presenta el menor porcentaje de estudiantes internacionales de estudios superiores (2,8 por 100). Sin embargo, aunque en todos los países analizados son más los estudiantes internacionales que llegan que los que son enviados, España se sitúa por debajo de la media, con casi 2 estudiantes internacionales entrantes por cada español saliente, aunque se encuentra por encima de Grecia, Italia, Suecia y Alemania. En el curso 2013-2014, el 4,9 por 100 de los estudiantes universitarios en España son extranjeros. En el caso de estudiantes de grado el 4 por 100 son extranjeros y en el caso de máster el 18,1 por 100, pero mientras el número de extranjeros entre los estudiantes de grado ha aumentado un 6,8 por 100 respecto al curso anterior, en el número de estudiantes extranjeros de máster se aprecia una desaceleración en el crecimiento (1,9 por 100)[51].

La proporción de adultos entre 25 y 64 años con educación terciaria en España (35 por 100) es ligeramente superior a la media en los países de la OCDE (34 por 100). Sin embargo, la distribución en los diferentes niveles de educación terciaria difiere de la media. Según la nueva Clasificación Internacional de Educación (CINE 2011), en

46. European Parliament, *University quality indicators: a critical assessment study,* 2015.

47. «Times Higher Education» y el Centro para la Clasificación Mundial de Universidades de la Universidad de Shanghái Jiao Tong.

48. «The Times Higher Education» en 2015 sitúa a la Universidad Pompeu Fabra en la posición 161, y la Clasificación Mundial de Universidades de la Universidad de Shanghái Jiao Tong de 2015, sitúa a la Universidad de Barcelona entre las posiciones 151-200, sin especificar la situación exacta de la misma.

49. Así cuando el «The Times Higher Education» tiene en cuenta solo aquellas universidades con cincuenta o menos años de existencia, hay seis universidades españolas entre las cien mejores.

50. Por ejemplo, cuando el *ranking* de Shanghái clasifica las universidades por áreas de conocimiento, la Universidad de Barcelona se sitúa entre las 75 mejores del mundo en el área de Medicina, y si las clasifica por materias, la Universidad de Granada destaca como una de las cincuenta mejores en Ciencias de la computación.

51. Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2014-2015.*

Importante movilidad intergeneracional ascendente y, por tanto, más adultos con estudios superiores

España, un 11 por 100 de los adultos ha alcanzado como máximo nivel educativo un ciclo corto de educación terciaria, el 9 por 100 tienen un grado o título equivalente como máximo nivel educativo, y el 14 por 100 tienen un máster o título equivalente; mientras la media en los países de la OCDE es de un 8, 16, 11 por 100, respectivamente. Además, en España la movilidad intergeneracional ascendente a la educación terciaria ha sido importante, especialmente entre las mujeres. Así, un 26 por 100 de los jóvenes españoles entre 25 y 34 años finalizó la educación terciaria aunque sus padres no lo habían hecho, proporción que asciende al 34 por 100 de las mujeres, mientras que la media en los países y entidades subnacionales que participaron en el Programa PIAAC (2012) de la OCDE fue del 22 por 100, y del 26 por 100 en el caso de las mujeres.

El porcentaje de jóvenes titulados superiores en España en 2014 (42,3 por 100) está muy próximo al objetivo establecido por la Estrategia Europa 2020. Sin embargo la tasa de empleabilidad de los titulados recientes es una de las más bajas de Europa y se sitúa en el 68,6 por 100, con una proporción significativa ocupando puestos de trabajo que no requieren un grado universitario[52]. Las aptitudes profesionales de los titulados universitarios se valoran en España con unas tasas de empleo más elevadas en cada nivel educativo sucesivo, aunque no de igual forma en todos los grados, mientras que las aptitudes genéricas adquieren mayor relevancia en el mercado laboral. Además, según el diagnóstico de competencias de la OCDE de 2015 relativo a España[53], la rápida expansión de la educación terciaria puede haber ido en detrimento de la calidad, y una mayor especialización podría mejorar las economías de escala y permitir destinar los recursos financieros a aumentar la calidad y la pertinencia de las aptitudes adquiridas en la enseñanza superior.

Más universitarios, aunque es necesario mejorar la calidad de sus rendimientos

Sin embargo, como se señaló en el Informe del CES antes citado, el rendimiento medio en matemáticas y en comprensión lectora de los jóvenes españoles (entre 25 y 34 años) con estudios terciarios se sitúa por debajo de la media de la OCDE de los países participantes en el PIACC, y no es mayor que el correspondiente a jóvenes con estudios de secundaria postobligatoria no terciaria en algunos países. Además, en ambos tipos de competencias no se aprecia ningún avance entre la población más joven con estudios universitarios y el resto de la población de mayor edad con estos estudios,

52. Comisión Europea, *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2016) 78 final.

53. OECD Skills Strategy Diagnosis Report 2015 – Spain. (https://skills.oecd.org/developskills/documents/Spain_Dia gnostic_Report.pdf).

a excepción de los mayores de 55 años[54]. Ahora bien, si a las enseñanzas universitarias les correspondería aportar unas mayores y mejores competencias y conocimientos en comprensión lectora y matemáticas, estos problemas, como se ha visto anteriormente, se arrastran desde niveles educativos previos.

España mostraba en 2013 unos valores inferiores a los de la media de la OCDE, tanto en la tasa de entrada como en la de graduación de la población con estudios universitarios, a excepción de la tasa de graduación en los estudios de máster. Así, la tasa de entrada de los estudiantes de grado y de máster en España fue del 46 y 10 por 100, respectivamente; en la OCDE fue del 57 y 22 por 100, mientras que la tasa de graduación en España fue del 18 por 100 para los estudios de grado frente al 36 por 100 en la media de la OCDE, y del 22 por 100 frente al 17 por 100 en los estudios de máster. El diferente comportamiento del alumnado de nuevo ingreso en cada nivel educativo, antes y durante crisis en España, tal como se vio en el Informe del CES 3/2015, se explica por diferentes factores.

El censo de alumnado universitario español decrece en los tres últimos cursos

En la evolución más reciente del censo universitario (gráfico III-10) se observa una reducción importante del número de alumnos en los tres últimos cursos[55] (–4,5 por 100), rompiendo la tendencia ascendente iniciada desde la crisis (5,6 por 100). Esta reducción podría ser debida, entre otros factores, a la contracción de la población entre 18 y 24 años, al cambio en la duración de los estudios universitarios derivado de la adaptación del SUE al EEES, a los efectos del aumento del precio de la matrícula universitaria y, en los últimos cursos, al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca[56]. La evolución de egresados universitarios muestra una tendencia ascendente, pues el descenso de la matrícula en los últimos tres años no ha tenido todavía efecto en el volumen de titulados universitarios. Por eso, el incremento en el número de egresados universitarios entre los cursos 2008-2009 y 2013-2014 ha sido del 43 por 100.

Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos

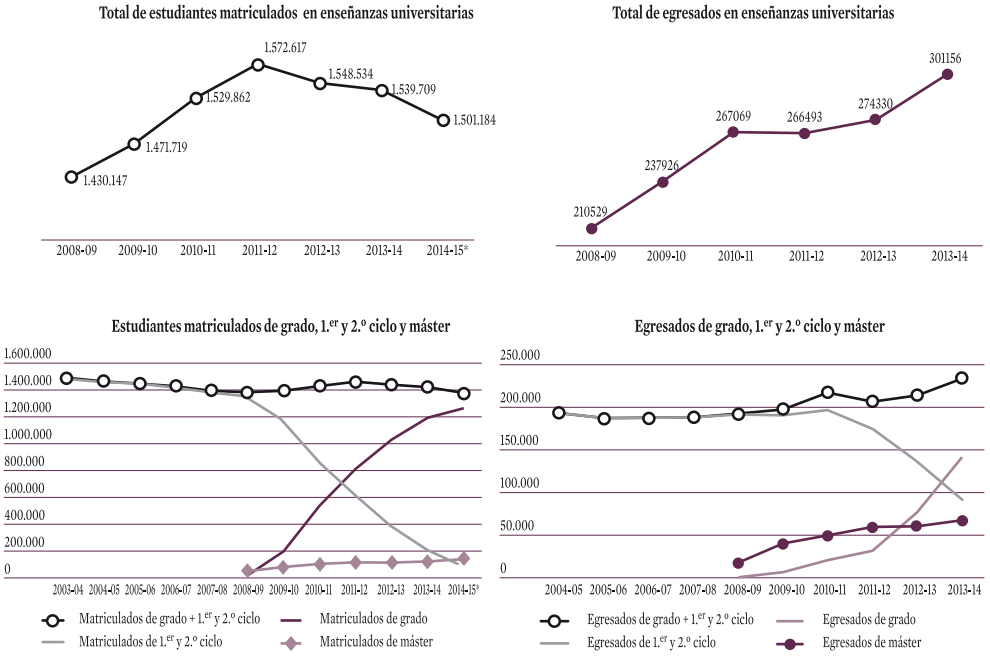
El conocimiento del nivel de los precios públicos, así como del nivel y tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes son esenciales para conocer de manera adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios, y de qué manera pueden influir en el acceso y mantenimiento del alumnado en los estudios universitarios.

54. Sin embargo, hay que señalar que dichos datos deben ser interpretados con cautela, pues esta ausencia de diferencias puede deberse a las características y calidad de la formación universitaria a lo largo del tiempo, pero también al efecto de la edad o al impacto de la experiencia laboral.

55. Excluidos los estudiantes de doctorado.

56. 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.

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS MATRICULADOS Y EGRESADOS

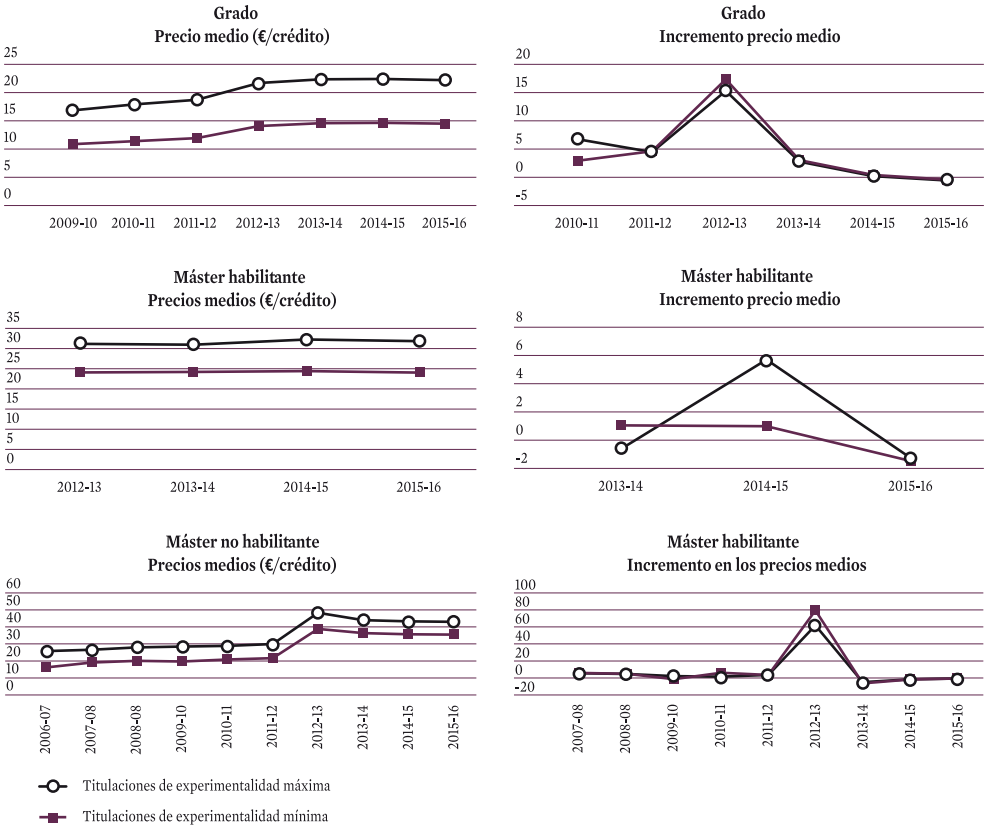


Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Estadísticas Universitarias. Estadísticas de Estudiantes.*

La aproximación de los precios públicos de los servicios académicos de las universidades al coste efectivo de los mismos, contemplada en las medidas de racionalización del gasto público en educación, ha producido que España actualmente (curso 2015-2016) se aleje del modelo de precios más moderados en las titulaciones de grado (menos de 1.000 €), como Francia, Bélgica, o Austria[57]. En España, el precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias de grado (curso 2015-2016) es muy similar al curso anterior, y además se mantiene una considerable heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas (de los 12,6 €/crédito en Andalucía a 33,5 €/crédito en Cataluña) (gráfico III-11). Las diferencias en el precio de las matrículas entre comunidades autónomas y universidades, que pueden responder a multitud de factores, aumentan el riesgo de que se acentúen las desigualdades en los datos de la educación terciaria, ya que la capacidad económica de las familias de los estudiantes puede ser decisiva a la hora de solicitar plaza en una determinada universidad[58]. Sin embargo, si se observa la evolución de los precios, según los datos disponibles la subida de los mismos en los últimos años es generalizada (gráfico III-11) excepto en los máster habilitantes de

57. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education,* 2015-2016.
58. Comisión Europea, *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2016) 78 final.

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS PÚBLICOS UNIVERSITARIOS



Fuente: Ministerio de Educación. *Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2015-2016.*

experimentalidad mínima, aunque el momento y cuantía de dicho aumento difiere según el nivel educativo (grado o máster) y el tipo de máster (si habilita o no al ejercicio de una profesión).

Los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, para conocer de manera adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios.

En la Unión Europea hay una alta heterogeneidad de formas de ayuda económica a los estudiantes y sus familias, así como en la proporción de estudiantes que reciben becas y ayudas[59]. En el curso 2015/16, las percibieron el 35 por 100 de los estudiantes españoles que cursaron estudios superiores, frente al 46 por 100 de Irlanda, el 77 por 100 de Holanda, o el apoyo en el 100 por 100 de los casos en Finlandia o Luxemburgo. A este respecto, España se sitúa al mismo nivel de Francia (35 por 100) y por encima de países como Portugal (17 por 100), Hungría (26 por 100) o Alemania (25 por 100).

59. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education, 2014-2015.*

Con datos para el año 2011, 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 OCDE[60] (0,39 por 100), como al de otros países mediterráneos (Portugal e Italia –0,16 y 0,18 por 100), y muy alejado del gasto efectuado por países como Reino Unido (0,99 por 100) o Dinamarca (0,69 por 100).

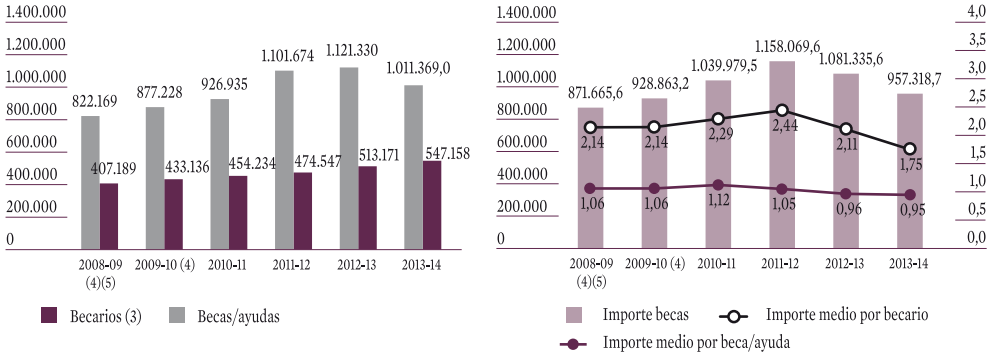
Aunque en España se ha realizado un esfuerzo económico desde las diferentes administraciones en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario (gráfico III-12) el efecto del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio aprobado en 2013, se ha dejado sentir tanto en el descenso del número de becas y ayudas, como en el importe total, aunque no así en el número de beneficiarios, con lo que el importe medio por becario ha disminuido.

Concentración del alumnado por ramas de enseñanza y necesidad de incrementar los graduados en STEM

Entre los países europeos existen marcadas diferencias en cuanto a la elección de las carreras, por lo que la media esconde realidades muy diferentes. Así, por ejemplo, los estudiantes finlandeses optan en mayor proporción por carreras vinculadas al área de Ingeniería y Arquitectura (24 por 100) y de la Salud y el Estado de Bienestar (17 por 100); la proporción de alumnado francés que opta por los

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN DE LOS BECARIOS, BECAS/AYUDAS E IMPORTE EN ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS(1) (2)

(Núm. de becarios, núm. de becas/ayudas e importe, miles de €)



(1) Se incluye grado, 1.er y 2.º ciclo y máster (en algunos casos, tal como se detalla en las notas explicativas, también estudios de tercer ciclo).
(2) Se incluyen becas/ayudas tanto del Ministerio como de las administraciones educativas de las comunidades autónomas. El tipo de becas/ayudas es diverso: enseñanza, compensatoria, transporte, comedor, residencia, libros y material, idioma extranjero, exención precios y tasas, bonificación familias de tres hijos, movilidad, complemento a Erasmus, colaboración, proyecto fin de estudios, Séneca, movilidad internacional, prácticas en el extranjero, excelencia, otras becas (asistencia a congresos, a emigrantes, por discapacidad, etc.).
(3) El número de becarios puede estar ligeramente sobredimensionado porque, cuando no ha sido posible determinar el número de beneficiarios de más de una beca, se ha hecho la hipótesis de considerar un becario por beca.
(4) En Cantabria, Galicia y Comunidad Foral de Navarra se incluyen becarios de tercer ciclo, titulados universitarios.
(5) Los becarios de la convocatoria de idiomas para jóvenes de 18 a 30 años del Ministerio pueden incluir tercer ciclo, titulados...
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Becas y ayudas al estudio.

60. OCDE, *Education at a Glance,* 2014.

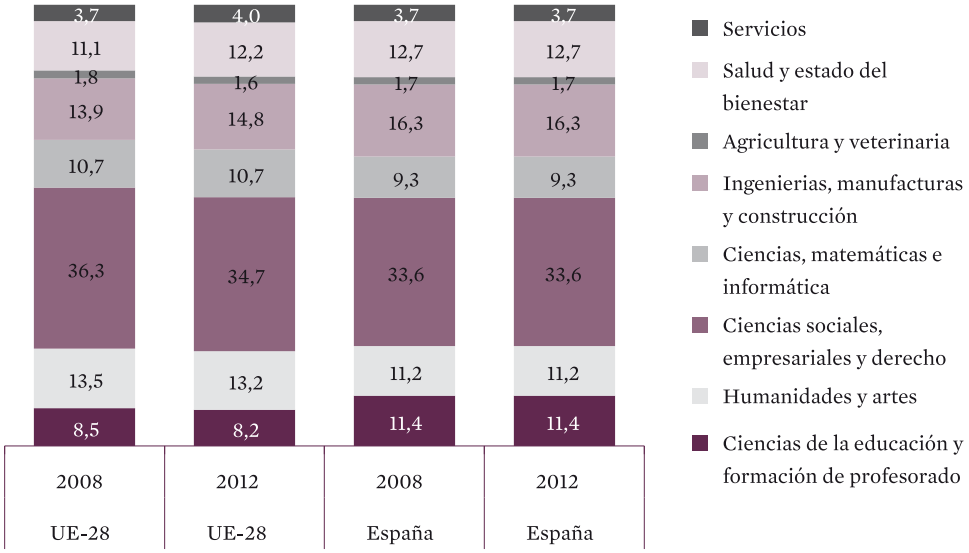
estudios relacionados con las Ciencias sociales, empresariales y derecho es mayor (40 por 100), destacando asimismo la mayor propensión del alumnado alemán hacia las Ciencias, matemáticas e informática (16,5 por 100).

La distribución del alumnado matriculado por ramas de enseñanza en España guarda bastante similitud con el promedio de la UE-28 (gráfico III-13). Sin embargo, España tiene una mayor proporción de estudiantes que el promedio de países de la UE-28 en los campos de Ingenierías, manufacturas y construcción, y en Ciencias de la educación y formación del profesorado.

Tanto en España como en la Unión Europea, el equilibrio entre mujeres y hombres se ha logrado en algunos campos de estudio como en las Ciencias sociales y Servicios, pero persisten diferencias significativas por sexo en la composición del alumnado en otros, como en Ciencias, matemáticas e informática y en Ingenierías, manufacturas y construcción (con predominio de varones) y en Salud y bienestar y Educación (con predominio de mujeres)[61].

En España, como se detalló en el Informe del CES 3/2015, permanece la concentración en la elección de los estudios en el último decenio, aunque muestra algunos cambios en la distribución de los matriculados por ramas de estudio, especialmente

GRÁFICO III-13. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO UNIVERSITARIO MATRICULADO POR CAMPO DE ESTUDIO, UE-28 Y ESPAÑA



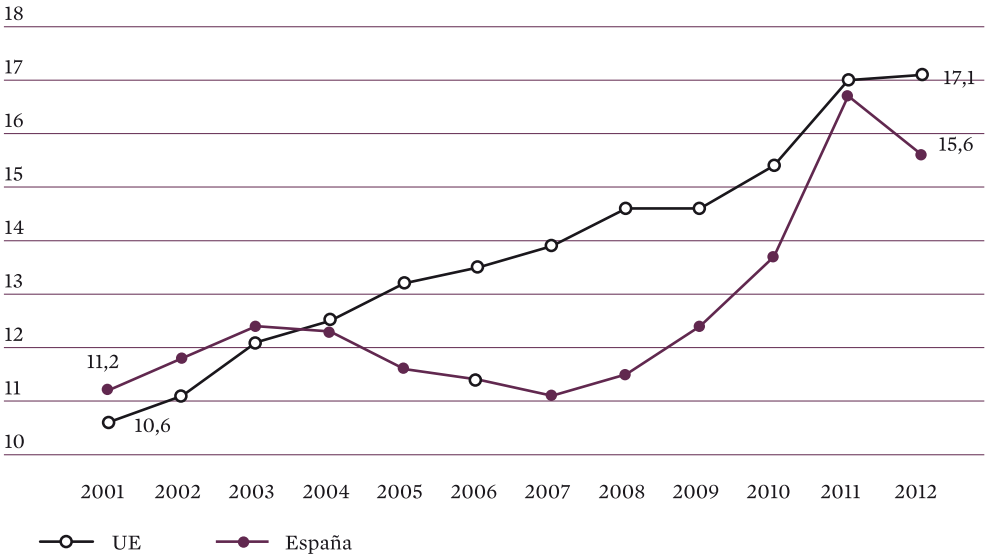
Fuente: Eurostat.

61. OCDE, *Education Indicators in Focus,* núm. 19. «¿Cuáles son las elecciones de estudio de los estudiantes terciarios?», febrero de 2014.

en Ciencias de la Salud. Como consecuencia de la elección realizada al comienzo de los estudios universitarios, entre los graduados universitarios se reproduce tanto la concentración como la feminización de determinadas ramas de conocimiento, aunque con pequeñas variaciones[62]. Esta escasa variabilidad en el tiempo de la distribución del alumnado graduado por rama de estudio y la segmentación por género de la misma dificulta el objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas y tecnológicas, tanto en Europa como en España[63]. Sin embargo, en las economías desarrolladas, el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico más sólido que el de los últimos años, y con ello crece la demanda de titulados universitarios en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Cabe recordar que la empleabilidad de los graduados universitarios depende no solo de sus características y competencias personales, sino también de la demanda por parte del mercado de trabajo de determinadas cualificaciones.

La transformación de las estructuras de grado de las enseñanzas universitarias para su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) era una oportunidad para la revisión de la provisión de estas enseñanzas. En este sentido, también

GRÁFICO III-14. EVOLUCIÓN DE LOS GRADUADOS* EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UE Y ESPAÑA



* Jóvenes graduados en estas disciplinas por 1.000 hab. entre 20 y 29 años.
Fuente: Eurostat.

62. Para más detalle véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.
63. La tendencia ascendente de este indicador en España, más relacionada con el descenso poblacional en estas edades que con el aumento de los egresados en estos campos, ha permitido que en 2012 esta proporción sea cercana a países como Alemania y Austria (16,2 y 16,4 por 100, respectivamente), aunque todavía es inferior a Reino Unido o Portugal (19,8 y 19,4 por 100, respectivamente).

Ajuste en la oferta y demanda de estudios universitarios

las medidas de racionalización del gasto educativo adoptadas en 2012[64], preveían racionalizar el número de titulaciones de grado mediante la exigencia de un número mínimo de alumnos. Sin embargo, como se muestra en el Informe 3/2015 una vez concluido el proceso de adaptación de las titulaciones al EEES, se observa un crecimiento de la oferta de enseñanzas de grado, y especialmente de máster. Además, aunque se hayan producido ciertas mejoras, los problemas de eficiencia que supone la existencia de una oferta de titulaciones con una demanda de estudiantes de nuevo ingreso reducida, no se han solucionado, y todavía son especialmente notorios en las ramas de Artes y Humanidades e Ingeniería y Arquitectura.

Por otro lado, el ajuste entre la oferta de plazas en las universidades públicas presenciales y la demanda y admisión en las diferentes titulaciones, apenas ha variado desde el curso 2011-2012. Así, la ratio demanda/oferta o indicador de preferencia, que valora qué porcentaje de la oferta se cubriría con estudiantes que desean cursar esa enseñanza en primera opción, es del 156 por 100 en el curso 2014-2015. La rama de Ciencias de la Salud presenta la peor tasa, pero es en la rama de Ciencias donde se produce un empeoramiento mayor. Respecto al indicador de ocupación o ratio entre matrícula/oferta, que valora si los centros universitarios cubren las plazas que ofrecen, y por tanto alude a la eficiencia productiva del sistema, muestra en el curso 2014-2015 de cada 100 plazas ofertadas se dejaron nueve plazas sin cubrir con matriculados de nuevo ingreso, con máximos para la rama de Artes y Humanidades e Ingeniería y Arquitectura (más de 15), y mínimos para Ciencias de la Salud (ocupación prácticamente total) y Ciencias (dos de cada 100 sin cubrir).

Comportamiento académico de los universitarios: tiempo de graduación y tasa de abandono

Una de las metas de la Estrategia Europa 2020 es que al menos el 40 por 100 de los jóvenes de 30 a 34 años hayan completado sus estudios de educación superior. En este sentido, aumentar las tasas de finalización y reducir las tasas de abandono, tanto de los estudios universitarios como de la formación profesional de grado superior[65], es una estrategia clave.

Como se señaló en el Informe 3/2015, las comparaciones internacionales son difíciles de realizar[66], aunque algunos datos muestran que los rendimientos académicos de los universitarios españoles son mejorables, tanto si se considera la duración media de los estudios (superior a la media de la OCDE), como si se toma en cuenta la alta tasa de abandono de los estudios universitarios. En ambos niveles de enseñanza,

64. Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

65. Véase apartado de *Formación profesional* de este epígrafe.

66. Education and Culture, Dropout and Completion in Higher Education in Europe. Main Report, 2015.

estas tasas varían según la titularidad del centro, la modalidad de impartición (presencial o no), el sexo y, sobre todo, por ramas y ámbitos de conocimiento.

Desde el enfoque del comportamiento académico hay que destacar que los estudiantes no solo se matriculan de menos créditos (53,6 créditos por alumno matriculado) de los programados (60 créditos), sino que el alumnado no se presenta a la evaluación de todos aquellos créditos en los que se ha matriculado, siendo este dato para el conjunto del SUE de 47,2 créditos evaluados por estudiante/año. Ello representa un cierto desaprovechamiento de recursos. Finalmente, la media de créditos aprobados por alumno es de 40,9.

La reforma del SUE para adaptarse al EEES supuso la admisión formal de la importancia de las competencias transversales como elemento clave de la formación universitaria, dada su importancia para la empleabilidad. Sin embargo, desde la publicación del Informe Réflex elaborado por la ANECA en 2007, no se ha vuelto a evaluar de una manera sistemática para el conjunto del SUE ni las competencias profesionales de los egresados universitarios, ni a evaluar si el cambio en el modelo de enseñanza y en las metodologías docentes más enfocadas al desarrollo de competencias en el alumno, por las que dicha reforma abogaba, han sido realmente implantadas. Sin embargo, algunos estudios realizados desde el ámbito empresarial siguen detectando los mismos déficits en estas competencias, que nuevamente se revelan particularmente importantes en relación con las habilidades organizativas, comunicativas e innovativas.

Las competencias transversales de los egresados universitarios y la relación universidad-empresa

Recientemente, un estudio sobre la empleabilidad de los titulados superiores[67] muestra, entre otras cuestiones, que las competencias específicas de cada titulación adquieren una importancia relativamente menor para las empresas que las competencias de carácter más transversal, y entre estas las más valoradas por las empresas son por orden de importancia, honestidad y compromiso ético, capacidad de aprendizaje y adaptación al cambio y trabajo en equipo. Sin embargo, en ninguna de ellas los graduados alcanzan el grado de dominio que las empresas precisan, aunque las mejores evaluaciones en términos de competencias transversales las reciben las titulaciones de Humanidades y Sociales, seguidas de ADE, Económicas y Derecho. En el extremo opuesto se sitúan las titulaciones de Informática y Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Finalmente, en el mencionado Informe de la ANECA de 2007 se destacaba la importancia de aumentar la colaboración entre las universidades y las empresas para mejorar las competencias profesionales y mejorar la empleabilidad de los egresados universitarios, cuestión que continúa siendo una demanda compartida, pero tanto

67. *Ranking* Universidad-Empresa de la Fundación Everis. Encuesta a las empresas españolas, 2015.

diversos documentos de expertos como encuestas[68] señalan que, aunque se ha mejorado en algunos ámbitos, como las prácticas de los universitarios en las empresas, en los otros mecanismos de colaboración señalados se debe seguir trabajando. En este sentido, las principales barreras señaladas para aumentar esta cooperación son: el impacto de la crisis financiera, la limitada capacidad de la estructura empresarial, la falta de recursos financieros en las empresas y la burocracia; aunque también se apuntan como relevantes las diferencias entre universidad y empresa en cuanto a motivaciones y valores, y el diferente horizonte temporal de ambas instituciones.

1.3. LOS RETOS DEL APRENDIZAJE PERMANENTE

En 2014 ni la Unión Europea (10,7 por 100) ni España (9,8 por 100) alcanzaron el porcentaje de participación de la población de 25 a 64 años en actividades de formación (15 por 100) propuesto como objetivo para 2020[69]. De hecho, solamente superan este punto de referencia Reino Unido (15,8 por 100), Países Bajos (17,8 por 100), Francia (18,6 por 100), Finlandia (25,1 por 100), Suecia (28,9 por 100) y Dinamarca (31,7 por 100).

En 2014 en España el 9,8 por 100 de la población de 25 a 65 años participó en alguna actividad de formación, siendo la participación de las mujeres algo superior a la de los hombres (10,5 y 9,2 por 100, respectivamente). Los mayores porcentajes de participación, entre el 11 y el 12 por 100, se producen en País Vasco, Madrid, Comunidad Valenciana y Navarra. Los menores porcentajes, en torno al 8 por 100, se dan en Baleares y Cataluña.

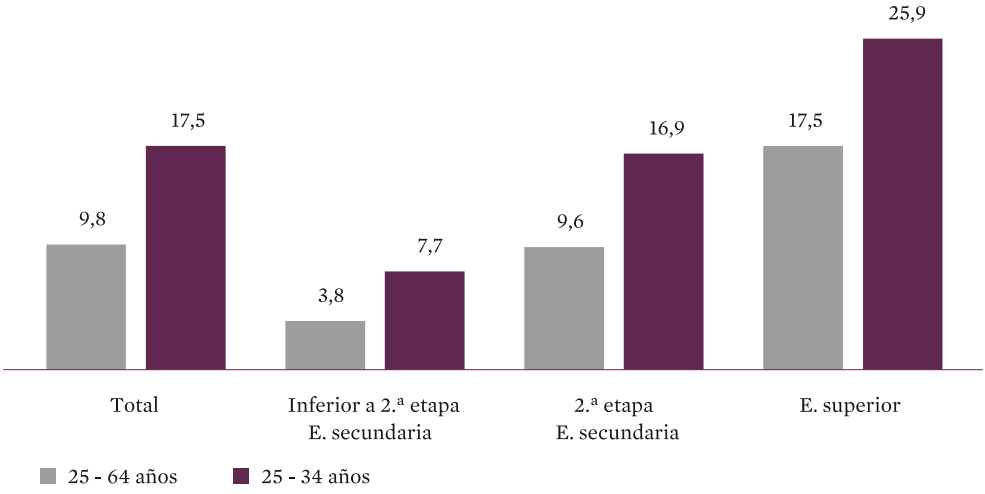
En España, como en la media de la Unión Europea, la participación de las personas poco cualificadas en las actividades de aprendizaje permanente es baja, pues dicha participación aumenta según sube su nivel educativo, aunque las diferencias en puntos porcentuales van disminuyendo al aumentar la edad (gráfico III-15).

Esta situación tiene especial relevancia, ya que la proporción de la población española adulta y joven poco cualificada está por encima de la media de la Unión Europea (gráfico III-16) y además las competencias básicas de la población adulta española ofrecen resultados algo peores. Así, España cuenta, junto con Italia, con las puntuaciones medias más bajas de los países de la OCDE que participaron en la edición de PIAAC, 2012. Además es el país que cuenta con el porcentaje más elevado de población en los niveles más bajos en competencias matemáticas y en comprensión lectora, pues la población adulta española se concentra fundamentalmente en el nivel 2, donde se sitúa el 40 por 100, mientras que los porcentajes más elevados en la Unión Europea y la OCDE se corresponden con el nivel 3 (gráfico III-17).

68. Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

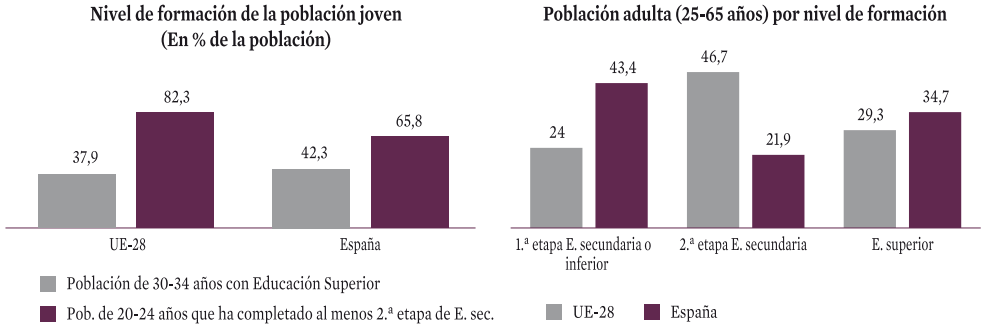
69. En el análisis de los datos debe tenerse en cuenta que a partir del año 2014 se aplica la nueva CNED-2014, que es la adaptación de la CINE-2011, siendo, en el caso de España, su efecto sobre este indicador de bastante relevancia, por lo que los datos de 2014 no son comparables con los de años anteriores, razón por la que no procede en este informe realizar el análisis de la evolución temporal.

GRÁFICO III-15. POBLACIÓN ADULTA Y JOVEN QUE PARTICIPA EN EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA POR NIVEL EDUCATIVO, 2014



Fuente: Ministerio de Educación. Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa (mayo de 2015).

GRÁFICO III-16. NIVEL DE FORMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA EN ESPAÑA Y UE, 2014

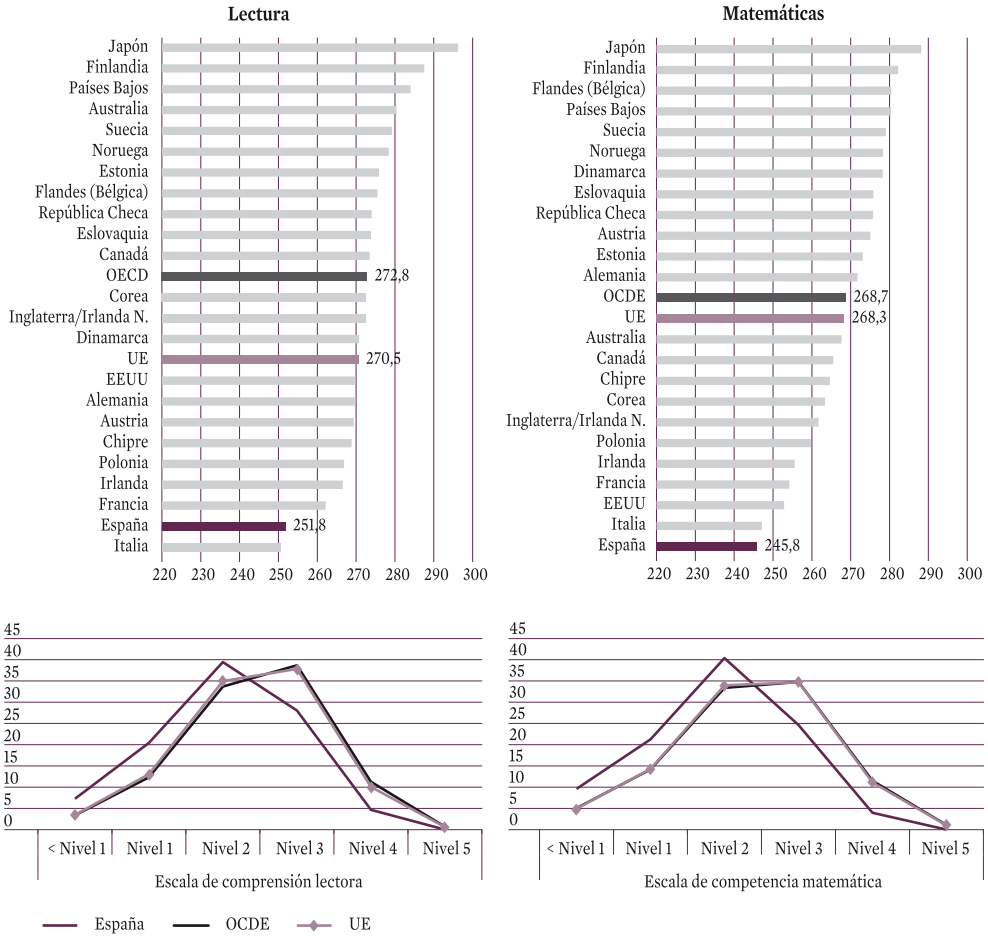


Fuente: Ministerio de Educación. Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa (mayo de 2015).

Con todo, conviene señalar que los resultados en competencias clave de la población adulta muestran diferencias importantes por grupos de edad y nivel educativo[70] y que, como se ha señalado anteriormente, el rendimiento medio en matemáticas y en comprensión lectora de los jóvenes españoles (entre 25 y 34 años) con estudios terciarios y postsecundarios se sitúa por debajo de la media de los países europeos evaluados en el PIAAC 2012 (OCDE).

70. Para más información véase Informe CES 3/2015.

GRÁFICO III-17. COMPETENCIAS BÁSICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA



Fuente: OCDE, PIAAC, 2012.

Finalmente, cabe recordar que en España se ha puesto en marcha el Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2020, con el objeto de mejorar e incrementar la formación de los ciudadanos, aunque habrá que esperar a la publicación del Informe global sobre su aplicación, cuya elaboración se contempla en el propio Plan, para poder analizar y valorar aspectos clave tanto de su diseño como de su desarrollo efectivo.

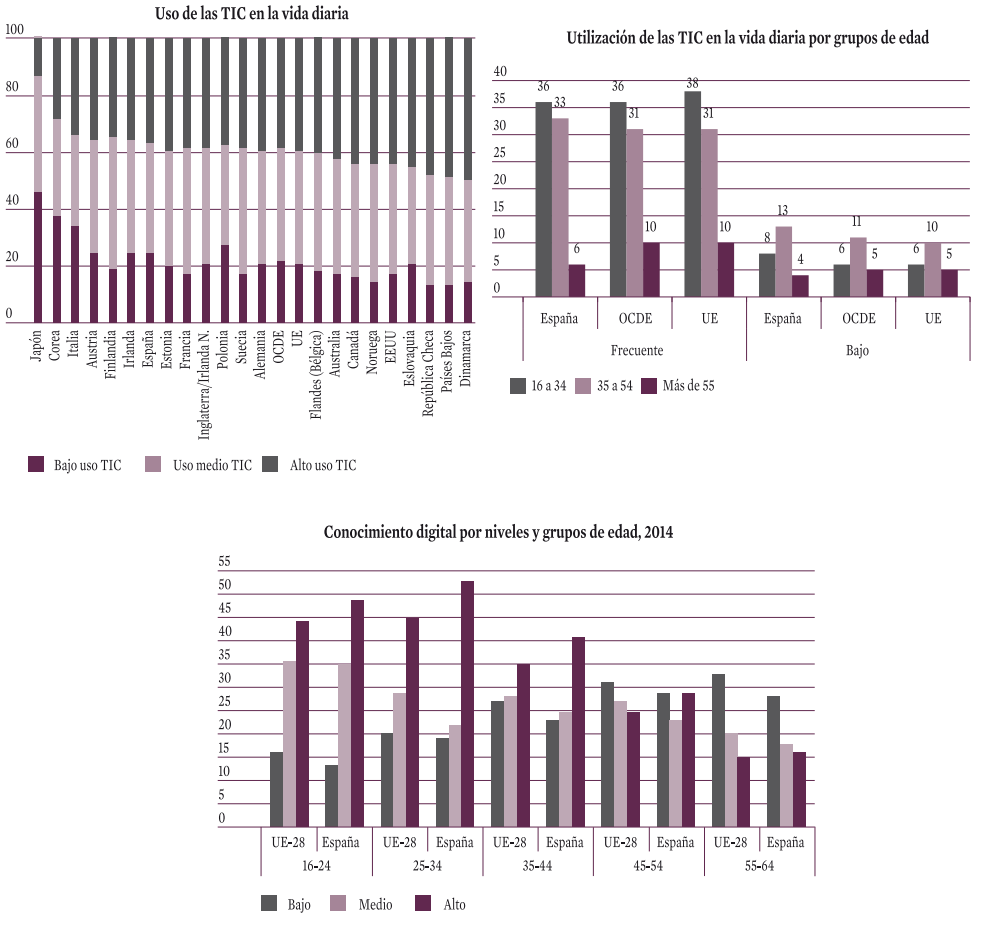
Competencias digitales y en idiomas

Finalmente, en un entorno cada vez más global e informacional son necesarias las competencias digitales y lingüísticas, por lo que parece relevante el nivel de competencias de la población adulta española en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), así como el conocimiento de idiomas.

Respecto a la utilización de las TIC en la vida diaria, la población adulta española se sitúa ligeramente por debajo del promedio de la OCDE y la Unión Europea, aunque si se atiende al nivel en competencias digitales, España muestra un perfil superior a la media de la Unión Europea. No en vano, el porcentaje de población con nivel bajo en conocimientos digitales es inferior al promedio europeo en todos los grupos de edad y el porcentaje de población con el nivel de conocimientos digitales más avanzado es superior al promedio de la UE-28, también en todos los grupos de edad (gráfico III-18).

En cambio, el nivel de conocimiento de lenguas extranjeras es bastante bajo en España respecto al promedio de la Unión Europea. Casi la mitad de la población adulta española (48,9 por 100) declara no hablar ningún idioma que no sea su lengua

GRÁFICO III-18. USO Y NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LAS TIC DE LA POBLACIÓN ADULTA (16-64 AÑOS)
(En porcentaje)



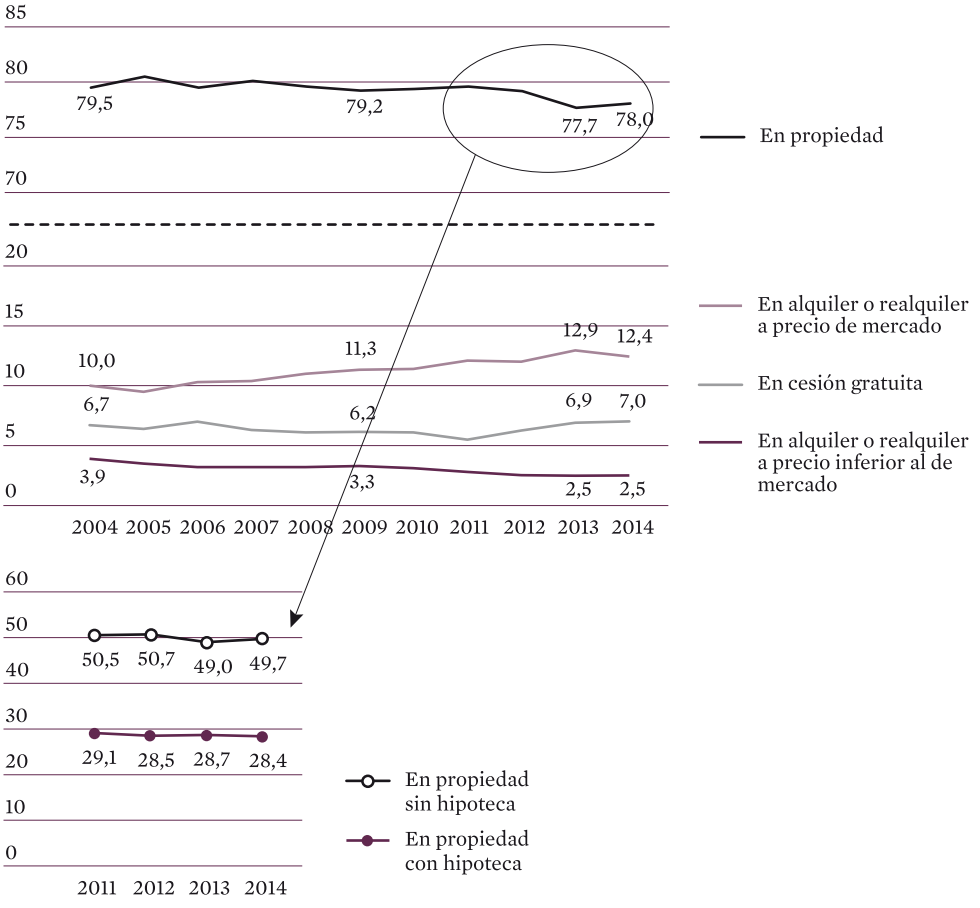
Fuente: OCDE, *PIAAC 2012*, y Eurostat, *Information Society Survey*.

materna. El porcentaje de los que no hablan ningún idioma desciende entre la población más joven, si bien se mantiene aún en niveles muy elevados (40 por 100). El porcentaje de los que dicen conocer un idioma extranjero se asemeja al promedio europeo, pero desciende de manera notable a medida que el número de lenguas extranjeras aumenta: tan solo el 12,4 por 100 habla dos idiomas, y el 4,5 por 100, tres o más, frente al 21,1 y al 9 por 100 de la Unión Europea, respectivamente.

2. Vivienda

El sector inmobiliario comienza a dar signos de estabilización en 2015, sobre todo en las grandes ciudades. Las ventas vuelven a crecer, la concesión de hipotecas sube, los precios se incrementan tímidamente, la vivienda se ha consolidado como inversión rentable y el alquiler se estanca. Sin embargo, esta situación coexiste con algunos factores

GRÁFICO III-19. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA
(En porcentaje)



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

que pueden limitar la demanda: el alto nivel de desempleo en España, la creciente inversión de la pirámide de edad de la población y, por tanto, la reducción de la población potencialmente demandante de vivienda más relevante (entre 30 y 40 años), y la tasa creciente del alquiler entre los más jóvenes (16-29 años).

El impacto de la crisis económica y social ha repercutido en mayores dificultades de acceso a la vivienda. El aumento de los gastos asociados a la vivienda ha implicado un importante incremento en el esfuerzo financiero que deben realizar las familias para afrontar su mantenimiento. Esta situación, junto al elevado nivel de desempleo en España, el descenso de los salarios y la mayor temporalidad en el empleo, está incrementando la proporción de personas y hogares que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda, y que tienen retrasos en los pagos, pudiendo afectar a la seguridad en el régimen de tenencia de la vivienda en la que se reside. Esta situación es más acuciante para grupos especialmente vulnerables, agravando el riesgo de pobreza y de exclusión social, pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Además de los problemas para afrontar los gastos de hipoteca o alquiler, las dificultades económicas de las familias pueden impedir el mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad. Ante esta situación, las políticas de vivienda social desempeñan un importante papel para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un coste asequible. Sin embargo, su función amortiguadora del impacto de la crisis se ve debilitada en España, como en otros países de la Unión Europea, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años, así como por las dificultades que algunas familias tienen para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en propiedad o en arrendamiento. El presupuesto estatal para la política de la vivienda en España ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, y aunque el gasto liquidado en la función vivienda sobre el gasto total es muy variable territorialmente, en términos de evolución hay que destacar una reducción generalizada del mismo, a excepción de Murcia. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías, y en un exiguo parque público de vivienda protegida en alquiler.

Finalmente, habría que señalar que, a pesar del marco legislativo y del impulso que desde diferentes Administraciones públicas se ha dado a la rehabilitación del parque inmobiliario, y de las necesidades de rehabilitación, tanto para mejorar la habitabilidad de las mismas como para aumentar su eficiencia energética y la accesibilidad universal, las actividades de rehabilitación son escasas y la rehabilitación protegida sigue una tendencia descendente desde que hay estadísticas oficiales a tal efecto. Parece, por tanto, que el impulso a la rehabilitación pasa por la recuperación del empleo y de la renta de las familias, pues desde el inicio de la crisis la proporción del gasto medio de los hogares dedicado a mantener y proveer una adecuada habitabilidad de la vivienda ha disminuido.

2.1. PANORAMA DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER

La vivienda en propiedad

España sigue siendo en 2014 un país en el que la mayoría de la población reside en una vivienda en propiedad (78,8 por 100), proporción que además ha subido ligeramente respecto al año anterior (1 p.p.), después del ligero retroceso que este régimen de tenencia ha tenido desde el inicio de la crisis (2007), cuando esta proporción era del 80,1 por 100. Por tanto, España sigue situada a este respecto en una posición bastante alejada de la media de la Unión Europea, y por encima de los países con los que comparte un régimen residencial similar: Italia (73,1 por 100), Portugal (74,9 por 100) y Grecia (74 por 100).

Fuerte retroceso de la vivienda en propiedad en la población más joven

Incluso entre la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza esta proporción es elevada (60,1 por 100), y ello a pesar del importante retroceso desde que se inició la crisis, cuando esa proporción era del 68,4 por 100.

Lo más significativo es que esta modalidad de tenencia ha dejado de ser mayoritaria en todos los grupos de edad, pues la vivienda en propiedad continúa perdiendo peso entre la población más joven. En los hogares con persona de referencia entre 16 y 29 años, este régimen de tenencia ha pasado de representar el 58,1 por 100 de los hogares en 2007 a alcanzar solo al 34,2 por 100 en 2014, mientras que en 2013 esta proporción era del 38,5 por 100. También entre la población extranjera no comunitaria este régimen ha perdido peso durante la crisis (del 31,1 por 100 en 2007 al 23,3 por 100 en 2014), aunque respecto al año pasado se ha incrementado ligeramente (1,3 p.p.).

En el momento actual, algunos indicadores apuntarían al final del ajuste del mercado de la vivienda en propiedad, pues los visados de obra nueva se han estabilizado, aunque en niveles muy reducidos, la inversión residencial ha regresado a tasas positivas y los precios han crecido en 2015. No obstante, se trata de una tendencia incipiente y poco consolidada, como indica la gran disparidad en el ritmo de crecimiento de los precios según territorios. Además, el proceso de absorción del *stock* de vivienda nueva sin vender está siendo lento[71]. Esto recuerda que la nueva tendencia de la demanda de vivienda a la que apunta la evolución de los precios medios es aún débil. En efecto, esta demanda presentaría signos de estabilización apoyada, sobre todo, en las compras por parte de extranjeros (localizadas, principalmente, en el arco mediterráneo). En la demanda nacional, en cambio, coexistirían factores que ayudan a su recuperación con otros que la obstaculizarían. Entre los primeros habría que señalar la recuperación económica, el avance del empleo y la mejora de las condiciones financieras. Entre los

Final del ajuste del mercado de la vivienda en propiedad

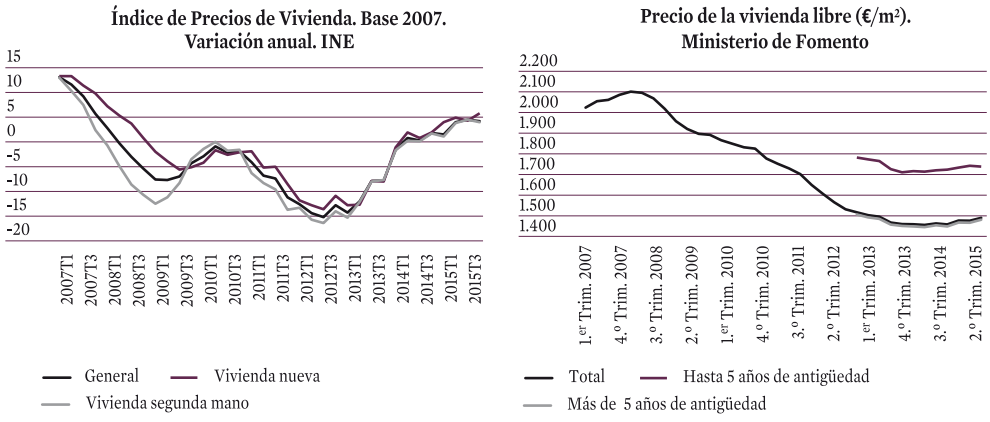
71. Véase apartado de *Construcción* del capítulo I de esta Memoria.

segundos, la elevada tasa de paro y el todavía alto endeudamiento de las familias. Además, la alta segmentación y el componente regional del mercado residencial español, hacen que resulte difícil reducir ese *stock* de vivienda nueva sin vender, y supone un desafío en un contexto de recuperación de la demanda interna y de crecimiento de las nuevas operaciones de crédito destinadas a la compra de la vivienda de los hogares, aunque es previsible que el repunte del mercado de la vivienda en propiedad se dé en las zonas más dinámicas y con mayor demanda. En todo caso, a más largo plazo, los factores demográficos resultan determinantes, y todo apunta a que limitarán considerablemente este crecimiento[72].

Sube el precio de la vivienda en 2015

Después de siete años de caída del precio de la vivienda, y de la estabilización de precios en 2014, los últimos datos de diferentes fuentes públicas (gráfico III-20) muestran un aumento en el precio de la vivienda en 2015, aunque de diferente calado. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre ha aumentado ligeramente (1,8 por 100), y el promedio de los cuatro trimestres de 2015 alcanza un valor de 1.466 €/m^2, mientras que la variación anual del Índice de Precios de Vivienda (IPV) del INE registró un aumento anual del 4,8 por 100. Diferencia que se hace extensiva respecto a los precios de la vivienda nueva y usada. Así, según datos del Ministerio de Fomento, en el precio de la vivienda usada, el incremento interanual fue del 1,8 por 100, y del 1,1 por 100 en el precio de la vivienda nueva, mientras que según el IPV el crecimiento fue del 4 y del 5,8 por 100, respectivamente.

GRÁFICO III-20. PRECIOS DE VIVIENDA, 2007-2015



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

72. Banco de España, *Creación de hogares y necesidades de vivienda nueva principal a medio plazo. Boletín Económico*, octubre de 2015.

Además, los precios de las viviendas presentan diferencias territoriales significativas. Así, mientras que algunas comunidades autónomas muestran un crecimiento del IPV por encima de la media, como Madrid (7,3 por 100), Baleares (7 por 100), y Cataluña (5,9 por 100); en otras, como Aragón, Asturias, Castilla y León, Galicia, Murcia, La Rioja y País Vasco el incremento de los precios ha sido inferior al 2 por 100.

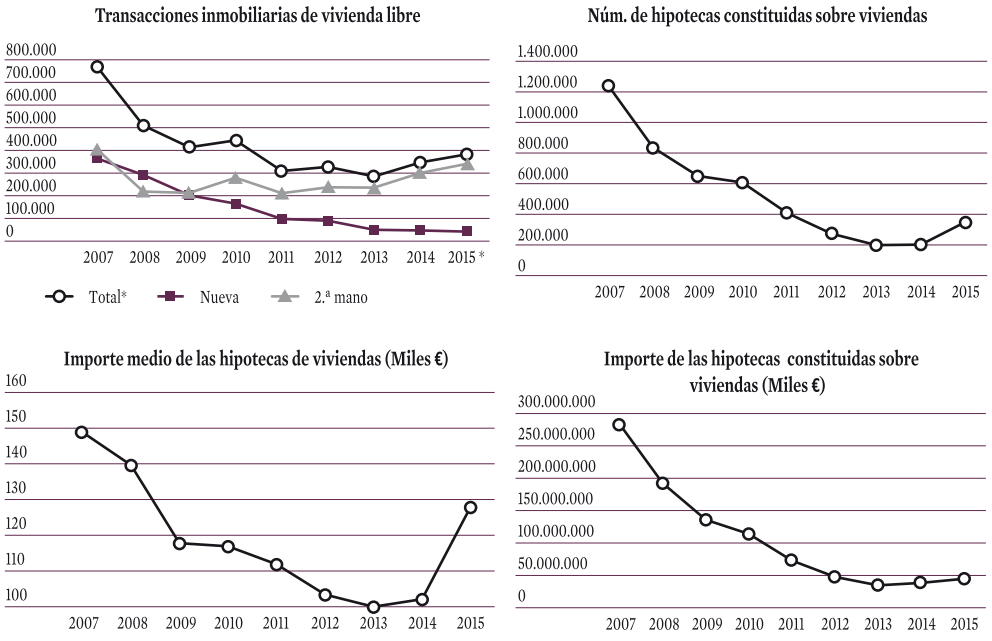
La recuperación del mercado inmobiliario se confirma en 2015 pues, junto con la subida de los precios se observa una evolución positiva de las transacciones de compraventa y los contratos hipotecarios sobre vivienda (gráfico III-21). Entre los factores que contribuyen a la recuperación de la demanda nacional hay que mencionar el aumento del empleo, una mayor disponibilidad de crédito y mejores condiciones de financiación, pues ha aumentado el plazo y la relación préstamo/valor de los nuevos préstamos, mientras continúa el descenso de los tipos de interés, además de la mejora del indicador de la accesibilidad a la vivienda (cuadro III-4).

La recuperación de la demanda de vivienda se confirma en 2015

La vivienda en alquiler

Los principales datos sobre el mercado del alquiler muestran una clara tendencia al alza de este régimen de tenencia en los últimos años. El resurgir del alquiler ha venido

GRÁFICO III-21. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2015



* Los datos del 4.º trimestre son provisionales.
Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

CUADRO III-4. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2011-2015

Indicadores de accesibilidad	2011	2012	2013	2014	2015
Condiciones de financiación					
Plazo medio de nuevas hipotecas (años)	24,5	23,2	22,2	22,6	22,8
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (Operaciones nuevas)	57,9	58,3	57,5	59,4	62,0
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	12,5	15,7	14,9	13,4	14,5
Tipo de interés de los préstamos libres (%)	3,5	3,4	3,2	3,1	2,5
Medidas de esfuerzo					
Precio de la vivienda/RBD por hogar	6,5	6,9	6,3	6,2	6,3
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	37,6	39,6	36,4	35,7	32,6
Esfuerzo teórico anual con deducciones	30,5	32,0	36,4	35,7	32,6

Fuente: Banco de España. *Indicadores del Mercado de la Vivienda.*

desde el lado de la oferta y el de la demanda. Por el lado de la oferta destaca la subida de la rentabilidad de este régimen, y la entrada de nuevos actores (propietarios particulares, promotores, inversores, etc.), que han entrado en este sector. Por el lado del demandante de vivienda, hay algunos factores asociados a los efectos de la crisis económica, que han podido empujar al repunte este régimen, especialmente entre los jóvenes y entre aquellos que han sufrido una disminución de sus rentas.

La población que vive de alquiler en España ha pasado del 19,4 por 100 en 2007 al 21,2 por 100 en 2014, reflejando el considerable avance de este régimen de tenencia durante la crisis. España continúa siendo el país con la menor proporción de personas de la UE-18 viviendo en alquiler. También el conjunto de la UE-15 ha experimentado en el mismo periodo un aumento de la población en este régimen, incluso superior al registrado por España, pues la proporción de habitantes de alquiler pasó del 28,8 al 33,3 por 100. En 2014 la proporción de personas que reside en España en este régimen de tenencia seguía estando bastante alejada de la media de la UE-18 y muy apartada de las grandes economías de la Unión Europea, como Alemania, Francia y Reino Unido (47,5 por 100, 35 por 100 y 35,2 por 100, respectivamente). En cambio, en otros países del sur de Europa, con los que comparte un sistema residencial similar, como Italia o Portugal, y que se han visto especialmente afectados por la crisis, este régimen de tenencia se ha mantenido e incluso reducido levemente, aunque en Grecia sí aumentó ligeramente (del 24,4 al 26 por 100)[73].

Repunta la población que vive en alquiler desde el inicio de la crisis

En 2014, el 54,8 por 100 de la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza vive en alquiler en la UE-18, mientras que en España esta proporción es del 39,9 por 100, aunque en ambos casos ha disminuido respecto al año anterior la

73. Eurostat.

proporción de personas con escasos recursos que residen en este régimen de tenencia (56 y 41,7 por 100, respectivamente). Sin embargo, hay que señalar el importante aumento desde el inicio de la recesión económica de las personas con bajos ingresos que residen bajo este régimen de tenencia (8,3 p.p.), incremento que tan solo es comparable al de algunos países como Austria (8,9 p.p.), Dinamarca y Bélgica (10 p.p.), y que casi triplica al experimentado por países como Italia, Portugal o Francia.

En términos de hogares, también la baja proporción de los que residen en alquiler se está elevando desde el inicio de la crisis (del 13,6 en 2007 al 14,9 por 100 en 2014)[74]. Según la ECV, la mitad (50,1 por 100) de los hogares con persona de referencia joven (de 16 a 29 años) reside en alquiler, proporción que ha aumentado significativamente desde 2007, cuando se situaba en el 32,2 por 100, pero también respecto al año anterior (46,4 por 100). También en los hogares encabezados por extranjeros no comunitarios, el alquiler era mayoritario en 2014 (68,5 por 100). El alquiler es más frecuente en los hogares en los que la persona de referencia está desempleada (19,5 por 100) que en los que está trabajando (17,2 por 100) o es inactiva (15,6 por 100).

Los precios de las viviendas en alquiler

En primer lugar, cabe señalar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. Así, mientras que algunos informes[75] muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España aumentó en 2015 un 3,6 por 100 respecto al año anterior, situándose el precio medio en diciembre de 2015 en 7,01 euros/m^2 al mes, mientas que otros[76] muestran un ligero decrecimiento en España (0,81 por 100), pero una recuperación del crecimiento considerable en las grandes capitales (Madrid y Barcelona), dejando en 8,47 euros el precio del metro cuadrado. Finalmente, la comparación del Índice General de Precios (IGP) de venta de la vivienda libre con el Índice de precios al consumo armonizado para el alquiler (IPCA)[77], muestra que el IPCA del alquiler se sigue manteniendo relativamente estable en los últimos años, en tanto que el precio de venta, que mantenía una tendencia a la baja, se estabiliza a partir de 2013, aunque el precio ha descendido en un 30,6 por 100 en nueve años[78]. Las diferencias en los precios, tanto de los alquileres de oferta (Tecnocasa y Fotocasa), como de venta de las fuentes disponibles (Tecnocasa e INE), se deben a las diferencias de representatividad de las muestras[79]. Por otro lado, el precio en 2015 aumenta en todas las

74. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida,* 2014.

75. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2015*.

76. Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *II Informe sobre el mercado del alquiler, 2015*.

77. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo*. Boletín núm. 16, 4.º trimestre de 2015.

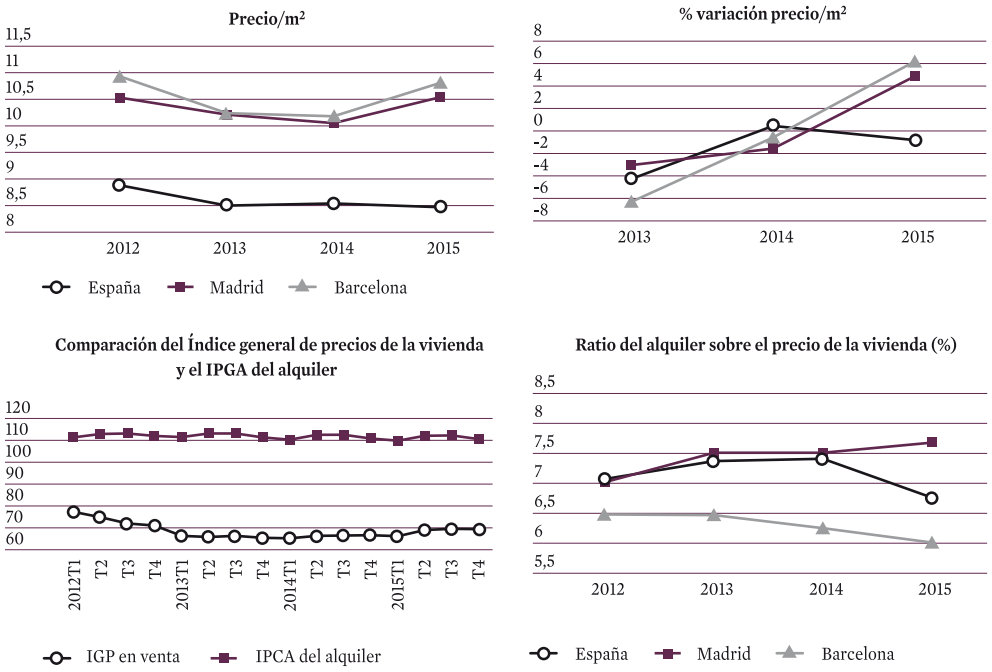
78. INE, Índice de Precios de Consumo Armonizado España. Para realizar la comparación se han tomado en ambas series como índice con base 100 en el primer trimestre de 2007.

79. Véase la comparativa de cada uno de estos precios realizada en el II Informe sobre el mercado del alquiler, 201 del Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

comunidades autónomas, a excepción del País Vasco, aunque los incrementos van del 10,7 por 100 de Cataluña al 0,3 por 100 de Castilla-La Mancha. Sin embargo, si se considera el precio desde su máximo histórico en 2007, se ha acumulado un descenso del 30,7 por 100, siendo las comunidades que experimentan una mayor caída Aragón (40,6 por 100), Cantabria (36,1 por 100), Castilla-La Mancha (35,5 por 100), Comunidad Valenciana (34,4 por 100) y la Región de Murcia (32,3 por 100)[80].

La evolución de la rentabilidad del alquiler (ratio alquiler sobre el precio anual de la vivienda) se muestra creciente a lo largo del periodo 2012-2014 para el conjunto de España. Es decir, la reducción del precio de venta ha sido mayor que la del alquiler, mejorando así la rentabilidad relativa del alquiler, aunque en 2015 se observa un cambio de tendencia, producto de una ligera recuperación del precio de la vivienda, pero tanto en Madrid como en Barcelona la evolución es algo distinta. Estos resultados, en cuanto a evolución, son muy similares a los obtenidos mediante el indicador de rentabilidad del alquiler del Banco de España[81], en cuanto a la evolución de

GRÁFICO III-22. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2015



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. *II Informe sobre el mercado del alquiler,* 2015, y Ministerio de Fomento, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín núm. 16,* 4.º trimestre de 2015.

80. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2015.*
81. El valor absoluto es superior, puesto que en el dato del Banco de España pesan mucho los contratos vigentes mientras que el indicador de Tecnocasa es únicamente sobre nuevos contratos.

la rentabilidad bruta del alquiler[82], que alcanza en 2015 un valor del 4,6 por 100, algo inferior al de 2014 (4,7 por 100).

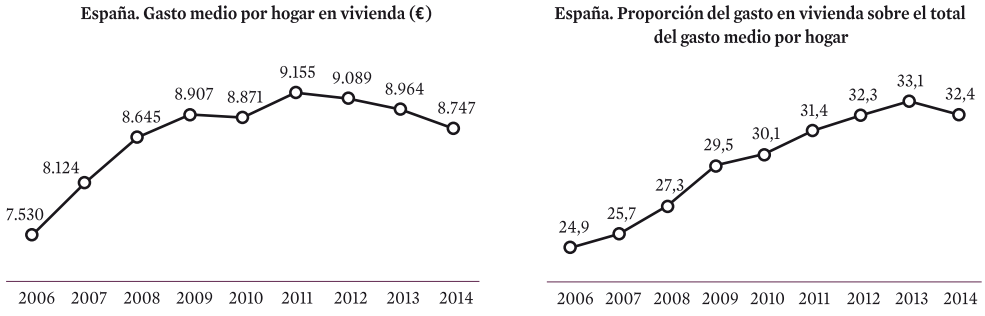
2.2. LA VIVIENDA SOCIAL: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Para alcanzar un nivel de vida mínimo hay una serie de bienes y servicios privados que son esenciales, entre los que se encuentra la vivienda, por lo que su provisión en los supuestos carenciales por parte del sector público es ineludible, pues la vivienda principal es una necesidad vital, cuya privación afecta a la sociedad en su conjunto. La vivienda, además de ser un derecho a garantizar en sí mismo, empieza a entenderse en la Unión Europea, como una parte importante de otras políticas públicas, entre las que cabe destacar la lucha contra la exclusión social.

El aumento significativo de los gastos asociados a la vivienda, ha implicado un importante incremento en el esfuerzo financiero que deben realizar las familias para afrontar su mantenimiento. Durante la crisis en España aumentó el gasto promedio en vivienda[83] un 16,2 por 100, y además se produjo una importante recomposición del gasto, que revela el esfuerzo de las familias de reducción de otros consumos para mantener el acceso a la vivienda (gráfico III-23). El gasto medio alcanzó el máximo en 2011 y desde entonces desciende, aunque la proporción del gasto medio en vivienda solo desciende en 2014. La proporción media del presupuesto familiar gastado en vivienda en 2014[84] era algo inferior en España (19,1 por 100) que en la UE-18 (21,8 por 100), pero mientras en la UE-18 se ha mantenido prácticamente constante desde 2008 (–0,1 p.p.) en España ha crecido 2,4 p.p.

El acceso a la vivienda, privación e igualdad de oportunidades

GRÁFICO III-23. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN VIVIENDA, 2006-2014

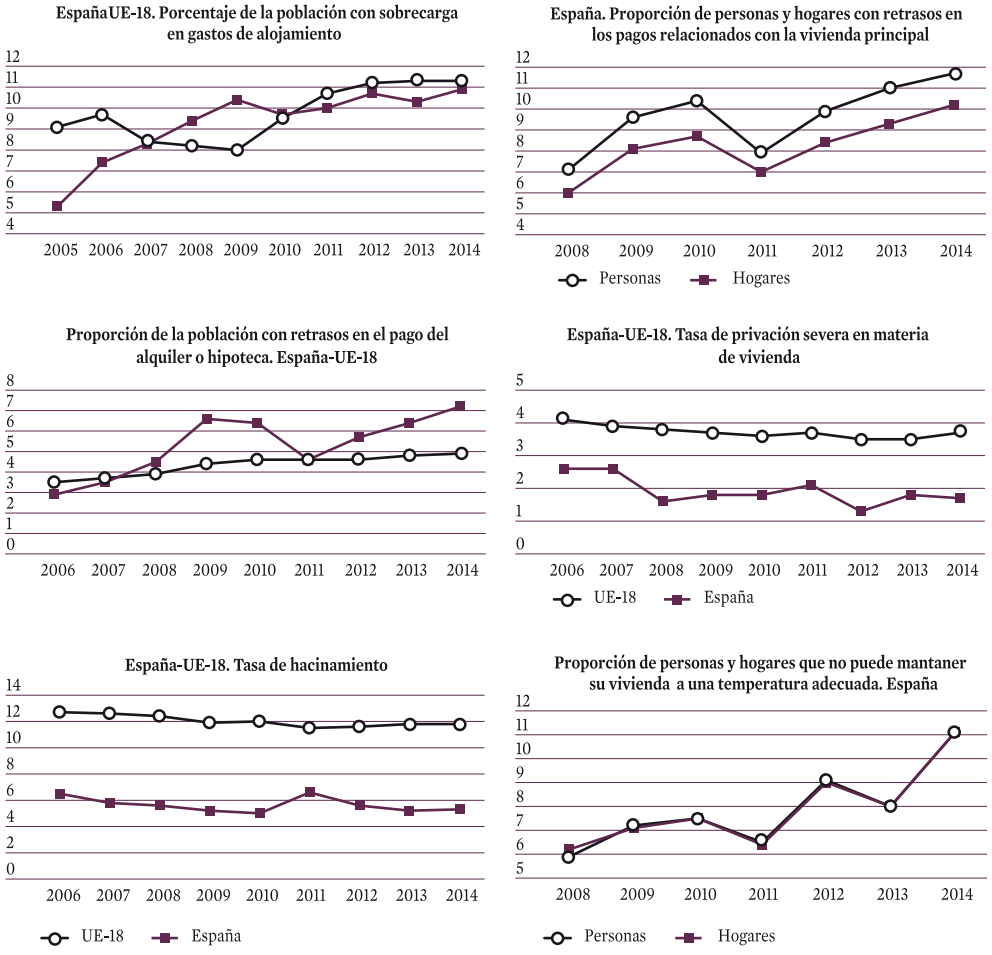


Fuente: INE, *Encuesta de presupuestos familiares 2014.*

82. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*
83. INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2014.
84. Eurostat.

Pese al ligero descenso en el gasto relacionado con la vivienda, el todavía elevado nivel de desempleo, el descenso de los salarios y la mayor temporalidad del empleo respecto a épocas anteriores, siguió aumentando la proporción de personas y hogares que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda, y que tienen retrasos en los pagos (gráfico III-24). Esta situación es más acuciante para grupos especialmente vulnerables[85], pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Las repercusiones que esta sobrecarga tiene para el consumo presente y futuro de otros bienes básicos esenciales, así como para las posibilidades de ahorro, son evidentes.

GRÁFICO III-24. ALGUNOS INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL



Fuente: INE, *Encuesta de presupuestos familiares 2014*, y Eurostat.

85. En España los hogares y personas más afectados por estos problemas son: la población que se aloja en alquiler libre, la que se encuentra por debajo del nivel de pobreza y los que cuentan con menos ingresos, los extranjeros no comunitarios, los parados, los hogares monoparentales y unipersonales (especialmente los compuestos por un adulto menor de 65 años) y los hogares con niños dependientes.

Además, un 7,2 por 100 de la población española tuvo retrasos en el pago del alquiler y de la hipoteca (gráfico III-24). Esta situación puede llegar a afectar a la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que se reside, aumentando con ello las posibilidades de exclusión residencial. La sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, no solo son mayores en los hogares que residen en alquiler, sino que también han registrado un importante aumento (del 35,9 por 100 en 2007 al 47,5 por 100 en 2014). Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España continuó creciendo en 2014[86] (11,9 por 100)[87], y aunque no se cuenta actualmente con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal, algunos indicadores pueden servir para aproximarse a esta realidad. Así, según datos del CGPJ, del total de lanzamientos efectuados hasta el tercer trimestre de 2015 (50.7431), el 52,8 por 100 fueron lanzamientos de alquileres (26.815)[88], cifra que supone un mantenimiento de los mismos respecto al mismo periodo del año anterior. También, según datos del INE, la falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilen fue la principal causa (88,8 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente sobre arrendamientos urbanos en 2014 (7.316).

Respecto a la vivienda en propiedad, no solo los niveles de endeudamiento de los hogares[89] por la compra de la vivienda se mantienen elevados, sino que la ratio de dudosidad hipotecaria sigue una senda alcista[90] (0,6 en 2007 al 5,09 por 100 en el tercer trimestre de 2015). Sin embargo, el número de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre vivienda habitual de personas físicas, medida que supone el primer paso para el embargo, con datos a tercer trimestre de 2015, suponen el 30,7 por 100 del total de ejecuciones hipotecarias, aunque estas bajan un 31,3 por 100 en tasa trimestral y un 12,4 por 100 en tasa anual[91].

Condiciones de la vivienda, riesgo de pobreza y exclusión social

Además de los problemas para afrontar los gastos de hipoteca o alquiler, las dificultades económicas de las familias pueden impedir el mantenimiento de la vivienda en condiciones adecuadas. Según el Censo 2011, casi 1 millón de viviendas en condiciones deficientes se utilizan como vivienda principal, lo que representa el 5,6 por 100 del total de viviendas principales. Además de algunas variaciones territoriales

86. Fichero de Inquilinos Morosos. VII Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos. España, 2014.
87. A este respecto hay que señalar que a fecha de cierre de esta Memoria no se ha publicado ninguna norma que regule la organización y funcionamiento del Registro Público de Inquilinos Morosos, contemplada en la Ley 4/2013 de medidas de Flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.
88. Esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.),
89. Según la *Encuesta Financiera de las Familias* de 2011, el 26,6 por 100 para el conjunto de los hogares y del 32 por 100 de los hogares que son propietarios de la misma.
90. Banco de España.
91. INE, *Estadística de ejecuciones hipotecarias.*

cabe destacar que en las grandes ciudades y en las urbes (esto es, incluyendo las áreas metropolitanas de las ciudades) la proporción de viviendas en mal estado es superior a la media nacional (6,4 y 6,1 por 100, respectivamente).

Las condiciones de habitabilidad en España se regulan en el Código técnico de la edificación y en numerosa normativa autonómica y municipal. Estas condiciones se refieren, además de las más referidas al ahorro de energía y aislamiento térmico, a una serie de requisitos que deben cumplir las viviendas sobre salubridad e higiene, protección contra el ruido, espacios mínimos, composición, equipamiento (agua caliente, evacuación de aguas residuales...), instalaciones (eléctricas, telecomunicaciones...), constructivas (humedades...) y otros.

En general, como puso de relieve recientemente el CES[92], la renovación del parque de viviendas en el último periodo sitúa a España en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-28 (cuadro III-5). Comparado con la media de la Unión Europea y pese a las dificultades reflejadas anteriormente, la privación severa en materia de vivienda es baja en nuestro país, lo que puede estar relacionado con la mayor extensión del régimen de propiedad. De hecho, cuando se considera el valor que tendría en el mercado de alquiler la vivienda de quienes la tienen en propiedad libre de cargas, la tasa de riesgo de pobreza general de la población disminuye desde el 22,3 por 100 al 19,9 por 100. En el caso de los mayores de 65 años, grupo entre el que es más habitual el régimen de vivienda en propiedad sin cargas, la tasa de riesgo de pobreza desciende desde el 11,4 por 100 al 5,9 por 100, teniendo en cuenta ese valor imputado.

La prevalencia de situaciones de hacinamiento es baja (5,3 por 100) comparada con la Unión Europea (17,1 por 100), mientras el problema más frecuente en España se sitúa en el otro extremo, el de infraocupación, que afecta a casi el 40 por 100 de los hogares. Ello suele ser fruto de la falta de adecuación de la vivienda al ciclo vital de

CUADRO III-5. ALGUNOS DATOS SOBRE LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS EN ESPAÑA

Porcentaje que sufre determinados problemas en su alojamiento sobre el total de la población, 2014	**España**	**UE-28**
Privación severa*	1,7	5,1
Alojamiento demasiado oscuro	5,2	5,8
Vivienda insalubre, con goteras, humedades...	17,1	15,7
Afectada por ruidos de vecinos o exteriores	15,9	18,5
Hacinamiento	5,3	17,1
Alojamiento infraocupado	39,9	20,6

Fuente: Eurostat.

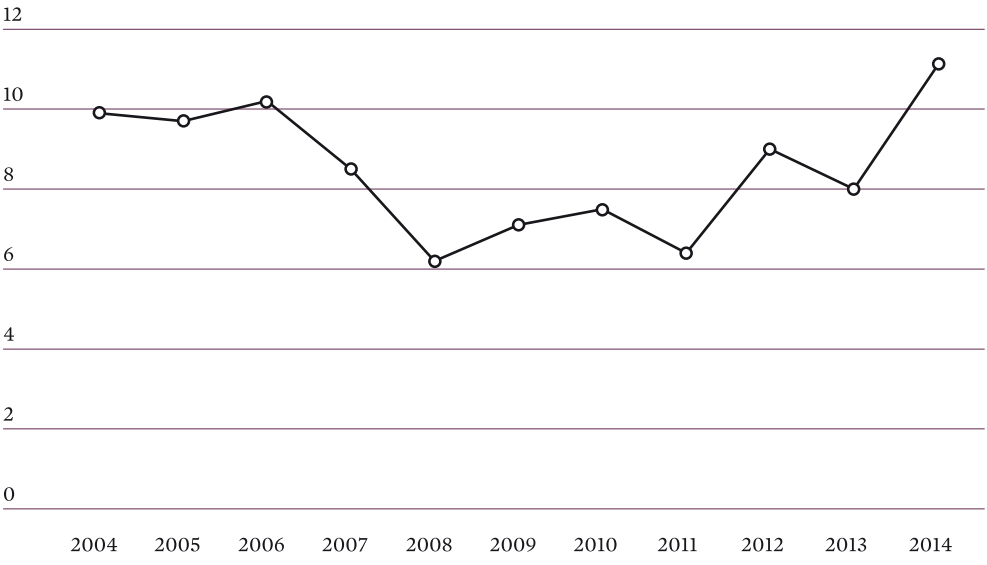
92. Véase Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida.*

sus moradores, a medida que avanza el envejecimiento y se va reduciendo el número de miembros del hogar, fenómenos que restan habitabilidad a la vivienda y llevan asociada ineficiencia en el uso de recursos para obtenerla o para ahorrarlos.

Condiciones de la vivienda y pobreza energética

Un aspecto básico relacionado con la calidad o la habitabilidad de la vivienda es la posibilidad de mantenerla en condiciones de temperatura adecuada. Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2014, en los últimos años de crisis ha aumentado la proporción de hogares que no consiguen satisfacer esta condición básica de habitabilidad, que afecta al 11,1 por 100 del total de hogares (gráfico III-25). Si ello se pone en relación con el ya mencionado aumento de situaciones de sobrecarga por gastos relacionados con la vivienda, cabe inducir que las dificultades económicas de las familias se han proyectado también sobre las posibilidades de hacer frente a los gastos que acarrea el mantenimiento de la temperatura adecuada de la vivienda, tanto por lo que se refiere a las facturas de suministros básicos (electricidad, gas, etc.) como a las instalaciones necesarias y su mantenimiento (calderas, aislamiento térmico, etc.). Estas dificultades se agruparían dentro de lo que se ha dado en llamar «pobreza energética», un problema que requiere mejores mecanismos para su conocimiento y para el que de momento se han adoptado únicamente soluciones aisladas de distinta entidad, desde diferentes niveles sectoriales y territoriales, especialmente en el ámbito autonómico y municipal.

GRÁFICO III-25. HOGARES QUE NO SE PUEDEN PERMITIR MANTENER LA VIVIENDA CON TEMPERATURA ADECUADA, 2004-2014



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de vida 2014*.

Los problemas asociados a las malas condiciones de habitabilidad se concentran en grupos sociales vulnerables y, significativamente, en grandes ciudades, configurando un conjunto de situaciones mejorables y con interés de cara a una planificación de las políticas de vivienda y de rehabilitación que tenga en cuenta las necesidades sociales.

Régimen de tenencia de la vivienda y condiciones de habitabilidad

El régimen de tenencia de la vivienda resulta un elemento clave para explicar la desigualdad, pues la extensión de la propiedad y del alquiler son variables en función de las características socioeconómicas de sus residentes. También resulta muy diferente la exigencia en términos de renta que supone el acceso a la vivienda en uno y otro caso, al igual que ambos parques —propiedad y alquiler— presentan diferencias en cuanto a condiciones de habitabilidad y adecuación de las viviendas.

El avance del alquiler como una opción refleja un cambio de estrategia residencial que tiene que ver con el menor coste de acceso a una vivienda en alquiler respecto a la propiedad, 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, una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar y es una posible estrategia ante las dificultades de mantenimiento de la vivienda habitual en propiedad. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, en 2014, el alquiler de la vivienda está todavía asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica, especialmente afectados por la crisis (extranjeros, personas jóvenes y familias monoparentales), aunque es entre la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza y entre los hogares con persona de referencia joven, donde el aumento ha sido

CUADRO III-6. OTRAS CONDICIONES DE CALIDAD DE LA VIVIENDA Y SUS INSTALACIONES

	Total parque inmobiliario		Viviendas principales	
Instalaciones de los edificios destinados a viviendas	**Número de viviendas**	**%**	**Número de viviendas**	**%**
Total	**25.208.625**	**100,0**	**18.083.690**	**100,0**
No existe accesibilidad	16.269.380	64,5	11.398.780	63,0
No tiene garaje	15.819.835	62,8	11.102.800	61,4
No tiene gas	12.866.115	51,0	8.111.740	44,9
No tiene tendido telefónico	921.480	3,7	339.080	1,9
No tiene agua caliente central	16.927.065	67,1	12.116.080	67,0
Tiene un sistema de evacuación de aguas residuales diferente al alcantarillado	1.076.315	4,3	587.305	3,2
No tiene evacuación de aguas residuales	70.770	0,3	30.555	0,2

* Si a la existencia de algunos de los problemas relacionados con la habitabilidad se une el hacinamiento, se considera que el grado de privación con relación a la vivienda es severo.
Fuentes: Eurostat e INE, *Censos de Población y Viviendas 2011*.

especialmente significativo desde el inicio de la crisis. Además, habría que señalar que estas viviendas, y especialmente aquellas con un precio inferior al mercado, tienen peores condiciones de habitabilidad y adecuación que las viviendas en propiedad. Así, el parque de viviendas en alquiler es más antiguo, se encuentra en peor estado de conservación y tiene una superficie media por ocupante menor. Los hogares que residen en este régimen además sufren más problemas de hacinamiento y están más aquejados por los problemas de sobrecarga.

Las ayudas indirectas a la adquisición de vivienda a través de deducciones fiscales —que desaparecieron en España para las nuevas compraventas a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012— constituyeron durante décadas en España la principal fuente de financiación pública de la política de vivienda. Por su parte, la función amortiguadora del impacto de la crisis que podría tener el gasto público en vivienda se ve debilitada en España, como en otros países de la Unión Europea, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años. El gasto público en vivienda en 2013 en España fue del 0,5 por 100 del PIB, el décimo más bajo de Europa[93], y el quinto país en el que más ha descendido desde 2007 (0,4 p.p.).

Gasto público en vivienda

El presupuesto estatal para la política de la vivienda ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos 7 años, de 1.248 millones de euros en 2007 a 587 millones de euros en 2015. Las viviendas protegidas terminadas supusieron en 2015[94] 5.361, mientras que en 2007 alcanzaba la cifra de 67.514. Además, la importancia de la Inversión Pública del Estado se ha ido reduciendo progresivamente en favor de la realizada por las comunidades autónomas, que elaboran sus propios planes de vivienda en función de sus necesidades específicas. Así, del total del presupuesto en la función vivienda en 2015 (1.310 millones de euros), el 69 por 100 corresponde al conjunto de las comunidades autónomas y el 31 por 100 al Estado.

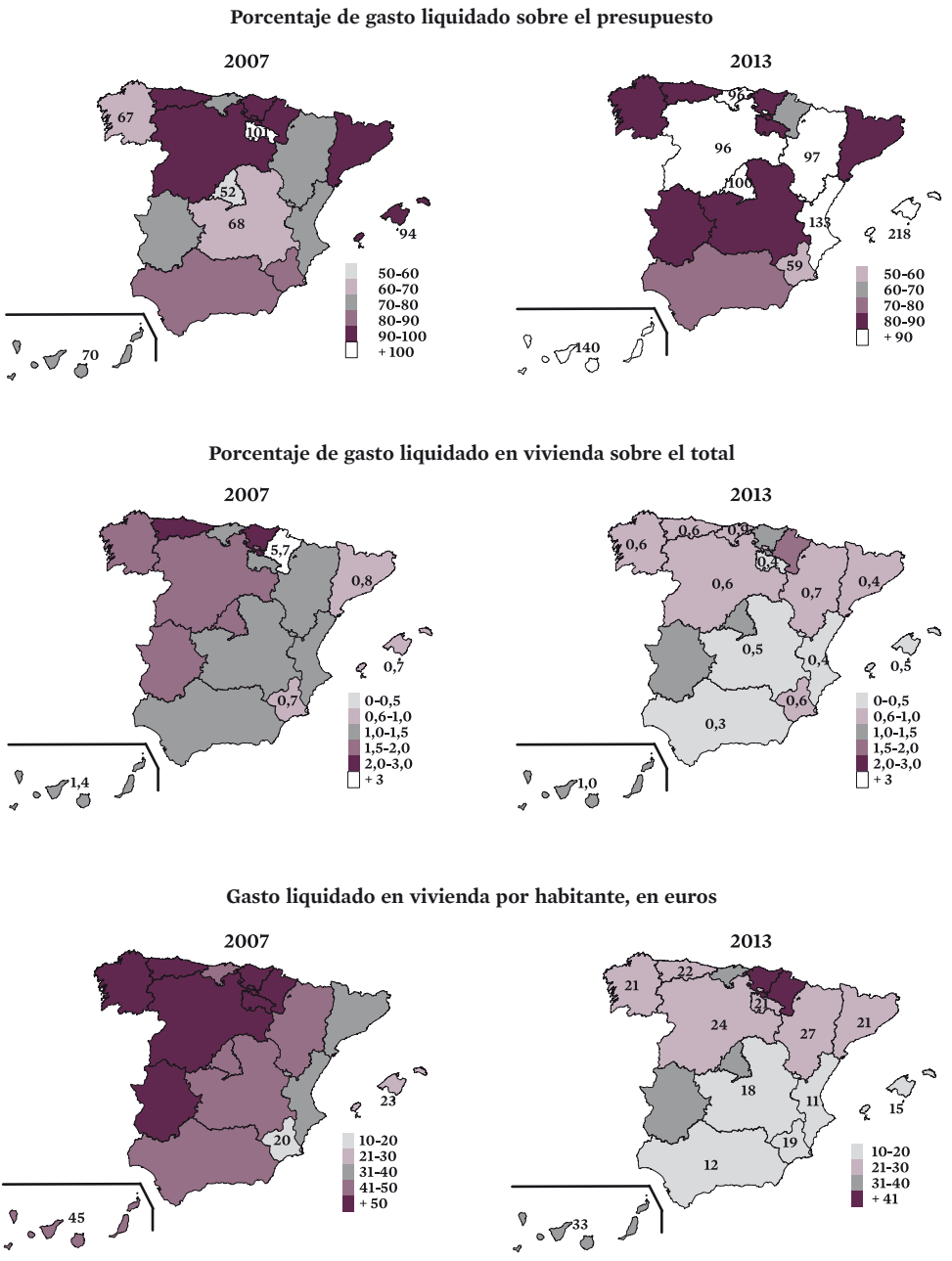
Lo primero que habría que señalar es la variación en el grado de ejecución del presupuesto de cada comunidad autónoma en vivienda, medido como el porcentaje del gasto liquidado sobre lo presupuestado. Así, en 2007 ocho comunidades autónomas (gráfico III-26) no han gastado una cuarta parte de lo presupuestado, mientras que en 2013 el grado de ejecución del presupuesto ha sido superior, a excepción de Andalucía, Asturias, Cataluña, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja. Situación que se reproduce en el presupuesto estatal, ya que en 2007 se liquidó un 73,4 por 100 de lo presupuestado, y en 2014, un 96,7 por 100.

En España el gasto liquidado en la función vivienda sobre el gasto total es muy variable territorialmente, oscilando en 2013 del 0,3 por 100 de Andalucía al 1,5 por 100

93. Eurostat.

94. Datos hasta septiembre de 2015.

GRÁFICO III-26. GASTO AUTONÓMICO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN, 2007 Y 2013



Fuente: INE, *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de Navarra. En términos de evolución hay que destacar una reducción generalizada del gasto en vivienda, a excepción de Murcia, mientras que la evolución del conjunto del gasto total en el mismo periodo registra tasas positivas en nueve comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana) y en el resto, las disminuciones del gasto total son menores que las que se registran en el gasto en vivienda. En cuanto al gasto en vivienda por habitante, entre las comunidades autónomas que menor volumen de recursos han destinado a ello se encuentran la Comunidad Valenciana y Andalucía, y entre las que más, el País Vasco y Navarra. En términos de evolución, aunque la disminución del gasto afecta a todas las comunidades autónomas, las que más lo han reducido son: Navarra, Asturias, Extremadura y Galicia.

Situación de la Vivienda de Protección Oficial (VPO) en propiedad y alquiler

Aunque el plan de vigencia del último Plan de vivienda es corto, la delicada situación presupuestaria, junto a la caída de las rentas personales entre los niveles más desfavorecidos, y la subida del nivel de precios de la vivienda protegida desde el inicio de la crisis, pueden hacerlas inasequibles[95]. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población a la que van dirigidas, se evidencia en la existencia de un parque de viviendas protegidas vacías estimado por el Defensor del Pueblo en 2013 de 13.504, y aunque el Ministerio de Fomento anunció en 2013 un registro estatal de VPO vacías con fines estadísticos, actualmente se desconoce su número.

Para remediar esta situación, el Plan 2013-2016 permitía, con carácter excepcional, que puedan recalificarse algunas viviendas de protección oficial en venta para destinarse al alquiler. Sin embargo, España cuenta con un exiguo parque público de vivienda protegida en alquiler (2 por 100 el total del parque inmobiliario, el 15 por 100 del parque en alquiler y alrededor de 11 viviendas por cada 1.000 habitantes)[96].

A este respecto hay que señalar que el Defensor del Pueblo instó en 2014 a incluir a la SAREB en el Fondo Social de la Vivienda (FSV), que en 2015 contaba con 9.866 viviendas. Esta propuesta fue denegada por el Ministerio de Economía y Competitividad al considerar que la SAREB no está configurada como un instrumento de la política social de vivienda, sino como un instrumento de la política financiera, y también por el Ministerio de Fomento que, además de apoyar el criterio anterior, informó que en 2013 y 2014 el número de solicitudes recibidas por las entidades financieras fue

95. Así, mientras que en 2008 el precio de la vivienda protegida representaba en torno a la mitad del de la vivienda libre, en 2015 el precio medio de la vivienda protegida era aproximadamente una cuarta parte más barata (74,5 por 100) que la vivienda libre.

96. Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Housing Europe's Observatory, octubre de 2011.

sustancialmente menor al de viviendas ofertadas, y que la Comisión de Seguimiento y Coordinación del FSV, acordó en 2014 ampliar las circunstancias recogidas inicialmente en el Convenio para la creación del FSV[97], por lo que consideraba que, una vez evaluado el efecto de esta ampliación, sería el momento de considerar si hay necesidad de aumentar el número de viviendas ofertadas por el FSV. Ante esta respuesta, el Defensor del Pueblo sugería impulsar la ampliación de los potenciales beneficiarios de FSV y dar una mayor difusión a la existencia del mismo. Esta institución también trató, entre otros asuntos, los relacionados con la supresión, retrasos e impagos de ayudas públicas a la vivienda; las ayudas de subsidiación para préstamos de VPO, el retraso o impago de subvenciones para la instalación de ascensores, la venta de viviendas de protección pública a empresas privadas y los desalojos forzosos por ocupaciones ilegales.

Parece conveniente reforzar en España el régimen de alquiler social, para favorecer el acceso a la vivienda a los sectores más vulnerables, como los jóvenes y los desempleados.

Finalmente, hay que señalar que, aunque los Planes de Vivienda estatales y autonómicos son instrumentos que contemplan con carácter general medidas dirigidas también a la protección de las personas más vulnerables, recientemente se ha aprobado la Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020 que, específicamente, establece una serie de objetivos y medidas para afrontar los problemas de la exclusión residencial y de las personas sin hogar en España (recuadro III-3).

La ENI-PSH no está dirigida a la mera asistencia o a la supervivencia de las personas bajo mínimos de garantía vital, sino que aspira a que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a la sociedad. Los principios en los que se basa esta estrategia son: los derechos que tienen todas las personas, incluidas por tanto las personas sin hogar, y el compromiso de los poderes públicos para poder ejercerlos con efectividad; la unidad de acción; la prevención y atención temprana; un enfoque orientado a la vivienda y centrado en las personas; la perspectiva de género, y la mejora del conocimiento y formación[98].

97. Unidades familiares con hijos menores de edad, personas en situación de dependencia o con discapacidad para las que la vivienda supone un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social y autonomía, personas mayores en situación de prejubilación o jubilación que mediante aval hayan asumido las deudas de sus hijos o nietos, y otras personas o unidades familiares con circunstancias de vulnerabilidad social distintas de las anteriores para las que la vivienda supone, de acuerdo con el informe de los servicios sociales competentes para verificar tales situaciones, un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social.

98. El enfoque de esta Estrategia emana de los derechos que tienen las personas sin hogar y de la necesidad de garantizar los compromisos de los poderes públicos para que las personas sin hogar puedan ejercerlos con efectividad. Estar en esa situación de pobreza y exclusión extremas apela al derecho de las personas a ser protegidas por los poderes públicos frente a las consecuencias que genera.

RECUADRO III-3. OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR, 2015-2020

Objetivos	Líneas estratégicas
1. Prevención del sinhogarismo.	1. Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo. 2. Establecer protocolos de detección e intervención temprana de sinhogarismo.
2. Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar.	3. Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar. 4. Eliminar barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales. 5. Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar.
3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar.	6. Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad. 7. Aplicación del método *housing first*. 8. Mejora de los recursos dirigidos a las personas sin hogar.
4. Restaurar el proyecto de vida.	9. Aplicación del metodo de gestión de caso. 10. Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar. 11. Establecer medidas de rearraigo en la comunidad.
5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.	12. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar. 13. Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.

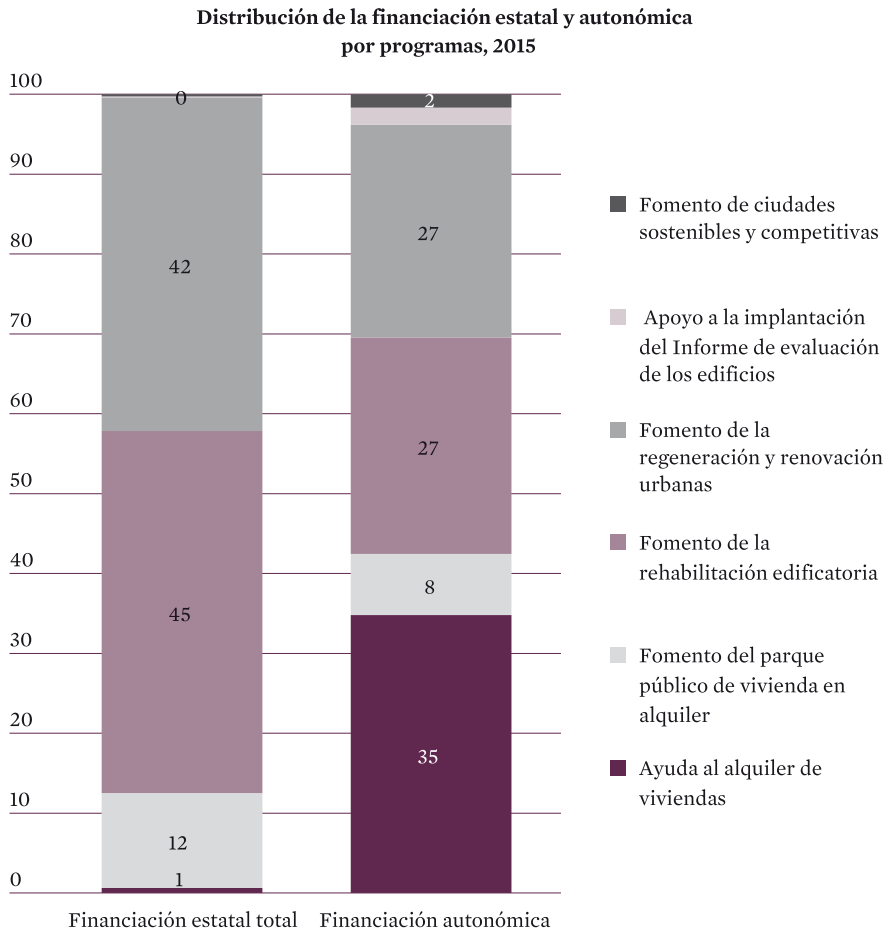
Fuente: *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*.

La evaluación de la estrategia valorará el cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma a través del seguimiento de los indicadores propuestos para cada uno de ellos, y será el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el responsable de su realización. Este seguimiento se efectuará mediante la elaboración de un Informe intermedio en el año 2019 y un Informe final en el año 2021, por lo que habrá que esperar a dichos informes para poder valorar la eficacia de las mismas. Sin embargo, hay que señalar que la estrategia carece actualmente de los necesarios compromisos presupuestarios, lo que puede plantear dudas sobre su efectivo cumplimiento.

La financiación del Plan 2013-2016 por programas en el año 2015

Respecto a la financiación del plan 2013-2016 por programas, lo primero que habría que señalar es que han pasado dos años desde la publicación del Plan Estatal 2013-2016 y la publicación de los Convenios entre el Ministerio de Fomento y las comunidades autónomas necesarios para su puesta en marcha, y que no todas las comunidades autónomas a fecha de cierre de esta Memoria los han firmado. En 2015 el Estado aportó el 76 por 100 del montante total del Plan (315.646.546 €) para ese año y el 24 por 100 restante el conjunto de las comunidades autónomas. Además, las prioridades de financiación por programas del conjunto de la financiación autonómica y de la estatal son muy diferentes, destacando la mayoritaria o total aportación estatal al programa de ayudas al alquiler de viviendas, y el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios, y la escasa financiación, tanto estatal como autonómica, del programa de fomento de ciudades sostenibles y competitivas y

GRÁFICO III-27. DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA, POR PROGRAMAS, 2015



del fomento del parque público de vivienda en alquiler (gráfico III-27). Finalmente, las prioridades por programas, tanto de la financiación estatal como autonómica, es muy variable en cada comunidad autónoma (cuadro III-7), aunque hay que recordar que los importes establecidos en los distintos convenios son cantidades a las que las Administraciones se comprometen, pero que no se asegura que su ejecución se produzca en su totalidad.

La rehabilitación

La rehabilitación del parque de viviendas ya edificado se está convirtiendo en uno de los ejes estratégicos de la política de la vivienda en España. La rehabilitación mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, lo que posiblemente reduzca los elevados gastos vinculados al uso del hogar, mejore la calidad de vida de sus residentes y contribuya a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas. Además, tanto desde instancias europeas como nacionales, se ha considerado la inversión en ese terreno como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción residencial.

En España, a falta de datos más recientes, el Censo de 2011 registraba 1,7 millones de viviendas que no se encontraban en buen estado, de las que 500.000 estaban desocupadas. Casi 1 millón de viviendas en condiciones deficientes se utilizan como residencia principal. Además de algunas variaciones territoriales, cabe destacar que en las grandes ciudades y en las urbes, la proporción de viviendas en mal estado es superior a la media nacional (6,4 y 6,1 por 100, respectivamente). Por otro lado, todas las viviendas en España, tanto nuevas como ya existentes, deben cumplir unas condiciones de habitabilidad. Como se ha visto anteriormente, la renovación del parque de viviendas sitúa a España en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-28. Sin embargo, estos problemas se concentran en grupos sociales vulnerables y, significativamente, en grandes ciudades, configurando un conjunto de situaciones mejorables y con interés de cara a la rehabilitación.

También, la Ley 26/2011 sobre Derechos de las personas con discapacidad obliga a garantizar la accesibilidad en todas las edificaciones ya existentes antes del 1 de enero de 2016. A falta de evaluación de los resultados del Plan de Acción 2014-2016 de la Estrategia Española de Discapacidad, valga recordar que según datos del Censo 2011 solo el 23 por 100 del total de edificios residenciales existente (9,7 millones), disponía de algún tipo de instalación (salva-escaleras, rampas...) que facilite el acceso, lo que significa que en torno a 7,5 millones de edificios podrían mejorar su accesibilidad. El 42,6 por 100 de los edificios de más de tres plantas no tenía ascensor; el 27,2 por 100 de los inmuebles situados en esos edificios no disponían de esta instalación básica para la accesibilidad, aspecto que constituye claramente parte de las oportunidades y las necesidades de rehabilitación. Finalmente, suponiendo que no se hayan acometido obras de rehabilitación, un total de 13,6 millones de viviendas, de las cuales 9,7 millones son principales, no cumplirían las exigencias mínimas de ahorro de energía.

CUADRO III-7. LA FINANCIACIÓN DEL PLAN 2013-2016, POR PROGRAMAS, EN EL AÑO 2015

(En euros)

Financiación autonómica 2015

Comunidades autónomas	Programa 2. Ayuda al alquiler de viviendas	Programa 3. Fomento del parque público de vivienda en alquiler	Programa 4. Fomento de la rehabilitación edificatoria	Programa 5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas	Programa 6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios	Programa 7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas	Total
Murcia	–	–	1.736.000	1.375.732	–	200.000	3.311.732
La Rioja	–	107.143	615.561	318.640	–	–	1.041.344
Galicia	–	–	–	2.387.207	–	–	2.387.207
Extremadura	500.400	–	7.800.000	1.772.166	100.050	–	10.172.616
Cataluña	–	–	5.000.000	7.683.730	–	–	12.683.730
Castilla-La Mancha	–	200.000	2.798.960	500.000	–	–	3.498.960
Castilla y León	–	377.888	1.983.910	2.361.798	–	–	4.723.596
Cantabria	–	400.000	700.000	1.050.000	–	–	2.150.000
Canarias	–	–	942.857	3.693.265	–	–	4.636.122
Baleares	–	–	–	–	–	–	–
Aragón	–	204.427	2.019.585	1.100.000	–	–	3.324.012
Asturias	–	–	2.300.000	596.642	–	–	2.886.642
Andalucía	–	–	8.437.500	6.520.554	–	–	14.958.054
C. Valenciana	–	7.708.236	–	2.263.800	–	–	9.972.036
Total	**500.400**	**8.997.694**	**34.334.373**	**31.623.534**	**100.050**	**200.000**	**75.746.051**

CUADRO III-7. LA FINANCIACIÓN DEL PLAN 2013-2016, POR PROGRAMAS, EN EL AÑO 2015 *(continuación)*

(En euros)

Financiación estatal *2015

Comunidades autónomas	Programa 2. Ayuda al alquiler de viviendas	Programa 3. Fomento del parque público de vivienda en alquiler	Programa 4. Fomento de la rehabilitación edificatoria	Programa 5. Fomento de la regeneración y renovación urbanas	Programa 6. Apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios	Programa 7. Fomento de ciudades sostenibles y competitivas	Total
Murcia	4.000.000	–	2.960.000	4.230.664	401.732	500.000	12.092.396
La Rioja	1.630.471	392.857	1.384.439	853.379	250.000	–	4.511.146
Galicia	6.490.213	–	4.033.107	2.643.829	2.000.000	–	15.167.149
Extremadura	3.000.400	–	2.447.000	3.250.000	50.000	–	8.747.400
Cataluña	14.000.000	2.000.000	14.000.000	12.279.100	–	–	42.279.100
Castilla-La Mancha	4.000.000	1.400.000	4.000.000	1.500.000	550.000	213.200	11.663.200
Castilla y León	5.195.960	1.259.624	1.259.624	7.872.660	157.452	–	15.745.320
Cantabria	3.100.000	–	1.880.020	–	560.000	–	5.540.020
Canarias	866.400	5.000.000	3.142.857	6.236.483	208.000	–	15.453.740
Baleares	1.715.744	–	1.661.000	1.511.800	10.000	–	4.898.544
Aragón	4.786.683	681.423	3.790.162	1.536.190	185.760	99.822	11.080.040
Asturias	4.400.000	–	4.200.000	822.140	200.000	–	9.622.140
Andalucía	24.930.090	–	8.437.500	14.100.000	200.000	2.192.590	49.860.180
C. Valenciana	5.333.333	7.708.236	11.786.751	7.078.800	333.000	1.000.000	33.240.120
Total	**83.449.294**	**18.442.140**	**64.982.460**	**63.915.045**	**5.105.944**	**4.005.612**	**239.900.495**

* Incluida Financiación adicional.
Fuente: elaboración propia a partir del BOE.

Todo lo anterior explica que desde 2008 se hayan llevado a cabo diferentes actuaciones para el fomento y desarrollo de la rehabilitación de viviendas, que necesitarían ser evaluadas, desde el punto de vista de sus resultados. A pesar del marco legislativo y del impulso que desde diferentes Administraciones públicas se ha dado a la rehabilitación del parque inmobiliario, y de las necesidades de rehabilitación tanto para mejorar la habitabilidad de las mismas, como para aumentar su eficiencia energética y la accesibilidad universal, las actividades de rehabilitación son escasas y la rehabilitación protegida sigue una tendencia descendente desde que hay estadísticas oficiales a tal efecto. Parece, por tanto, que el impulso a la rehabilitación pasa por la recuperación del empleo y de la renta de las familias, pues desde el inicio de la crisis la proporción del gasto medio de los hogares dedicado a mantener y proveer una adecuada habitabilidad de la vivienda ha disminuido un 21,7 por 100 en términos corrientes en el gasto medio por hogar entre 2007 y 2014[99].

3. Medio ambiente y sostenibilidad

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL: PRINCIPALES INICIATIVAS

La perspectiva global del medio ambiente resulta hoy en día poco alentadora para los ecosistemas y, por tanto, para los servicios que estos prestan a los ciudadanos, y ello pese a la evolución favorable experimentada por algunos parámetros convencionalmente utilizados para su medición. De hecho, se admite de forma generalizada la existencia de una relación directa entre la progresiva degradación del medio ambiente, los patrones de desarrollo y las pautas de consumo, cuyas manifestaciones afectan tanto a la salud de los ciudadanos como a la disponibilidad de recursos en cantidad y calidad suficientes. El impacto sobre los recursos naturales se ve agravado por la dinámica de una población que tiende a organizarse en urbanizaciones situadas en áreas rurales, incidiendo en un aumento de demanda de energía que conlleva un incremento de emisiones contaminantes y presiones diversas en los ecosistemas sobre los que se asienta.

2015: un año de avances

No obstante, en 2015 hay que reseñar el alcance de diversos acuerdos y compromisos internacionales en la búsqueda de soluciones frente a estos procesos y su repercusión en España, entre los que cabe resaltar la Cumbre para el Desarrollo Sostenible (ODS 2015) y la Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP 21), que marcarán la hoja de ruta en sus respectivos ámbitos para los próximos años, así como para el sistema económico y productivo.

Organizaciones influyentes a escala internacional, como Naciones Unidas, que durante años ha advertido sobre la gravedad de estos procesos a través del Programa

99. INE (2014), *Encuesta de Presupuestos Familiares: Base 2006*.

para el Medio Ambiente (PNUMA), han mantenido el mensaje de alerta en 2015, concluyendo que el deterioro ambiental sistémico evidencia un logro parcial de los objetivos acordados y que es imprescindible un cambio en el enfoque de las políticas. En el mismo sentido se han pronunciado otras instituciones normalmente ajenas a estas cuestiones, como es el caso de la encíclica papal sobre el medio ambiente, *Laudato si,* que denuncia la actual cultura del descarte y la responsabilidad de los países desarrollados en relación a la «deuda ecológica». Parece que las previsiones del Informe *The limits to growth* (Meadows, 1972), publicado por el Club de Roma, están resultando acertadas cuatro décadas más tarde.

Como respuesta a los cada vez más evidentes efectos de la alteración climática y ambiental, se está produciendo un cambio del marco político internacional hacia una perspectiva más sistémica en lo que concierne al capital natural, de cara a la aplicación de enfoques integrados que, en términos de gestión y contabilidad de los recursos, puede aportar sinergias y beneficios colaterales, reduciendo las diversas y complejas implicaciones de estas alteraciones ambientales. A este respecto, 2015 ha sido declarado por la ONU como el Año Internacional de los Suelos (AIS)[100], como base del desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, y eje de las funciones esenciales de los ecosistemas. En marco del AIS2015 se ha propuesto aumentar el conocimiento y sensibilización sobre la importancia del suelo, apoyar políticas y promover inversiones orientadas al manejo sostenible y la protección de los recursos del suelo, ante una situación agravada en los últimos cuarenta años. Las pérdidas estimadas por efecto de la erosión alcanzan un tercio de la tierra cultivable mundial, y continúa perdiéndose una media superior a los 10 millones de hectáreas anuales[101].

La Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible celebrada en 2015[102] fue el punto de encuentro de 193 Estados miembros que participaron en la negociación de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que a partir de 2016 darán continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y contribuirán a la elaboración de las políticas de desarrollo de los próximos quince años. Se trata de un hito histórico por su carácter participativo, habiéndose realizado diversas consultas en países en desarrollo, y otras temáticas, como la relativa a seguridad alimentaria o la consulta regional de América Latina sobre el sector privado, ambas celebradas en España.

Cumbre para el desarrollo sostenible

El resultado ha sido un acuerdo estructurado en 17 objetivos y 169 metas, que parten de la erradicación de la pobreza (ODS1) y el hambre (ODS2), y contemplan de

100. La 68.ª sesión de la Asamblea General de la ONU declaró 2015 Año Internacional de los Suelos (A/RES/68/232).

101. La Tierra en cifras. Los medios de subsistencia en su punto de inflexión (UNCCD, Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación, 2015).

102. ONU, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Nueva York, 25 a 29 de septiembre de 2015).

forma transversal aspectos como la seguridad alimentaria y su relación con los recursos naturales y el desarrollo rural. Tres son los objetivos más directamente relacionados con el medio ambiente: ODS13-Acción climática, vinculado a los resultados alcanzados por la Cumbre del Clima, que se orienta a la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; ODS14-Vida marina, orientado a conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible; y ODS15-Vida en la tierra, para proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación y reducir la pérdida de diversidad biológica (ver Anexo).

Nuevo paradigma mundial: hacia una economía circular

La población mundial alcanzará previsiblemente los 9.000 millones de habitantes hacia 2030, lo que representa una presión sin precedentes sobre los recursos naturales para que estos puedan abastecer la demanda correspondiente. La economía circular pretende el rediseño de esa tendencia, de forma que los sistemas industriales reduzcan el consumo de energía y materias primas, restaurando y regenerando además los recursos dañados o consumidos. Se trata de afrontar un reto global para la seguridad del medio ambiente y los recursos naturales, en el marco de lo que podría representar la cuarta revolución industrial y transformación de los modelos de negocio y de las relaciones gobierno-empresa-sociedad a través de la innovación tecnológica[103].

En el caso de la Unión Europea, y pese a la mejora registrada desde hace algunos años en términos de calidad del agua, eficiencia energética, reducción de emisiones o adopción generalizada de sistemas de gestión ambiental[104], la economía aún no ha alcanzado la necesaria cota de sostenibilidad en su sistema productivo. Parece evidente la urgencia de adoptar un enfoque integral que permita optimizar la producción y el consumo en términos energéticos y materiales, y ponga fin a la economía de «usar y tirar». Así, tras el intento fallido de 2014[105], en 2015 las instituciones europeas han retomado la adopción de medidas sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar un crecimiento sostenible, abarcando la totalidad del ciclo de vida: de la producción y el consumo a la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias (recuadro III-4).

Entre las medidas aprobadas se incluyen varias propuestas de Directiva: modificación de la Directiva Marco de residuos, envases y residuos de envases, depósito en

103. *Towards the Circular Economy: accelerating the scale-up across global supply chains* (World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2014).

104. Véase capítulo III de la Memoria CES 2014.

105. El 12 de julio de 2014 la Comisión Europea presentó la Comunicación: «Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa», paquete de medidas finalmente retirado.

RECUADRO III-4. MEDIDAS EUROPEAS SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR

- Financiación: más de 650 millones de euros con cargo a Horizonte 2020 y de 5.500 millones de euros con cargo a Fondos Estructurales.
- Reducir el despilfarro de alimentos, mediante la adopción de una metodología de medición común, mejora en la indicación de fechas y herramientas que permitan reducir un 50 por 100 el desperdicio de alimentos a más tardar en 2030.
- Elaborar normas de calidad de materias primas secundarias para reforzar la confianza de los operadores en el mercado interior.
- Incluir medidas sobre diseño ecológico que promuevan la reparabilidad, durabilidad y reciclabilidad de los productos, además de la eficiencia energética.
- Revisar el Reglamento sobre abonos, para facilitar el reconocimiento de los abonos orgánicos y basados en residuos en el mercado único y reforzar el papel de los bionutrientes.
- Diseñar una estrategia para el plástico que aborde problemas de reciclabilidad, biodegradabilidad, presencia de sustancias peligrosas y reducción de desechos marinos.
- Adoptar acciones sobre la reutilización del agua, incluida una propuesta legislativa relativa a los requisitos para la reutilización de las aguas residuales.
- Establecer una hoja de ruta para la gestión y el reciclado de residuos a 2030:
  - Reciclado del 65 por 100 de los residuos municipales.
  - Reciclado del 75 por 100 de los residuos de envases.
  - Eliminación en vertedero como máximo del 10 por 100 de los residuos.
  - Prohibición de depósito en vertedero de los residuos separados.
  - Promoción de instrumentos económicos para desalentar la eliminación en vertedero.
  - Mejora de definiciones y armonización de métodos de cálculo de porcentajes de reciclado.
  - Estímulo de reutilización y simbiosis industrial, convirtiendo subproductos de una industria en materias primas de otra.
  - Incentivo puesta en mercado de productos ecológicos y apoyo a recuperación y reciclado.

Fuente: Cerrando el círculo: Plan de Acción para una economía circular, COM (2015) 614 final.

vertederos, residuos eléctricos y electrónicos, vehículos al final de su vida útil, y pilas y acumuladores y sus residuos. De su puesta en marcha se espera alcanzar beneficios socioeconómicos, como la eliminación de barreras para que las empresas optimicen el uso de recursos y el impulso del mercado interior de materias primas secundarias, lo que supondrá un estímulo a la demanda de productos y servicios más eficientes y a la creación de empleo.

La idea del aprovechamiento de materias primas secundarias no es nueva en el ámbito europeo. En 2008 la Comisión[106] ponía de manifiesto cómo muchos de los productos utilizados en Europa, al término de su vida útil, no entran en los canales previstos para su reciclaje, sino que son enviados como residuos fuera del territorio europeo, incumpliendo las normas establecidas y generando una pérdida de recursos potenciales, junto a un fuerte impacto ambiental en los países receptores. Por otra parte, la Unión Europea tiene fuerte dependencia importadora de metales como el cobalto, el platino, el titanio y las tierras raras, de los que se necesitan pequeñas cantidades, aunque imprescindibles en la fabricación de artículos de alta tecnología, y entre cuyos principales proveedores se encuentran China, África, Sudamérica, Rusia y Australia, regiones no exentas de riesgo por frecuentes escenarios de inestabilidad política o deficientes sistemas de mercado. En 2012 se establecía un Partenariado Europeo de Innovación sobre materias primas, cuyo detallado Plan Estratégico de Implementación[107] recoge, entre otros objetivos, el establecimiento de «condiciones marco para impulsar la eficiencia en el uso de materiales y la reducción de los residuos, reutilización y reciclado, así como el diseño de productos eficientes». Pese a todo, Europa pierde anualmente unos 600 millones de toneladas de materiales contenidos en los residuos, que podrían ser reciclados o reutilizados; de hecho, se recicla únicamente en torno al 40 por 100 de los residuos generados por los hogares europeos.

Es de esperar que el nuevo paquete europeo de economía circular promueva mejores prácticas y clarifique las normas en las correspondientes propuestas revisadas, impulsando el cumplimiento de los nuevos objetivos comunes: reciclado del 65 por 100 de los residuos municipales y del 75 por 100 de los residuos de envases, y reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10 por 100 para 2030.

Coyuntura del medio ambiente en un entorno comparado

Las políticas medioambientales europeas impulsadas en las últimas cuatro décadas han contribuido a un cierto avance hacia una economía sostenible, en el que tecnología e innovación hacen posible una utilización más eficiente de los recursos, mejorando la calidad de vida al tiempo que se protegen los sistemas naturales; estas acciones no han conseguido reducir el ritmo de agotamiento del capital natural, poniendo en cuestión el estado y la resiliencia de los ecosistemas[108].

España continúa registrando progresos en términos de sostenibilidad ambiental. Los datos comparados indican un buen comportamiento y, por lo general, una tendencia

106. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», COM (2008) 699 final, Bruselas 4/11/2008.

107. *European Commission, Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership on Raw Materials* (final version 18/09/2013).

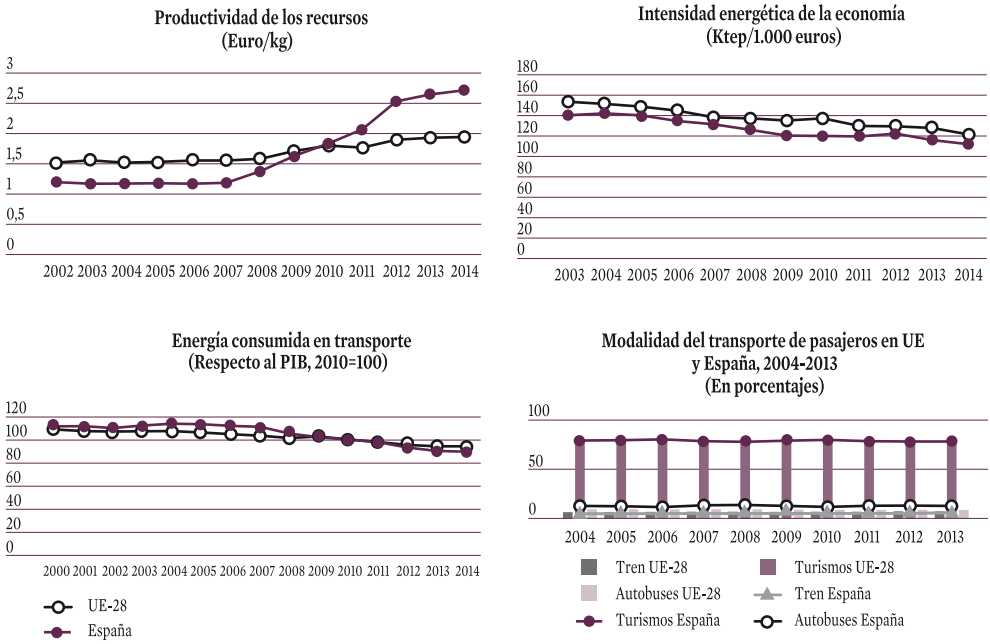
108. Agencia Europea de Medio Ambiente, *El medio ambiente en Europa, estado y perspectivas 2015. Informe de Síntesis* (SOER 2015).

positiva en relación a las medias europeas: la intensidad energética de la economía, el consumo de energía en el transporte o la generación de residuos municipales continúan una tendencia descendente, mientras aumentan la tasa de energía renovable, la productividad de los recursos o la reutilización de los vehículos usados.

En el ámbito de la contaminación atmosférica, la concentración media anual de NO_2 desciende de forma generalizada, registrándose los niveles más altos en las ciudades con mayor población (> 500.000 hab.); se aprecia un descenso en las concentraciones medias de PM2,5 y PM10, a excepción de las ciudades de mayor tamaño, con más intensidad de tráfico. Por el contrario, las concentraciones de O_3 han aumentado en los últimos años, siendo más altas en zonas suburbanas y rurales que en las urbanas, ya que el NO emitido en las mismas reacciona con el ozono reduciéndolo localmente.

Sin embargo, España afronta importantes retos. Entre los aspectos mejorables destaca la gestión del agua, donde la modernización de los sistemas de riego optimizaría el aprovechamiento del recurso en el sector de mayor consumo, la agricultura[109]; a ello se une la infrautilización de las plantas desaladoras construidas principalmente en la costa mediterránea (al 30 por 100 de su capacidad, al producir 130 Hm^3 de los 403 de

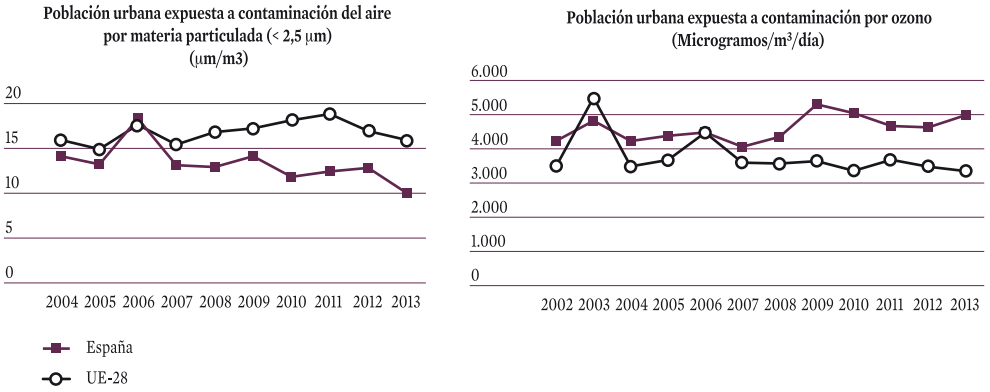
GRÁFICO III-28. INDICADORES SOBRE PRODUCTIVIDAD, ENERGÍA Y TRANSPORTE



Fuente: Eurostat, *Indicadores ambientales.*

109. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2015,* con un examen relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, COM (2015) 85 final.

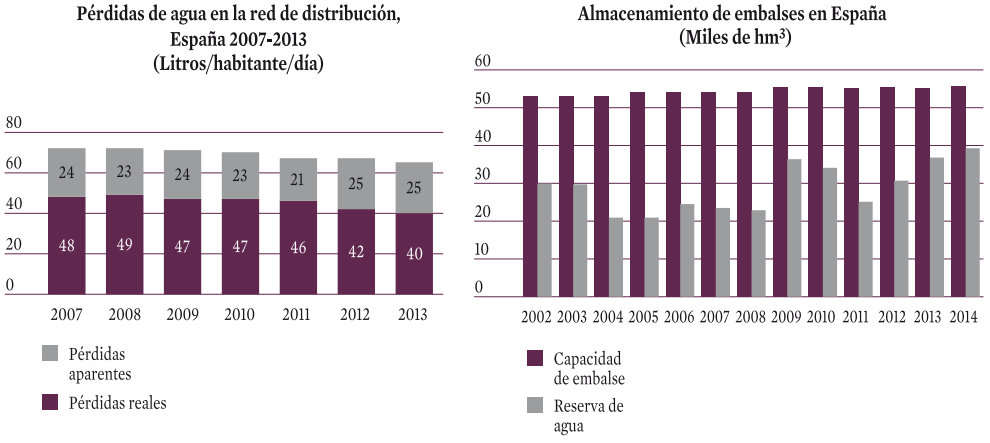
GRÁFICO III-29. POBLACIÓN EXPUESTA A CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA UE Y ESPAÑA, 2004-2013



Fuente: Eurostat y Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

capacidad instalada en 2015). Por otra parte, el volumen de agua embalsada era en 2014 un 40 por 100 inferior a la capacidad de embalse, por problemas relacionados con la colmatación de los vasos o envejecimiento de las estructuras que, junto a la irregularidad estacional de las precipitaciones y las deficiencias de la red de distribución traducidas en pérdidas del recurso, hace necesaria y urgente la revisión y mejora de equipamientos e infraestructuras hidráulicos[110].

GRÁFICO III-30. RECURSOS HÍDRICOS EN ESPAÑA, 2004-2013

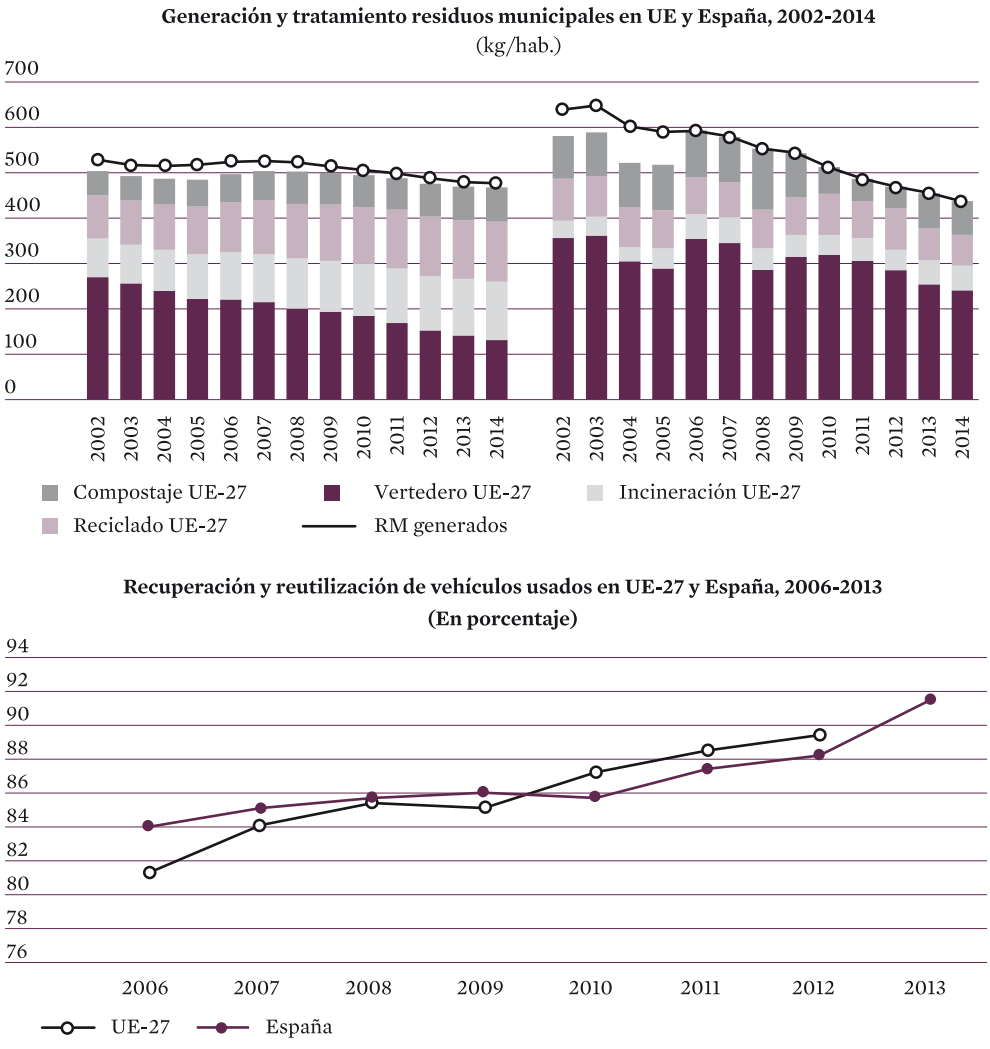


Nota: pérdidas aparentes = consumos no facturados, consumos no autorizados e imprecisión de aparatos de medición; pérdidas reales = fugas/roturas en depósitos, red de transporte y distribución, hasta contador.
Fuente: INE, *Indicadores sobre el agua 2000-2013*.
Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Anuario Estadístico 2015*.

110. Véase Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida.*

También hay recorrido en lo referente a la prevención de residuos y su reciclado, cuyas posibilidades no están plenamente aprovechadas, o respecto a la todavía elevada proporción de residuos depositados en vertederos municipales, que dificulta la adecuada transición hacia una economía circular. Así, pese a que la generación de residuos municipales registró entre 2002 y 2014 un retroceso superior al 30 por 100 en España, siendo en 2014 inferior a la media UE-27 en 40 kg por habitante, la cantidad de los destinados a vertedero superó dicha media en 109 kg por habitante, mientras se reciclaba un volumen de 64 kg por habitante, frente a los 132 de UE-27 (gráfico III-31).

GRÁFICO III-31. RESIDUOS EN LA UE Y ESPAÑA, 2002-2014



Fuente: Eurostat, *Indicadores ambientales.*

En términos relativos, en 2014 el volumen de residuos destinados a vertedero en España alcanzó un 55 por 100 sobre el total de residuos municipales, superando en 27 puntos la media europea; la incineración, el 12 por 100 (frente al 27 por 100 en Unión Europea), y el reciclado, un 16 por 100 (frente al 28 por 100 europeo). El compostaje, sin embargo, registró un 17 por 100, un punto por encima de la media[111].

En lo que hace referencia al consumo de energía, el petróleo representa aún la mayor fuente utilizada en España (42 por 100 del consumo interior bruto), como refleja la elevada proporción de transporte por carretera en la distribución modal, que exacerba los problemas de calidad del aire y congestión del tráfico en las principales ciudades españolas, generando costes sanitarios y económicos.

Una intensa actividad normativa

La aprobación de normas con incidencia directa o indirecta en el medio ambiente ha sido profusa a lo largo de 2015 en España, abarcando ámbitos diversos como la gestión de residuos, biodiversidad, energías alternativas, responsabilidad ambiental, ruido, montes, aguas superficiales, suelo y rehabilitación urbana, o transporte (recuadro III-5).

Por lo general incorporan al acervo nacional la regulación ambiental europea en sectores clave para España que, como el transporte o la ordenación del territorio, tienen una considerable capacidad de mejora en términos de sostenibilidad. En algunos casos, como la regulación relativa a la protección de las aguas, cuya gestión requiere integrar los elementos químicos y los ecológicos que hasta el momento se regulaban a través de instrumentos distintos, la recopilación de criterios en una única norma facilita el conocimiento del sector. Por su parte, la modificación de la Ley de Montes, orientada a la adopción de nuevas tipologías de clasificación y gestión, mantiene la prohibición expresa del cambio de uso durante 30 años en terrenos incendiados, si bien se incluye una controvertida excepción para aquellos donde concurran razones de interés general que resulten prevalentes sobre su carácter forestal. En cuanto a la regulación de residuos, se enmarca en el ambicioso proyecto sobre bioeconomía, orientada a aportar beneficios ambientales, sociales y económicos, y aumentar la disponibilidad de materias primas en condiciones seguras.

A este respecto hay que mencionar la Estrategia Española de Bioeconomía (EEB): Horizonte 2030[112], que apuesta por la bioeconomía como alternativa viable para optimizar el uso de recursos naturales en la actividad económica. La EEB pretende mejorar competitividad y sostenibilidad de sectores productivos, promoviendo el desarrollo y aplicación de tecnologías mediante la colaboración entre el sistema de ciencia y

111. Fuente: Eurostat Press release 56/2016 (22 marzo 2016). Los objetivos para residuos municipales a 2020 son: reducir un 10 por 100 la generación respecto a 2010; alcanzar un 50 por 100 de preparación para la reutilización y reciclado; limitar el vertido al 35 por 100 y destinar a incineración con valorización energética el 15 por 100 (Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022).

112. Documento preliminar presentado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación el 9 de septiembre de 2015.

RECUADRO III-5. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, 2015

Gestión de residuos y economía circular

Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE)	Incorpora al ordenamiento español la Directiva 2012/19/UE, incluye novedades de la Ley 22/2011 y deroga Real Decreto 208/2005. Contiene objetivos específicos de preparación para reutilización desde 2017 (2 por 100 grandes electrodomésticos y 3 por 100 aparatos pequeños informática y telecomunicaciones). Crea una Plataforma Electrónica para supervisar trazabilidad y control de estos aparatos.
Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado	Desarrolla el régimen jurídico de traslado de residuos en territorio del Estado, regulado en la Ley 22/2011 (art. 25), de Residuos y suelos contaminados. Se aplica a traslados de residuos entre comunidades autónomas para su valorización o eliminación, incluidos los dirigidos a instalaciones intermedias que realizan operaciones de valorización o eliminación.
Real Decreto 710/2015, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos	Transpone la Directiva 2013/56/UE y modifica el Real Decreto 106/2008, incorporando aspectos relativos a la información que deben aportar productores de pilas y acumuladores e instalaciones de tratamiento y reciclado a las Administraciones públicas, aplicando el cálculo del nivel de eficiencia de reciclado según el Reglamento (UE) 493/2012. Además, adapta el Real Decreto 106/2008 al régimen sobre responsabilidad ampliada del productor previsto en la Ley 22/2011, estableciendo nuevos objetivos de recogida de estos residuos.
Resolución 16 noviembre 2015, DG Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, aprueba Plan Estatal Marco Gest. Residuos (PEMAR), 2016-2022	Establece líneas estratégicas y medidas para avanzar hacia la economía circular e impulsar la reutilización y reciclado. Aplica el principio de jerarquía establecido en la normativa comunitaria de residuos, para reducir su eliminación mediante depósito en vertedero, aumentando la preparación para reutilización, reciclado y otras formas de valorización, incluida la energética.

RECUADRO III-5. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 2015 *(continuación)*

Suelo y rehabilitación urbana	
Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana	Aclara, regulariza y armoniza la terminología y contenido de Real Decreto legislativo 2/2008 y Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y estructura y ordena preceptos de diferente naturaleza y alcance de ambas disposiciones. Aplica el Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3) y la Evaluación y seguimiento de sostenibilidad del desarrollo urbano (art. 22).
Transporte	
Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras	Se actualiza esta regulación para incluir, junto a ordenación y gestión de la Red de Carreteras del Estado, la importancia otorgada a los aspectos de gestión orientados a aumentar la coordinación entre construcción, conservación y explotación de infraestructuras, y gestión y defensa del medio ambiente en su concepto más amplio.
Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario	Incorpora al ordenamiento español la Directiva 2012/34/UE: ventajas ambientales del transporte ferroviario (título IV), remisión desde el Ministerio de Fomento de expediente con estudio informativo y resultado de trámites audiencia e información pública al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a los efectos previstos en la legislación ambiental (art. 5), e inclusión en objetivos de rendimiento orientados al usuario de aspectos relativos a la protección del medio ambiente, en forma de indicadores y criterios de calidad (anexo II).
Estrategia de Impulso del Vehículo con Energías Alternativas (VEA) en España (2014-2020)	Se estructura en 5 líneas estratégicas y 30 medidas en 3 ejes de actuación: Industrialización (facilitar desarrollo componentes y módulos), Mercado (incentivar adquisición vehículos con energías alternativas competitivos frente a convencionales; identificar y difundir mejores prácticas), e Infraestructura (cubrir necesidades vehículos energías alternativas y garantizar instalación y uso de infraestructura).

RECUADRO III-5. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 2015 *(continuación)*

Transporte *(continuación)*	
Real Decreto 287/2015, de 17 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2015 (Programa MOVELE 2015)	Continuación de Estrategia Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico 2010-2014. El vehículo eléctrico se considera clave para movilidad sostenible en las ciudades, por sus beneficios en eficiencia energética, reducción de dependencia de productos petrolíferos y descenso de emisiones contaminantes. Dado su elevado coste respecto a vehículos convencionales, la Secretaría General de Industria y de la pyme estima la continuidad de programas de incentivos para promover adquisición.
Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los biocarburantes	Para que la cuota de energía renovable en todos los tipos de transporte en 2020 sea al menos del 10 por 100 del consumo final de energía en el transporte (Directiva 2009/28/CE), se establece para 2016 un objetivo global anual mínimo obligatorio de venta o consumo de biocarburantes del 4,3 por 100, y para 2017, 2018, 2019 y 2020, objetivos del 5 por 100, 6 por 100, 7 por 100 y 8,5 por 100, respectivamente, en contenido energético.
Activos ambientales	
Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental	Norma con naturaleza jurídica de legislación básica, establece criterios básicos y homogéneos para diseño e implantación de programas de seguimiento del estado de masas de agua superficiales y control de zonas protegidas; Normas de Calidad Ambiental (NCA) para sustancias preferentes y procedimiento para calcular concentraciones de contaminantes específicos y conseguir buen estado de aguas superficiales o mejorar potencial ecológico; condiciones referencia y límites indicadores calidad biológica, fisicoquímica e hidromorfológica para clasificar estado o potencial ecológico masas de agua superficiales; disposiciones intercambio información sobre estado y calidad de aguas entre Administraciones públicas con competencias en la materia, para ajustarse a derecho de acceso a información y participación pública.

RECUADRO III-5. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE 2015 *(continuación)*

Activos ambientales *(continuación)*	
Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes	Se modifica la Ley 43/2003, ajustándose a lo dispuesto en las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a impugnación de múltiples preceptos. Novedades: consideración de montes como infraestructuras verdes, según COM (2013) 249 final, reconociendo su multifuncionalidad (económica, ecológica, social y cultural). Clasificación de montes según titularidad y afección a interés general. Establecimiento por las comunidades autónomas de modelos-tipo de gestión forestal para cada clase de monte, cuando, por tamaño o estructura, puedan ser objeto de plan de gestión más simple. Mantenimiento de prohibición de cambio de uso durante 30 años en terrenos incendiados, añadiendo excepción para terrenos donde concurran razones imperiosas de interés general que resulten prevalentes sobre su carácter forestal, prevalencia que debe definirse por norma con rango de ley. Se exigen medidas compensatorias.
Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Adecúa ordenamiento jurídico español a Convención Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Montego Bay 1982, ratificada por España en 1996), Protocolo de Nagoya sobre acceso a recursos genéticos y participación justa y equitativa en beneficios derivados de su utilización (ratificado por España en 2014), y Reglamento (UE) 511/2014, de medidas de cumplimiento de dicho Protocolo, y completa la incorporación Directiva Hábitats y Directiva Aves; incorpora objetivos de Estrategia Europea sobre Biodiversidad hasta 2020, y precisa competencias AGE sobre la gestión del medio marino.
Responsabilidad ambiental	
Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, que modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre	Entre sus finalidades destaca el establecimiento de operadores de actividades que, por su escaso potencial de generar daños medioambientales y bajo nivel de accidentalidad, quedan exentos de obligación de constituir garantía financiera y, por tanto, de realizar análisis de riesgos ambientales (art. 28.d Ley 26/2007). Además, simplifica el análisis de riesgos exigido para fijar la cuantía de la garantía financiera y la metodología para cálculo de medidas de reparación complementaria y compensatoria.

Fuente: elaboración propia a partir de la correspondiente normativa.

tecnología y las empresas españolas. Se orienta principalmente a los sectores forestal, sus derivados y otras fuentes de biomasa; subproductos y residuos, como materia prima para nuevos procesos productivos; producción alimentos, producción y transformación biomasa para generación de energía y bioproductos, biotecnológico y otras áreas de actividad complementarias y sostenibles.

3.2. POLÍTICAS Y ACTITUDES RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático es una realidad constatada, originada como consecuencia de la acumulación de gases de efecto invernadero, en buena parte generados a partir de la actividad humana. La evidencia de la progresiva alteración de los patrones climáticos ha llevado a los gobiernos a asumir compromisos para la adopción de modelos energéticos y socioeconómicos orientados a moderar el consumo, descarbonizar la economía e impulsar opciones que promocionen los sumideros de carbono.

Desde el punto de vista de los efectos esperados sobre la calidad de vida y el bienestar social, estas políticas pueden dirigirse bien hacia la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero o bien a la adopción de medidas de adaptación a los impactos provocados por el cambio climático y previsibles en el medio y largo plazo.

Repunte en la emisión de gases de efecto invernadero

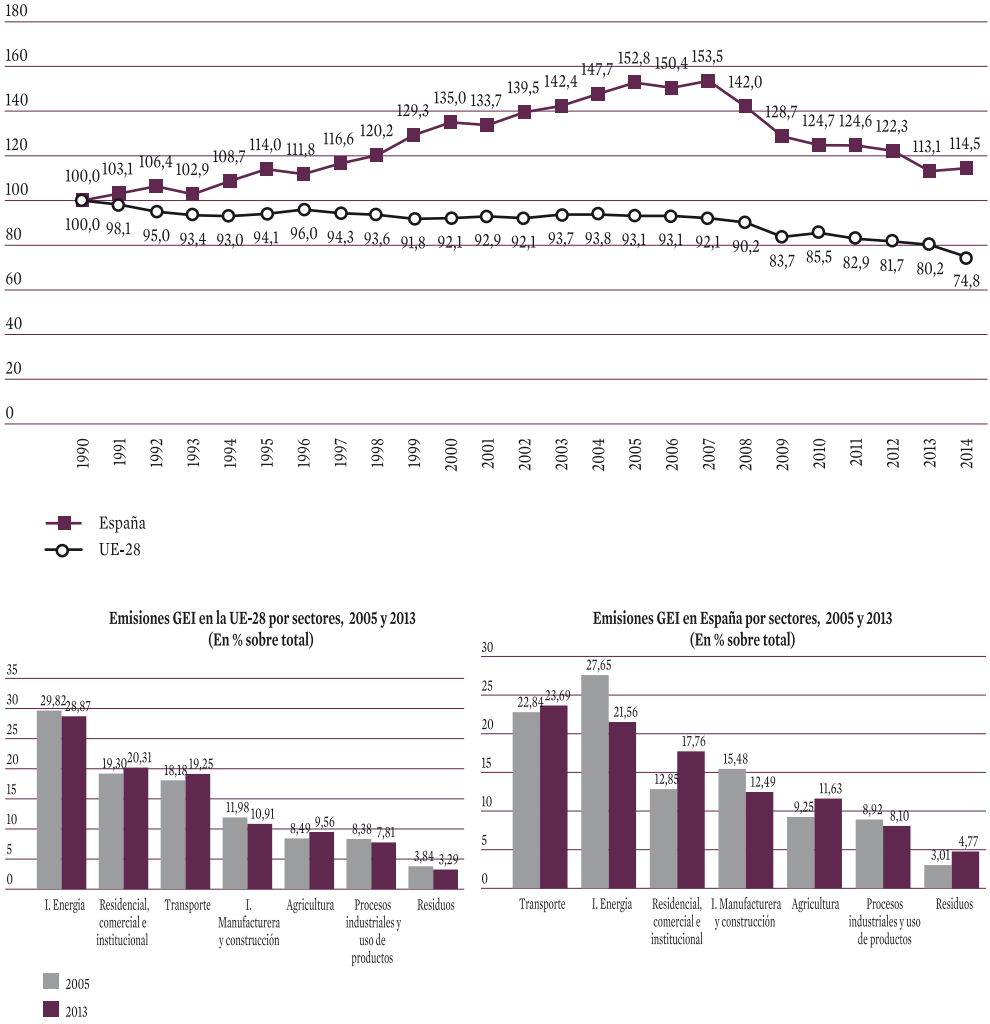
La emisión de gases de efecto invernadero (GEI), cuya acumulación origina los procesos de alteración climática, continúa manifestando un claro descenso desde 2007 en el ámbito europeo, que alcanza 5,4 puntos porcentuales en 2014 respecto a 2013; sin embargo, en el caso de España, las emisiones registran un repunte de 1,34 puntos porcentuales en 2014 respecto al año anterior, variando la tendencia registrada desde 2008[113].

Un análisis sectorial de las emisiones en 2005 y 2013 muestra que en la UE-28 se produjeron ligeros aumentos en los sectores residencial, transporte y agricultura, y descensos en el resto, manteniéndose en ambos años la estructura porcentual. En el caso de España se observa una marcada reducción de las emisiones correspondientes al sector energía, manufacturas y procesos industriales, poniendo de manifiesto la desaceleración que han experimentado estos sectores productivos durante el periodo de crisis. Sin embargo, continuaron aumentando las emisiones del resto de sectores, integrantes del denominado grupo de sectores difusos[114]. La demanda de energía en el

113. Los datos de Eurostat varían respecto a los publicados por el Sistema Español de Inventario de Emisiones, ya que los primeros incluyen las emisiones procedentes de la aviación. Así, mientras según Eurostat las emisiones GEI en España alcanzan el 114,5 por 100 en 2014 respecto a 1990, según la serie ofrecida por el Inventario Nacional de Emisiones estarían en el 113 por 100 respecto a 1990.

114. Se denominan difusos aquellos sectores no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión, responsables de cerca del 60 por 100 de las emisiones GEI de la Unión Europea (hogares, servicios, agricultura, residuos y transporte). Para alcanzar el objetivo global de reducción del 20 por 100 en 2020 respecto a 1990 a nivel europeo, se ha establecido un techo anual de emisiones (Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009).

GRÁFICO III-32. EMISIONES DE GASES EFECTO INVERNADERO UE Y ESPAÑA, 1990-2014
(1990 = 100)



Nota: los datos de emisiones para 2014 son una estimación de EIONET (Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente), de fecha 31-7-2015, cuyo enlace está disponible en la página web del Sistema Nacional de Inventario.
Fuente: Eurostat, *Indicadores de medio ambiente*.

sector residencial, el impulso del transporte privado asociado a modelos urbanos dispersos, el crecimiento de la cabaña ganadera, o el aumento del depósito de residuos en vertederos están detrás de este resultado.

La 21.ª sesión de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), celebrada en París del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, congregó a 196 países responsables del 98,5 por 100 de las emisiones globales GEI. Dada su importancia en el contexto de la gobernanza global, el Acuerdo

alcanzado expresa por primera vez un consenso universal, vinculante y de largo plazo para reducir las emisiones de efecto invernadero, estableciendo un aumento límite de la temperatura global inferior a 2 ºC, si bien los países se comprometen a realizar esfuerzos para no rebasar los 1,5 ºC. Establece la obligatoriedad para los Estados de presentar antes de 2020 sus compromisos de reducción de emisiones y los plazos y las medidas que se adoptarán para cumplirlos (que serán evaluados cada cinco años, pero sin sanciones en caso de incumplimiento). Queda a la discrecionalidad de cada uno el establecimiento de metas más o menos ambiciosas, lo que plantea un riesgo elevado de que la agregación de las contribuciones de cada país sea inconsistente con el objetivo global acordado. Por otro lado, su entrada en vigor requiere la ratificación de 55 países que supongan al menos el 55 por 100 de las emisiones mundiales de CO_2, habiéndose establecido un plazo máximo de un año a partir del 22 de abril de 2016. Además, aunque en el acuerdo se pone énfasis en la responsabilidad de los países desarrollados para canalizar financiación (al menos 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020) y transferir tecnología a los países menos desarrollados, no se definen las fuentes, los mecanismos, los tiempos, ni la distribución por países del esfuerzo a realizar.

En todo caso, este acuerdo supone un hito importante en el empeño por construir un sistema eficaz de gobernanza global del clima y constituye una buena señal para que gobiernos, sectores y empresas redoblen y aúnen sus esfuerzos para transitar, de manera justa y equilibrada, hacia modelos económicos más limpios y sostenibles (recuadro III-6).

Respecto a los avances en el ámbito de la Unión Europea, en 2015 destaca la adopción de la Enmienda de Doha para actualizar los compromisos de reducción de emisiones asumidos por los Estados miembros[115] (pendiente de ratificación por España), y la regulación del cambio de uso indirecto de la tierra por parte de biocarburantes y biolíquidos[116]. Además, y al objeto de resolver los desequilibrios estructurales entre oferta y demanda de carbono, que actualmente se traduce en un excedente de derechos de emisión en el mercado, la Unión Europea ha establecido la «reserva de estabilidad del mercado», que se hará operativa a partir de 2019 y que funcionará ajustando los volúmenes anuales en subasta[117].

115. Decisión (UE) 2015/1339 del Consejo de 13 de julio de 2015, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

116. Directiva (UE) 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

117. Decisión (UE) 2015/1814, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE.

RECUADRO III-6. ALGUNOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ACUERDO DE PARÍS, 2015

- Reforzar la respuesta al cambio climático para que el incremento de temperatura no supere los 2 ºC respecto de los niveles preindustriales, y seguir trabajando para limitar dicho incremento de temperatura a 1,5 ºC.
- Todas las partes se comprometen a comunicar esfuerzos ambiciosos con vistas a alcanzar dicho objetivo y los esfuerzos representarán una progresión en el tiempo, reconociendo la necesidad de apoyo de los países en desarrollo para la implementación del Acuerdo.
- Para alcanzar el objetivo de temperatura, las Partes intentarán alcanzar el pico máximo global de gases de efecto invernadero lo antes posible, reconociendo que este pico será más alto para los países en desarrollo, de tal manera que se alcance un balance entre las emisiones antropogénicas por fuentes y absorciones en la segunda mitad de siglo.
- Cada parte se compromete y comunica su contribución nacional con esfuerzos ambiciosos, para alcanzar el objetivo del Acuerdo. De esta manera preparará, comunicará y mantendrá sus contribuciones nacionales con vistas a alcanzar el objetivo de temperatura y preparará medidas de mitigación domésticas para conseguir los objetivos de sus contribuciones.
- Además, cada parte presentará una progresión más allá de su contribución nacional y reflejará su más alta ambición posible, sobre la base de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y respectivas capacidades, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales.
- Los países desarrollados deberían tomar el liderazgo comprometiéndose a objetivos de reducción de emisión absolutos a nivel global. Por su parte, los países en desarrollo deberían continuar reforzando sus esfuerzos de mitigación con el tiempo.
- Se proporcionará el apoyo a los países en desarrollo para esta implementación reconociendo que el mismo permitirá, a estos países, incrementar la ambición de sus acciones.
- Las partes deberán comunicar sus contribuciones nacionales cada cinco años.
- Una parte puede ajustar su contribución nacional en cualquier momento con vistas a incrementar su ambición.
- Las partes deberían tomar acciones para conservar y reforzar sus sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero, incluidos los bosques, además de tomar acciones para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques.
- Hay un reconocimiento de la cooperación voluntaria para la implementación de las contribuciones nacionales, mediante el uso de los resultados de las acciones de mitigación transferidas a nivel internacional. Para ello se establece un mecanismo que:
  1. Promueva la mitigación de gases de efecto invernadero.
  2. Facilite y promueva la participación en la mitigación de entidades autorizadas, tanto públicas como privadas.

RECUADRO III-6. ALGUNOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ACUERDO DE PARÍS, 2015 *(continuación)*

3. Contribuya a reducir emisiones en el país anfitrión, que se beneficiará de las actividades de mitigación, y ser usado por el país que las realiza para el cumplimiento de sus contribuciones nacionales.

- Hay un reconocimiento, también, de los enfoques no basados en mercado, para ayudar al cumplimiento de sus contribuciones nacionales que tendrán por objeto:
  - Promover la ambición en adaptación y mitigación.
  - Impulsar la participación pública y privada para el cumplimiento de las contribuciones nacionales.
- Se define el marco para estos enfoques no basados en mercado.
- Se establece una meta global sobre adaptación para promover la capacidad adaptativa, reforzar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo deben ser reconocidos. Y se reconoce la importancia del apoyo y cooperación internacional para los esfuerzos en esta materia y la importancia de dichas necesidades en estos países.
- Las partes reconocen la importancia de prevenir, minimizar y conducir las pérdidas y daños asociados al cambio climático, continuando con los trabajos del Mecanismo Internacional de Varsovia.
- Los países desarrollados deben proporcionar los recursos financieros necesarios para ayudar a los países en desarrollo con respecto a mitigación y adaptación. Otras partes son animadas a proporcionar o continuar proporcionando tales apoyos financieros.
- Se reconoce la importancia del desarrollo tecnológico y su transferencia para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir emisiones de gases de efecto invernadero. El Mecanismo Tecnológico establecido bajo la Convención servirá a este Acuerdo, y los esfuerzos en mejorar y hacer posible la innovación requerirán de apoyo financiero para enfoques colaborativos. Se proporcionará apoyo, incluido el apoyo financiero, a los países en desarrollo para la implementación de las acciones.
- El fomento de capacidades debería ser conducido para tomar acciones efectivas frente al cambio climático. Actividades al respecto deben ser promovidas a través de acuerdos institucionales apropiados.
- La COP deberá hacer balance de la implementación del Acuerdo para analizar el progreso colectivo alcanzado de este y su objetivo a largo plazo. Su primer balance global se llevará a cabo en 2023 y posteriormente cada cinco años. Se comunicará a las Partes para su actualización y mejora, a nivel nacional, de sus acciones y apoyo.
- El Acuerdo estará abierto a su firma en Nueva York del 22 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017.
- El Acuerdo deberá entrar en vigor treinta días después de que, al menos, 55 Partes de la Convención, que representen, al menos, el 55 por 100 del total de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, depositen sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

En julio de 2015 fue publicada la propuesta de modificación de la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE)[118]. De acuerdo a las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014, establece el entorno regulatorio para alcanzar una reducción de las emisiones de los sectores comprendidos del 43 por 100 en 2030 respecto a 2005, lo que supondría un descenso anual del 2,2 por 100 a partir del 2021 (frente al 1,74 por 100 actual). La cuota de derechos de emisión que se subastará seguirá siendo la misma después de 2020. Al ser limitado el número total de derechos de emisión, se ha revisado el sistema de asignación gratuita, necesario para evitar la deslocalización fuera de la Unión Europea de las instalaciones sujetas al régimen. Entre las modificaciones propuestas, se apuesta por valores de referencia que se actualicen anualmente; se flexibiliza el sistema, al tener en cuenta aumentos o disminuciones de producción; determinado número de derechos de emisión gratuitos se reservará para las instalaciones nuevas y en expansión; se reduce la actual lista de sectores y subsectores en riesgo de fuga de carbono mediante la aplicación de nuevos parámetros; se alienta a los Estados miembros, aunque sin obligar, a utilizar los ingresos de las subastas para aportar una compensación en consonancia con las normas sobre ayudas estatales.

La Propuesta de Directiva prevé, asimismo, mecanismos de financiación para ayudar a los agentes económicos del sector energético y la industria a afrontar los desafíos de este sector en materia de innovación en la transición hacia una economía hipocarbónica, sin que ello suponga suprimir la asignación gratuita. Todo ello con base en la experiencia adquirida a través de las normas armonizadas aplicadas desde 2013, para salvaguardar la competitividad internacional de las industrias europeas de gran consumo energético en la transición hacia una economía hipocarbónica, mientras no se realicen esfuerzos similares en otras grandes economías.

Hay que mencionar, además, la regulación relativa al establecimiento de obligaciones a los propietarios de buques, gestores navales o fletadores respecto a la notificación y verificación de emisiones de CO_2[119]. El establecimiento de un sistema de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO_2, basado en el consumo de combustibles de los buques, constituye una primera fase para la inclusión gradual de las emisiones del transporte marítimo en el compromiso de reducción de gases de efecto invernadero de la Unión Europea. Una fase posterior establecería un precio de esas emisiones.

118. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, COM (2015) 337 final.

119. Reglamento (UE) núm. 757/2015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (texto pertinente a efectos del EEE).

Además, destacan también las consultas públicas abiertas en 2015 relativas a medidas basadas en mercado para reducir el impacto del cambio climático derivado de la aviación internacional[120]. La incorporación de la aviación civil en el esquema europeo de comercio de derechos de emisión generó polémicas y debates, dado que exigía que las aerolíneas presentasen derechos por las emisiones producidas durante su trayecto para todos los vuelos con destino y origen en aeropuertos comunitarios, independientemente de que el operador aéreo tuviese su base o no en la Unión Europea. Esto despertó la oposición de muchos países desarrollados y en desarrollo bajo el argumento de que la Unión Europea se había excedido en su jurisdicción legal, al exigir derechos por emisiones ocurridas fuera de su espacio aéreo. Esta oposición llevó a la Unión Europea a limitar el ámbito de aplicación y que solo fueran contemplados los vuelos con trayectos dentro del espacio aéreo europeo. A partir de ahí se tuvo que esperar a los resultados de la negociación en la OACI cuya Asamblea, del 4 de octubre de 2013, acordó que su Consejo elaborara un plan mundial basado en criterios de mercado que deberá estar finalizado para su tratamiento en la próxima Asamblea que se celebrará en septiembre de 2016.

Por último, y en relación al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, cuya aplicación ha evitado hasta 2015 emisiones GEI en torno a las 135 millones de toneladas CO_2 equ. según la Secretaria de Ozono de UNEP, las partes han examinado sucesivas propuestas para enmendar su contenido, a fin de controlar los hidrofluorocarburos (HFC) dado su elevado potencial de calentamiento atmosférico. La última, presentada por Canadá, Estados Unidos y México en 2015, pretende reducir la emisión de GEI asociada al uso de los HFC en más de 90 gigatoneladas de CO_2 eq. antes de 2050, lo que equivale aproximadamente al total de GEI emitidos durante dos años, incluyendo para ello disposiciones que limiten estas emisiones de forma separada para países que operan al amparo del artículo 5 del Protocolo y aquellos que no[121]. El 30 de abril de 2016, la Comisión Europea, en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros, presentó una propuesta para enmendar el Protocolo de Montreal relativo a la protección de la capa de ozono. La Unión Europea y sus Estados miembros han sido partidarios desde hace tiempo de propuestas para la eliminación gradual de los HFC a nivel mundial. Según la enmienda propuesta, los países industrializados, como principales usuarios de los HFCs, están llamados a comprometerse en la aplicación de un ambicioso calendario de eliminación que comienza en 2019 y termina en 2034. Las obligaciones para los países en desarrollo y economías en transición serían más flexibles, limitando el impacto sobre

120. Comisión Europea, *Consultation on market-based measures to reduce the climate change impact from international aviation* (del 7 de marzo de 2016 al 30 de mayo de 2016).

121. Propuesta de enmienda del Protocolo de Montreal presentada por Canadá, Estados Unidos y México (Grupo de Trabajo de composición abierta de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, 35.ª reunión, Bangkok, 22 a 24 de abril de 2015).

el clima de los sectores afectados y acordando un calendario de eliminación gradual a partir de 2020.

La Enmienda de Doha establece el objetivo de reducir las emisiones de sectores difusos un 10 por 100 en 2020 respecto a 2005. Asimismo, y de cara al periodo post-2020, el objetivo de reducción para los sectores no cubiertos por la Directiva de comercio de emisiones para 2030 es del 30 por 100 respecto de los niveles de 2005. Este objetivo del 30 por 100 se dividirá de forma individual entre los diferentes Estados de la Unión y será publicado mediante la Decisión de reparto de esfuerzos antes del verano. Según estimaciones del MAGRAMA, el porcentaje de cumplimiento para España se situaría en el entorno del 30 por 100. A este respecto cabe recordar que en España ya dispone de la Hoja de Ruta de Sectores Difusos a 2020, que establece la aplicación de medidas de mitigación, aumento de eficiencia y reducción del consumo energético nacional y que, con la publicación de la nueva Decisión de reparto de esfuerzo, será revisada para dar cumplimiento a los objetivos a 2030.

Hay que recordar, además, el diálogo social en este ámbito que en anteriores periodos estuvo ligado a la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Asignación, ahora ya inexistente, por sus positivos efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social[122]. Estas mesas de diálogo de carácter sectorial, inclusive para los sectores difusos, deberían ser nuevamente impulsadas en el escenario de los nuevos compromisos internacionales que se acaban de describir.

Medidas de adaptación al cambio climático

La Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático[123] impulsa la implementación de instrumentos de adaptación a los efectos del cambio climático en los Estados miembros. El documento aborda aspectos clave como el análisis del riesgo climático, la participación internacional en el establecimiento y aplicación de medidas, la innovación y la capacidad de adaptación de los Estados miembros a los cambios para que las consecuencias sean más asumibles. Para ello impulsa acciones orientadas al diseño de líneas de acción coordinadas con otras políticas, el refuerzo de la investigación, la sensibilización ciudadana y la cooperación internacional (recuadro III-7).

España, por su situación geográfica y características socioeconómicas, es un país altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, por lo que ha sido uno de los primeros del entorno europeo en desarrollar una política de adaptación mediante la aprobación en 2006 del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

122. Real Decreto 202/2006, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el artículo 14 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

123. Comunicación de la Comisión, de 9 de febrero de 2005, «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial», COM (2005) 35.

RECUADRO III-7. ESTRATEGIA EUROPEA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: OBJETIVOS Y ACCIONES

Objetivos

1. Promoción de acciones de adaptación en Estados miembros	2. Ampliación y difusión de conocimiento sobre adaptación para toma de decisiones	3. Promoción de adaptación en sectores vulnerables
↓	↓	↓
• Fomento de estrategias adaptación nacionales en EEMM	• Colaboración y apoyo a investigación y transferencia de conocimientos sobre adaptación	• Facilitación de acciones de adaptación en la PAC, Políticas de Cohesión y Política Pesquera Común
• Aplicación de instrumento financiación LIFE para adaptación	• Desarrollo de plataforma Climate-Adapt	• Establecimiento de infraestructuras adaptadas al cambio climático
• Promoción de iniciativas de adaptación en el ámbito local		• Promoción de productos financieros y de seguros para la inversión en adaptación

Acciones

Fuente: Estrategia Europea sobre Cambio Climático, COM (2005) 35.

(PNACC)[124], que persigue integrar dicho enfoque en la planificación de los distintos sectores y/o sistemas, en cumplimiento de la normativa internacional.

Como recoge el Tercer Programa de Trabajo del PNACC, el mecanismo de adaptación en España es complejo, dada la diversificación de competencias y responsabilidades en todos los niveles administrativos, donde interactúan diversos sectores y agentes, siendo por ello especialmente importante la buena gobernanza en las actuaciones. Por su parte, el Tercer Informe de Seguimiento del PNACC (2014), expone la metodología y avances alcanzados en las evaluaciones sectoriales de impacto, vulnerabilidad y adaptación, el desarrollo de actividades formativas y divulgativas, el

124. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, Marco para la coordinación entre Administraciones públicas para actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Elaborado por la Oficina Española de Cambio Climático (OECC), y adoptado por el Consejo de Ministros en 2006, tras consulta pública y participación con los órganos de coordinación nacionales: Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, Consejo Nacional del Clima, Grupo Interministerial de Cambio Climático y Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

impulso de actividades de investigación y desarrollo, el diseño de un sistema de indicadores y las políticas autonómicas puestas en marcha a este respecto.

Los impactos negativos asociados al cambio climático en España afectan a la totalidad de los servicios ambientales, terrestres y acuáticos o marinos, al alterar las condiciones de equilibrio de los ecosistemas y reducir la capacidad de adaptación de los mismos ante circunstancias cambiantes, provocando un empobrecimiento de la biodiversidad y una disminución de los recursos correspondientes, especialmente grave en el caso de los recursos hídricos, en la productividad forestal o en los efectos sobre la línea de costa. Todo ello repercute en aspectos relacionados con la salud humana, que debe acomodarse a temperaturas extremas cada vez más frecuentes, el aumento de la contaminación atmosférica o la mayor incidencia de enfermedades (recuadro III-8).

El cambio climático también afecta de forma directa a diversos sectores económicos, como el energético, al reducirse la disponibilidad de energía hidráulica para

RECUADRO III-8. IMPACTOS PROVOCADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS SISTEMAS NATURALES ESPAÑOLES Y ALGUNAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN

	Sector	Impactos	Medidas de adaptación
SISTEMAS NATURALES	Ecosistemas terrestres	Modificaciones en estructura y funcionamiento, alteraciones de fenología e interacciones entre especies. Expansión de especies invasoras y plagas. Aumento del impacto de perturbaciones naturales y humanas	Planes de Ordenación Recursos Naturales y RR Forestales. Custodia del territorio. Selvicultura y certificación forestal. Restauración ecológica. Gestión adaptativa.
	Ecosistemas acuáticos continentales	Conversión de permanentes a estacionales, e incluso desaparición. Reducción de biodiversidad. Alteración de ciclos biogeoquímicos.	Desarrollo de indicadores de cambio climático y modelos de calidad ecológica del agua. Incorporar impactos del cambio climático a Evaluación Estratégica de planes hidrológicos
	Ecosistemas marinos y sector pesquero	Reducción de productividad de las aguas españolas. Cambios en redes tróficas marinas. Modificaciones en distribución de especies. Posible aumento de especies invasoras. Incremento especies fitoplancton tóxico o parásitos de especies cultivadas.	Reducción de *stocks* de pesca. Planificación actividad flotas pesqueras. Nuevas rutas. Regulación de subsidios para evitar sobrepesca. Acuerdos entre partes interesadas. Establecimiento de áreas de protección de captura limitada.

RECUADRO III-8. IMPACTOS PROVOCADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS SISTEMAS NATURALES ESPAÑOLES Y ALGUNAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN *(continuación)*

SISTEMAS NATURALES

Sector	Impactos	Medidas de adaptación
Biodiversidad vegetal	Mediterranización del norte peninsular y aridización del sur. Simplificación estructural de vegetación. Cambios distribución bioclimática. Predominio de extinciones locales sobre recolonizaciones.	Revisión red de espacios protegidos y política de conservación. Restauración ecológica considerando cambio climático. Ordenación del territorio considerando efectos cambio climático.
Biodiversidad animal	Cambios fenológicos en las poblaciones. Desplazamientos de especies. Reducción de áreas de distribución.	Incluir conexión de hábitats en diseño de espacios protegidos. Proteger diversidad genética. Evitar sobreexplotación de cauces. Vigilar introducción de agentes de control biológico de plagas.
Recursos hídricos	Reducción de recursos disponibles (hasta el 22 por 100 en 2100). Aumento de variabilidad interanual de disponibilidad.	Medidas de regulación plurianuales, uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas. Utilización de recursos hídricos no convencionales (retornos riego, tratamiento de aguas residuales y desalación).
Bosques	Modificación patrones comportamiento plagas y enfermedades. Cambios en regímenes de incendios. Modificación de la fisiología de la mayoría de especies forestales.	Sistema de indicadores forestales de cambio climático. Sistema de vigilancia y alerta temprana. Directrices de aplicación y gestión adaptativa forestal al cambio climático.
Zonas costeras	Ascenso de nivel del mar entre 50 cm y 1 m a finales de siglo. Impactos severos en deltas y playas e inundación de zonas bajas.	Evitar desestabilización de línea de costa y desarrollos en zonas en retroceso. Impulsar Gestión Integral Zona Costera.

Fuente: Evaluación sectorial de los impactos del Cambio Climático en España, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (*http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/,* información extraída en febrero de 2016).

generar electricidad, o el turístico, donde la escasez de agua o las elevadas temperaturas condicionan tanto el calendario de actividades como los asentamientos e infraestructuras en línea de costa. Entre los que pueden verse indirectamente afectados destacan las aseguradoras, ante una mayor incidencia de fenómenos meteorológicos extremos y la consecuente intensificación de daños sobre el patrimonio o la producción agraria (recuadro III-9).

Actitud ciudadana

Según los resultados del Eurobarómetro 435/2015, la mayoría de los europeos percibe el cambio climático como un problema de alcance internacional, manifestando mayor consenso en relación a la cuota de responsabilidad institucional, o a la necesidad de establecer acciones colectivas para alcanzar mejores resultados. Además, los ciudadanos europeos consideran que realizar acciones contra el cambio climático comporta diversos beneficios, pudiendo impulsar la economía y la creación de empleo en la Unión Europea. También coinciden en que la reducción de importaciones de energía fósil podría estimular la economía y la seguridad energética.

En términos de percepción de la cuestión, tanto en la media de la Unión Europea como en España, el 42 por 100 de los encuestados consideran que los gobiernos nacionales tienen una mayor responsabilidad de actuación, frente a instituciones de ámbito europeo (35 y 31 por 100, respectivamente), autoridades locales y regionales (16 y 14 por 100), o frente al compromiso personal (19 y 20 por 100), considerando la responsabilidad de la administración española por encima de la correspondiente a empresas e industria (35 y 38 por 100), o a la de grupos ambientales (14 y 8 por 100, respectivamente). De los españoles encuestados, el 66 por 100 han realizado alguna actividad vinculada a la lucha contra el cambio climático, como comprar alimentos de producción local o adquirir electrodomésticos de bajo consumo. Las respuestas sitúan en general a los españoles por debajo de la media europea de forma especialmente acusada en aspectos como mejorar el aislamiento térmico de las viviendas, adquirir vehículos de bajo consumo, evitar vuelos de corta distancia o contratar compañías de electricidad que refuercen la participación de energías renovables. En todo caso hay que recordar que la adopción de este tipo de medidas está condicionada por la capacidad adquisitiva o de inversión de los ciudadanos (muy mermada en los últimos años de la crisis), las posibilidades de elección y las ayudas existentes. Además, en España persisten algunos problemas estructurales, especialmente en lo que hace referencia a las infraestructuras de transporte, que pueden estar dificultando una mayor implicación ciudadana en estas cuestiones[125].

Los españoles encuestados están de acuerdo en que la lucha contra el cambio climático impulsará la economía y el empleo (88 por 100), y con la idea de que reducir la importación de fósiles redundará en un aumento de la seguridad energética, dado

125. Véase capítulo I.3.3.4, *Construcción,* de esta Memoria.

RECUADRO III-9. IMPACTOS PROVOCADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS SECTORES ECONÓMICOS ESPAÑOLES Y ALGUNAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN

Sector	Impactos	Medidas de adaptación
Agricultura y ganadería	Modificaciones de procesos parasitarios e infecciosos en ganado. Afección de ingestión y bienestar animal. Efectos contrapuestos y no uniformes en sistemas agrícolas.	Reducción carga ganadera y cambios en manejo de pastoreo. Utilización de razas autóctonas. Adaptación tecnológica de agricultura (fertilización, riego, control plagas).
Energía	Aumento de demanda de electricidad y gas por temperaturas extremas, especialmente en verano. Aumento de consumo de energía en sectores transporte, comercial y residencial, y disminución de demanda en sectores industriales.	Plan de Fomento de Energías Renovables. Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética. Estrategia Española de Lucha contra el Cambio Climático. Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.
Turismo	Impactos en espacios geográficos por alteraciones en ecosistemas. Problemas de funcionalidad o viabilidad por escasez de agua. Cambios en calendario de actividad por alteraciones de temperatura.	Modificación de comportamiento de turistas, diversificación sol y playa. Incorporar elementos de incertidumbre en cálculo de la inversión turística. Estrategias que contemplen situaciones de incertidumbre y aumento de reservas de última hora.
Seguros	La siniestralidad relacionada con cambio climático ha aumentado. La quiebra de una parte del mercado puede impedir cobertura. El sector financiero puede ir en busca de sectores rentables para afrontar los riesgos climáticos.	Nueva cultura aseguradora, que aumente la conciencia social sobre posibles riesgos. Sistemas de prevención, predicción y vigilancia. Transferencia del riesgo a reaseguros.

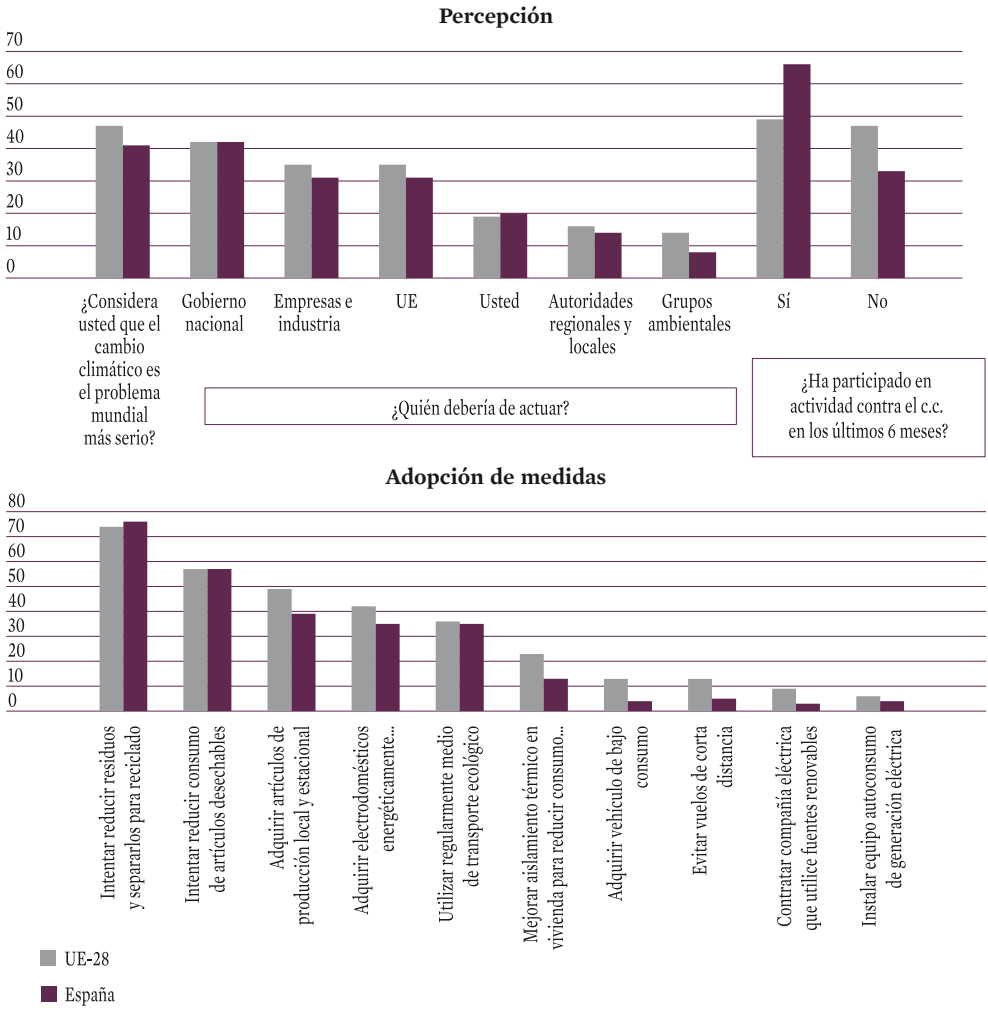
RECUADRO III-9. IMPACTOS PROVOCADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS SECTORES ECONÓMICOS ESPAÑOLES Y ALGUNAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN *(continuación)*

SECTORES ECONÓMICOS

Sector	Impactos	Medidas de adaptación
Sanitario	Cambios en morbi-mortalidad por variabilidad térmica («olas»). Riesgos relacionados con fenómenos meteorológicos extremos. Contaminación atmosférica y riesgos de salud asociados. Aumento de enfermedades transmitidas por vectores infecciosos.	Adopción de sistemas de alerta e información pública. Establecimiento de sistemas de monitoreo calidad del aire. Reducción de emisiones GEI. Campañas de alerta de enfermedades infecciosas.
Urbanismo y construcción	Daños en materiales y estructuras. Aumento de costes de mantenimiento. Pérdida de valor de activos inmobiliarios.	Desarrollo de guía metodológica para integrar adaptación al cambio climático en estrategia empresarial de sectores construcción y urbanismo. Desarrollo de indicadores en sectores construcción y urbanismo.

Fuente: Evaluación sectorial de los impactos del Cambio Climático en España, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (*http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/*, información extraída en febrero de 2016).

GRÁFICO III-33. ACTITUDES DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO



Fuente: Eurobarómetro Especial núm. 435, noviembre de 2015, *Informe sobre Cambio Climático*.

que con frecuencia el abastecimiento energético depende de un único suministrador externo (gas y electricidad).

3.3. MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CALIDAD DEL ENTORNO URBANO

El proceso global de urbanización registrado en España durante las tres últimas décadas ha duplicado la ocupación del suelo en muchas ciudades españolas, lo que desde el punto de vista territorial supone una intensificación del impacto sobre el entorno natural debido a la expansión de modelos urbanísticos dispersos que han aumentado la cobertura artificial del suelo, el consumo de materiales, la distorsión del ciclo hidrológico o la emisión de contaminantes y residuos.

La dispersión urbana y de las actividades productivas y comerciales han provocado un aumento en las distancias de los desplazamientos, intensificando con ello el tráfico en carretera y los impactos asociados, así como la incidencia de accidentes y el tiempo invertido en los desplazamientos, o los efectos de la contaminación ambiental sobre la salud pública. De hecho, el 33,6 por 100 de las emisiones totales GEI de 2014 procedieron del transporte (correspondiendo más del 90 por 100 al transporte por carretera)[126]. Además, las grandes infraestructuras de transporte (ferrocarriles y, sobre todo, autovías urbanas, variantes y cinturones de circunvalación), si bien favorecen la movilidad de personas y mercancías, podrían distorsionar la relación entre medio urbano y medio natural o rural. De ahí la importancia de realizar las pertinentes evaluaciones de impacto ambiental en el proceso de desarrollo de planes, programas y proyectos[127], para verificar la incorporación en los mismos de criterios de sostenibilidad.

Afrontar los problemas relacionados con la congestión y el estrés urbano redunda en menores costes para empresas y ciudadanos, ahorro de tiempo y mejora de la accesibilidad; además, supone reducir la dependencia de los combustibles fósiles, así como los niveles de contaminación en favor de la salud humana, los ecosistemas y el sistema climático. En este sentido, el objetivo de avanzar en la intermodalidad persigue utilizar de manera óptima y complementaria diversas formas de transporte, adaptándose a la demanda de los consumidores que, en última instancia, son los que deciden por una u otra opción en función de sus preferencias o estilos de vida[128].

Insuficiente reparto modal en el transporte

Coincidiendo con los años de crisis económica, el transporte en España registró importantes caídas entre 2007 y 2013, que alcanzaron el 10,35 por 100 en el caso de transporte de viajeros, y un 30,7 por 100 en el de mercancías. Según modos, la reducción de transporte de viajeros por carretera alcanzó el 8,6 por 100 (representando aun así en 2013 el 91,3 por 100 sobre el total de transporte de pasajeros), la de transporte aéreo un 60,3 por 100 (que alcanzó ese año una cuota del 2,3 por 100) y la de transporte marítimo un 2,3 por 100 (que apenas representó el 0,4 por 100 del total); el ferrocarril, sin embargo, experimentó un crecimiento del 11,3 por 100 (representando en 2013 el 6 por 100 del transporte total de pasajeros).

Respecto al transporte de mercancías, las caídas en el periodo han afectado a todos los modos, en mayor medida al transporte en ferrocarril y por carretera, que superaron el 30 por 100, seguidos del marítimo (caída del 20,2 por 100) y por tubería (del 14 por 100). Ese año, el 81,3 por 100 del transporte de mercancías se realizó por

126. Inventario de Gases de Efecto Invernadero de España: Datos de Avance 1990-2014 (julio de 2015), y Observatorio de Transporte y Logística de España 2014 (Ministerio de Fomento, marzo de 2015).

127. En aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

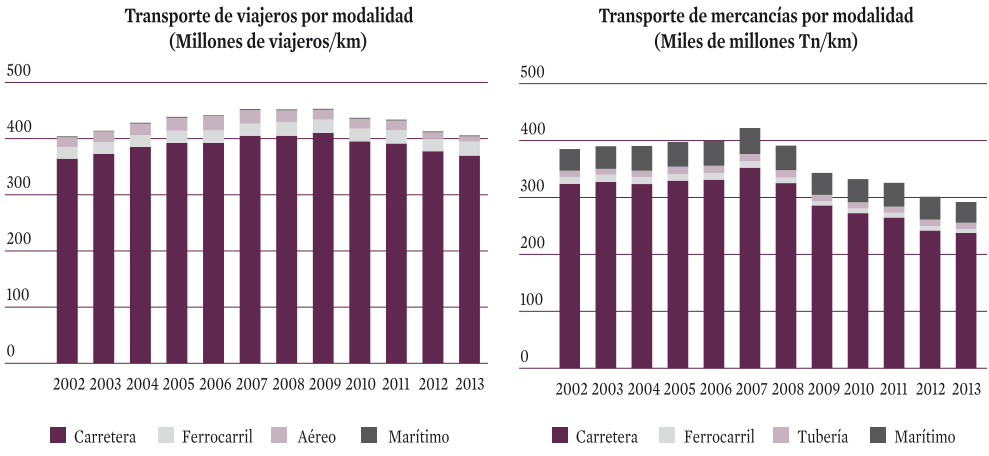
128. Véase Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida.*

carretera, frente a 12,5 por 100 de transporte marítimo, 3,7 por 100 por tubería, o 2,5 por 100 por ferrocarril (gráfico III-34). Habrá que esperar a la publicación de datos más recientes para observar cómo se ha trasladado al transporte la reactivación económica de 2014 y 2015, así como el acusado descenso del precio de los combustibles.

España presenta importantes carencias en el mantenimiento de las infraestructuras y en el despliegue de infraestructuras logísticas adecuadas que faciliten la intermodalidad[129]. Así, y respecto al transporte de pasajeros, es necesario ampliar la dotación de aparcamientos disuasorios para articular la periferia de las ciudades con la red de transporte público. También se detectan carencias en las redes secundarias y en accesibilidad y movilidad urbana, algunas de las que se han hecho más evidentes durante los años de crisis, puesto que el control del déficit público ha provocado que buena parte del esfuerzo presupuestario se haya traducido en un descenso en las inversiones en las infraestructuras de transporte y en su mantenimiento.

En el caso del transporte de carga, la intermodalidad posibilita combinar los modos de transporte económica y ambientalmente más eficientes, flexibilizando el recurso al transporte por carretera en la parte inicial o final del trayecto, sin necesidad de manipular la carga. Así, para el transporte de mercancías, la intermodalidad se basa en el cambio de modo de transporte de una misma unidad de transporte (contenedores, cajas móviles, semirremolques), evitando la manipulación de la mercancía durante el transbordo, agilizando las operaciones de cambio de modo, reduciendo los tiempos, costes adicionales y riesgos respecto a los transbordos con manipulación de carga. Entre

GRÁFICO III-34. MODALIDAD DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Fomento, 2013. *Los transportes y las infraestructuras* (Informe anual, varios años).

129. Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.

2007 y 2013 el transporte de mercancías puerta a puerta sufrió un descenso del 57 por 100, mientras el asociado a cadenas multimodales cayó un 23 por 100. Por modos, las caídas han tenido mayor impacto sobre el transporte por carretera (alcanzando el 39 por 100 en el caso de carretera-ferrocarril, y del 23 por 100 en el marítimo-carretera), aumentando el marítimo-ferrocarril un 6 por 100[130].

Regulación de la movilidad sostenible

El diseño de un modelo de movilidad sostenible requiere procesos planificadores para alcanzar un sector de transporte moderno y flexible, siendo preciso adoptar un enfoque integrador con otros sectores, como el energético, y considerar pautas urbanas e interurbanas, dinámicas sociodemográficas y procesos urbanísticos y territoriales con efectos sobre la movilidad, planteando soluciones integrales y coherentes. La integración de la movilidad y el transporte en la planificación territorial y urbanística con mayores cuotas de coordinación y cooperación administrativa es clave para minimizar los costes externos y los impactos de las infraestructuras lineales sobre los ecosistemas, la biodiversidad, el paisaje y la fragmentación del territorio.

En España, desde 2009 se han desplegado en el ámbito estatal una serie de estrategias y normas que propugnan el impulso a la movilidad sostenible (recuadro III-10), aunque no en todos los casos se han dotado de instrumentos de seguimiento y evaluación, que permitan obtener una panorámica de su eficacia a nivel estatal.

Como recoge la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, la concesión de ayudas o subvenciones a las Administraciones autonómicas o entidades locales destinadas a transporte público urbano o metropolitano, está desde el 1 de enero de 2014 condicionada a que la entidad beneficiaria disponga de un Plan de Movilidad Sostenible, en coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. En este sentido, diversas comunidades autónomas han elaborado su propia normativa[131], mientras algunas corporaciones locales han desarrollado también experiencias al respecto (León, Madrid, Cáceres, Plasencia, Calpe, Murcia, Vigo, Huelva y Estepona, entre otros).

Las soluciones a los problemas generados por la intensificación de la movilidad urbana (elevado consumo de energía, aumento de emisiones contaminantes, demanda creciente de espacio por parte del automóvil, aumento de congestión y accidentes de tráfico, etc.), necesitan adoptar un enfoque sinérgico e integral.

España cuenta con casi 30.000 medidas de movilidad sostenible permanentes implantadas desde el comienzo en 2002 de la Semana Europea de Movilidad Sostenible; de hecho, de las 1.124 ciudades europeas con al menos una medida permanente para

130. Observatorio de Transporte, Ministerio de Fomento.

131. Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse el Plan Andaluz de Movilidad Sostenible (Decreto 119/2014, de 29 de julio); Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana; Ley 9/2003, de 13 de junio, de la Movilidad de la Generalitat de Cataluña; Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears; o el Plan Director de Movilidad Sostenible de Euskadi 2020 (Gobierno Vasco, mayo de 2011).

RECUADRO III-10. ESTRATEGIAS Y REGULACIÓN ESTATAL DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ESPAÑA, 2009-2015

- **Estrategia Española de Movilidad Sostenible** (Ministerio de Fomento, 2009): persigue integrar la ordenación territorial y urbanística con la del transporte, desarrollando mecanismos de coordinación y cooperación administrativa para mejorar la eficiencia de la movilidad urbana, reduciendo los efectos negativos de infraestructuras lineales sobre espacios protegidos, la biodiversidad, la fragmentación del territorio y el paisaje. Incorpora criterios para desarrollar planes de movilidad en empresas, polígonos industriales, centros educativos, comerciales y de ocio. Se propone optimizar las infraestructuras e impulsar el transporte público de viajeros, mejorando la dotación de vehículos limpios y eficientes, y promoviendo nuevas tecnologías de tracción motora. Apuesta por estimular alternativas no motorizadas.
- **Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planteamiento Urbanístico Español** (Ministerio de Fomento, 2010): aglutina la información disponible al respecto, agrupándola por comunidades autónomas, contemplando un amplio abanico de criterios e indicadores de sostenibilidad, entre ellos los que se refieren a actuaciones en materia de transporte. En este sentido, plantea reducir las distancias e infraestructuras necesarias para el funcionamiento urbano, potenciar medios de transporte no motorizados, reducir el tráfico privado e impulsar el transporte público.
- **Estrategia Española de Movilidad Urbana y Local** (MAGRAMA y Ministerio de Fomento, 2011): propugna la integración de políticas de movilidad que contemplen la planificación y gestión territorial y urbanística junto a la gestión del transporte; alcanzar niveles de accesibilidad adecuados en todo el territorio; potenciar el desarrollo económico y mejorar la competitividad basada en una movilidad sostenible; mejorar la calidad del aire reduciendo emisiones del transporte; mejorar la seguridad vial, la salud de los ciudadanos y del medio ambiente a través de acciones contra la sedentarización, y racionalizar la demanda del transporte motorizado mediante sensibilización e internalización de costes asociados a la movilidad.
- **Ley 2/2011, de 4 de marzo de 2011, de Economía sostenible:** incluye una sección dedicada al fomento de Planes de Movilidad Sostenible (PMS), según la cual la concesión de ayudas o subvenciones a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinadas al transporte público urbano o metropolitano se condicionarán a que la entidad disponga del correspondiente PMS y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. Dicha obligación ha comenzado a ser efectiva en 2014.
- **Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local** en la era de la información (MAGRAMA, 2012): defiende un modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, eficiente y socialmente estable.
- **Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024** (Ministerio de Fomento, 2013): se propone promocionar los medios de transporte no motorizados y mejorar la calidad del servicio del transporte público.
- **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local:** reconoce como competencia municipal el transporte colectivo urbano, considerado como «servicio mínimo obligatorio» en municipios de más de 50.000 habitantes.

la movilidad sostenible registradas en 2014, el 47 por 100 son españolas. Entre estas medidas, las de mayor cuota de implantación se refieren a accesibilidad, gestión de movilidad y nuevas instalaciones para bicicletas[132].

Transporte público

Tras la fuerte expansión y mejora de las infraestructuras experimentada hasta 2007, a partir de ese año el transporte público en España ha registrado un marcado retroceso, debido en buena parte a la situación de crisis, que ha repercutido sobre la inversión realizada en los sistemas de transporte público durante los últimos años. Así, en 2013 se invirtieron 349,3 millones de euros (31 por 100 en autobuses y 69 por 100 en modos ferroviarios), frente a los 3.253 millones de euros correspondientes a 2007 (Observatorio de Movilidad Metropolitana 2013). Pese a todo, el uso del autobús urbano registró un aumento del 15,7 por 100 en ese periodo, mientras el correspondiente al autobús interurbano caía un 10,2 por 100, y el correspondiente a metro y tranvía un 21 por 100 en ese periodo.

La participación del transporte público en la movilidad urbana está condicionada por el tamaño de los municipios; así, las áreas de mayor tamaño (con más de 1 millón de habitantes), que disponen de potentes redes ferroviarias, muestran una mayor participación del transporte público (33 por 100 en Barcelona y 40 por 100 en Madrid) en detrimento del coche (45 por 100 de los viajes); mientras las pequeñas (con menos de 500.000 habitantes), con menores distancias y menor tráfico, presentan un elevado porcentaje de viajes a pie y en bicicleta (superando el 30 por 100 en los casos de Tarragona, Lleida, Girona o León)[133].

Muchos son los aspectos que influyen en la calidad del servicio de transporte público percibida por el usuario, destacando entre los principales indicadores el tiempo del viaje y la fiabilidad. En todo caso, de cara a mejorar la sostenibilidad y eficiencia de la movilidad urbana, es preciso reducir la dependencia del vehículo privado, pudiendo las Administraciones públicas recurrir a restricciones de uso en determinadas zonas o bajo ciertas condiciones ambientales, o al impulso de un transporte público de calidad. En este sentido, contrarrestar las ventajas de la utilización del vehículo privado en un contexto de bajos precios de los combustibles, constituye todo un reto para la movilidad sostenible en los próximos años.

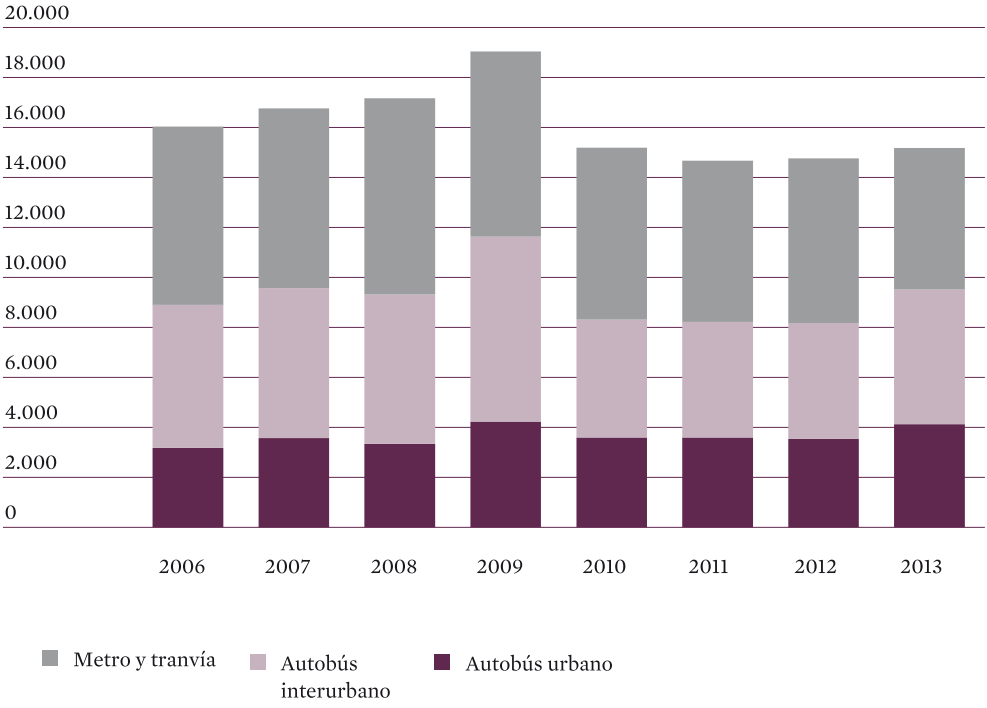
Otros indicadores clave son los medioambientales, relacionados con la calidad del aire en las ciudades, cuya regulación ha incitado a que los operadores de transporte renueven progresivamente sus flotas con vehículos de bajas emisiones[134]. De hecho,

132. 14.º Foro de Evaluación de la Agenda Local 21, «La movilidad como tema transversal en los municipios», Semana Europea de la Movilidad, 2014.

133. Observatorio de Movilidad Metropolitana, 2013 (Ministerio de Fomento, Informe Anual publicado en abril de 2015).

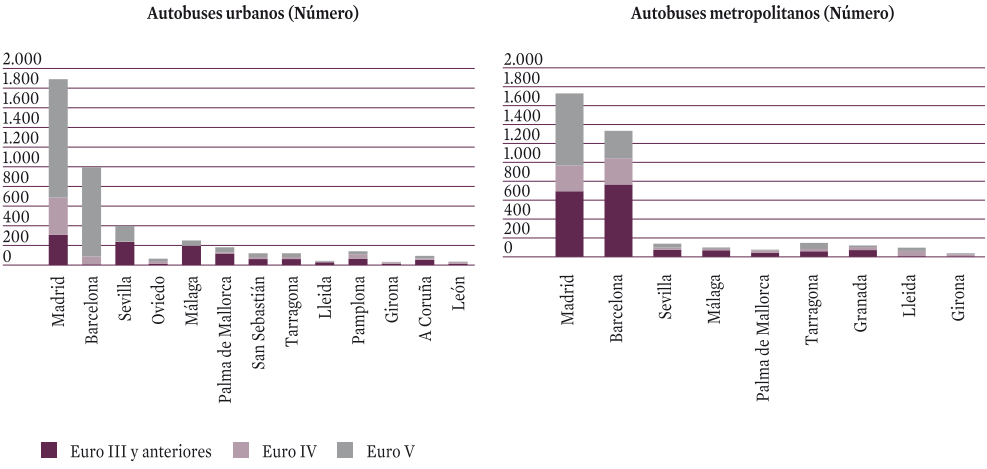
134. El 1 de diciembre de 2014 entraron en vigor el Plan PIMA Aire y el Plan PIMA Transportes, en línea con los objetivos de la Ley de Calidad del aire y protección de la atmósfera.

GRÁFICO III-35. EL TRANSPORTE PÚBLICO EN ESPAÑA, 2007-2013
(Miles de viajeros)



Fuente: Observatorio del Transporte y la Logística de España, *Informe Anual 2014* (Ministerio de Fomento, marzo de 2015).

GRÁFICO III-36. AUTOBUSES URBANOS Y METROPOLITANOS EN LAS PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS SEGÚN TECNOLOGÍA DEL MOTOR, 2013
(Todos los motivos, porcentajes)



Fuente: Observatorio de Movilidad Metropolitana (OMM), *Informe 2013* (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, publicado en abril de 2015).

hasta 2009 se registraron importantes renovaciones de flotas de autobuses en la mayor parte de las áreas metropolitanas, que se han reducido a partir de ese año por restricciones presupuestarias, percibiéndose en 2013 un aumento de la edad media de la flota de autobuses de un 4 por 100 respecto a 2012. En las principales ciudades españolas la edad media de los autobuses urbanos era, en 2013, de 8 años, superándose los 10 años en ciudades como Málaga o Tarragona, algo menor para los autobuses metropolitanos (7,4 años), que en el caso de Mallorca superan también los 10 años de edad (OMM 2013).

La regulación europea relativa a las emisiones para autobuses ha ido evolucionando desde la norma Euro I (1992) hasta la entrada en vigor en diciembre de 2013 de la norma Euro VI, en aplicación de las correspondientes directivas. Las ciudades españolas de mayor tamaño, como Madrid, Barcelona y Sevilla, cuentan con una mayor proporción de autobuses con tecnología Euro V, mientras en las ciudades más pequeñas es mayor el porcentaje de autobuses Euro III. Las flotas de servicios metropolitanos disponen de una menor proporción de vehículos de bajas emisiones (Euro IV y Euro V) respecto a los urbanos, siendo el diésel el combustible más utilizado (casi en un 90 por 100 en el caso de las flotas metropolitanas, frente al 35,6 por 100 en las urbanas), precisamente el principal causante de los elevados niveles de NO_2 en las grandes ciudades (responsable de fenómenos como la lluvia ácida y el *smog* fotoquímico).

Ante el importante papel que juega la tecnología para el diseño de la movilidad sostenible, es interesante revisar la incorporación de nuevas tecnologías en el sector. Así, los llamados Sistemas de Transporte Inteligentes (STI) se están convirtiendo en un eje de referencia para favorecer una movilidad urbana más sostenible y racional. El Real Decreto 662/2012, de 13 de abril, estableció el marco para la implantación de los sistemas inteligentes (SIT) en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte, mientras el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 plantea la incorporación de nuevas tecnologías en infraestructuras y servicios, que pueden suponer un incentivo o facilitar su uso. Sistemas como la información en tiempo real ofrecida en paneles informativos en las paradas, que disminuye la incertidumbre respecto al tiempo de espera; sistemas de ayuda a la explotación (SAE) o de gestión de flota, que permiten la localización automática de los vehículos de transporte público para su regulación en tiempo real, o la implantación del billetaje inteligente *(e-ticketing)* mediante tarjetas con o sin contacto que integran diferentes operadores, facilitan la interoperabilidad y acceso público a la información.

En conclusión, la regulación del sector no ha priorizado la necesidad de una verdadera complementariedad de los diferentes modos de transporte, en un contexto en que las infraestructuras deben considerarse un instrumento para conseguir la sostenibilidad del sector. Respecto al reparto modal, existe una fuerte preponderancia del transporte por carretera para pasajeros y mercancías, resultando la participación

del ferrocarril reducida y con tendencia a la baja en algunos segmentos, siendo objeto de recuperación en corredores dotados de alta velocidad. El desarrollo de la intermodalidad no ha experimentado un progreso significativo en los últimos años, ni en el caso del transporte de viajeros ni en el de mercancías, donde existe un elevado potencial de mejora. Es necesario trabajar por un reequilibrio modal del Sistema de transporte, máxime en un momento en que la recuperación económica y los bajos precios de los combustibles fósiles pueden afectar a los objetivos de movilidad sostenible.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

Lejos de ser una dimensión estanca de la calidad de vida, el consumo muestra múltiples interacciones con otros elementos de la realidad social y evoluciona como lo hacen otras pautas de comportamiento. Los años de dificultad económica que han afrontado las sociedades occidentales (y la española) han provocado una reducción de la renta de las familias, que además han reorganizado sus costumbres de acuerdo con nuevas prioridades de gasto. En 2015, transcurridos ocho años desde el inicio de la crisis, el gasto familiar parece empezar a aumentar otra vez, después de más de un lustro de caída. Sin embargo, de momento solo se dispone de indicios de ese cambio que, en todo caso, se podrá confirmar a medida que se vayan publicando datos más precisos, como los relativos a su composición. Entretanto, la información más actualizada ha puesto de relieve cambios significativos en el volumen y en la estructura del gasto, en la diversificación de las formas de acceso a los bienes y servicios, y en el aumento de la demanda de protección en un entorno cada vez más complejo, entre otros elementos. Al mismo tiempo, los datos más recientes de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2014) permiten comprobar que la distinta exposición de los hogares a los efectos de la crisis ha resultado en respuestas distintas en los comportamientos de gasto, lo que se manifiesta en modelos de consumo bien diferenciados.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Aunque la información detallada acerca del gasto en consumo de los hogares durante el año no está aún disponible, otras fuentes indirectas actualizadas a 2015 muestran algunos indicios sobre un posible cambio de tendencia, al menos en términos agregados. En este sentido, la Contabilidad Nacional trimestral del INE muestra un incremento medio anual del 3 por 100 sobre 2014. Este crecimiento es coherente con la evolución del indicador de confianza de los consumidores[135], que a lo largo del año ha alcanzado valores muy superiores a los registrados desde el inicio de la crisis. El valor medio alcanzado por el indicador en 2015 fue de 103 puntos, el más alto de la serie desde 2004, doblando además la media de 2012, año de enorme pesimismo.

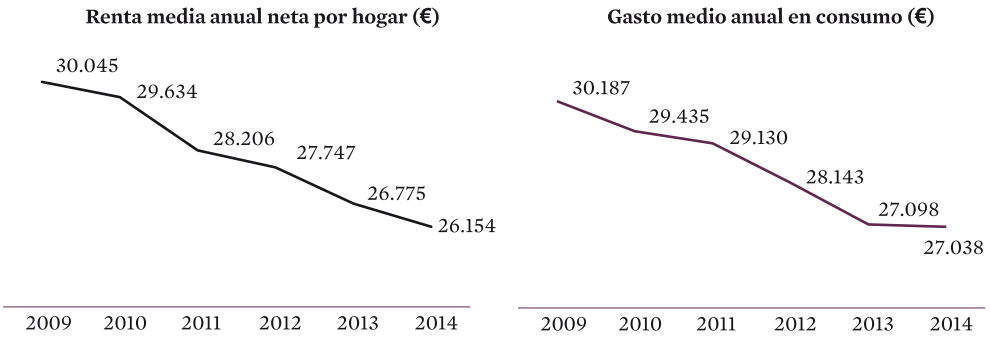
135. CIS, *Estudio 3122, Indicador de Confianza del Consumidor,* mes de diciembre de 2015.

Expectativas optimistas de los consumidores

Además, la descomposición del indicador permite afirmar que las expectativas acerca de la evolución de la economía son una clave en la explicación del comportamiento de los consumidores, y determinan sus decisiones de gasto en una medida superior a las propias opiniones sobre la situación económica actual. No en vano, aun siendo cierto que todos los componentes del índice evolucionaron de manera positiva a lo largo del año, el indicador parcial de expectativas económicas se situó muy por encima de los otros. Esta corriente de optimismo probablemente ha llevado a los consumidores a empezar a abandonar la actitud de cautela que han mantenido a lo largo de los últimos años; los datos de Contabilidad Nacional muestran un aumento del gasto de los hogares en 2015. Pero la Encuesta de Presupuestos Familiares ya permitía vislumbrar en 2014 un cambio en el patrón evolutivo del consumo de los últimos años, representado en el freno del descenso del gasto anual (gráfico III-37).

En efecto, a partir de 2008 el comportamiento de consumo de los hogares en España dio un importante giro, rompiendo con la tendencia de las décadas anteriores, y pasó de aumentar continuamente a descender en proporciones no despreciables año tras año. La mala situación económica, el aumento del paro, el freno al crédito y, en general, las malas expectativas, llevaron a un repliegue de los hogares hacia conductas quizá más prudentes en lo concerniente al gasto. Ello se reflejó de manera principal en el descenso del consumo de bienes duraderos, por su requerimiento de financiación externa, pero también en la reorganización del conjunto de la cesta de la compra, que se ordenó de acuerdo con un cambio de prioridades. Así, el gasto en hostelería y bienes y servicios de ocio y cultura quedó relegado y la renovación de los bienes de equipamiento de los hogares permaneció en suspenso. Al mismo tiempo se contrajo el gasto en algunos bienes de primera necesidad. Y el resultado fue una considerable ganancia de peso de la partida de vivienda. En definitiva, los hogares decidieron gastar

GRÁFICO III-37. RENTA Y CONSUMO DE LOS HOGARES, 2009-2014



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida* y *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2015.

menos en casi todo para poder seguir asumiendo sus compromisos de pago de la vivienda, principalmente hipotecarios.

En siete años de descenso continuado del consumo, los hogares han llegado a reducir su gasto anual en 6.700 euros, como término medio, adaptándose a la situación de incertidumbre, pero también de bajada de las rentas. Desde 2009, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida, la renta media anual por hogar se ha reducido en 4.000 euros, lo que necesariamente se ha reflejado en las compras de las familias[136]. Sin embargo, 2014 parece el inicio de un cambio de tendencia, puesto que la tasa de variación del gasto en consumo por hogar ha sido muy próxima a cero (–0,2 por 100 sobre 2013), lo que supone un cambio notable con respecto a los años anteriores (desde 2008 se han registrado siempre tasas negativas de entre el 4 y el 6 por 100).

Indicios de una posible recuperación del consumo de los hogares

Con la excepción de la partida de vivienda, todos los bloques de gasto se han reducido a lo largo de la crisis. Pero algunos han servido en mayor medida para ajustar los gastos de las familias. En primer lugar, los transportes, cuyo principal componente es la compra de automóviles, se redujo de media en 1.500 euros anuales. En segundo lugar, los hoteles, cafés y restaurantes, que perdieron 1.000 euros anuales. En tercer lugar, los muebles y equipamiento de vivienda, la alimentación y el vestido, que

CUADRO III-8. TASAS DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alimentos y bebidas	1,7	–3,6	–5,1	–4,0	–3,8	–5,4	–4,6	0,5
Alcohol y tabaco	–0,3	–3,0	–4,9	–2,1	–3,0	–2,4	–3,7	–1,3
Vestido	–0,1	–1,2	–7,0	–9,3	–9,8	–8,6	–11,9	–4,5
Vivienda	–0,1	–7,0	–8,7	–4,9	–6,9	–9,4	–4,0	1,9
Mobiliario y equipamiento	3,6	1,5	0,5	–2,1	0,3	–2,5	–1,6	–2,3
Salud	–2,5	–10,5	–8,5	–6,6	–5,2	–10,3	–8,3	–3,4
Transportes	8,0	6,2	–4,8	–1,6	–2,8	–3,1	–7,9	9,1
Comunicaciones	–0,6	–9,6	–11,5	–5,9	–11,9	–10,5	–6,5	5,5
Ocio, espectáculos y cultura	6,3	4,4	–1,1	–2,5	–0,7	–0,8	3,5	8,1
Enseñanza	7,2	–1,5	–5,3	–2,9	–4,7	–10,6	–9,3	1,5
Hoteles, cafés y restaurantes	–0,3	–1,8	–7,1	4,5	–1,1	2,4	0,9	0,2
Otros	2,8	–9,6	–8,7	–6,8	–3,1	–8,2	–8,9	3,2
Total	**–1,0**	**–4,2**	**–4,6**	**–7,8**	**–4,5**	**–4,0**	**–7,0**	**0,1**

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2015.

136. Los datos de 2014, referidos en realidad al año anterior, mostraron continuidad en la línea de descenso. Además, no debe forzarse la coherencia total entre los datos de gasto y renta por provenir de fuentes distintas con metodologías propias. Pero sí es posible detectar tendencias razonablemente asociadas entre uno y otra.

perdieron cada uno en torno a 800 euros. Estos han sido los elementos principales para la consecución del equilibrio de los presupuestos familiares. Y en algunos casos, los primeros en recuperar, aunque muy modestamente, los recursos que les dedicaban las familias antes de la crisis. En este sentido, puede destacarse el incremento sobre el año anterior en 130 euros por familia y año del gasto en transportes, aunque el volumen total queda muy alejado del registrado en los años previos al inicio de la crisis (cuadro III-9). También la partida de hostelería ha recuperado una pequeña parte de lo sustraído por los hogares a lo largo de la crisis. Y lo mismo ocurre con el vestido y el calzado. No se trata de cantidades importantes, pero la suma representa un posible cambio de rumbo que, en todo caso, es expresivo de un giro optimista en las actitudes de los consumidores.

En lo que concierne a la estructura del consumo, que ha cobrado relevancia durante estos últimos años por la adquisición de un perfil más típico en sociedades menos desarrolladas, presenta en 2014 rasgos muy similares a los exhibidos en los últimos años, con una preponderancia clara de la partida de la vivienda, que absorbe la tercera parte del gasto, seguida de la alimentación, que habría ganado algo de peso en el conjunto.

Estos rasgos básicos del consumo durante la crisis son esenciales para tratar de entender cómo ha evolucionado la desigualdad desde el punto de vista del gasto familiar. Así, de acuerdo con algunas de las variables sociodemográficas más descriptivas de las distintas posiciones sociales en el continuo socioeconómico, como son la procedencia de los ingresos principales del hogar, el nivel formativo del sustentador principal del hogar o su nacionalidad, el gasto realizado por los hogares ha tendido a converger en algunos casos, pero desde el punto de vista de la estructura del consumo (la proporción que cada hogar dedica a cada bien y servicio), que dibuja un perfil más cualitativo y quizá más descriptivo de la realidad de la calidad de vida, el consumo muestra más bien una profundización en la desigualdad durante los últimos ocho años. La actividad del sustentador principal del hogar es una de las variables más determinantes de la evolución del consumo en estos últimos años. Como se desprende de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, las personas que viven en hogares cuyos sustentadores se encuentran ocupados han reducido su consumo en un 6 por 100 durante la crisis, mientras que las que viven en hogares con sustentadores que se encuentran desempleados lo han hecho en un 19 por 100. Por el contrario, las que viven en hogares con sustentadores jubilados no solo no han reducido su gasto, sino que lo han aumentado hasta el 17 por 100 entre 2006 y 2014.

La desigualdad en el consumo: evolución reciente

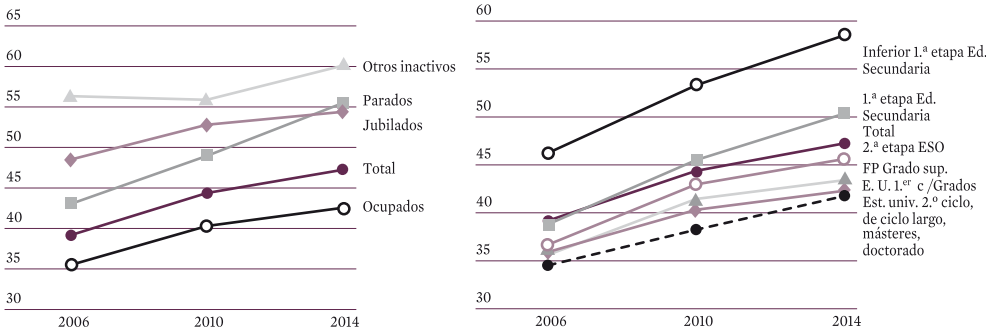
La gran dispersión del gasto en función de la actividad del sustentador se refuerza y se matiza con la variable «principal fuente de ingresos del hogar», que refleja un moderado descenso del gasto en los hogares con ingresos del trabajo por cuenta propia y

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE LOS HOGARES
(En % sobre el total)

Conceptos	2006	2007	2008	2009	2010	20011	2012	2013	2014
Alimentos y bebidas	14,26	14,09	14,43	14,30	14,24	14,24	14,71	15,12	14,90
Alcohol, tabaco y narcóticos	1,85	1,89	1,93	2,05	2,10	2,08	2,06	1,97	1,89
Vestido y calzado	6,81	6,56	6,13	5,78	5,62	5,30	4,99	4,98	5,09
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros	24,92	25,68	27,26	29,51	30,14	31,43	32,30	33,08	32,35
Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes	5,94	5,67	5,19	5,05	4,87	4,71	4,41	4,23	4,07
Salud	2,90	2,98	3,18	3,17	3,17	3,07	3,19	3,21	3,53
Transportes	14,79	14,31	13,70	11,96	12,35	11,99	11,80	11,52	11,94
Comunicaciones	2,86	2,93	3,05	3,15	3,13	3,10	3,06	3,04	2,93
Ocio, espectáculo y cultura	6,90	7,01	6,88	6,79	6,61	6,36	5,94	5,67	5,67
Enseñanza	0,92	0,91	0,93	0,94	1,04	1,06	1,18	1,33	1,37
Hoteles, cafés y restaurantes	9,98	10,27	9,70	9,48	9,17	9,12	8,74	8,31	8,63
Otros bienes y servicios	7,89	7,70	7,62	7,82	7,57	7,53	7,64	7,54	7,64

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2015.

GRÁFICO III-38. ESTRUCTURA DEL CONSUMO SEGÚN EL NIVEL FORMATIVO Y LA RELACIÓN DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL CON LA ACTIVIDAD

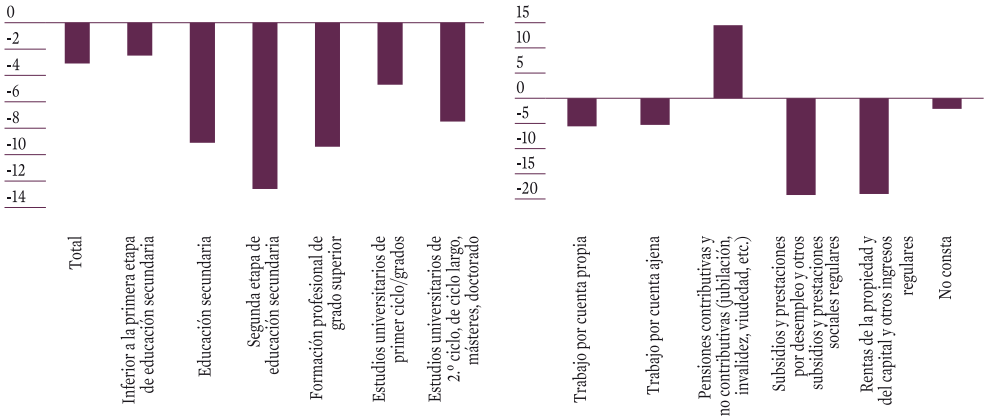


Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2015.

ajena, y un aumento en los que viven de pensiones contributivas y no contributivas. En cambio, en los hogares con rentas de la propiedad y del capital muestra también un notable descenso, lo que apuntaría a una confluencia a la baja. En el mismo sentido, el nivel de formación de los sustentadores explicaría también la evolución hacia una cierta igualación, porque los niveles más bajos se relacionan con menores descensos del consumo y los más altos con descensos más acusados.

Sin embargo, las consecuencias de la dispar evolución de las pautas de consumo en los diferentes segmentos de la población que, con cautela podría interpretarse como convergente, muestra más bien una tendencia a la polarización de las estructuras del consumo de los distintos grupos, porque unos han tenido que gastar cada vez una proporción mayor en bienes y servicios de supervivencia, como la propia

GRÁFICO III-39. VARIACIÓN DEL CONSUMO MEDIO POR HOGAR SEGÚN EL NIVEL FORMATIVO Y LA RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2015.*

vivienda y la alimentación (cuando descienden, por poco que sea, unos recursos ajustados, queda limitada la posibilidad de ahorrar y de adquirir bienes y servicios no imprescindibles), mientras que otros, a pesar de haber moderado también su gasto, han mantenido perfiles más acordes con el modelo de sociedad desarrollada, con un peso menor de los bienes de supervivencia y un mayor desembolso en servicios y bienes culturales, de ocio, transportes, etc.

Evolución del consumo a través de Internet

La práctica del consumo a través de Internet tiene una historia breve, no mucho más larga de tres lustros. Pero su rápida expansión ha supuesto un notable incremento del número de transacciones comerciales entre zonas geográficamente distantes en el mundo, ampliando las posibilidades de acceso a bienes y servicios para los consumidores, que además de contar con una gama de productos mucho más grande, pueden acceder a ellos sin tener que desplazarse.

En España esta práctica avanza con más lentitud que en otros países del entorno (en Reino Unido, por ejemplo, la proporción de personas que han realizado alguna compra a través de Internet alcanza casi el 75 por 100), pero poco a poco va calando en sectores más amplios de la población. En la actualidad, de acuerdo con los datos de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia[137], las transacciones electrónicas en España implican un movimiento anual de 18.000 millones de euros. Pero según los datos de la última edición de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares (INE), la práctica del consumo a través de Internet apenas alcanza a la tercera parte de la población,

137. CNMC, *El comercio electrónico en España a través de entidades de medios de pago,* 2014.

no obstante lo cual, ha aumentado considerablemente desde el inicio de la serie estadística, en 2006. Debe observarse, además, que en los dos últimos años el ritmo de crecimiento de la proporción de personas que han comprado por medios electrónicos en los tres meses previos a la realización de la encuesta se ha incrementado (solo en esos dos años aumentó tanto como en los cinco anteriores). Madrid (40 por 100), País Vasco (40 por 100) y Cataluña (39 por 100) son las comunidades donde los consumidores son más receptivos a esta modalidad de consumo, mientras que Murcia y Andalucía son las comunidades donde menos se recurre al consumo electrónico.

La encuesta del INE ofrece información acerca de las características de la población que frecuenta el consumo electrónico. Así, en lo relativo a la ocupación, como se desprende de los resultados de 2015, los ocupados y los estudiantes son quienes recurren a la compra por Internet con mayor frecuencia y los dedicados a las labores del hogar, así como los pensionistas, los que menos.

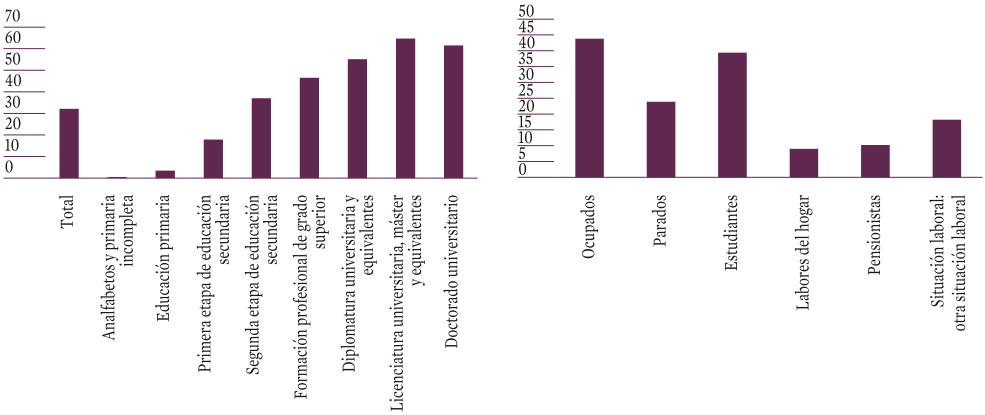
El nivel de estudios alcanzado también parece explicar la preferencia por esta clase de operaciones, de modo que la población con menor nivel de estudios es la que menos practica el consumo electrónico, y a medida que se avanza hacia niveles superiores, aumenta la proporción de consumidores a través de Internet, circunstancia que puede ser reflejo de la brecha digital.

CUADRO III-10. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO ELECTRÓNICO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Porcentaje de personas que han comprado a través de Internet en los tres últimos meses)

Comunidades autónomas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total nacional	**10,0**	**12,7**	**12,8**	**15,2**	**17,0**	**18,6**	**21,7**	**22,9**	**27,5**	**32,1**
Andalucía	6,3	9,2	9,7	11,5	13,3	15,2	17,1	18,7	23,1	24,2
Aragón	6,6	10,9	15,1	14,6	15,8	18,7	26,2	22,4	32,5	34,2
Asturias	10,9	11,5	11,0	14,6	17,5	17,0	24,2	23,9	26,9	30,2
Baleares	12,2	16,2	18,8	22,5	21,8	22,0	22,0	26,6	30,2	37,4
Canarias	9,6	10,5	9,5	11,3	10,7	13,9	15,6	13,0	16,9	20,7
Cantabria	10,4	11,5	15,2	17,4	17,2	21,5	26,2	22,9	31,7	34,7
Castilla y León	7,4	10,3	11,5	14,0	15,1	16,7	19,4	24,5	23,3	31,6
Castilla-La Mancha	7,0	7,2	9,0	13,0	13,9	15,0	18,7	23,1	27,9	30,5
Cataluña	13,4	17,9	15,6	19,0	21,4	23,0	24,4	23,7	30,3	38,8
Comunidad Valenciana	8,8	10,7	9,6	11,6	14,6	14,6	17,6	18,4	24,5	30,1
Extremadura	4,5	7,7	10,1	10,7	13,8	13,0	17,6	16,6	24,0	29,8
Galicia	7,6	9,2	11,2	13,7	14,1	17,4	21,3	21,3	25,9	29,7
Madrid	16,1	19,6	18,2	20,9	23,2	25,4	29,6	33,1	35,1	40,1
Murcia	8,5	7,3	9,3	9,5	10,0	11,7	14,4	17,6	25,8	22,7
Navarra	11,6	12,7	15,1	20,6	19,3	21,5	25,9	23,4	30,4	33,8
País Vasco	11,0	13,6	15,2	18,3	20,8	22,6	29,9	30,9	35,1	40,6
La Rioja	10,4	12,6	13,1	12,9	16,1	19,2	18,0	22,0	27,8	31,3
Ceuta	7,6	6,2	11,9	10,1	12,6	29,1	16,1	16,4	14,8	22,3
Melilla	3,5	12,5	12,0	16,8	17,2	10,6	15,9	13,7	20,9	29,0

Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares*, 2015.

GRÁFICO III-40. HÁBITO DEL CONSUMO ELECTRÓNICO SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS Y SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS



Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares,* 2015.

En lo tocante al tipo de hábitat, la encuesta pone de manifiesto una mayor extensión del consumo electrónico en los entornos urbanos (37 por 100 en poblaciones de más de 100.000 habitantes) que en los rurales (25 por 100 en las poblaciones de menos de 10.000 habitantes), habiendo aumentado la distancia entre unos y otros en los últimos diez años.

En todo caso, la presencia de Internet en la vida cotidiana es una realidad que tiende a afianzarse con la multiplicación de los dispositivos que conectan a la red. Según los datos del INE, el 97 por 100 de los hogares en España dispone al menos de un aparato de telefonía móvil (en 2006 alcanzaba el 87 por 100) y el 79 por 100 posee conexión a Internet desde la propia casa. Además, el 87 por 100 cuenta con conexión móvil de banda ancha a través de teléfono móvil o de otros dispositivos (la gran mayoría, a través del teléfono móvil). No en vano, la partida de comunicaciones referida en la EPF se ha mantenido incluso en los peores momentos de la crisis casi constante en la proporción de gasto dedicado; la comunicación es una prioridad para los españoles.

Desde el punto de vista del consumo, una de las consecuencias más llamativas de la presencia de Internet en la vida cotidiana de los hogares está siendo la expansión de la llamada economía colaborativa o consumo colaborativo. De manera muy general, se ha definido como la forma tradicional de compartir, intercambiar, prestar, alquilar y regalar, redefinida a través de la tecnología y las comunicaciones[138]. Se trataría, de cualquier modo, de un conjunto de prácticas ya existentes que se benefician de la tecnología para que el servicio sea más eficiente y escalable. Sin embargo, la

138. CESE, *Dictamen sobre consumo colaborativo o participativo, un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI.*

creciente presencia de esta clase de operaciones, la multiplicación de plataformas para realizarlas y el aumento del interés de los consumidores, están favoreciendo la implicación de las instituciones en un entorno hasta ahora escasamente regulado y que ha sido motivo de controversia en algunas de sus manifestaciones, como el transporte compartido o el alquiler de viviendas. Se trata, sobre todo, por sus dimensiones, de un fenómeno nuevo que, aunque ha encontrado en la crisis el entorno más propicio para su desarrollo, se amplía y consolida rápidamente y que está generando un intenso debate sobre la necesidad de abordar su regulación, para proteger a todos los actores implicados en un mercado en plena transformación. Esa transformación responde en parte a una evolución de los valores hacia modelos menos ligados a la preeminencia de la propiedad y, por tanto, más favorables al valor de uso de los bienes, lo que favorece modos de acceso como el alquiler, el préstamo o el intercambio.

4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El año 2015 no ha sido muy prolijo en el desarrollo de normas sustantivas para la protección de los consumidores y usuarios en España, habiendo quedado en suspenso la aprobación de algunas normas que, como la relativa a la resolución alternativa de conflictos, sigue siendo muy esperada. No obstante, las asociaciones de consumo continuaron desplegando su actividad, asesorando, tramitando reclamaciones, detectando nuevas necesidades de protección y actuando como interlocutoras con las administraciones. Por su parte, ha destacado la actividad judicial en la resolución de algunos conflictos que, como el de las cláusulas suelo o las participaciones preferentes, llevan varios años tratando de encontrar una solución satisfactoria.

Otros aspectos, como la regulación de la obsolescencia programada, siguen sin dar resultados concretos, a pesar de la demanda en aumento sobre esta cuestión[139].

Novedades en la resolución del conflicto de las cláusulas suelo

En 2015 volvió a cobrar actualidad el problema de las llamadas «cláusulas suelo», que han conformado, junto con las «participaciones preferentes», uno de los principales focos de conflicto de consumo desde el inicio de la crisis. De manera simplificada, la cláusula suelo es aquella que establece un mínimo a pagar en las cuotas de la hipoteca aun en el caso en que los intereses ordinarios que se han acordado con la entidad financiera estén por debajo. Así, la cláusula fija un porcentaje mínimo aunque el interés surgido de la suma del Euribor y el diferencial sea inferior. La consecuencia de la presencia de esta cláusula en multitud de contratos ha sido el pago por parte de los usuarios de cantidades indebidas, que en muchas ocasiones durante la crisis han podido mermar la capacidad económica de las familias.

139. Dictamen CESE: Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza, 2013.

Si en general la aplicación de estas cláusulas, fijadas por la mayoría de las entidades durante los años de la burbuja inmobiliaria, no es contraria a la ley, sí lo es en los casos en los que se consideran abusivas[140] y cuando las entidades financieras no informan de su presencia en los contratos hipotecarios. Por ello, de acuerdo con la Ley de protección, las entidades tienen la obligación de explicar las condiciones del contrato hipotecario de manera clara y comprensible a los usuarios.

En el último decenio se han sucedido las sentencias favorables a los usuarios de banca afectados por cláusulas suelo abusivas, estableciéndose la recuperación por parte de los afectados de las cantidades abonadas de más. Sin embargo, el año 2013 marcó un punto de inflexión en el proceso de resolución de este conflicto con la sentencia del Tribunal Supremo[141], que declaraba nulas, por falta de transparencia, las cláusulas suelo de los préstamos hipotecarios, aplicadas por las entidades demandadas. Se establecía, así, la obligación de devolver a los afectados el importe abonado desde ese año en sobrecostes.

En 2015 el Tribunal avaló el uso de las demandas colectivas para reclamar los daños y perjuicios sufridos por la adquisición de productos financieros «por economía procesal y evitación de sentencias contradictorias» y considerando el abaratamiento de los costes para los usuarios que reclamen. Así las cosas, se encuentran pendientes de sentencia varios procesos de esta naturaleza iniciados por las asociaciones de consumidores y usuarios, procesos que podrían cambiar el rumbo en la resolución definitiva del conflicto. Por otro lado, la reciente aprobación del informe de la Comisión Europea sobre las cláusulas suelo, defiende la retroactividad de las acciones de nulidad de dichas cláusulas y no solo de las firmadas desde 2013, como estableció el Tribunal Supremo.

La resolución de conflictos de consumo se ha revelado como una materia insuficientemente regulada, más allá del propio reconocimiento del derecho de los consumidores a reclamar solución a dichos conflictos, tanto en España como en la Unión Europea. Por ello, en los últimos años, las instituciones comunitarias han llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a fomentar y perfeccionar los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos de consumo[142], con resultados no siempre eficaces en el objetivo de garantizar el acceso de los consumidores a los procedimientos alternativos de

Pendiente de aprobación la Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo

140. Disposiciones no negociadas ni consentidas expresamente que pueden causar perjuicio al usuario, a causa de un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes.

141. Tribunal Supremo, sentencia 241/2013, del pleno de la Sala Primera.

142. Adopción de las recomendaciones (de la Comisión Europea) 98/257/CE, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo (que proponen o imponen una solución), y 2001/310/CE, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo, y la publicación de la Resolución (del Consejo Europeo) de 25 de mayo de 2000 relativa a la creación de una red comunitaria de órganos de solución.

resolución de conflictos en todas las áreas geográficas y sectoriales de la Unión Europea. Esa insuficiencia se manifiesta principalmente en el desconocimiento por parte de consumidores y usuarios de las vías de recurso extrajudicial. Además, el desconocimiento no ha hecho sino mantener una situación de recelo y falta de confianza que redunda negativamente en el desarrollo del mercado interior. Para tratar de paliar estos efectos, la Comisión Europea[143] fijó como prioridad el desarrollo legal de la protección de los consumidores, en su vertiente de resolución alternativa de conflictos.

En este sentido, la Directiva 2013/11/UE[144], aprobada en 2011 garantiza a los consumidores la posibilidad de que sus reclamaciones sean resueltas por entidades que ofrezcan procedimientos de resolución de litigios que sean independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos. Por su parte, el Reglamento prevé la creación de una plataforma europea que facilite la resolución extrajudicial de litigios de consumo derivados de la contratación en línea, constituyendo una «ventanilla única» para los consumidores y usuarios.

En este contexto, el Anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo, aún sin aprobar, debe trasponer la Directiva 2013/11/UE, para garantizar a los consumidores y usuarios el acceso a entidades de resolución alternativa de conflictos de consumo que, tras acreditar los requisitos de calidad exigidos de forma armonizada, hayan sido notificadas a la Comisión Europea para su inclusión en el listado único de entidades notificadas por los diferentes Estados miembros. El recurso a estas entidades y sus procedimientos se configura por el Anteproyecto, de forma general, como voluntario para las partes a excepción de que una norma establezca la obligatoriedad de recurrir a procedimientos gestionados por este tipo de entidades, sin que se pueda impedir en este caso su acceso al sistema judicial. Y los conflictos a los que se refiere son aquellos de carácter nacional o transfronterizo, surgidos entre un consumidor y un empresario con ocasión de un contrato de compraventa o de servicios, celebrado o no a través de Internet, con independencia del sector económico al que correspondan, excluyéndose de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general, las reclamaciones referidas a servicios relacionados con la salud y las reclamaciones dirigidas a prestadores públicos de enseñanza. Quedarían fuera de su ámbito de aplicación: los conflictos entre empresarios, la negociación directa entre el consumidor y el empresario, los procedimientos iniciados o gestionados por los empresarios, así como los intentos de un juez para resolver un litigio en el marco de un procedimiento judicial relativo a dicho litigio.

143. Comunicación de 13 de abril de 2011, «Acta del Mercado Único (Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza)».

144. Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la Resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE; y el Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre Resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

El Anteproyecto fue sometido a la opinión del CES[145] que, si bien valoró positivamente el texto, en tanto que puede contribuir a facilitar el acceso de los consumidores a las entidades de resolución alternativa de conflictos de consumo, especialmente en un ámbito que, como el de las transacciones virtuales y transfronterizas, requiere incrementar las garantías para la mejora de la confianza de los consumidores, formuló algunas observaciones de carácter general y al propio articulado.

5. Protección social

El sistema de protección social en España seguía siendo, a la altura de 2015, uno de los principales vectores de cohesión social y de compensación de desigualdades. No hay que olvidar que solamente las pensiones y las prestaciones por desempleo, principales prestaciones económicas del sistema de protección social en España, proporcionan la que suele ser su principal fuente de rentas a más de once millones de personas, aproximadamente el 28 por 100 de la población mayor de 15 años en nuestro país. Junto a ello, conviene recordar la importancia de las vertientes del sistema desplegadas principalmente a través de servicios que, como el sistema sanitario o el de atención a la dependencia, tienen naturaleza de derecho prácticamente universal y desempeñan un papel fundamental en la cobertura de necesidades de protección social en las diferentes etapas de la vida. El sistema de protección social ha desempeñado un papel crucial durante los años de crisis, habiendo sido objeto de numerosas reformas que, en un nuevo escenario como el que anticipa la recuperación, merecen ser objeto de una evaluación sosegada a la luz de los permanentes y nuevos desafíos que se le plantean, entre los que deben mencionarse la sostenibilidad, la equidad y la adecuación a las cambiantes necesidades sociales, en un contexto de avance del envejecimiento de la población y con un elevado volumen de personas afectadas por el paro de larga duración.

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

La revisión anual de las reformas en el ámbito de la protección social que realiza el Comité de Protección Social de la Unión Europea (SPC) informa sobre la amplitud del esfuerzo llevado a cabo por los Estados miembro en los últimos años en este terreno[146]. Se han producido avances importantes, sobre todo en el ámbito de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Además, el informe sostiene que, en general, las reformas adoptadas en los distintos países de la Unión Europea están contribuyendo a mejorar las oportunidades de retorno al mercado laboral, al tiempo que manteniendo niveles adecuados de protección ante riesgos sociales como la pérdida del empleo

145. Dictamen CES 5/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo.

146. *Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee,* 17 de septiembre de 2015.

o el deterioro de la salud, así como proporcionando apoyo efectivo en las transiciones entre periodos de educación, inactividad o desempleo al trabajo o la jubilación.
Sin embargo, queda todavía mucho por hacer puesto que, tal como advierte el SPC, pese a la recuperación que arrojan los indicadores económicos, el impacto social de la crisis se hará sentir a largo plazo, como anticipan el todavía elevado nivel de desempleo, en especial el de larga duración, y el aumento de las desigualdades y del riesgo de pobreza. La población inmersa en esta última situación pasó entre 2008 y 2014 de 116 a 121 millones (casi una de cada cuatro personas), con lo que la Unión Europea se encuentra lejos del objetivo de la Estrategia 2020 de reducir en 20 millones el volumen de personas afectadas por este problema.

Los sistemas de protección social no resultan indemnes a estas tendencias, que se añaden a los desafíos demográficos que vienen afrontando desde hace décadas. Por el lado de la demanda, aumentan las necesidades de atención social, mientras se encuentra muy disminuida o en riesgo de disminución la base principal de su financiación, ya sea por la desfavorable situación del empleo, en unos países, o por el incipiente descenso de la población activa, en otros.

La conexión de los sistemas de protección social de la mayoría de los países de la Unión Europea con el mundo del empleo y la necesidad urgente de impulsarlo se hace cada vez más evidente desde el punto de vista tanto de la sostenibilidad como de la adecuación de sus prestaciones. De hecho, el Paquete de inversión social aprobado por la Comisión europea en 2013 se propone apoyar y reforzar las capacidades de todos los ciudadanos para mejorar sus oportunidades de participación social y laboral, así como impulsar la eficacia y la eficiencia del gasto social[147]. El Consejo de la Unión Europea (EPSCO), en su reunión de 5 de octubre de 2015, adoptó las principales conclusiones del referido informe del Comité de Protección Social de la Unión Europea (SPC), en cuanto a las orientaciones comunes que deberían adoptar las políticas de protección social en los países de la Unión Europea, con menciones explícitas a los distintos ámbitos y dimensiones de la misma (recuadro III-11).

Impulsar el empleo y la eficacia del gasto social

Más adelante, la Comisión publicaba su informe sobre el crecimiento y los correspondientes informes por países, con una revisión de conjunto sobre la situación y las perspectivas económicas, los desequilibrios y cuestiones estructurales adicionales. En este último bloque, se abordan las políticas sociales, considerando el trabajo anteriormente mencionado del Comité de Protección Social. En el Informe relativo a España[148], entre las numerosas observaciones relativas fundamentalmente a la economía, también se advierte sobre el nivel y la profundidad de la pobreza en nuestro país; la

147. COM (2013) 83 final.

148. Comisión Europea, *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Véase también capítulo I de esta Memoria.

RECUADRO III-11. PRIORIDADES COMUNITARIAS EN POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las **reformas en protección social** deben perseguir una mejora continua de los resultados sociales.

La **modernización de los sistemas de protección social** debería asegurar niveles adecuados de protección a lo largo del curso de la vida al tiempo que conectar, cuando proceda, las prestaciones con la activación, facilitar servicios y salvaguardar los incentivos al trabajo. A los colectivos con elevado riesgo de pobreza y exclusión social se les deben ofrecer medidas de apoyo específicas.

Las **políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social** requieren estrategias integradas que combinen el apoyo económico a los individuos, una regulación eficaz y servicios sociales de calidad, vivienda, educación, empleo, atención sanitaria y otros servicios relevantes.

Asegurar el acceso a una **educación temprana** asequible y de calidad es clave para el desarrollo de las habilidades cognitivas y sociales de los niños, mejorando sus perspectivas de cara a la vida adulta. Además, extender el acceso a cuidados asequibles de **atención a la dependencia** resulta esencial para remover los obstáculos a la participación laboral, especialmente de las mujeres.

Los **sistemas de pensiones** deben seguir ajustando la proporción entre los años de trabajo y los de pensionista, siendo capaces de ofrecer ingresos adecuados en la vejez de manera sostenible. Las reformas en materia de pensiones deben apoyarse con estrategias integrales de envejecimiento activo que incentiven la permanencia de hombres y mujeres en empleos de calidad, con las apropiadas garantías y acceso a los servicios sociales antes de la jubilación.

Para la **sostenibilidad y adecuación futura de las pensiones** resulta crucial reducir el desempleo juvenil, afrontar las desigualdades por género y las condiciones de trabajo precarias, así como desincentivar la retirada temprana del mercado laboral.

Se necesita avanzar para asegurar el acceso universal a **atención sanitaria** de alta calidad, la igualdad en el acceso a los servicios sanitarios, así como detectar y reducir las desigualdades en salud. Las reformas sanitarias deberían perseguir la utilización óptima de los recursos disponibles y la innovación para mejorar la efectividad de los servicios sanitarios, apuntando a los factores de riesgo y los determinantes en salud. Para ello, los Estados miembros deberían evaluar tanto la financiación como la efectividad de sus sistemas en la salud de la población, al tiempo que la mejora del funcionamiento del sistema sanitario en su conjunto.

La dirección de las reformas orientadas a la sostenibilidad de los sistemas de **atención a la dependencia** debería asegurar al mismo tiempo el acceso a cuidados de larga duración adecuados, asequibles y de calidad. Para ello los Estados miembros necesitan pasar de un enfoque meramente reactivo de las políticas en esta área a una orientación proactiva que persiga la prevención de la pérdida de autonomía y con ello reduzca la necesidad de cuidados, al tiempo que reforzar la calidad de los mismos, integrando los elementos sociales y sanitarios de su provisión.

Fuente: Comité de Protección Social de la Unión Europea, *Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee*, 17 de septiembre de 2015.

situación especialmente vulnerable de los menores, los migrantes, la población romaní y las personas con discapacidad. Hace hincapié, asimismo, en el bajo impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, así como en la limitada coordinación entre los servicios sociales y de empleo y en la falta de medidas decididas para racionalizar los regímenes de renta mínima. Por otro lado, advierte del riesgo de cronificación del desempleo de larga duración; las repercusiones negativas para la cohesión social de la dualidad del mercado laboral entre contratos indefinidos y temporales, así como la todavía elevada tasa de abandono escolar temprano, que entorpece la reducción de las carencias educativas del país. También se pone de relieve la falta de servicios de guardería adecuados y los problemas que plantea la prestación de cuidados de larga duración, circunstancias ambas que dificultan la participación laboral especialmente de las mujeres. El impacto social de las ejecuciones y los desahucios y el aumento de hogares afectados por la pobreza energética son problemas destacados en el análisis del informe de la Comisión Europea.

El Informe constata la intensidad de las reformas abordadas en los distintos países con el objetivo de modernizar sus sistemas de protección social para afrontar riesgos sociales tan habituales como la pérdida de empleo o de la salud. A pesar de la diversidad de los sistemas y las reformas abordadas, destacan algunas tendencias comunes. Dada la urgencia del problema del desempleo, asegurar la adecuación de los sistemas de rentas sustitutivas del trabajo, conectándolas con las medidas de activación, ha sido un objetivo presente en muchos países, del mismo modo que varios países han adoptado medidas de apoyo en forma de rentas o servicios a las familias con niños, dado el impacto de la crisis en este grupo y el aumento de la pobreza infantil.

En el entorno europeo comparado, las reformas y dispositivos nacionales para afrontar los problemas sociales se implementan a través de sistemas de protección social de naturaleza y extensión variables, apoyados por muy diferentes niveles de gasto, prioridades en su orientación y combinación de fuentes de ingresos.

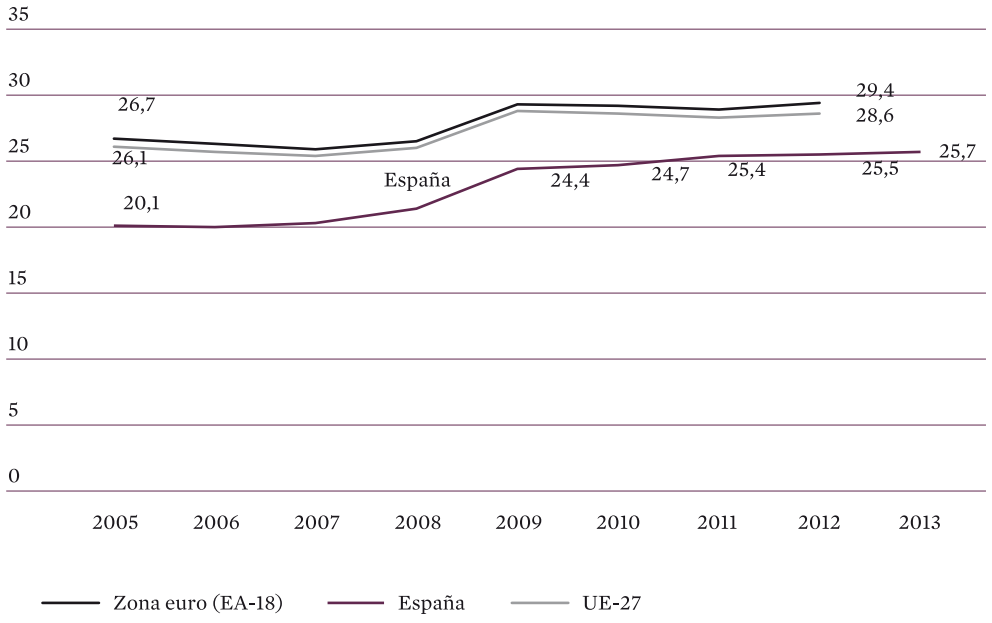
Tendencias en gasto social

El volumen total de gasto en protección social en España ha ido acortando distancias con los países de su entorno europeo, creciendo a un ritmo algo más intenso hasta los primeros años de la crisis, aunque sigue encontrándose por debajo de la media de los demás países de la Unión Europea (gráfico III-41).

La distribución y evolución del gasto por funciones sigue arrojando diferencias que, además de a la diversidad de sistemas, responden, entre otras circunstancias, a las distintas estructuras demográficas, las características de los mercados laborales y/o de las prioridades de los países en materia de políticas sociales.

En España, al igual que en el conjunto de los países de la Unión Europea, las principales partidas de gasto social vienen dadas por las prestaciones directamente relacionadas con la vejez (principalmente pensiones de jubilación) y la enfermedad/asistencia

GRÁFICO III-41. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, ESPAÑA Y UE
(En porcentaje del PIB)



* Última actualización: 3 de marzo de 2016.
Fecha de extracción: 7 de marzo de 2016.
Nota: *actualización pendiente de la publicación por Eurostat de datos UE-27 y zona euro.*
Fuente: Eurostat, *Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social* (ESSPROS).

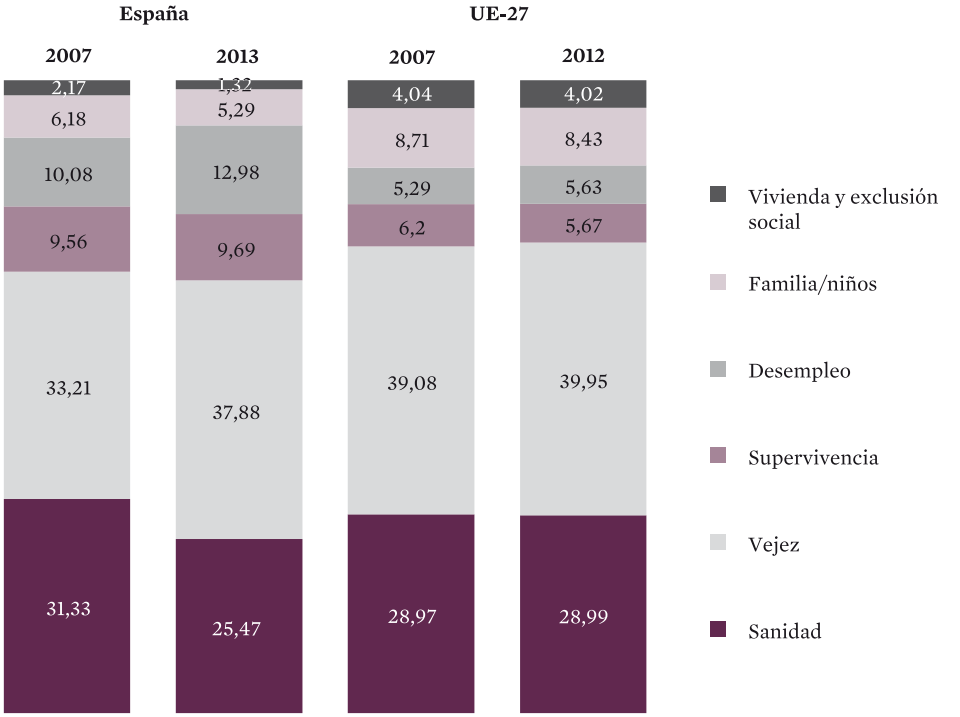
sanitaria. Entre ambas funciones, cuyo peso va en aumento en paralelo al proceso de envejecimiento de la población, absorberían en España aproximadamente el 63,4 por 100 del gasto, proporción que en la Unión Europea supondría el 69 por 100 del total del gasto de la protección social.

La preponderancia del gasto en desempleo sigue resultando el principal rasgo diferencial de la distribución del gasto social en España, pues si ya en 2007 prácticamente doblaba en peso (10,1 por 100) a la media de la Unión Europea (5,3 por 100), en 2012 se acercaba ya al triple (14 por 100 frente al 5,3 por 100). La parte dedicada a las funciones de familia e hijos, vivienda y exclusión social refleja un escaso peso en el conjunto del gasto, menor en todo caso que lo que representa en la media de los países de la Unión Europea (gráfico III-42).

La aproximación al gasto por habitante en cada una de estas funciones, medido en unidades de paridad de compra para evitar el sesgo de los distintos niveles de vida en los países, permite observar con mayor precisión la distancia entre España y la Unión Europea en las distintas dimensiones del gasto en protección social, así como su evolución en los últimos años (gráfico III-43).

El gasto por habitante en vejez muestra una tendencia creciente, paralela aunque todavía considerablemente por debajo a la seguida por la media de la Unión Europea.

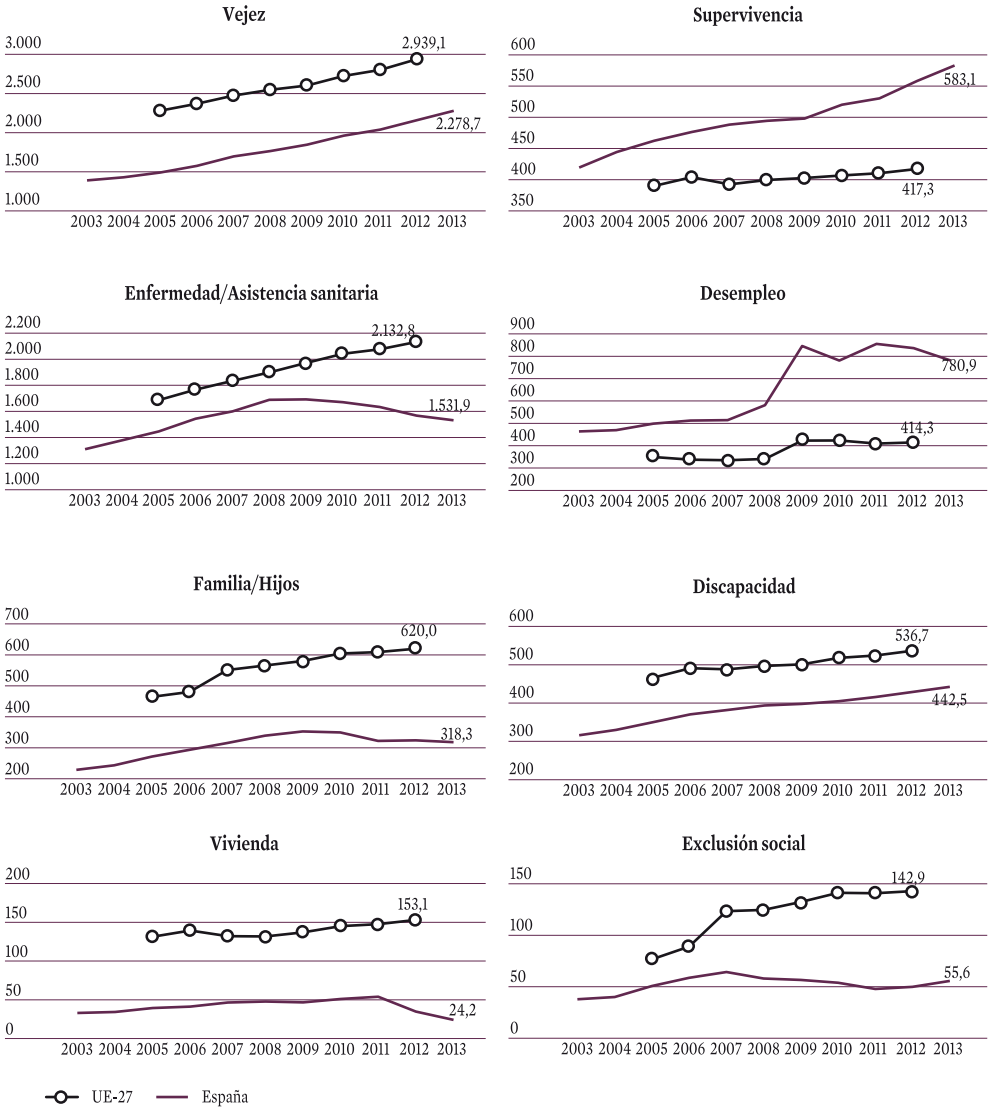
GRÁFICO III-42. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES, ESPAÑA-UE
(En porcentaje sobre el total del gasto en protección social)



* Última actualización: 3 de marzo de 2016.
Fecha de extracción: 7 de marzo de 2016.
Nota: *actualización pendiente de la publicación por Eurostat de datos UE-27 y zona euro.*
Fuente: Eurostat, *Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social* (ESSPROS).

Lo mismo ocurre con el gasto en discapacidad. Por el contrario, el gasto en supervivencia por habitante es superior al de la media europea, experimentando además un notable aumento en los últimos años. Por su parte, el gasto en enfermedad y asistencia sanitaria, que hasta el comienzo de la crisis seguía una trayectoria creciente paralela, aunque por debajo del nivel medio de la Unión Europea, se apartó de la misma para comenzar a descender de forma significativa a partir de 2008, consecuencia de las medidas de contención del gasto sanitario adoptadas, así como del considerable descenso de los supuestos de incapacidad temporal, contingencia considerada dentro de esta partida por Eurostat. Se observa, asimismo, cómo el elevado diferencial de gasto en desempleo por habitante en España va disminuyendo en los últimos años, en paralelo al descenso del alcance y cobertura del sistema a medida que avanza el paro de larga duración, como se verá en el apartado correspondiente. El gasto por habitante en familia e hijos, que ya representaba la mitad que en la media de la Unión Europea, ha descendido ligeramente durante los últimos años, mientras el dedicado a la lucha contra la exclusión social ha aumentado en España muy ligeramente durante los últimos

GRÁFICO III-43. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR HABITANTE EN LAS DISTINTAS FUNCIONES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ESPAÑA-UE
(En unidades de paridad de compra, pps)



* Última actualización: 3 de marzo de 2016.
Fecha de extracción: 7 de marzo de 2016.
Fuente: Eurostat, *Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social* (ESSPROS).

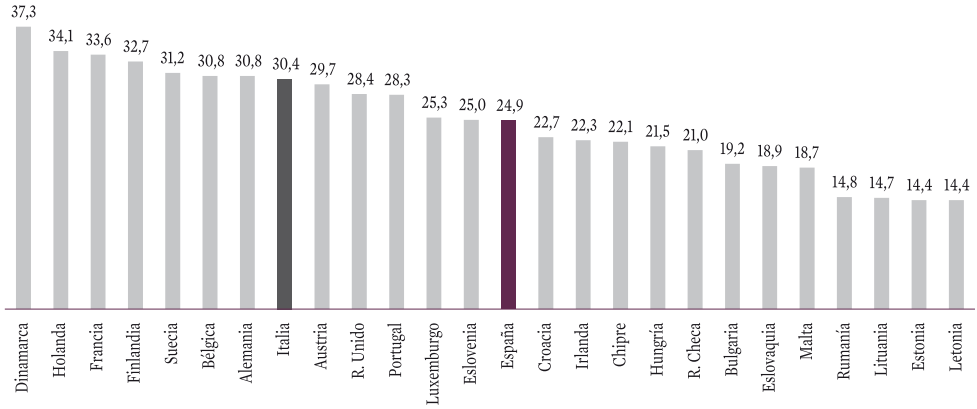
años de crisis, si bien continúa muy por debajo de la media europea. El gasto en políticas de vivienda continúa siendo bajo en términos comparados, llamando la atención el descenso en los últimos años, precisamente en una época en que las necesidades de vivienda social han ido en aumento en España.

Diferencias en los ingresos de la protección social

Al igual que el gasto en protección social, el volumen total de ingresos destinado a financiarlo es muy variable. En el año 2013 España dedicaba a estos fines un volumen de ingresos equivalente al 24,9 por 100 del PIB, situándose en el grupo de países intermedio en cuanto al esfuerzo en financiación medido de esta manera (gráfico III-44), mientras que en 2004 destinaba el 21,2 por 100 del PIB. En estos mismos diez años, en la media de la Unión Europea la financiación ha pasado del 27,4 al 29,6 por 100 del PIB.

La distribución de los ingresos de la protección social según su origen responde a la variedad de modelos de financiación vigentes en los distintos países, de modo que la media esconde realidades muy diferentes[149]. Con estas cautelas, valga señalar que en 2013 la principal fuente de ingresos de la protección social en la UE-27 (2013) eran las contribuciones sociales (55,4 por 100); es decir, las cotizaciones de los empleadores (35,1 por 100) y de los trabajadores (20,3 por 100). Las aportaciones del Estado constituyen la segunda fuente de ingresos de la protección social, suponiendo ya el 40,4 por 100 del total de los ingresos. Otras fuentes de ingresos, como rentas de la propiedad, donaciones u otros ingresos representan un peso muy inferior a las anteriores (4,2 por 100).

GRÁFICO III-44. INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE, 2013
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

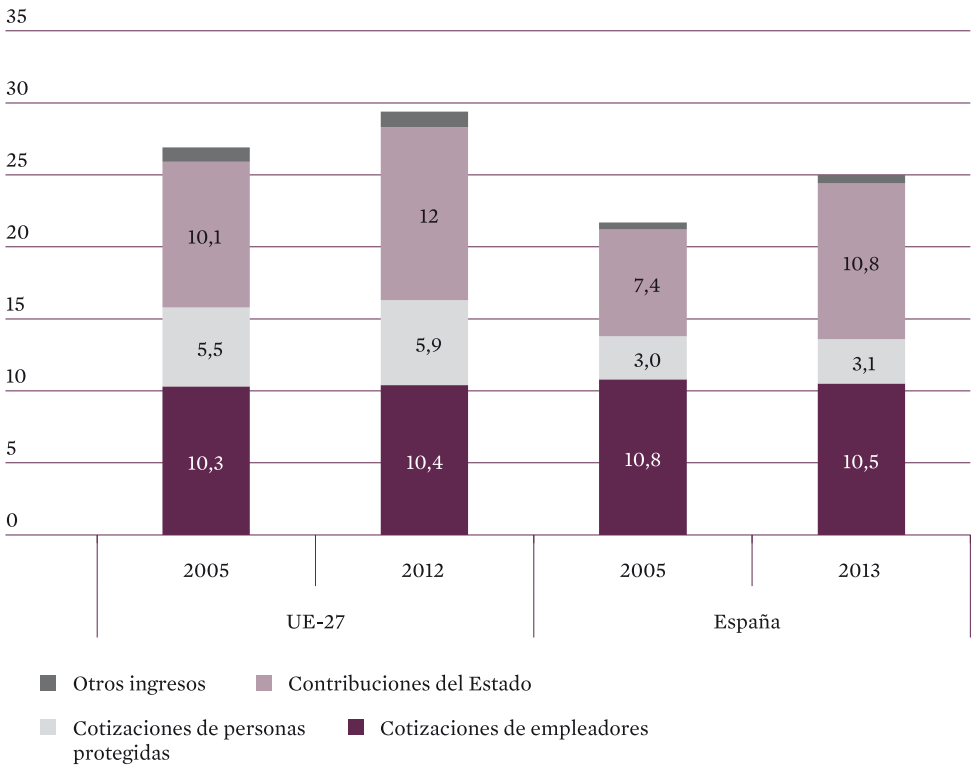
149. Eurostat identifica tres grupos de países a este respecto. En un primer grupo de ocho países (DK, IE, CY, MT, PT, FI, SE, UK) la protección social se sustenta principalmente en la imposición general, de modo que las aportaciones del Estado constituyen la principal fuente de ingresos, alrededor del 50 por 100 en seis de ellos y superando los dos tercios en Irlanda (69,4 por 100) y Dinamarca (77,7 por 100). En los demás países, las contribuciones sociales suponen la principal fuente de ingresos, distinguiéndose un primer subgrupo de once países, entre ellos España, en los que las cotizaciones de los empleadores suponen el 65 por 100 o más del total de contribuciones sociales (Bélgica, República Checa, Estonia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia), mientras que, en un segundo subgrupo, el peso de las cotizaciones de los empleadores se encuentra por debajo del 65 por 100 del total de contribuciones sociales (Bulgaria, Alemania, Croacia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Austria, Holanda y Eslovenia).

En los últimos años se viene observando una tendencia al aumento del peso de las contribuciones del Estado en el total de la financiación, algo más pronunciada en España que en la media de la Unión Europea (gráfico III-45).

Hasta mediados de 2014 se experimentó una profusión de importantes reformas de los sistemas de pensiones en distintos países, orientadas a afrontar el envejecimiento demográfico y formando parte, al mismo tiempo, de la agenda de reformas estructurales en una serie de países. En su mayor parte, estas reformas pusieron el acento en la necesaria sostenibilidad financiera de los sistemas, resultando exitosas según la Comisión en sus principales objetivos. El Informe de Envejecimiento 2015[150] reporta un aumento medio de la edad efectiva de jubilación en

¿Sistemas de pensiones adecuados y sostenibles?

GRÁFICO III-45. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR ORIGEN
(En porcentaje del PIB)



Última actualización: 6 de abril de 2016.
Fecha de extracción: 11 de abril de 2016.
Fuente: Eurostat, *Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social* (ESSPROS).

150. European Commission, 2015 *Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States* 82013-2060), European Commission and Economic Policies Committee, European Economy 3/2015, mayo de 2015, y European Commission and Social Protection Committee, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU,* Volumen I, octubre de 2015.

la UE-27 de 2,5 años para los hombres y 3 para las mujeres. En el último periodo observado (mediados de 2014 a mediados de 2015) las reformas no han sido tan intensas como en el mencionado periodo anterior, aunque no han dejado de introducirse diversos cambios en las legislaciones nacionales. Se va abriendo paso ahora la creciente preocupación sobre la adecuación de las pensiones del futuro y la necesidad de reducir la brecha de género en las pensiones resultante de las diferencias en la vida laboral de hombres y mujeres[151]. Se constata que los efectos de las reformas paramétricas sumados a las consecuencias del desempleo, la mayor frecuencia de lo que se denominan «trabajos atípicos»[152] y la baja participación laboral de algunos grupos pueden dar lugar a tasas de reemplazo insuficientes para sobrellevar una vida digna, con los consiguientes efectos en la cohesión social y el crecimiento inclusivo. Para más de la mitad de los Estados miembros, incluida España, los trabajadores con un salario medio que se jubilen en el año 2053 obtendrán tasas inferiores de reemplazo a las de quienes se jubilaron en 2013.

Mientras el aumento de la edad efectiva de jubilación sigue siendo una prioridad, las reformas más frecuentes se han centrado en limitar las opciones de jubilación anticipada o revisar los esquemas de acceso a las pensiones de incapacidad. Algunos países han abordado la indexación de las pensiones, con objetivos específicos relacionados con la pobreza en la tercera edad y los niveles medios de pensión, o han aumentado las pensiones mínimas. Varios países están intentando impulsar los sistemas complementarios de pensiones, mientras otros acompañan sus reformas con iniciativas de fomento de la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad. Otros países han actuado sobre los periodos de referencia para el cálculo de las pensiones. El riesgo de caída de la tasa de reemplazo aumenta con las interrupciones de carrera por desempleo, especialmente a partir de los 45 años, por lo que conseguir carreras de aseguramiento lo más completas posible resulta clave para garantizar tasas de reemplazo elevadas.

Adecuación y sostenibilidad del sistema español en perspectiva comparada

El Informe sobre adecuación de las pensiones observa para España una situación favorable en el momento actual, destacando nuestro país todavía por un nivel de reemplazo relativamente alto sobre el último salario. Tomando

151. Véase Informe CES 4/2000, *La protección social de las mujeres,* e Informe CES 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española.*

152. Dentro de la ambigüedad que rodea este concepto, la definición más extendida en los documentos comunitarios como el que aquí se refiere es la utilizada por Eurofound, que define el trabajo atípico como el que se desarrolla bajo condiciones que difieren del estándar en términos de duración del contrato de trabajo (duración determinada frente a duración indefinida); tiempo de trabajo (jornada a tiempo parcial frente a jornada a tiempo completo); lugar de trabajo (trabajo a domicilio, teletrabajo, a distancia, etc.) o a la especial naturaleza del empleador (subcontratas o empresas auxiliares, a través de agencias de trabajo temporal o algunos tipos de autoempleo). Para una categorización más completa de este concepto y una revisión de las tendencias recientes en la Unión Europea y sus efectos en la protección social, véase Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe 2015,* págs. 84 y ss.

como base el caso de un trabajador que se retira a los 65 años con 40 años de cotización se situaría en 2013 en el 96,24 por 100 el nivel de sustitución de su último salario, una de las tasas de reemplazo más altas de la Unión Europea (cuadro III-11).

Mientras tanto, la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social y la de privación material severa entre los mayores de 65 años en 2013 (14,7 por 100 y 2,7 por 100, respectivamente) se encontraban algo por debajo de la media de la UE-28 para el mismo grupo (18,2 por 100 y 6,9 por 100, respectivamente), en parte por la elevada preponderancia de la vivienda en propiedad a estas edades. El nivel de ingresos medios de los mayores de 65 años alcanzó en 2013 al de la población en edad activa, fundamentalmente como consecuencia del deterioro de los ingresos de este último grupo. Por su parte, la brecha de género en materia de pensiones en España no se refleja tanto en las cuantías que reciben las mujeres beneficiarias, aspecto donde nuestro país arroja una brecha inferior (33,2 por 100 de diferencia con la cuantía de los varones) a la media de la UE-27, como en el todavía escaso acceso de mujeres al sistema de pensiones (28 por 100 más bajo que la media europea), debido a la menor participación laboral de las mujeres en España en las generaciones que ahora se encuentran en edad de jubilación.

Sin embargo, esta situación cambiará en el futuro. Según las proyecciones del mencionado informe, en 2053 la tasa de reemplazo en España habrá descendido hasta el 86,8 por 100, con bajadas superiores para los niveles salariales más altos. Los más afectados por las caídas serán los trabajadores en desempleo a partir del tercer año en esta situación[153]. En España, la diferencia entre las tasas netas de 2013 y las futuras (2053) se explican por el efecto de la aplicación de las reformas del sistema de pensiones, plenamente en vigor a partir de 2027. El factor determinante será la duración de la vida laboral, de modo que los derechos de pensión más altos derivarán de las vidas laborales más largas. En sentido contrario, largos periodos de interrupción laboral darán lugar a tasas de reemplazo más bajas y una parte importante de la fuerza laboral de hoy y pensionistas de mañana se podrían encontrar con un mayor riesgo de pobreza en edades avanzadas[154].

En 2060 el gasto se habrá reducido al 11 por 100 del PIB, partiendo del 11,8 por 100 del PIB en 2013.

Entre las medidas que la Comisión recomienda a España figuran: promocionar el envejecimiento activo desde un enfoque integral, incluyendo políticas de empleo que eviten la discriminación por edad; medidas que reduzcan la tasa de trabajos a tiempo parcial que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar para fomentar la participación laboral de las mujeres, más avances en el terreno de la previsión social

153. Véase capítulo II sobre la evolución reciente de este problema y el apartado sobre protección por desempleo de este mismo capítulo, sobre la cobertura del sistema en estos supuestos.

154. Véase un análisis más exhaustivo sobre las proyecciones sobre las tasas de reemplazo en el caso de España en Comisión Europea, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Vol II. *Country Report: Spain,* así como *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015,* presentado por el Gobierno a las Cortes en abril de 2016.

CUADRO III-11. ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN. ESPAÑA Y UE-28

1. Indicadores de adecuación: nivel de sustitución de los ingresos del trabajo por las pensiones

	España						UE-28					
			2013	Cambio 2008-2013					2013	Cambio 2008-2013		
Indicador	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Tasa de reemplazo agregada	0,6	0,62	0,5	0,11	0,08	0,02	0,55	0,58	0,54	0,06	0,09	0,02
Tasa bruta de reemplazo agregada	79						41,3					
Brecha de género en ingresos por pensiones de jubilación % (65-79)	33,2*			0,2*			40,2*			0,1*		
Brecha de género en la tasa de falta de cobertura (M-H en p.p.) (65-79)	27,7*			–2,4*			6,8*			0,2*		

2. Indicadores de sostenibilidad del sistema de pensiones

	España						UE-28					
			2013	Proyecciones para 2053					2013	Proyecciones para 2053		
Indicador	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Esperanza de vida a +65, años	20,6	18,6	22,5	24,1	22,3	25,8	19,4	17,6	21,0	23,4	21,8	25,0
Tasa de dependencia económica (20-64)	28,8	24,5	33,0	66,0	57,4	75,0	30,3	25,8	34,8	54,9	48,5	61,5
Ratio de dependencia económica por vejez (15-64)	48,3	37,7	61,1	76,5	66,0	87,7	41,5	31,8	52,8	66,2	55,0	79,1
Tasa de empleo, grupo de edad 55-64	43,2	50,5	36,3	77,4	74,5	80,3	50,1	57,4	43,3	66,6	69,1	64,0
Gasto en pensiones en % del PIB (ESSPROS)	12,0*			Proyecciones para 2060			13,2**			Proyecciones para 2060		
Proyecciones de gasto en pensiones en % del PIB	11,8			11,0			11,3*			11,2		

3. Proyecciones del cambio en las tasas de reemplazo teóricas (d) (caso base de 40 años cotizados hasta edad estándar de jubilación)

			España		UE-28					
					Neta			Bruta		
	Neta		Bruta		2013			2013		
Indicador	2013	2053	2013	2053	H	M	2053	H	M	2053
Ingresos del trabajo medios	96,2	86,8	88,2	79,5	83,4	73,4	76,1	66,4	57,8	60,0
Ingresos del trabajo bajos	97,4	87,8	88,2	79,5	92,7	83,3	90,6	76,0	67,4	74,9
Ingresos del trabajo altos	86,3	75,7	76,8	67,1	57,9	50,8	49,4	43,4	37,8	36,2

* Dato provisional
Tasa de reemplazo agregada: pensión mediana en el grupo de 65-74 años en relación con la mediana de ingresos individuales en el grupo de 50-59 años, excluyendo otras prestaciones sociales.
Tasa de dependencia económica (20-64): población inactiva mayor de 65 años en proporción a la población ocupada entre 20 y 64 años.
Fuente: Comisión Europea, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume II, Country profiles,* 2015.

complementaria[155], así como medidas que aseguren los ingresos del sistema fomentando la empleabilidad y permanencia en el empleo como instrumento para reforzar la adecuación de las pensiones. Desde el año 2012, la Comisión europea elabora el índice de envejecimiento activo (IEA) como herramienta para aproximarse a los progresos de los países en este ámbito, considerando tres dimensiones: la participación laboral, la participación social y el estado de salud/estilos de vida de los mayores de 65 años. Aunque España ha ido ganando terreno respecto a la situación en 2010, todavía registra un importante potencial de mejora en este ámbito (gráfico III-46).

155. Véase apartado 5.5 de este mismo capítulo de la Memoria.

GRÁFICO III-46. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO (IEA), 2010, 2012 Y 2014

		2010	2012	2014
1	Suecia	42,6	44,2	44,9
2	Dinamarca	38,8	40,0	40,3
3	Holanda	38,6	38,9	40,0
4	Reino Unido	38,0	39,7	39,7
5	Finlandia	36,9	38,3	39,0
6	Irlanda	35,8	38,5	38,6
7	Francia	33,0	34,3	35,8
8	Luxemburgo	31,8	35,2	35,7
9	Alemania	34,3	34,3	35,4
10	Estonia	33,4	32,9	34,6
11	República Checa	31,0	33,8	34,4
12	Chipre	32,4	25,7	34,2
13	Austria	31,3	33,6	34,1
14	Italia	30,1	33,8	34,0
	UE-28 media	**32,0**	**33,4**	**33,9**
15	Bélgica	32,4	33,2	33,7
16	Portugal	32,3	34,1	33,5
17	**España**	**30,4**	**32,5**	**32,6**
18	Croacia	28,3	30,8	31,6
19	Letonia	32,2	29,6	31,5
20	Lituania	30,1	30,7	31,5
21	Malta	28,0	30,6	31,5
22	Bulgaria	26,9	29,4	29,9
23	Eslovenia	30,0	30,5	29,8
24	Rumanía	29,4	29,4	29,6
25	Eslovaquia	26,8	27,7	28,5
26	Hungría	26,3	27,5	28,3
27	Polonia	27,0	27,1	28,1
28	Grecia	28,7	29,0	27,6

Fuente: Comisión Europea, DG Empleo, *Asuntos Sociales e Inclusión Social,* 2016.

5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Tras las importantes reformas llevadas a cabo en años anteriores, orientadas fundamentalmente a reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones, en el año 2015 vieron la luz varias modificaciones de interés en ámbitos concretos de la Seguridad Social, como parte del proceso permanente de adaptación y modernización de los principales componentes de la protección social. Además, cabe destacar los avances registrados este año en la sistematización de la normativa reguladora de la Seguridad Social, dando cumplimiento al compromiso de refundición de varios textos legales

que afectan a este ámbito, tarea pendiente que era especialmente importante en el caso de una norma que había sufrido tantas modificaciones desde su aprobación como el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994. Ya entrado el año 2016, el Gobierno presentó al Congreso de los Diputados el Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, recapitulando las medidas aprobadas en ese periodo, ante la necesidad de revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo prevista para 2016, que tendrá que acordarse en un contexto económico y social diferente al de la última ocasión, marcado por la todavía insuficiente recuperación de los ingresos de la Seguridad Social, como se verá en el siguiente apartado.

Una de las principales iniciativas del año en el campo de la Seguridad Social vino dada por la aprobación de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la Protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, sobre cuyo Anteproyecto el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse. La existencia de especificidades en la protección social de los trabajadores del mar ha venido tradicionalmente justificada por las propias peculiaridades del trabajo desarrollado en este entorno. La nueva Ley integra en un mismo marco legal toda la normativa reguladora de la protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero existente hasta el momento, tanto en lo relativo al Régimen Especial del Mar como en lo relativo a las áreas de la protección social establecidas por el Instituto Social de la Marina para los trabajadores del sector independientemente de su encuadramiento, incluyendo la sanidad marítima, la acción social y la formación marítima y sanitaria. Entre sus principales novedades destaca la concreción de los colectivos que deben encuadrarse en el Régimen Especial de Seguridad Social de Trabajadores del Mar, tanto por cuenta ajena como propia, entre los que se incluyen nuevos grupos de profesionales, como los buzos. La Ley afianza, asimismo, el importante papel desarrollado por el Instituto Social de la Marina en su doble dimensión, la de entidad gestora del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar y la de organismo encargado de la existencia de los trabajadores del mar en materia de atención sanitaria, social y formativa. El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el Anteproyecto de esta norma[156], que valoró positivamente sin perjuicio de algunas observaciones particulares, entendiendo que se adapta a las nuevas realidades de este sector en el contexto de la globalización.

Nuevo Marco regulador de la protección social de los trabajadores del mar

Se abordó por fin, asimismo, la necesaria sistematización de la principal norma reguladora en este ámbito, la Ley general de la Seguridad Social, que tantas modificaciones habría sufrido desde la aprobación del Real Decreto legislativo 1/1994, de 20

156. Véase Dictamen CES 11/2015, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Protección social de los trabajadores del sector marítimo-pesquero.

Nuevo texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social

de junio, por el que se aprobaba su texto refundido. Recuérdese que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, habilitó al Gobierno para que, en un plazo de dos años, elaborara un nuevo texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en el que se integraran, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, los textos legales vigentes en materia de Seguridad Social. Esta refundición se abordó en 2015 al mismo tiempo que la de otros importantes textos legales en el ámbito del Derecho laboral y de la Seguridad Social[157], como parte de un proceso más amplio de revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa del ordenamiento jurídico auspiciado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y concretada por la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución. Se enmarca, asimismo, en el desarrollo de las medidas adoptadas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA), que contemplaba la necesidad de elaborar un Plan de racionalización normativa.

El nuevo Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social incluye en un único texto todas las normas de rango legal en materia de Seguridad Social que se han ido aprobando a lo largo de más de veinte años. Por su naturaleza refundidora, el texto en sí no incorpora novedades sobre la legislación en vigor. Eso sí, como resultado de la labor de encaje de las normas aprobadas en los últimos años, la Ley presenta una estructura algo distinta, pues cuenta con seis títulos, al haberse añadido tres nuevos dedicados respectivamente al Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia (nuevo título IV), Prestación por cese de actividad (nuevo título V) y Prestaciones no contributivas (nuevo título VI). Las principales novedades de contenido, resultantes de la incorporación de las modificaciones normativas aprobadas a lo largo de estos años se sitúan, en primer lugar, en el título III, sobre protección por desempleo, que incorpora, en su capítulo V, las disposiciones aplicables a determinados colectivos especiales, entre ellos, los trabajadores incluidos en el nuevo Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios. Asimismo, el título IV incorpora la regulación, por primera vez en una Ley general de Seguridad Social, del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos. Cabe reseñar, asimismo, el título V, que recoge las disposiciones relativas al cese de actividad de los trabajadores

157. Véase capítulo II.2.2 sobre otros textos refundidos aprobados en este final de legislatura, como el de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre), Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre) o la Ley de Empleo (Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre).

autónomos. Finalmente, en el título VI se establece un marco regulatorio conjunto de todas las prestaciones de carácter no contributivo.

En su Dictamen sobre el Proyecto de esta norma[158], con carácter general el CES valoró positivamente la labor refundidora realizada, entendiendo que constituye un avance en el camino de la necesaria simplificación normativa, si bien consideraba necesario continuar profundizando en esa dirección, de modo que la normativa de Seguridad Social se haga más comprensible a sus destinatarios. Valga recordar, no obstante, las salvedades planteadas por este organismo respecto a lo inadecuado del procedimiento seguido para canalizar la participación de los interlocutores sociales.

Como es habitual en la legislación presupuestaria, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 contempla varios cambios de interés. Entre ellos destaca la creación de un nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas de jubilación, viudedad e incapacidad permanente de las mujeres que hayan tenido dos hijos o más, incluido también en la redacción final del TRLGSS (art. 5 bis). El complemento supondrá un incremento adicional de la cuantía final de la pensión del 5 por 100 en el caso de las madres trabajadoras que hayan tenido dos hijos; el 10 por 100 para madres de 3 hijos y el 15 por 100 en el caso de cuatro o más. No será aplicable en supuestos de acceso anticipado voluntario a la jubilación ni en el supuesto de jubilación parcial.

Novedades en las leyes de presupuestos: nuevo complemento de maternidad de las pensiones

Se trata de una medida que había sido incluida en el Plan Integral de apoyo a la familia 2015-2017, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2015, como parte de un conjunto más amplio de medidas de apoyo a la maternidad. Asimismo, la medida pretende responder al desarrollo de la Recomendación 17.ª del Pacto de Toledo en su versión de 2011, que abogaba por reconocer el esfuerzo asociado a la maternidad en la Seguridad Social. La propuesta se remitió a la Comisión Permanente de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo y a los agentes sociales, que la valoraron críticamente en cuanto a su oportunidad, procedimiento, diseño y financiación en el contexto actual.

Entre otras novedades contempladas por la Ley 48/2015, sin ánimo de exhaustividad, hay que señalar asimismo la previsión de recuperación de parte de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 suprimida en virtud del Real Decreto-ley 20/2012; la congelación del IPREM (referencia de los umbrales y cuantías de muchas prestaciones) en 532 euros mensuales; un nuevo aplazamiento de la adopción de las

158. Véase Dictamen CES 14/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

medidas reglamentarias oportunas para que la mejora de la cuantía de la pensión de viudedad cuando en la persona beneficiaria concurran determinados requisitos relacionados con situaciones de necesidad y carencia de recursos (disposición adicional 30 de la Ley 27/2011); otro nuevo aplazamiento hasta el 1 de enero de 2017 de la entrada en vigor de la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas previsto en la Ley 9/2009. A esa misma fecha se retrasa también la entrada en vigor de la posibilidad de ejercer la actividad por cuenta propia a tiempo parcial (disposición final 12, d, apartado 1 de la Ley 27/2011).

Unido a lo anterior, es importante recordar lo previsto en la disposición adicional 85 de esta misma norma, referente a la separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social. Una vez ya formalizada desde el año 2013 la financiación de los complementos por mínimos de pensiones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, en esta disposición se contiene el compromiso del Gobierno de avanzar en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración. Cabe recordar que esta previsión enlaza con lo ya contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016, actualmente en vigor, que plantean abordar una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema. En el ámbito del diálogo social, también los interlocutores sociales se hicieron eco de la necesidad de visualizar el conjunto de ayudas existentes, a través de un mapa completo de prestaciones sociales que debería haberse elaborado antes de finales de 2014, así como de mejorar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de protección social. Se trata, pues, de renovaciones sucesivas de un mismo propósito, el de revisión de la vertiente no contributiva de la protección social, que no acaba de materializarse.

Cuestiones pendientes de desarrollo

Tampoco llegaron a aprobarse en 2015 otras importantes iniciativas normativas que se hallaban pendientes. Así, cabe recordar que en 2015 entró en vigor la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, sin que se haya avanzado en la aprobación de importantes desarrollos reglamentarios contemplados en la misma. Así, resulta necesaria la aprobación de un nuevo Reglamento de colaboración

que sustituya al de 1995 y se adecúe a los importantes cambios introducidos por la Ley, lo que no se ha producido hasta la fecha pese a los trabajos desarrollados sobre esta materia en los últimos meses en el ámbito del diálogo social, quedando pendiente para la próxima legislatura. Otro tanto ocurre con la modificación del Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral (conocido como «bonus»), que no llegó a ser aprobada en 2015.

Junto a las novedades normativas señaladas sin ánimo de exhaustividad, en 2015 ha proseguido la aplicación gradual de las reformas introducidas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social en el terreno de la sostenibilidad del sistema de pensiones[159]. Dichas reformas irán surtiendo efecto progresivamente hasta el año 2027.

Próxima renovación de las recomendaciones del Pacto de Toledo

Por otra parte, en 2015 se aplicó nuevamente la nueva fórmula de revalorización de las pensiones, introducida por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. En desarrollo de la misma, se aprobó el Real Decreto 1170/2015, 29 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 que, por tercer año consecutivo, establece en 0,25 por 100 el porcentaje de dicha revalorización.

Sin embargo, ante la situación que atraviesan las cuentas de la Seguridad Social que, como se verá en el siguiente apartado, no reflejan todavía en la magnitud deseable la mejora del empleo, continúa abierto el debate en torno a la necesidad de nuevas reformas del sistema que afiancen su sostenibilidad a largo plazo. Es necesario situar esta cuestión entre las prioridades de la nueva legislatura, debiendo ser abordada en el marco del diálogo social y en el de la próxima renovación del Pacto de Toledo. Dando cumplimiento a la obligación prevista en ese marco, ya entrado el año 2016 el Gobierno presentó a las Cortes, en abril de 2016, su Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, que revisa la situación del sistema de Seguridad Social y las actuaciones llevadas a cabo en ese periodo, como punto de partida para una nueva revisión del Pacto, uno de los retos más importantes que deberá afrontar el Parlamento en los próximos meses.

159. Entre los principales cambios contemplados en la Ley 27/2011 aplicables a la jubilación, valga señalar que en 2015 la edad legal de jubilación se situaba en 65 años (para quienes hubieran cotizado 35 años y 9 meses o más) y en 65 años y 3 meses (para quienes hubieran cotizado menos de 35 años y 9 meses). El periodo considerado en 2015 para el cálculo de la pensión se había ampliado ya hasta los últimos 18 años, mientras el periodo de cotización para alcanzar una cuantía equivalente al 100 por 100 de la base reguladora se situaba en 35 años y 6 meses.

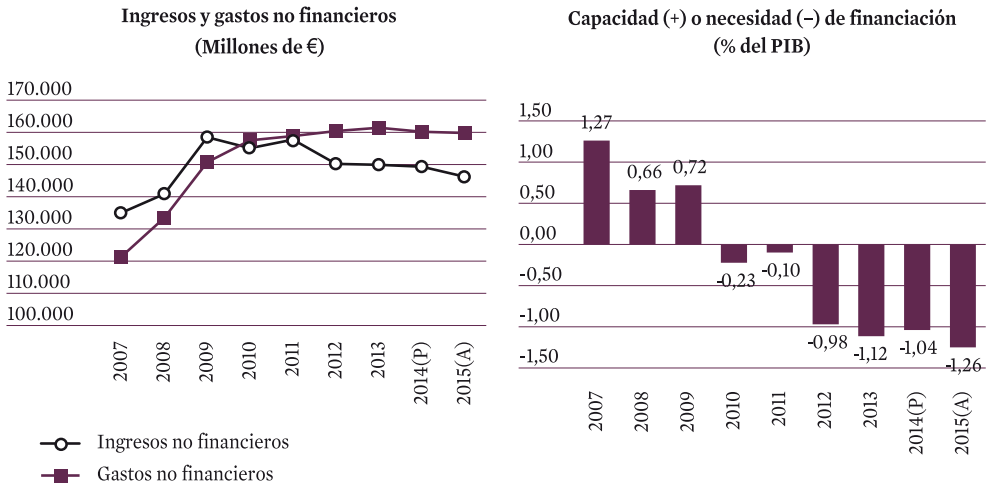
5.3. PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A pesar del notable dinamismo mostrado por la economía española en 2015, y de la creación de empleo, los Fondos de la Seguridad Social[160] continuaron deteriorándose, como consecuencia de la evolución negativa de los ingresos no financieros, frente al estancamiento de los gastos (gráfico III-47).

La caída de los ingresos se centró principalmente en la disminución de la transferencia que realiza el Estado al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para el abono de las prestaciones de desempleo (en el contexto de reducción del número de beneficiarios, cuantía de las prestaciones y tasa de cobertura[161]), así como por los menores rendimientos generados por el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Y ello, a pesar del avance de los ingresos por cotizaciones sociales, derivado del aumento de la afiliación en alta laboral. Por su parte, la reducción del gasto en prestaciones por desempleo quedó prácticamente compensada con el aumento del gasto en pensiones.

Así, en términos de Contabilidad Nacional[162], y según datos provisionales, el déficit del subsector Fondos de la Seguridad Social se situó en 2015 en el 1,3 por 100 del PIB, frente al 1 por 100 registrado el año anterior, superando el objetivo comprometido para ese año del 0,6 por 100 del PIB.

GRÁFICO III-47. LAS CUENTAS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2015



(P): Previsión. (A): Avance.
Fuente: Ministerio de Hacienda. *Intervención General de la Administración del Estado.*

160. Los Fondos de la Seguridad Social están constituidos por el sistema de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

161. Véase capítulo III.5.6 de esta Memoria, sobre *Protección por desempleo.*

162. El déficit del subsector Fondos 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.

El avance del déficit se debió prácticamente en su totalidad al empeoramiento del saldo negativo del sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras), que aumentó desde el 1,44 del PIB en 2014 al 1,71 por 100 en 2015. El SEPE, por su parte, mejoró ligeramente sus resultados, alcanzando un superávit del 0,47 por 100 del PIB, en base, como se acaba de señalar, a la reducción del gasto en prestaciones por desempleo. Finalmente, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) mejoró también su saldo respecto al año anterior, manteniéndose prácticamente en equilibrio (–0,01 por 100), tanto por la reducción del número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia y, por tanto, el menor gasto asociado al pago de indemnizaciones y salarios abonados a los trabajadores, como por el aumento de ingresos derivado de las aportaciones realizadas por el Estado desde el año 2014 para el pago de prestaciones[163].

5.3.1. La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2015

El sistema de la Seguridad Social arrojó en 2015 un saldo negativo de 16.707,74 millones de euros, en términos de ejecución presupuestaria[164], lo que supone un incremento del 21,4 por 100 respecto al año anterior (cuadro III-12). En porcentaje del PIB, el déficit alcanzó el 1,55 por 100, frente al 1,32 por 100 de 2014.

Este nuevo empeoramiento de las cuentas del sistema se correspondió con un nivel de gastos no financieros de 140.448,03 millones de euros, que se incrementan un 5,4 por 100 respecto al año anterior, frente a unos ingresos de 123.740,29 millones, que avanzan el 3,6 por 100.

Ingresos no financieros

El avance mostrado por los ingresos no financieros del sistema supone una notable mejora respecto al año anterior, en el que cayeron un 1,7 por 100. Sin embargo, estaría afectado por un ingreso extraordinario, concretamente, por una transferencia de capital realizada por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social al Fondo de Contingencias Profesionales, por valor de 2.888,22 millones de euros, en el contexto de la nueva Ley de Mutuas[165] que entró en vigor el 1 de enero de 2015. Esta partida ha

163. Cabe recordar que el 1 de enero de 2014 entró en vigor la eliminación de la cobertura por el FOGASA de parte de las indemnizaciones por despido, introducida por la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014. Ello se suma a los otros cambios en esta dirección aprobados por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

164. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras, incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

165. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

CUADRO III-12. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2015

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 15/14 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**123.740,29**	**3,6**	**100,0**
Total operaciones corrientes	119.839,15	0,8	96,8
Cotizaciones sociales	*100.492,92*	*1,3*	*81,2*
De ocupados	93.642,48	2,6	75,7
Régimen general	75.885,57	2,7	61,3
R.E. Trabajadores autónomos	10.971,00	1,4	8,9
R.E. Agrario	1,60	–25,2	0,0
R.E. Trabajadores del Mar	315,26	1,5	0,3
R.E. Minería del Carbón	163,44	–2,5	0,1
R.E. Empleados de Hogar	0,30	–28,6	0,0
Accidentes de Trabajo Enferm. Profes.	6.305,31	4,3	5,1
De desempleados y bonificaciones fomento empleo	6.704,52	–14,2	5,4
Cese de actividad de trabajadores autónomos	145,91	–2,5	0,1
Transferencias corrientes	*15.974,46*	*1,3*	*12,9*
Del Estado y Organismos autónomos	13.090,55	–0,8	10,6
De la Seguridad Social	2.839,63	11,6	2,3
De comunidades autónomas	6,56	—	0,0
De empresas privadas y otros	37,72	9,4	0,0
Otros ingresos corrientes	*3.371,77*	*–13,0*	*2,7*
Tasas y otros ingresos	1.096,89	–11,8	0,9
Ingresos patrimoniales	2.274,88	–13,5	1,8
Total ingresos de capital	3.901,14	496,9	3,2
Total gastos no financieros	**140.448,03**	**5,4**	**100,0**
Total operaciones corrientes	136.428,82	3,0	97,1
Gastos de personal	*2.260,64*	*0,8*	*1,6*
Gastos corrientes de bienes y servicios	*1.368,91*	*–3,2*	*1,0*
Gastos financieros	*4,20*	*69,4*	*0,0*
Transferencias corrientes	*132.795,07*	*3,1*	*94,6*
Prestaciones contributivas	120.317,75	3,8	85,7
Pensiones	108.225,44	3,4	77,1
Invalidez	11.858,30	1,2	8,4
Jubilación	76.529,41	4,0	54,5
Viudedad	18.089,08	1,9	12,9
Orfandad	1.495,39	5,1	1,1
A favor de familiares	253,26	4,6	0,2
Subsidios y otras prestaciones	8.781,83	8,9	6,3
Incapacidad temporal	6.158,23	12,5	4,4
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.166,71	1,2	1,5
Otras prestaciones[1]	456,89	0,8	0,3
Otras transferencias corrientes[2]	3.310,48	3,6	2,4
Prestaciones no contributivas	11.119,03	–3,7	7,9
Pensiones de invalidez	1.051,62	1,1	0,7
Pensiones de jubilación	1.213,71	1,1	0,9
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.307,86	–2,3	5,2

CUADRO III-12. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2015 *(continuación)*

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Sistema de la Seguridad Social	Mill. euros	Var. 15/14 (%)	Estructura (%)
Prestaciones familiares	1.458,28	–16,3	1,0
Otros subsidios y prestaciones(3)	87,56	0,4	0,1
Otras transferencias corrientes(4)	1.357,69	4,0	1,0
Total operaciones de capital	4.019,21	407,8	2,9
Saldo no financiero (millones de euros)	**–16.707,74**	**21,4**	**–**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–1,55**	**–**	**–**

(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 Seguridad Social, a CCAA, 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 CCAA y al exterior.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

supuesto más del 60 por 100 del aumento total registrado por los ingresos no financieros entre los años 2014 y 2015, por lo que, de no haberse producido y haberse mantenido la cantidad presupuestada inicialmente, el incremento de los ingresos del sistema habría sido del 0,9 por 100, en lugar del 3,6 por 100. En cualquier caso, cabe señalar que al tratarse de una transferencia interna al sistema (de las mutuas a la Tesorería) no ha tenido ningún impacto sobre el nivel de déficit.

Descontando, por tanto, la partida de ingresos de capital, la mejora de los ingresos en 2015 se debió al aumento de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, que suponen un 81,2 por 100 de los recursos totales. Dentro de estas, las procedentes de los ocupados crecieron un 2,6 por 100, como consecuencia de la mejora de la afiliación en alta laboral, mientras que las de los desempleados se redujeron un 14,2 por 100, ante el descenso del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo, de la cuantía de las prestaciones y de la tasa de cobertura. Por su parte, las cotizaciones procedentes del cese de actividad de autónomos cayeron un 2,5 por 100.

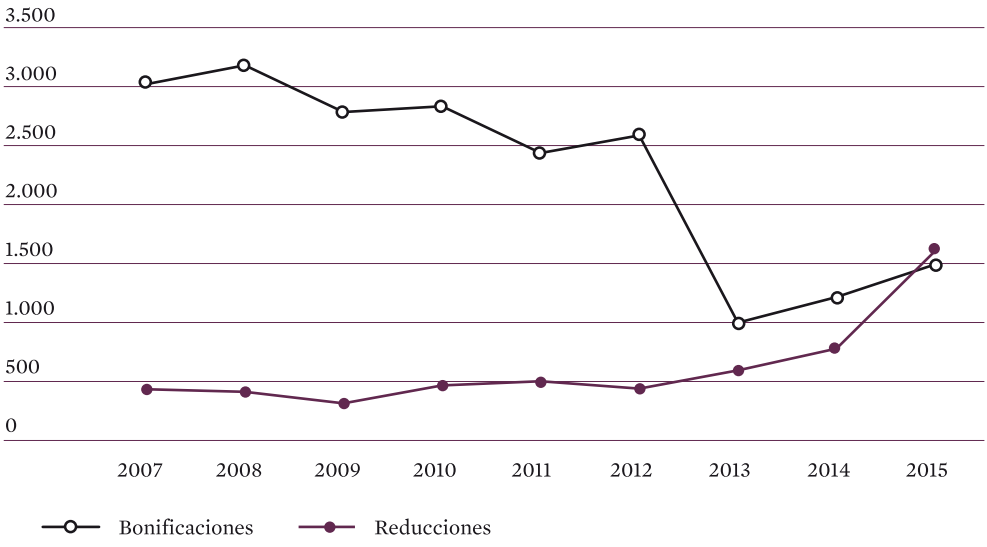
En lo que respecta a las cotizaciones de los ocupados, cabe señalar que, si bien mejoran sustancialmente los ingresos de esta partida respecto a años anteriores, muestran todavía un crecimiento moderado, sobre todo teniendo en cuenta el dinamismo de la afiliación que, como se verá a continuación, aumentó a un ritmo superior al 3 por 100. Esto respondería a diversos factores, entre los que se encuentra la baja inflación (negativa en el conjunto de 2015), que habría supuesto la no activación de las cláusulas de revisión salarial de la negociación colectiva, los menores salarios de las nuevas contrataciones, en el contexto del proceso de devaluación interna que atraviesa la economía española, el aumento en el periodo de crisis del peso relativo del empleo a tiempo parcial y el intenso incremento registrado por las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social. De este modo, durante los últimos años, y especialmente desde 2013, se habría producido un incremento sustancial de las reducciones como consecuencia

de la aplicación de diferentes medidas de fomento del empleo, tales como la tarifa plana o la exención de cotizar por los primeros 500 euros en los nuevos contratos de trabajo de carácter indefinido[166]. Así, de 436,93 millones de euros que suponían las reducciones en el año 2007, en términos de presupuesto, pasan a 1.614,82 millones en 2015, lo que equivale a un incremento acumulado del 270 por 100. Por su parte, las bonificaciones para el fomento del empleo muestran una caída continuada y significativa hasta 2013, recuperándose posteriormente, y situándose en 2015, por primera vez, por debajo de las reducciones (gráfico III-48).

A este respecto, cabe señalar que mientras que las bonificaciones aplicadas a los contratos son compensadas por la correspondiente transferencia del SEPE al sistema de la Seguridad Social, las reducciones en las cotizaciones sociales las asume el sistema. En consecuencia, el importante aumento de las reducciones de cuotas de los últimos años se habría traducido en unos menores ingresos para el sistema, lo que, en un contexto de déficit como el actual, ha acabado afectando, de manera indirecta, al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Finalmente, la ejecución presupuestaria muestra una caída de los ingresos patrimoniales del 13,5 por 100, debido a los menores rendimientos generados por el Fondo de Reserva, tras las sucesivas disposiciones realizadas desde el año 2012 para hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema.

GRÁFICO III-48. BONIFICACIONES Y REDUCCIONES DE COTIZACIONES
(Millones de euros)



Nota: datos de presupuesto.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

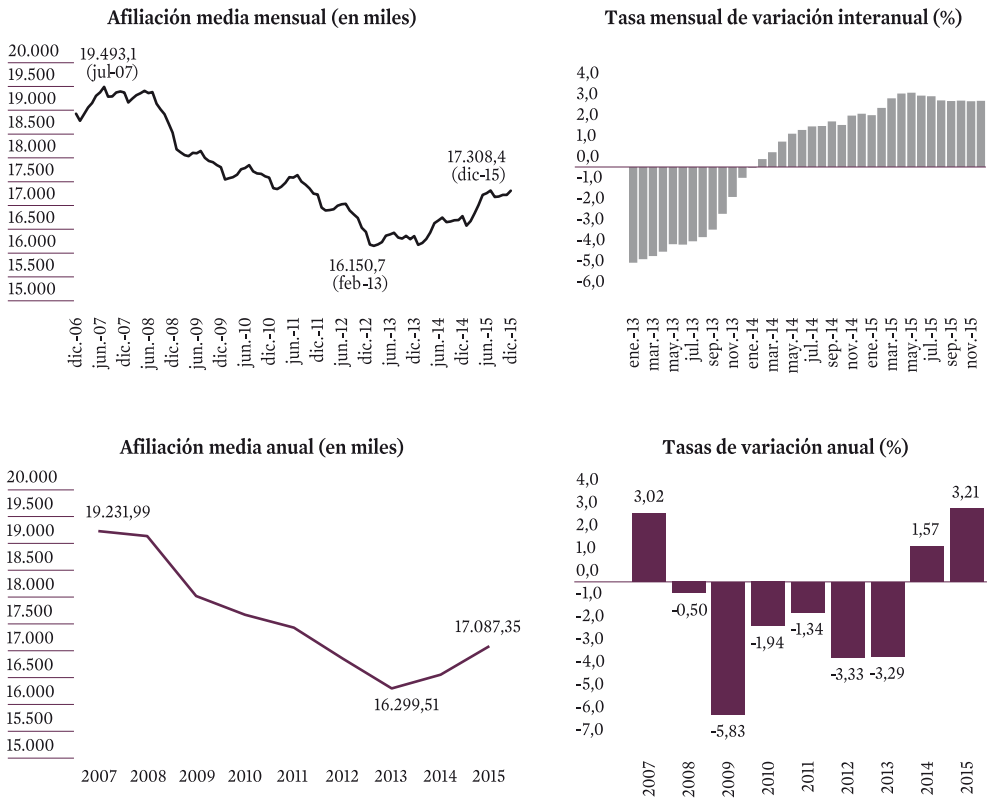
166. Para un análisis más detallado, véase epígrafe 1.2 del capítulo II de esta Memoria.

Aumenta la afiliación en alta a la Seguridad Social

La recuperación de la actividad económica en 2015 y sus consiguientes efectos sobre el empleo se hicieron patentes en la evolución de la afiliación en alta a la Seguridad Social, que mantuvo a lo largo de prácticamente todo el ejercicio tasas de crecimiento superiores al 3 por 100 (gráfico III-49). Así, tras iniciar el año con un avance del 2,5 por 100, cerró el mes de diciembre con un incremento del 3,2 por 100, alcanzando los 17.308.400 efectivos en media mensual. En el conjunto del año, la afiliación se situó en 17.087.348, es decir, 531.360 afiliaciones por encima del registro del año anterior, lo que supone el mayor aumento desde el año 2007.

En media del mes de diciembre, la afiliación se comportó de manera muy similar por sexos, con un avance del 3 por 100 entre las mujeres y del 3,3 por 100 entre los varones, alcanzando estos últimos una participación de cerca del 54 por 100 del total (cuadro III-13). Por grupos de edad se aprecian incrementos en todas las cohortes, con la única excepción del grupo de 30 a 34 años, donde se reduce un 1,7 por 100,

GRÁFICO III-49. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2015
(Miles y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*. Diciembre de 2015.

CUADRO III-13. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2015

	Diciembre 2015			
			Var. anual	
Afiliados en alta laboral	**Número**	**Peso (%)**	**Relativa (%)**	**Absoluta**
Total	**17.308.400**	**100,0**	**3,2**	**533.185,5**
Sexo				
Varones	9.287.654	53,7	3,3	296.575,1
Mujeres	8.020.746	46,3	3,0	236.636,9
Grupo de edad				
De 16 a 19 años	88.384	0,5	19,5	14.414,3
De 20 a 24 años	764.110	4,4	6,6	47.291,9
De 25 a 29 años	1.578.790	9,1	1,0	16.182,7
De 30 a 34 años	2.122.777	12,3	–1,7	–37.020,1
De 35 a 39 años	2.683.862	15,5	0,7	18.041,5
De 40 a 44 años	2.712.632	15,7	4,7	120.924,6
De 45 a 49 años	2.449.968	14,2	4,0	93.570,2
De 50 a 54 años	2.151.847	12,4	4,6	95.556,1
De 55 a 59 años	1.643.364	9,5	6,7	102.571,2
De 60 a 64 años	965.287	5,6	5,5	50.366,0
65 y más años	147.280	0,9	8,3	11.291,4
Regímenes				
Régimen General	14.079.175	81,3	3,6	492.658,0
Procedentes del Régimen General	*12.842.075*	*74,2*	*3,8*	*475.964,9*
Cuidadores no profesionales	*11.263*	*0,1*	*–17,4*	*–2.370,1*
Procedentes del Régimen Agrario	*806.991*	*4,7*	*2,1*	*16.353,3*
Procedentes del Régimen Hogar	*430.109*	*2,5*	*0,1*	*339,5*
Régimen Especial Autónomos	3.167.999	18,3	1,3	42.193,0
Sistema Normal	*2.975.974*	*17,2*	*1,5*	*43.467,2*
Sistema especial trabajad.agrarios	*192.025*	*1,1*	*–0,7*	*–1.274,4*
Régimen Especial Trabajadores del Mar	57.599	0,3	–2,1	–1.242,0
Régimen Especial Minería del Carbón	3.626	0,0	–10,5	–424,0
Afiliados en alta pertenecientes al sector público	**2.262.409**	**13,1**	**1,3**	**29.980,0**
Ámbito estatal	*296.213*	*1,7*	*2,1*	*6.226,2*
Ámbito autonómico	*1.309.338*	*7,6*	*4,2*	*52.441,9*
Ámbito local	*656.858*	*3,8*	*–4,2*	*–28.688,0*
Actividad económica				
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.161.833	6,7	1,6	17.858,7
Industria	2.090.521	12,1	2,8	57.542,1
Construcción	1.030.027	6,0	3,7	36.966,7
Servicios	13.026.018	75,3	3,3	420.817,1
Grupo de cotización (Régimen General y Minería del Carbón)[1]	**12.734.093**	**100,0**	**3,8**	**467.789,0**
Ingenieros y licenciados	1.310.859	10,3	4,4	54.732,0
Ingenieros técnicos. Peritos	1.029.926	8,1	3,6	35.636,0
Jefes administrativos	596.847	4,7	2,8	16.137,0
Ayudantes no titulados	504.777	4,0	3,2	15.596,0
Oficiales administrativos	1.740.853	13,7	3,0	49.998,0
Subalternos	630.890	5,0	2,6	16.244,0
Auxiliares administrativos	1.666.062	13,1	3,4	55.030,0

CUADRO III-13. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2015
(continuación)

	Diciembre 2015			
			Var. anual	
Afiliados en alta laboral	**Número**	**Peso (%)**	**Relativa (%)**	**Absoluta**
Oficiales de 1 y 2	2.128.346	16,7	4,7	95.487,0
Oficiales de 3 y especialistas	1.326.602	10,4	4,3	54.114,0
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.794.418	14,1	4,4	75.344,0
Trabajadores menores 18 años	4.327	0,0	–10,8	–524,0
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S.E. Hogar y Agrario)	**12.842.075**	**100,0**	**3,8**	**475.965,1**
Aprendizaje, formación y prácticas	244.424,15	1,9	24,2	47.608,4
Indefinidos	7.960.647,94	62,0	2,5	191.530,5
Jornada completa	*6.258.124,2*	*48,7*	*2,1*	*128.831,1*
Jornada parcial	*1.420.056,2*	*11,1*	*3,5*	*48.481,8*
Fijos discontinuos	*282.467,5*	*2,2*	*5,3*	*14.217,7*
Temporales	3.619.269,9	28,2	6,7	227.523,2
Jornada completa	*2.129.532,89*	*16,6*	*9,5*	*184.418,4*
Jornada parcial	*1.489.737,00*	*11,6*	*3,0*	*43.104,9*
Otros[2]	1.017.733,21	7,9	0,9	9.302,9

(1) Datos a 31 de diciembre.
(2) Se incluyen todos aquellos afiliados que no tienen contrato (funcionarios), los cuidadores no profesionales y aquellos para los que por error u omisión no figura tipo de contrato en el fichero.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*. Diciembre de 2015.

equivalente a 37.020 afiliaciones menos. Los mayores incrementos se producen entre los más jóvenes (16 a 19 años) y los mayores (65 y más años), si bien cabe señalar que ambos grupos tienen un peso relativo reducido. Así, en base a su participación sobre el total, los grupos de edad que más contribuyen al aumento de la afiliación del sistema son los comprendidos entre los 40 y los 64 años, con una tasa de crecimiento promedio del 5 por 100.

El Régimen General, que aglutina al 81,3 por 100 de la afiliación en alta laboral, registró en 2015 un incremento del 3,6 por 100, equivalente a 492.658 afiliaciones, de las cuales, la mayor parte se encuadran en el antiguo Régimen General, que crece un 3,8 por 100; seguido del Sistema Especial Agrario, con el 2,1 por 100, y el de Hogar, con el 0,1 por 100.

En 2015 la Seguridad Social comenzó a publicar los datos de afiliación de los empleados públicos enmarcados en el Régimen General, los cuales representan alrededor del 70 por 100 del total de trabajadores de las Administraciones públicas. Este porcentaje se prevé que continúe aumentando, como consecuencia de la aplicación del Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que estableció como obligatorio el encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social de todos los funcionarios de nuevo ingreso. De acuerdo con los datos de diciembre de 2015,

el número de afiliaciones de los empleados públicos se situaba en 2.262.409, de las cuales, el 58 por 100 pertenecen al ámbito autonómico, el 30 por 100 al local, y el 13 por 100 restante al estatal, siendo los del ámbito local los únicos que muestran un descenso en este periodo.

El otro gran grupo de afiliación, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, con un peso del 18,3 por 100, muestra un avance del 1,3 por 100, es decir, 42.193 afiliaciones nuevas, mientras que los regímenes especiales del Mar y del Carbón continúan reduciéndose, con caídas del 2,1 y del 10,5 por 100, respectivamente.

De este modo, se constata la práctica dualidad del sistema entre el Régimen General y el de Autónomos, tal como recomendaba el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo de 2010, en aras de que acaben coexistiendo únicamente 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.

Especial dinamismo de la afiliación en el sector servicios

En diciembre de 2015 todos los sectores de actividad económica mostraron avances interanuales en términos de afiliación, destacando especialmente el sector servicios, donde se concentraron aproximadamente el 80 por 100 de las nuevas afiliaciones, seguido de la industria y la construcción.

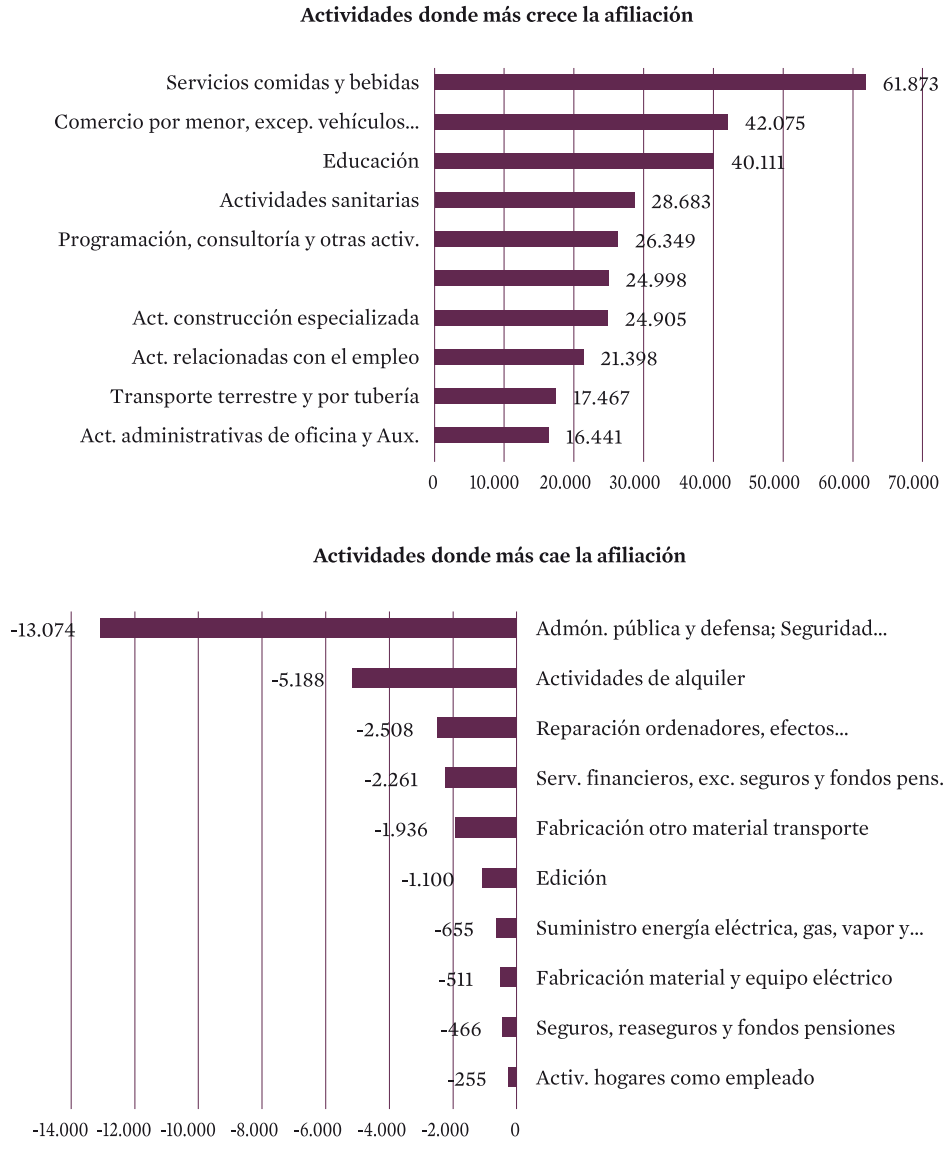
En lo concerniente a los servicios, y descendiendo a sectores de actividad de la CNAE a dos dígitos, el buen comportamiento se explica principalmente por el dinamismo mostrado por las actividades asociadas al sector turístico y al menor ajuste llevado a cabo por las Administraciones públicas en 2015 (gráfico III-50). Así, las ramas donde más crece la afiliación son los servicios de comidas y bebidas, el comercio al por menor, la educación y las actividades sanitarias.

Por otro lado, y a pesar de la suavización del proceso de consolidación fiscal, la afiliación en la actividad de Administración pública y Defensa y Seguridad Social obligatoria es la que más cae, con una pérdida de 13.000 afiliaciones, si bien cabe señalar que esta caída se concentra en su totalidad en el ámbito local. Se reduce también el número de afiliaciones en las actividades de alquiler, reparación de ordenadores y servicios financieros, entre otras.

De acuerdo con la evolución sectorial descrita, los grupos de cotización que más crecen en diciembre de 2015 son los correspondientes a oficiales de primera y segunda, con más de 95.000 nuevas afiliaciones y trabajadores mayores de 18 años no cualificados (75.344). Le sigue el grupo de ingenieros y licenciados y el de ingenieros técnicos, los cuales registran entre los dos 90.400 afiliaciones más respecto al mismo periodo del año anterior. Por tanto, los mayores avances de la afiliación se concentrarían tanto en los grupos más bajos como en los más altos de cotización, siendo el grupo de trabajadores menores de 18 años el único que acusa un retroceso.

La contratación temporal volvió a ser la modalidad que más creció en 2015, un 6,7 por 100 en diciembre en tasa interanual, equivalente a 227.523 afiliaciones más, frente

GRÁFICO III-50. SECTORES DE ACTIVIDAD DONDE MÁS CRECE Y MÁS CAE LA AFILIACIÓN EN 2015
(Variación absoluta del número de afiliaciones respecto al año anterior. Régimen General y RETA)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social*. Diciembre de 2015.

a un avance de la indefinida del 2,5 por 100, con 191.530 nuevas afiliaciones. Por tipo de jornada, la completa creció ligeramente por encima de la parcial: un 3,9 por 100 frente al 3,2 por 100, si bien, esta última modalidad acumula un incremento del 22 por 100 respecto a 2007, último año de expansión económica, frente a una reducción de la jornada completa del 25 por 100 en el mismo periodo. Aumentan también, en

términos interanuales, las afiliaciones de contratos fijos discontinuos (un 5,3 por 100 en 2015 y un 37 por 100 respecto a 2007) y los contratos para la formación y el aprendizaje y de prácticas (un 4,7 por 100 y un 30 por 100, respectivamente).

La mejora del empleo en 2015 se vio también reflejada en las cifras de afiliación de los trabajadores extranjeros, que mostraron a final de año una tasa de crecimiento interanual del 4,8 por 100, el mayor desde el inicio de la crisis y superior incluso al registrado por los trabajadores españoles. Este mayor dinamismo respondería, en cualquier caso, al intenso ajuste sufrido por estos trabajadores durante estos años. De hecho, en la actualidad, el nivel de afiliación extranjera se sitúa un 20 por 100 por debajo del nivel previo al estallido de la crisis, mientras que entre los trabajadores españoles la pérdida habría sido del 10 por 100.

Aumenta la afiliación de trabajadores extranjeros

Del total de afiliados extranjeros, 1.627.838, el 55 por 100 son varones y un 60 por 100 procede de países no comunitarios, siendo las principales nacionalidades de origen Rumanía, Marruecos, China, Italia, Ecuador y Reino Unido.

El porcentaje de afiliados de la Unión Europea ha ido ganando peso a lo largo de los años de crisis, tanto por el avance de la afiliación en alta de trabajadores procedentes principalmente de Rumanía y, en menor medida, de Italia, como, sobre todo, por la brusca caída registrada entre los trabajadores de América Latina, mayormente de Ecuador y Colombia y, en menor medida, de Marruecos. Destaca, asimismo, el importante avance mostrado por la afiliación de trabajadores chinos, del 50 por 100 entre los años 2007 y 2015.

El sector servicios registra el mayor incremento de la afiliación extranjera, destacando las actividades de servicios de comidas y bebidas, las actividades de hogares como empleados de servicio doméstico y el comercio, tanto al mayor como al por menor. A continuación se sitúa el sector primario y, con pesos muy parecidos, industria y construcción. Finalmente, cabe llamar la atención sobre el retroceso registrado por la afiliación extranjera en el Sistema Especial de Hogar, del 3,2 por 100, que contrasta con un incremento de la misma magnitud de la afiliación de trabajadores españoles.

Los datos de afiliación en alta laboral a la Seguridad Social confirmarían, por tanto, la continuidad en la senda de recuperación iniciada en el año 2014, que habría permitido que, de los 3,3 millones de afiliaciones pérdidas durante la fase más intensa de la crisis económica[167], se hubieran recuperado a finales de 2015 prácticamente la mitad, 1,6 millones.

A pesar del aumento de la afiliación, no se recuperan los ingresos por cotizaciones de los ocupados

167. Se está comparando el mes con mayor nivel de afiliación en alta laboral: julio de 2007, con 19,5 millones, con el de menor nivel: febrero de 2013, con 16,2 millones de afiliaciones.

CUADRO III-14. AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2015
(Afiliación media mensual del mes de diciembre, en número y porcentaje)

Conceptos	Afiliados	Distribución (%)	Variación 2015/2014 Relativa (%)	Variación 2015/2014 Absoluta
Total	**1.627.838**	**100,0**	**4,8**	**75.198,7**
Sexo				
Varones	899.372	55,2	6,4	54.316,5
Mujeres	728.466	44,8	3,0	20.885,5
Procedencia				
Unión Europea	666.132	40,9	6,5	40.774,8
Países fuera de la UE	961.707	59,1	3,7	34.425,0
Regímenes				
Régimen General	1.362.610	83,7	4,2	55.138,4
Régimen General	*952.603*	*58,5*	*6,0*	*53.902,4*
Régimen General Agrario	*207.839*	*12,8*	*4,0*	*7.905,7*
Régimen General Hogar	*202.168*	*12,4*	*–3,2*	*–6.669,7*
Régimen Especial Autónomos	261.613	16,1	8,4	20.236,1
Régimen Especial Trabajadores Mar	3.370	0,2	–4,5	–159,5
Régimen Especial Minería y Carbón	245	0,0	–6,2	–16,2
Actividad económica*				
Agricultura, Ganadería y Pesca	194.644	12,0	7,5	13.523
Industria	109.514	6,7	6,7	6.909
Construcción	102.361	6,3	11,9	10.888
Servicios	1.199.679	73,7	4,0	45.723

* Datos a 31 de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social.* Diciembre de 2015.

Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, la evolución de los ingresos del sistema procedentes de las cotizaciones sociales de los ocupados, a pesar de su avance, no refleja la recuperación de la afiliación en alta laboral, como consecuencia, fundamentalmente, del impacto que está teniendo sobre los ingresos por cotizaciones de los ocupados el proceso de devaluación salarial registrado en los últimos años, el aumento de la significación del empleo a tiempo parcial, que pasa de representar el 16 por 100 de la afiliación en alta del Régimen General en 2007, al 23 por 100 en 2015, y el importante crecimiento de las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social por la aplicación de medidas de fomento del empleo. Y ello, a pesar de la subida en un 5 por 100 de las bases máximas de cotización en el año 2014 o de la plena incorporación de las retribuciones en especie en las bases de cotización.

En este sentido, la recuperación de los ingresos del sistema, en aras de contribuir a alcanzar los objetivos de déficit de las Administraciones de la Seguridad Social y, sobre todo, de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones, pasaría no solo por seguir aumentando el nivel de empleo, sino, además, por mejorar aquellas características del mismo que repercuten en el nivel de ingresos del sistema. Asimismo, se

debería reflexionar sobre la utilización que en la actualidad se está haciendo de las reducciones en la cotización a la Seguridad Social en el marco de la política de fomento del empleo.

Gastos no financieros del sistema

Los gastos no financieros del sistema crecieron un 5,4 por 100 en 2015, avance que, no obstante, estaría sobredimensionado —tal como ha ocurrido con los ingresos—, al haberse registrado un gasto extraordinario en la partida de transferencias de capital, correspondiente a las mutuas, cuyo importe representa cerca de la mitad del aumento total de gastos no financieros producido entre los años 2014 y 2015.

Sin tener en cuenta dicha operación de capital, la evolución del gasto habría sido de aproximadamente el 3 por 100, estando marcada por el comportamiento de las prestaciones contributivas, en tanto que representan el 86 por 100 del gasto total. Concretamente, el gasto en pensiones creció un 3,4 por 100, en base a la evolución mostrada por el colectivo de pensionistas, la variación de la pensión media y la revalorización anual, que en 2015 volvió a ser del 0,25 por 100. Los mayores avances en términos de tasa de variación los registraron las pensiones de orfandad y las de favor de familiares, mientras que, en términos absolutos, el gasto que más crece es el de las pensiones de jubilación, con un avance del 4 por 100, que se sustenta en un incremento del número de pensiones del 1,4 por 100 y del 2,2 por 100 la cuantía mensual.

El gasto en subsidios y otras prestaciones se acelera hasta el 8,9 por 100, en gran medida como consecuencia del aumento de la ocupación, que habría conllevado un incremento del gasto en incapacidad temporal del 12,5 por 100, y del correspondiente a las prestaciones de maternidad, paternidad y riesgo en el embarazo del 1,2 por 100.

La partida de prestaciones no contributivas, que supone el 8 por 100 del gasto total, siguió reduciéndose en 2015, concretamente un 3,7 por 100, como consecuencia de la caída en un 2,3 por 100 del gasto en complementos a mínimos, y del descenso, en un 16,3 por 100 de las prestaciones familiares. Por el contrario, el gasto en pensiones de invalidez y jubilación aumentó un 1,1 por 100 en ambos casos, 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) mostró un ligero avance, del 0,4 por 100.

Finalmente, los gastos corrientes de bienes y servicios siguieron reflejando el proceso de ajuste presupuestario en el que se encuentra inmersa la Seguridad Social, con una caída del 3,2 por 100. En cambio, el gasto de personal, que también había venido cayendo en los últimos años, aumentó un 0,8 por 100, como consecuencia de la devolución de parte de la paga extraordinaria suprimida a los empleados públicos en el año 2012.

5.3.2. Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

A 31 de diciembre de 2015 el Fondo de Reserva de la Seguridad Social se situaba en 32.481 millones de euros, tras haberse reducido un 22 por 100 respecto al año anterior, ante las nuevas disposiciones realizadas para hacer frente al pago de las pensiones contributivas en determinados momentos del ejercicio, por la insuficiencia de liquidez del sistema (cuadro III-15).

Desde que en el año 2012 se comenzara a disponer del Fondo, en el contexto de la crisis económica y de la entrada en déficit del sistema un año antes, su volumen se ha visto reducido en más de un 50 por 100, situándose actualmente en su mínimo histórico. En términos de PIB, habría pasado de representar el 6,2 por 100 en el año 2011, al 3 por 100 en 2015 (gráfico III-51).

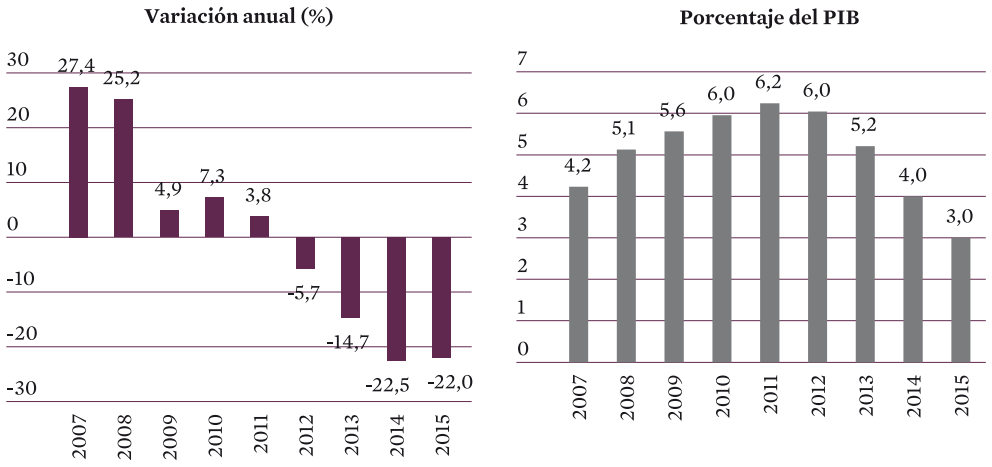
Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, último ejercicio en el que el sistema arrojó superávit, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir

CUADRO III-15. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2015
(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
2014	0,00	0,00	0,00
2015	0,00	0,00	0,00
Subtotal dotaciones			**52.112,9**
Excedentes de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social			1.474,0
Rendimientos netos			26.095,0
Subtotal Fondo			
Disposiciones acumuladas			–47.201,0
Total Fondo (31-12-2015)			**32.480,9**
% del PIB			**3,0**

Fuente: *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2015,* Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO III-51. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2015



Fuente: *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2015,* Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

el excedente acumulado de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, derivado de la gestión de la prestación de incapacidad por contingencias comunes, que se situaba en 2015 en 1.474 millones de euros.

Por su parte, los rendimientos netos generados por la inversión del Fondo desde su creación en el año 2000 ascendieron a 3.994 millones de euros, con lo que el total acumulado se sitúa en 26.095 millones de euros, con una rentabilidad media anual del 1,05 por 100 (frente al 11,85 por 100 en 2014) y una rentabilidad acumulada anualizada del 4,79 por 100. Desde el año 2014, el 100 por 100 del Fondo está invertido en deuda pública española, con el fin de contribuir a paliar las necesidades de financiación de la economía española.

Tal como se ha señalado, desde el año 2012 se han realizado continuas disposiciones de recursos del Fondo de Reserva, con el objetivo de aliviar las tensiones de liquidez del sistema y hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión. Para ello, en un primer momento se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que establecía que durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 no resultaría de aplicación el límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Durante esos años, el límite de disposición se correspondió con el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pusieron de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, elaboradas por la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo.

Posteriormente, en 2015 las disposiciones del Fondo se han realizado en base a la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 que, en su disposición adicional décima, vuelve a dejar sin efecto el límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, para los ejercicios 2015 y 2016, pudiéndose disponer en los citados ejercicios, en la medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo 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.

En 2015 las disposiciones del Fondo de Reserva ascendieron a 13.250 millones de euros, que se materializaron en los siguientes plazos: 3.750 millones en el mes de julio y 9.500 en diciembre (dos operaciones de 7.750 y 1.750 millones de euros). De este modo, las disposiciones acumuladas desde el año 2012 ascienden a 47.201 millones de euros. Asimismo, se volvió a recurrir al Fondo de Contingencias Profesionales, por un importe de 3.195 millones de euros, ascendiendo las disposiciones acumuladas a 8.545 millones de euros.

Por tanto, la insuficiencia de liquidez del sistema para afrontar los gastos asociados al pago de las pensiones contributivas, ha llevado a una importante disminución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En la medida en que el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales todavía es muy moderado e insuficiente para hacer frente a esta situación, se hace necesario, tal como recomienda la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), dar prioridad al análisis de la situación financiera a corto y medio plazo del sistema en el marco de la Comisión del Pacto de Toledo[168] y evaluar la adopción de medidas que aseguren de forma más permanente su financiación.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

La principal partida de gasto del sistema de la Seguridad Social, con un importe de 120.317,75 millones de euros en 2015, la constituyen las prestaciones de carácter contributivo, financiadas a través de cotizaciones sociales de empresas y trabajadores. Dentro de estas, las más importantes son las pensiones y, muy especialmente, las de jubilación, cuya evolución anual viene determinada fundamentalmente por el comportamiento del colectivo de pensionistas, la variación de la pensión media y la revalorización anual de las pensiones.

En los últimos años, las dificultades financieras que atraviesa el sistema de la Seguridad Social en el contexto de la crisis económica y del proceso de envejecimiento de la población, han llevado a la implementación de numerosas modificaciones legales en el ámbito de las pensiones, especialmente las de jubilación, con un impacto

168. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), *Informe de los Presupuestos iniciales de las Administraciones públicas para 2016*.

directo sobre el gasto. Sin ánimo de exhaustividad, cabe señalar medidas como la prolongación de la vida laboral, la ampliación del periodo considerado para determinar la base reguladora, diversos cambios en el acceso a la jubilación parcial y a la anticipada, el establecimiento de un factor de sostenibilidad en función de la esperanza de vida y una nueva fórmula de revalorización de las pensiones[169].

En la esfera no contributiva se encuentran aquellas prestaciones percibidas por quienes, no habiendo podido acceder a las prestaciones contributivas, carecen de recursos económicos. Se trata de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, la protección familiar y otras prestaciones. Su participación sobre el gasto total del sistema es reducido (en torno al 8 por 100 del total) y están financiadas exclusivamente con transferencias procedentes del Estado.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2015

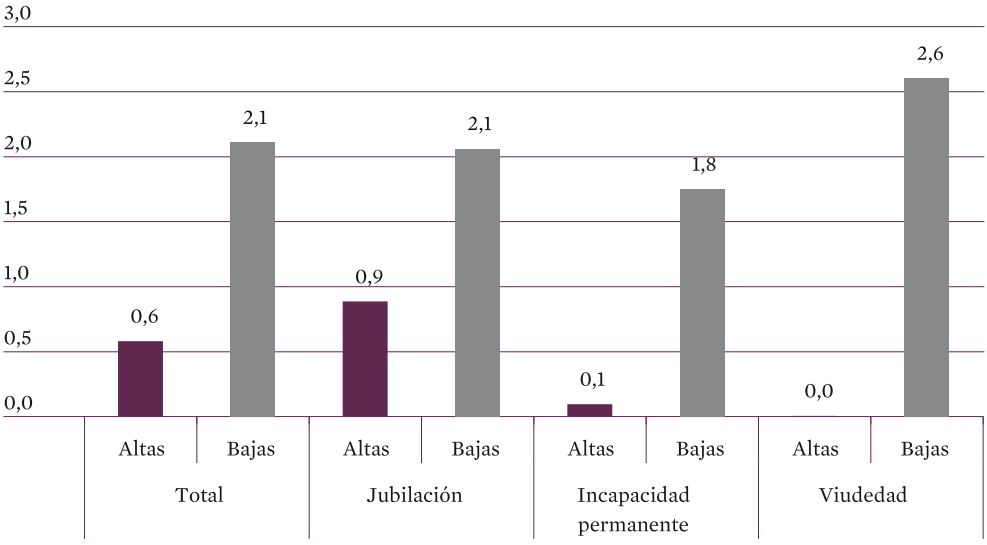
El sistema de la Seguridad Social, en su esfera contributiva, daba cobertura en 2015 a 8.508.482 personas, de las cuales, el 65 por 100 percibían pensión de jubilación, el 52 por 100 eran hombres, y un 77 por 100 superaba los 64 años de edad. Por su parte, el número de pensiones se situaba en 9.360.799, diferencia que se explica por el hecho de que en torno al 10 por 100 de los pensionistas perciben más de una pensión del sistema.

El número de pensiones en vigor registró en 2015 un incremento interanual del 1 por 100, lo que supone el menor avance desde el año 2004, situándose por debajo del crecimiento medio anual de la última década, cifrado en el 1,5 por 100 (cuadro III-16). Esta evolución decreciente, acentuada en los años más recientes, responde a la evolución mostrada por las altas y bajas de pensiones, las cuales registran durante el periodo 2005-2015 una tasa de variación media anual del 0,6 por 100 las altas, y del 2,1 por 100 las bajas (gráfico III-52). El reducido avance de las altas se explicaría principalmente por factores demográficos, en tanto que durante este periodo alcanzaron la edad de jubilación las personas nacidas entre los años 1940 y 1950, época marcada en gran medida por la posguerra y, por tanto, caracterizada por una baja tasa de crecimiento natural de la población. Además, las modificaciones legales introducidas en los años más recientes en los requisitos de acceso a la jubilación podrían estar influyendo en el comportamiento de las altas.

Las pensiones de jubilación, junto a las de viudedad e incapacidad permanente, serían las principales responsables del comportamiento descrito por el total de pensiones en vigor, habida cuenta de su importancia relativa. Así, las pensiones de jubilación, con una participación sobre el total del 61 por 100, muestra un crecimiento medio anual de las altas entre los años 2005 y 2015 del 0,9 por 100 frente a un avance de las bajas del 2,1 por 100; las de viudedad, que representan el 25,2 por 100, del

169. Véase capítulo III. 5.2. de esta Memoria y anteriores, sobre *Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social*.

GRÁFICO III-52. EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS Y BAJAS DE PENSIONES EN VIGOR, 2005-2015
(Tasa de variación media anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

0 por 100 y del 2,6 por 100, respectivamente, y las de incapacidad permanente (el 10 por 100), del 0,1 por 100 las altas y del 1,8 por 100 las bajas. En 2015, además, todas ellas crecen por debajo del registro de los años anteriores. El resto de pensiones: orfandad y favor familiar, con una reducida significación en el sistema (del 3,6 y el 0,4 por 100, respectivamente) muestran también una tendencia a la desaceleración.

Por regímenes, únicamente aumentan las pensiones procedentes del Régimen General y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), lo que pone de manifiesto el cambio en la composición del empleo en las últimas décadas, así como los cambios legales introducidos en los últimos años, referentes a la inclusión en dichos regímenes de los antiguos regímenes especiales Agrario y de Empleados de Hogar. Así, el Régimen General aglutina ya al 71 por 100 del total de pensiones, registrando en 2015 un incremento del 1,6 por 100 que, no obstante, contrasta con el avance del 3,2 por 100 registrado el año anterior. Las pensiones del RETA, por su parte, representan el 20,7 por 100 del total, habiéndose incrementado un 0,4 por 100, también por debajo del 1,5 por 100 de 2014.

La cuantía de las pensiones es el resultado de la aplicación de la normativa a las circunstancias y carrera profesional del pensionista, quedando limitada a unos valores máximos y mínimos que se fijan anualmente.

Aumenta la pensión media del sistema, pero se desacelera respecto a los últimos años

En 2015 la pensión media del sistema se situó en 893,13 euros mensuales, lo que supone un aumento del 1,9 por 100

CUADRO III-16. PENSIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2015

(En miles de pensiones y porcentaje)

	Total				Mujeres				Varones			
Conceptos	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Var. media anual (%) 2015/2005	Número	% sobre total ambos sexos	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	% sobre el total	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clases												
Incapacidad permanente	936.666	10,0	0,8	1,0	328.461	35,1	6,8	1,4	608.199	64,9	13,3	0,4
Jubilación	5.686.678	60,7	1,4	1,8	2.098.140	36,9	43,7	2,2	3.588.469	63,1	78,7	0,9
Viudedad	2.358.932	25,2	0,1	0,8	2.183.051	92,5	45,5	0,0	175.855	7,5	3,9	1,8
Orfandad	339.166	3,6	1,1	2,6	162.099	47,8	3,4	0,9	177.041	52,2	3,9	1,2
Favor familiar	39.357	0,4	1,8	–0,1	28.785	73,1	0,6	0,1	10.572	26,9	0,2	6,6
Regímenes												
Régimen General	6.624.775	70,8	1,6	3,8	3.258.512	49,2	67,9	2,1	3.366.197	50,8	73,8	1,1
R.E. Minería Carbón	66.437	0,7	–1,0	–0,7	24.974	37,6	0,5	–1,5	41.461	62,4	0,9	–0,7
R.E.T.A.	1.935.789	20,7	0,4	7,0	1.044.378	54,0	21,8	–0,2	891.363	46,0	19,5	1,1
R.E. Mar	129.685	1,4	–0,8	–0,1	54.179	41,8	1,1	–0,3	75.505	58,2	1,7	–1,1
Accidentes de Trabajo	206.941	2,2	–0,6	0,3	80.876	39,1	1,7	–0,6	126.063	60,9	2,8	–0,6
Enfermedades profesionales	38.489	0,4	–2,4	–1,4	18.576	48,3	0,4	–2,4	19.913	51,7	0,4	–2,4
S.O.V.I.	358.683	3,8	–4,7	–1,8	319.041	88,9	6,6	–4,3	39.634	11,0	0,9	–8,1
Total	9.360.799	100,0	1,0	1,5	4.800.536	51,3	100,0	1,1	4.560.136	48,7	100,0	0,9

Datos a primer día del mes.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social,* diciembre de 2015.

respecto al año anterior, por debajo del promedio de la última década cifrado en el 4,1 por 100 (cuadro III-17). Parte importante de esta desaceleración responde al cambio en el sistema de revalorización de las pensiones, mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que desde su entrada en vigor ha supuesto la aplicación de un porcentaje de revalorización para el conjunto de las pensiones del sistema del 0,25 por 100.

La pensión media más elevada corresponde a la jubilación, con 1.029,53 euros mensuales, siendo, además, la que más aumenta, un 2,2 por 100 respecto al año anterior, aunque nuevamente por debajo de la media de los años anteriores. Le sigue la cuantía de la pensión de incapacidad permanente (925,16 euros), la de viudedad (632,74), favor familiar (520,60) y orfandad (371,93).

Por regímenes, el de mayor cuantía es el Régimen Especial de la Minería del Carbón, con una pensión media de 1.546,71 euros al mes, aunque cabe recordar que dicho régimen concentra únicamente al 0,7 por 100 de las pensiones en vigor. En el Régimen General, la pensión media asciende a 988,82 euros mensuales, mientras que en el RETA se sitúa en 623,42 euros.

La distribución de las pensiones por sexo y edad de los perceptores viene determinada por las pautas de acceso a las pensiones y por la estructura de la población española.

En lo que respecta a la edad, dado que el sistema protege contingencias que se producen generalmente a edades avanzadas y debido al proceso de envejecimiento de la población española, por cada 100 personas de 65 o más años hay 85 pensiones contributivas en vigor, siendo mayoritarias entre esta cohorte las pensiones de jubilación y viudedad. Entre los 15 y los 64 años hay algo más de 6 pensiones por cada 100 habitantes, principalmente de incapacidad permanente o viudedad, mientras que por cada 100 personas menores de 15 años hay 0,7 pensiones de orfandad.

El 51,3 por 100 de las pensiones en vigor tienen como beneficiaria a una mujer (4.800.536 en 2015, frente a 4.560.136 varones), si bien el número de mujeres pensionistas representa el 48,1 por 100 del total (4.091.026 mujeres y 4.417.332 hombres). Esto significa que el diferencial entre el número de pensiones y el de pensionistas es más elevado en el caso de las mujeres, en cuanto que son titulares de un mayor número de pensiones de viudedad, prestación que al estar exceptuada del principio de incompatibilidad, es compatible, además de con cualquier renta de trabajo, con la pensión de jubilación o incapacidad permanente. De hecho, el 92,5 por 100 de las pensiones de viudedad tienen como beneficiaria a una mujer. Estas pensiones, junto a las de favor familiar, son las únicas en las que las mujeres son mayoritarias.

Persisten importantes diferencias por sexo en el acceso a pensiones sustitutivas de salarios o rentas

CUADRO III-17. IMPORTE MEDIO DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2015

(En miles de pensiones —media anual—, euros mensuales y porcentaje)

	Total				Mujeres				Varones			
Conceptos	**Euros/mes**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Var. media anual 15/05 (%)**	**Euros /mes**	**% sobre importe ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros/mes**	**% sobre importe ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**
Clases												
Incapacidad permanente	925,16	103,6	0,8	2,8	809,10	87,5	117,4	1,4	987,85	106,8	89,2	0,5
Jubilación	1.029,53	115,3	2,2	4,1	742,81	72,2	107,8	3,1	1.197,19	116,3	108,1	2,0
Viudedad	632,74	70,8	1,1	3,4	645,10	102,0	93,6	1,1	479,22	75,7	43,3	1,0
Orfandad	371,93	41,6	1,1	3,2	372,52	100,2	54,1	0,9	371,40	99,9	33,5	1,2
Favor familiar	520,60	58,3	1,9	3,9	534,24	102,6	77,5	1,9	483,47	92,9	43,6	2,4
Regímenes												
Régimen General	988,82	110,7	1,8	3,0	766,70	77,5	111,3	2,1	1.203,85	121,7	108,7	1,8
R.E. Minería Carbón	1.546,71	173,2	2,1	3,5	846,89	54,8	122,9	2,0	1.968,29	127,3	177,7	1,9
R.E.T.A.	623,42	69,8	1,5	3,4	529,54	84,9	76,8	1,2	733,43	117,6	66,2	1,5
R.E. Mar	936,58	104,9	1,3	3,2	622,18	66,4	90,3	1,0	1.162,19	124,1	104,9	1,6
Accidentes de Trabajo	950,13	106,4	1,6	3,5	788,16	83,0	114,4	1,5	1.054,05	110,9	95,1	1,6
Enfermedades profesionales	1.176,69	131,7	0,9	2,5	913,86	77,7	132,6	2,1	1.421,87	120,8	128,3	0,1
S.O.V.I.	381,24	42,7	0,0	2,7	380,56	99,8	55,2	–0,1	386,68	101,4	34,9	0,3
Total	**893,13**	**100,0**	**1,9**	**3,9**	**689,16**	**77,2**	**100,0**	**2,1**	**1.107,86**	**124,0**	**100,0**	**1,8**

Datos a primer día del mes.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social,* diciembre de 2015.

La práctica totalidad de las pensiones de titularidad femenina (el 90 por 100 aproximadamente), se distribuye entre jubilación y viudedad, en porcentajes muy similares, del entorno del 45 por 100. Sin embargo, entre los varones hay un 79 por 100 que percibe pensión de jubilación, siendo la siguiente pensión más frecuente la de incapacidad permanente, con un 13 por 100 del total. Se aprecian, por tanto, diferencias todavía muy notables por sexo en cuanto al acceso a las pensiones sustitutivas de salarios o rentas; esto es, las de jubilación e incapacidad permanente, que tienen que ver con la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, especialmente las de mayor edad, además de por los rasgos diferenciales de los empleos que ocupan, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones asociadas tanto a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, como a la maternidad y el cuidado de los hijos[170].

En consecuencia, las mujeres perciben en mayor medida que los hombres pensiones asistenciales y de carácter no contributivo. Y cuando perciben una pensión contributiva, la cuantía media es inferior a la de los varones, lo que hace que se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de complementos a mínimos.

Mientras que en 2015 la pensión media de los varones ascendía a 1.107,86 euros mensuales, entre las mujeres la cuantía era de 689,16 euros. Las discrepancias son especialmente elevadas en el caso de la pensión de jubilación, como se verá más adelante, mientras que en las pensiones de menor cuantía, como las de viudedad, orfandad y favor familiar, es mayor la cantidad percibida por las mujeres. En el caso de la viudedad, respondería al hecho de 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.

Diferencias por comunidades autónomas

La distribución por comunidades autónomas del número de pensiones contributivas en vigor y de su importe medio responde a diferentes factores, como el tamaño del territorio, la estructura de la población por edades y, desde el punto de vista económico, la especialización productiva regional y la participación laboral.

En 2015 el 55,8 por 100 del total de pensiones en vigor se concentraba en cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana. Considerando el tamaño de cada territorio, las regiones con una mayor proporción de pensiones por cada 100 habitantes eran Asturias, Galicia, País Vasco y Castilla y León, con porcentajes superiores al 24 por 100; hecho que se encuentra relacionado con el proceso de envejecimiento que acusan estas regiones.

170. Tercer Informe CES 01/2011, *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española.*

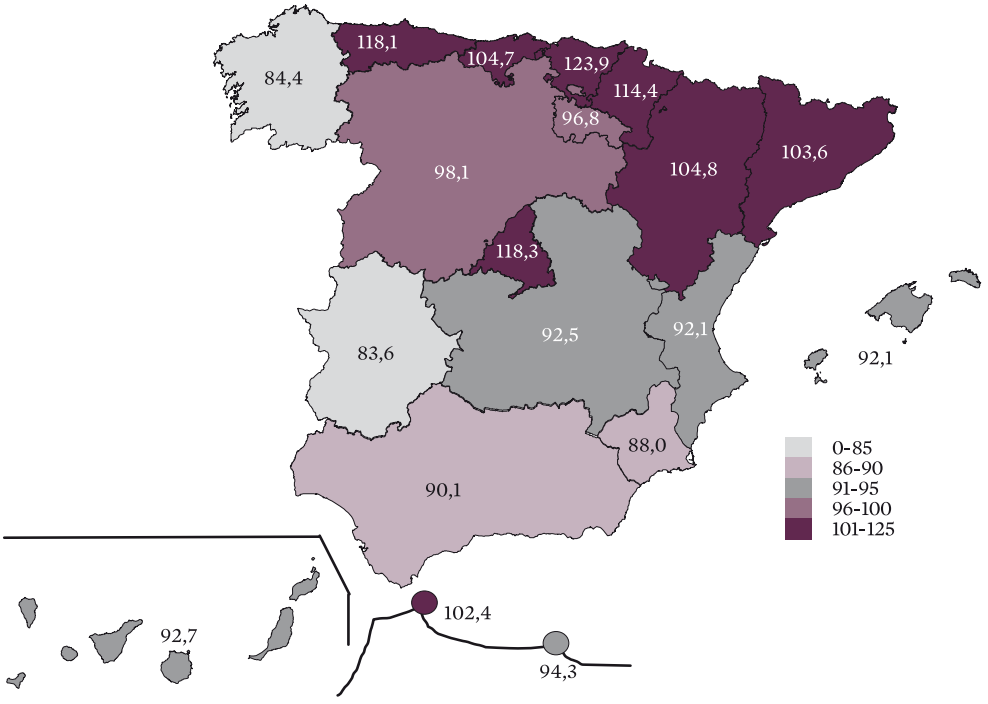
Por otra parte, las diferentes estructuras productivas regionales y, por tanto, las discrepancias en renta per cápita, así como en participación laboral, tienen un claro reflejo en la pensión media de las comunidades autónomas (gráfico III-53). En 2015 ocho territorios mostraban una cuantía superior a la media española (893,13 euros al mes), destacando especialmente País Vasco, Madrid, Asturias y Navarra, con importes superiores a los 1.000 euros mensuales. En el lado opuesto se situaban Extremadura, Galicia y Murcia, con menos de 800 euros al mes.

Las pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen, como ya se ha señalado anteriormente, el grueso del sistema, con un total de 5.686.678 pensiones en 2015, que representan el 60,7 por 100 del total de pensiones en vigor. Este porcentaje se ha ido incrementando a lo largo de los años en respuesta tanto al proceso de envejecimiento de la población española, como a la incorporación de la mujer al mercado laboral.

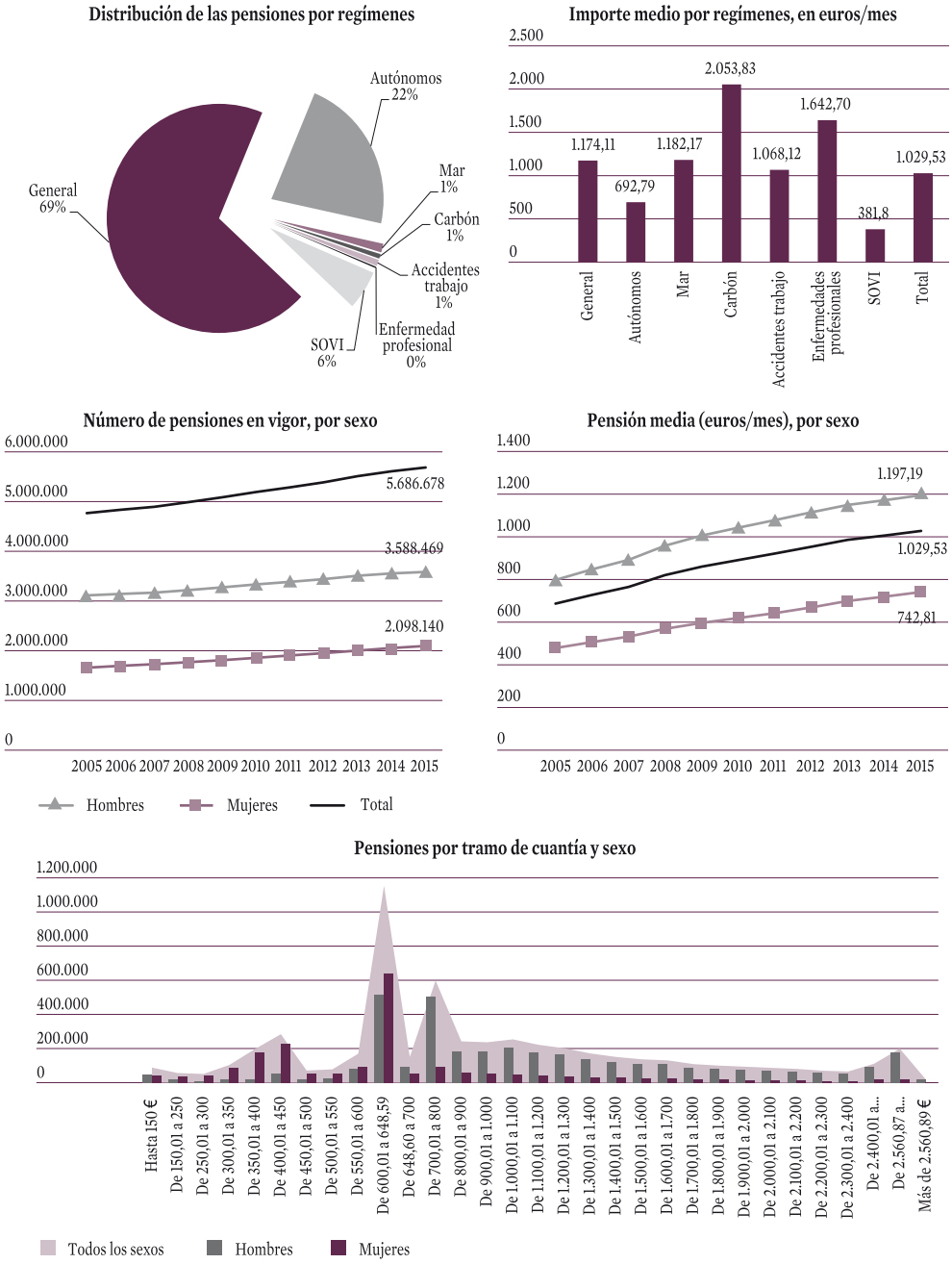
Cerca del 70 por 100 de las pensiones de jubilación proceden del Régimen General y un 22 por 100 del de Autónomos, siendo prácticamente testimonial la presencia del resto de regímenes especiales (gráfico III-54). En cuanto a la cuantía, la media

GRÁFICO III-53. PENSIÓN MEDIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2015
(En porcentaje sobre la pensión media total)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

GRÁFICO III-54. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2015



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

de jubilación se sitúa en 1.029,53 euros al mes, con diferencias por regímenes que van desde los 2.053,83 euros del régimen del Carbón, a los 381,8 euros del SOVI. No obstante, el grueso de las pensiones, esto es, las del Régimen General, cuentan con un importe medio de 1.174,11 euros mensuales y de 692,79 euros las del RETA.

Las diferencias por sexo son elevadas y tienen que ver principalmente con la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y con rasgos diferenciales en los empleos que ocupan, en cuanto que las mujeres, en términos generales, muestran 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. Todo ello hace que se sigan apreciando importantes diferencias en el número de pensiones de jubilación y en su importe.

En 2015, del total de pensiones de jubilación, las de titularidad femenina representaban el 36,9 por 100, con una pensión media mensual de 742,81 euros, frente a los 1.197,19 euros percibidos por los hombres. Esta diferencia, además, se ha ido incrementando a lo largo de los años, de modo que, mientras que en el año 2005 el diferencial a favor de los varones era de 319,93 euros mensuales, en 2015 asciende a 454,38 euros. No obstante, si en lugar de las pensiones en vigor se consideran las altas de jubilación, estas diferencias se reducen, desde 520,72 euros en 2005, a 359,87 en 2015, como reflejo de los cambios en la participación laboral de las mujeres que entran a la jubilación.

Algo más del 70 por 100 de las pensiones de jubilación de titularidad femenina se corresponden con una cuantía inferior a los 700 euros mensuales y un 30 por 100 no alcanza los 500 euros. En el caso de los varones, dichos porcentajes se reducen hasta el 25 y el 5 por 100, respectivamente. Además, mientras que el 50 por 100 de las pensiones de los varones supera los 1.000 euros mensuales, en el caso de las mujeres dicho tramo representa el 19 por 100. Finalmente, un 15 por 100 de pensiones de titularidad masculina superan los 2.000 euros, frente a un 5 por 100 entre las correspondientes a mujeres.

En torno al 62 por 100 de las pensiones de jubilación en vigor alcanza la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, porcentaje que, en el caso de las nuevas altas de pensiones, se incrementa hasta el 69 por 100 (cuadro III- 18). Por el contrario, las que únicamente han cotizado el mínimo exigido (15 años) representan el 4,5 por 100 en las pensiones en vigor y el 3 por 100 en las nuevas pensiones reconocidas.

El 70 por 100 de las nuevas pensiones han completado la vida laboral de 35 años cotizados

Por regímenes las diferencias son notables. En lo que respecta a las cuantías máximas, el Régimen General muestra un porcentaje del 68 por 100 en el caso de las pensiones en vigor y del 72 en las nuevas incorporaciones; mientras que en el de Autónomos,

CUADRO III-18. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR REGÍMENES Y AÑOS COTIZADOS
(Porcentaje sobre el total)

		Regímenes			
Años cotizados	**Total**	**General**	**Autónomos**	**Mar**	**Carbón**
Altas de pensiones de jubilación (2015)					
<= 15	2,85	2,57	4,13	1,89	0,00
16-20	5,82	5,11	8,89	5,41	0,07
21-25	5,67	4,95	8,78	5,20	0,27
26-30	7,61	7,04	10,19	5,54	0,75
31-34	8,83	8,62	10,01	6,70	0,89
>= 35	69,21	71,71	57,99	75,27	98,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pensiones de jubilación en vigor abril 2016)					
<= 15	4,49	3,14	9,07	3,16	1,30
16-20	8,52	6,69	15,06	3,52	0,20
21-25	7,69	6,54	11,89	4,39	0,55
26-30	8,55	7,54	12,07	8,61	1,33
31-34	8,63	8,20	9,94	13,95	2,19
>= 35	62,12	67,89	41,97	66,38	94,42
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

se reducen hasta el 42 por 100 y el 58 por 100, respectivamente. De hecho, el Régimen de Autónomos es el que muestra el mayor porcentaje de pensiones procedentes de una vida laboral de 15 o menos años cotizados, lo que explica en gran parte su menor cuantía media mensual.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social establecía, entre otras cuestiones, el aumento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, con un periodo de cotización exigido de 38 años y seis meses. Este objetivo se fijó para 2027, previéndose hasta entonces un periodo transitorio en el que fuera incrementándose de forma progresiva y gradual. En 2015 la edad legal de las nuevas jubilaciones se situaba en 65 años para periodos cotizados de 35 años y nueve meses o más, y en 65 años y tres meses, para carreras de cotización inferiores a 35 años y nueve meses. Sin embargo, la edad efectiva de las altas de jubilación todavía no alcanza los 65 años: 64,1 años en 2015, lo que responde al hecho de que persisten diferentes modalidades de jubilación, que permiten adelantar o retrasar la edad legal vigente en cada momento.

Se reduce ligeramente la edad real de entrada a la jubilación

Tanto en 2014 como en 2015 se reduce ligeramente la edad real de jubilación, probablemente por el aumento de las altas de jubilación anticipada (cuadro III-19), después de que en 2013 cayeran un 6,5 por 100, con la entrada en vigor del Real Decreto-ley

CUADRO III-19. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD

	2013		2014			2015		
Modalidad	Núm.	Peso %	Núm.	Peso %	Var. 14/13 (%)	Núm.	Peso %	Var. 15/14 (%)
Jubilación anticipada	**119.115**	**38,2**	**122.772**	**41,3**	**3,1**	**127.038**	**44,0**	**3,5**
Con coeficiente reductor	90.194	29,0	88.172	29,7	–2,2	90.526	31,3	2,7
Voluntaria	31.936	10,3	28.649	9,6	–10,3	34.808	12,0	21,5
No voluntaria	58.258	18,7	59.523	20,0	2,2	55.718	19,3	–6,4
Sin coeficiente reductor	7.207	2,3	7.399	2,5	2,7	7.032	2,4	–5,0
Parcial	18.360	5,9	23.804	8,0	29,7	25.354	8,8	6,5
Especial a los 64 años	3.354	1,1	3.397	1,1	1,3	4.126	1,4	21,5
Jubilación no anticipada	**192.335**	**61,8**	**174.559**	**58,7**	**–9,2**	**161.853**	**56,0**	**–7,3**
Parcial	189	0,1	138	0,0	–27,0	123	0,0	–10,9
Demorada	21.202	6,8	14.877	5,0	–29,8	13.561	4,7	–8,8
Ordinaria	170.944	54,9	159.544	53,7	–6,7	148.169	51,3	–7,1
Total	**311.450**	**100,0**	**297.331**	**100,0**	**–4,5**	**288.891**	**100,0**	**–2,8**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

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 suponía una nueva modificación en la normativa de acceso a jubilación anticipada.

Las altas de jubilación anticipada representan actualmente el 44 por 100 de las altas totales, porcentaje que ha aumentado en los últimos años, como consecuencia principalmente del crecimiento mostrado por las altas de jubilación voluntaria con coeficiente reductor y las de jubilación parcial. Por el contrario, la jubilación no anticipada se reduce tanto en 2014 como en 2015, en todas sus modalidades: jubilación parcial, demorada y ordinaria.

En 2015 se produjeron 13.561 altas en jubilación demorada voluntaria, la mayor parte en regímenes especiales y un tercio en pensiones de titularidad femenina. Por su parte, 22.354 jubilados optaron por compatibilizar trabajo con pensión de jubilación, de los cuales el 80 por 100 eran autónomos.

Importe de las pensiones en vigor

El gasto en pensiones viene determinado fundamentalmente por su importe, 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.

Durante los últimos años, las diferentes reformas introducidas en el sistema de pensiones han llevado a que el importe mensual de las pensiones contributivas se haya ido desacelerando paulatinamente. Así, mientras que en el inicio de la crisis, en 2008, crecía a un ritmo del 8,5 por 100, en diciembre de 2015 aumentó un 2,9 por 100; evolución

que responde al comportamiento de todos sus componentes y, muy especialmente, al de los complementos a mínimos y las revalorizaciones, que llegan a registrar tasas negativas de variación anual en determinados ejercicios (gráfico III-55).

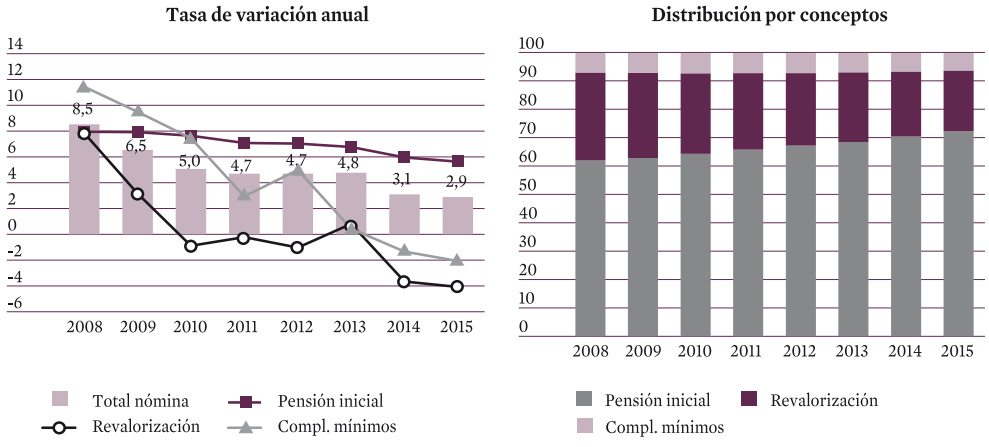
En consecuencia, durante los últimos años se produce cierta recomposición en los principales componentes que conforman el importe de la nómina mensual de las pensiones, apreciándose un aumento de la participación que representa el importe la pensión inicial sobre el total, frente a una pérdida de peso, prácticamente de la misma magnitud, de las revalorizaciones.

En el mes de diciembre de 2015, el importe de las pensiones en vigor se situó en 8.360,4 millones de euros, de los cuales, el 72,1 por 100 se correspondía con la pensión inicial, el 21,4 por 100 con las revalorizaciones, el 6,2 por 100 con los complementos para mínimos y el 0,4 por 100 con otros complementos (cuadro III-20).

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, con 5.854,63 millones de euros, que supone el 70 por 100 del total. Le siguen las pensiones de viudedad, con una participación del 17,9 por 100, y las de incapacidad permanente (10,4 por 100), representando el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente el 1,8 por 100 del total.

En todas las clases de pensiones, excepto en las de favor familiar, el importe más elevado es el de la pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 84,2 por 100) y en las de jubilación (el 76,6 por 100). En las pensiones de viudedad, el importe de la pensión inicial se aproxima más al de las revalorizaciones: el 49,6 y el 37,6 por 100, respectivamente.

GRÁFICO III-55. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR COMPONENTES, 2008-2015
(En porcentaje)



Nota: nómina del mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

CUADRO III-20. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS Y CLASES EN 2015

	Euros	Estructura %	Var. 15/14 %
Total			
Pensión inicial	**6.027.874.693,26**	**72,1**	**5,6**
Revalorizaciones	**1.785.564.871,94**	**21,4**	**–4,1**
Compl. mínimos	**516.302.488,10**	**6,2**	**–2,1**
Otros complementos	**30.679.869,52**	**0,4**	**1,3**
Total	**8.360.421.922,82**	**100,0**	**2,9**
Jubilación			
Pensión inicial	4.484.152.696,98	76,6	6,2
Revalorizaciones	1.059.591.270,06	18,1	–4,9
Compl. mínimos	289.495.967,89	4,9	–2,5
Otros complementos	21.393.317,69	0,4	–0,7
Total	**5.854.633.252,62**	**100,0**	**3,5**
Viudedad			
Pensión inicial	740.861.629,06	49,6	4,6
Revalorizaciones	561.945.984,16	37,6	–2,0
Compl. mínimos	188.591.334,77	12,6	–2,1
Otros complementos	1.183.371,72	0,1	4,6
Total	**1.492.582.319,71**	**100,0**	**1,2**
Incapacidad permanente			
Pensión inicial	729.543.741,31	84,2	3,0
Revalorizaciones	114.265.832,96	13,2	–7,7
Compl. mínimos	17.017.451,33	2,0	2,8
Otros complementos	5.743.201,54	0,7	10,0
Total	**866.570.227,14**	**100,0**	**1,5**
Orfandad			
Pensión inicial	66.257.262,11	52,5	4,2
Revalorizaciones	38.561.940,12	30,6	–0,2
Compl. mínimos	18.985.972,43	15,1	0,3
Otros complementos	2.341.603,39	1,9	–1,1
Total	**126.146.778,05**	**100,0**	**2,1**
Favor familiar			
Pensión inicial	7.059.363,80	34,45	7,1
Revalorizaciones	11.199.844,64	54,66	2,9
Compl. mínimos	2.211.761,68	10,79	–1,9
Otros complementos	18.375,18	0,09	–6,4
Total	**20.489.345,30**	**100,00**	**3,7**

Nota: nómina del mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

La pension inicial

La evolución del importe correspondiente a la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual de este colectivo, con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas.

Tal como se acaba de señalar, el importe de la pensión inicial constituye la mayor partida de gasto, con un nivel que en diciembre de 2015 alcanzaba los 6.027,87 millones

de euros, un 5,6 por 100 más que el año anterior. No obstante, cabe señalar que en 2008 crecía a una tasa del 7,9 por 100, produciéndose desde entonces una paulatina desaceleración, que responde en gran medida a la reducción del diferencial entre el número de altas y bajas de pensiones y, muy especialmente, en las de jubilación.

En 2015 se produjeron 541.894 altas en el sistema, 549 menos que el año anterior, mientras que el número de bajas aumentó en 54.235, hasta un total de 468.128 (gráfico III-56). De esta manera, el diferencial entre altas y bajas fue de 73.766 pensiones, frente a 135.836 en 2008, produciéndose, en consecuencia, una menor renovación del colectivo de pensionistas, que afectaría especialmente a la jubilación y la viudedad.

Sin embargo, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas se amplió en 2015 hasta 243,89 euros (frente a 188,94 euros en 2008), como resultado de una cuantía media de las primeras de 1.049,60 euros mensuales, frente a 805,71 euros las bajas. Este aumento del diferencial se explica principalmente por las pensiones de jubilación, y responde a los cambios que se han ido produciendo en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral, que han propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones recojan variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que han venido afectando a las pensiones más bajas.

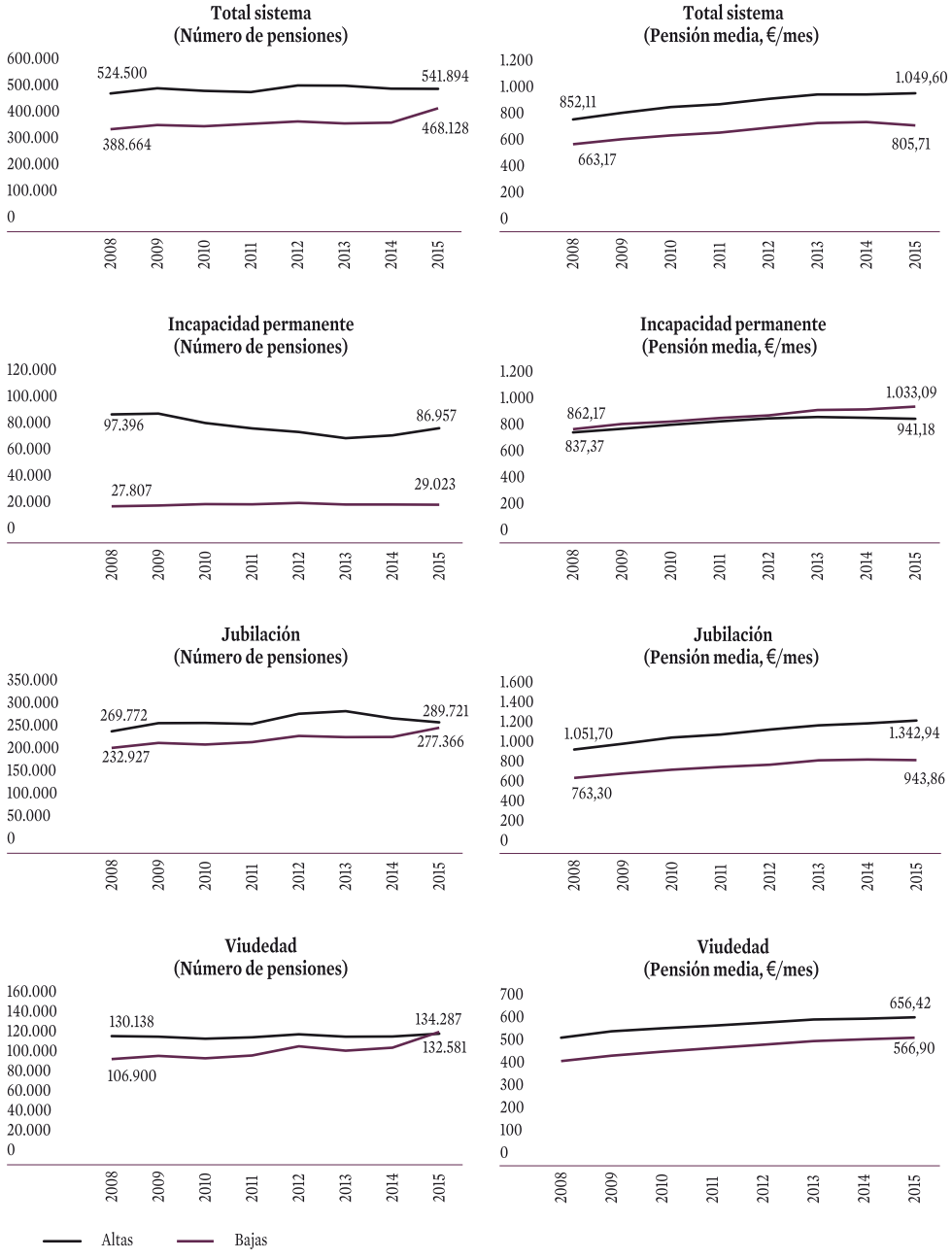
Cabe llamar la atención sobre la posibilidad de que esta tendencia mostrada por el efecto sustitución se vea alterada en las pensiones futuras de una parte de la población activa actual, debido a los efectos que la crisis económica ha tenido en el mercado laboral (en términos de destrucción de empleo, moderación salarial y aumento de la jornada a tiempo parcial) y, en consecuencia, en las bases de cotización y la trayectoria laboral de parte de estos activos.

El importe de la nómina de pensiones relativo a la revalorización acumulada se situaba, en diciembre de 2015, en 1.785,6 millones de euros, tras registrar una caída del 4,1 por 100 respecto al año anterior. Hasta el inicio de la crisis, la revalorización de las pensiones era el concepto que más condicionaba el crecimiento anual del gasto del sistema de la Seguridad Social, al venir determinado por la evolución del IPC. Así, a comienzos de cada ejercicio, las pensiones se revalorizaban en función del IPC previsto para ese año (generalmente el 2 por 100) y posteriormente se actualizaban en función de su desviación respecto del IPC real correspondiente al mes de noviembre.

La revalorización de las pensiones

Sin embargo, a partir de 2011, en el contexto del proceso de consolidación fiscal llevado a cabo por las Administraciones públicas, tras el recrudecimiento de la crisis y la entrada en déficit del sistema, se empiezan a introducir una serie de modificaciones dirigidas a reducir el gasto en revalorizaciones. Estas medidas irían desde 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

GRÁFICO III-56. ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES, EN NÚMERO Y CUANTÍA, 2005-2015



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *eSTADISS: Estadísticas de pensiones*.

contributivas), y la no actualización de las mismas, hasta la modificación de la regulación existente.

El 1 de enero de 2014 entra en vigor la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que establece la revalorización de las pensiones en función de un índice basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones, y con unos límites máximo y mínimo que garantizan que en ningún caso el incremento nominal de las pensiones pueda ser inferior al 0,25 por 100, ni superior al IPC más el 0,50 por 100. Desde entonces la revalorización general de las pensiones ha sido del 0,25 por 100, incluidas las pensiones mínimas del sistema, las no contributivas, las no concurrentes del extinguido SOVI, así como las cuantías de las asignaciones a favor de hijos con discapacidad con 18 o más años.

En este contexto, el importe de las revalorizaciones acumuladas se ha ido moderando, hasta el punto de que en diciembre de 2015 se situaba un 6 por 100 por debajo del registrado en el mismo mes de 2008, reduciéndose, en consecuencia, su peso sobre el importe total de las pensiones en cerca de diez puntos porcentuales, hasta el 21,4 por 100 (gráfico III-55).

Los complementos a mínimos de pensión

Las cuantías mínimas de pensión se establecen anualmente con el objeto de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas, de forma que, en el caso de que la pensión no llegue a la cifra fijada, se le reconoce un complemento hasta dicho importe. Este complemento, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de una determinada cuantía, que vendrá fijada anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En 2015 2.482.665 pensiones tenían complemento a mínimo (el 26,5 por 100 de las pensiones en vigor), al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima, fijada para ese año en 634,50 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo y en 782,90 para aquellos con cónyuge a cargo.

Los complementos a mínimos son más frecuentes en las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y en favor de familiares), donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, así como en jubilación en el Régimen de Autónomos, en tanto que una parte importante de los trabajadores cotizan por la base mínima y tienen menos años cotizados. En este sentido, la elevada representatividad de las mujeres entre los perceptores de viudedad (el 92,5 por 100 del total) y entre los trabajadores autónomos (el 54 por 100), explicaría su mayor presencia entre los pensionistas en cuantías mínimas y, por tanto, entre los perceptores de complementos a mínimos. En 2015 estas representaban el 63,5 por 100 del total de los pensionistas con cuantías mínimas.

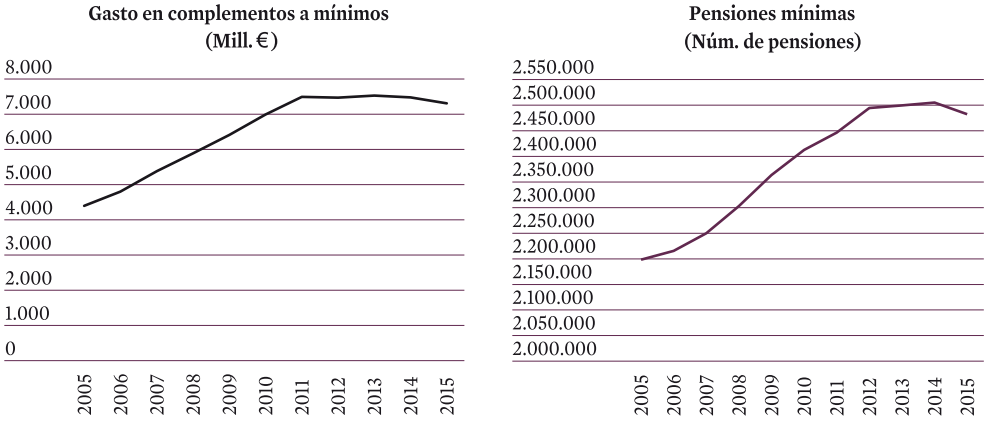
Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se había ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, durante el periodo de crisis se detuvo esta tendencia, aunque los primeros años la revalorización aplicada a estas pensiones seguía siendo superior a la general. Posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, se equipara la revalorización de las pensiones mínimas a la del resto de pensiones, aplicándose en consecuencia un índice de revalorización del 0,25 por 100 durante los años 2014 y 2015.

En consecuencia, el número de pensiones con complemento a mínimo se estanca a partir de 2013, registrando una caída del 0,9 por 100 en 2015, al tiempo que el gasto asociado, en términos de ejecución presupuestaria, se reduce un 2,3 por 100, hasta los 7.307,86 millones de euros.

Además del cambio en la revalorización, parte de la moderación del gasto podría responder también al cambio legislativo que introdujo en este ámbito la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que abordó una importante modificación del régimen jurídico de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas causadas a partir del 1 de enero de 2013. Entre otras cuestiones, para tener derecho a su percibo se exigía residir en territorio español, se establecían nuevas reglas de cálculo de los rendimientos cuya percepción es incompatible con la de los complementos, y se limitaba la cuantía máxima de los complementos, a la de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento.

Finalmente, cabe señalar que desde el año 2013 el Estado ha asumido completamente la financiación de los complementos a mínimo, dando así cumplimiento a la

GRÁFICO III-57. COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES, 2005-2015



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social,* 2016.

recomendación primera del Pacto de Toledo, relativa a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, según la cual, las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

A continuación se analizan otras prestaciones económicas del sistema, tanto de carácter contributivo, como no contributivo. Entre las primeras, destacan la incapacidad temporal y las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores: maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. En lo referente a las prestaciones económicas de carácter no contributivo, se incluyen las pensiones no contributivas de jubilación en invalidez, las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración social de los minusválidos (LISMI), y las prestaciones familiares.

Incapacidad temporal

La incapacidad temporal es un subsidio que cubre la pérdida de rentas mientras el trabajador está imposibilitado temporalmente para trabajar por enfermedad común o accidente no laboral, enfermedad profesional o accidente de trabajo, y recibe asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

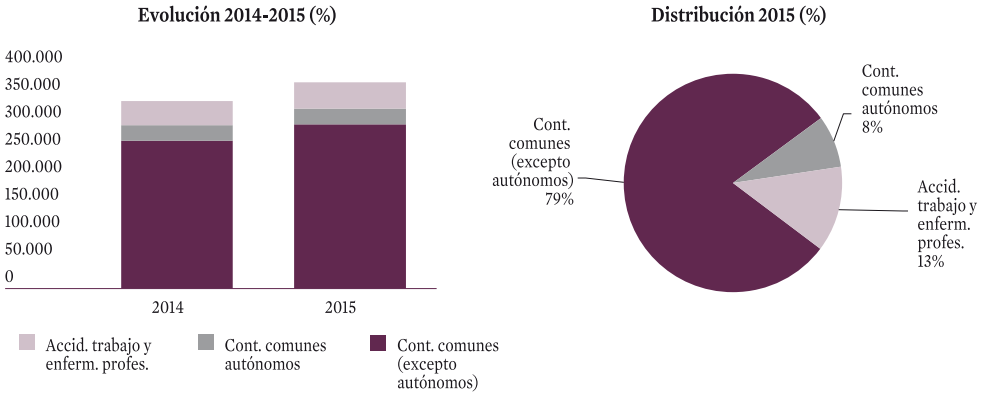
Entre los años 2010 y 2013 la destrucción de empleo provocada por la crisis implicó una caída del gasto en incapacidad temporal, al reducirse el número de trabajadores protegidos por las diferentes contingencias. Junto a ello, las sucesivas mejoras introducidas en la gestión de esta prestación y en el control de los procesos[171] habrían contribuido a contener el gasto durante los últimos años. Sin embargo, desde que en 2014 comenzara a aumentar la ocupación, el gasto en incapacidad temporal ha vuelto a aumentar y, además de forma significativa: un 9,1 por 100 en 2014 y un 12,5 por 100 en 2015, situándose este último año en 6.158,23 millones de euros.

En 2015 se iniciaron 375.429 procesos de incapacidad, lo que supone un aumento del 9,9 por 100 respecto al año anterior, siendo especialmente significativo el incremento registrado por los procesos relativos a contingencias comunes de trabajadores por cuenta ajena y a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (gráfico III-58).

Del total de trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, un 75 por 100 está cubierto por mutuas, y el 25 por 100 restante, por el INSS y el ISM. En el caso de las contingencias profesionales, el porcentaje de trabajadores cubiertos por mutuas asciende al 94,4 por 100.

171. Véase capítulo III.5.2 de Memorias anteriores.

GRÁFICO III-58. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL INICIADOS EN 2015



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En cuanto a la dependencia laboral del trabajador, en el caso de las contingencias comunes, el 81,3 por 100 de los trabajadores cubiertos son trabajadores por cuenta ajena, y el 18,7 por 100, por cuenta propia, mientras que, en contingencias profesionales, el 95,6 por 100 se corresponde con cuenta ajena y solo un el 4,4 por 100 con cuenta propia. El reducido número de trabajadores por cuenta propia cubiertos en la IT por contingencias profesionales se debe a que en el régimen de autónomos su elección es voluntaria, excepto para los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

El gasto en prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia (maternidad contributiva, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave) se situó en 2015 en 2.166,71 millones de euros, tras registrar un incremento del 1,2 por 100 respecto al año anterior.

La mayor parte —en torno a tres cuartas partes— se corresponde con el gasto en prestaciones de maternidad, partida que viene reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2011, en línea con la disminución del número de procesos, a pesar del aumento del empleo registrado en los últimos dos años. Así, en 2015 el gasto cayó un 0,4 por 100, mientras que el número de procesos lo hizo en un 1 por 100 (cuadro III-21). Por su parte, el número de procesos para las prestaciones de paternidad registró en 2015 un incremento del 1,3 por 100, hasta los 238.806.

En el caso de las prestaciones por riesgo durante el embarazo, se aprecia un aumento tanto del número de procesos iniciados como de los que seguían en vigor al final del periodo, del entorno del 8 por 100 en ambos casos. Del mismo modo, los procesos iniciados en 2015 por riesgo durante la lactancia natural se incrementan un 19 por 100, y un 9 por 100 los vigentes al final del periodo.

CUADRO III-21. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA

	2014	2015	Var. 14/15 (%)
Prestación de maternidad (INSS)			
Núm. de procesos	281.151	278.389	–1,0
Percibidos por la madre	276.239	273.181	–1,1
Percibidos por el padre	4.912	5.208	6,0
Prestación de paternidad (INSS)			
Núm. de procesos	235.678	238.806	1,3
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	5.971	6.464	8,3
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	19.778	21.318	7,8
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)			
Núm. medio mensual de procesos iniciados	51	60	18,7
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	380	414	8,9
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (agregado del sistema)			
Núm. de procesos iniciados en el periodo	1.239	1.665	34,4
Núm. de procesos en vigor al final del periodo	1.772	2.401	35,5

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Finalmente, en 2015 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a un total de 1.665 trabajadores progenitores, adoptantes o acogedores, un 34 por 100 más que el año anterior, situándose el número de procesos vigentes al final del periodo en 2.401.

Prestaciones no contributivas

En lo que concierne a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, las pensiones asistenciales del FAS y las prestaciones sociales y económicas derivadas de la LISMI, el gasto asociado mantuvo durante la última fase expansiva de la economía española una tendencia muy moderada, como consecuencia de la reducción del número de beneficiarios, ante la incorporación de la mujer al mercado laboral y, con ello, a la esfera contributiva de la Seguridad Social, y por la mejora del nivel de renta per cápita de la población durante ese periodo. Sin embargo, durante la crisis y, más concretamente, desde el año 2013, se produce un cambio de tendencia en la evolución de las pensiones no contributivas, con un aumento tanto del número de beneficiarios como del gasto asociado.

En 2015 había un total de 453.547 pensiones no contributivas[172], un 0,4 por 100 más que el año anterior, y un 2 por 100 más que en 2012, mientras que el gasto asociado creció un 1,1 por 100. La mayor parte de las pensiones, el 56 por 100, son de

172. Las pensiones no contributivas las perciben aquellas personas que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para poder percibir prestaciones contributivas y que carecen de recursos económicos.

jubilación, y el 44 por 100, de invalidez, con cuantías medias de 354 y 395,03 euros mensuales, respectivamente (cuadro III-22).

Por su parte, el número de beneficiarios de pensiones asistenciales[173] se situaba en 5.017, habiéndose reducido un 13,3 por 100 respecto al año anterior. La mayoría, 4.758 beneficiarios, percibe una prestación de enfermedad, y 259, de vejez. Finalmente, el sistema especial de prestaciones establecido en la LISMI contaba en 2015 con 18.626 beneficiarios, un 11,5 por 100 menos que el año anterior.

Las prestaciones familiares comprenden las asignaciones de pago periódico por hijo o menor acogido a cargo y las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas. En 2015 el gasto asociado a esta partida ascendía a 1.458,28 millones de euros, lo que supone un descenso del 16,3 por 100 respecto al año anterior. No obstante, cabe recordar que en 2013 y 2014 se produjo un incremento significativo en el gasto de prestaciones de pago periódico por hijo o menor acogido, una vez que el Estado pasó a cubrir el crédito total por este concepto.

Las prestaciones familiares

CUADRO III-22. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS
(Número y porcentaje)

	2014	2015	Var. 14/15 (%)
Pensiones no contributivas			
Total beneficiarios	**451.816**	**453.547**	**0,4**
Jubilación			
Beneficiarios	253.450	254.029	0,2
Cuantía (€/mes)	354,15	354,00	0,0
Invalidez			
Beneficiarios	198.366	199.518	0,6
Cuantía (€/mes)	396,18	395,03	–0,3
Pensiones asistenciales*			
Total beneficiarios	**5.789**	**5.017**	**–13,3**
Enfermedad	5.425	4.758	–12,3
Vejez	364	259	–28,8
Prestaciones de la LISMI			
Total beneficiarios	21.053	18.626	–11,5
Subsidio de garantía ingresos mínimos	11.519	9.855	–14,4
Subsidio por ayuda de tercera persona	1.175	1.001	–14,8
Subsidio de movilidad y transporte	1.464	1.384	–5,5
Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica	8.739	7.955	–9,0

* No incluye datos del País Vasco.
Fuente: IMSERSO y Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de estadísticas laborales*.

173. Las pensiones asistenciales son ayudas económicas individualizadas de carácter periódico que pueden darse por enfermedad o por vejez.

Dependiendo de la modalidad de este tipo de prestaciones, predomina el componente asistencial, exigiéndose no superar un determinado umbral de recursos, mientras que, en otros, adquiere carácter universal sin estar supeditado a prueba de ingresos. Así, la modalidad más típica la constituyen las asignaciones periódicas por hijo a cargo menor de 18 años, en cuyo caso se exige acreditar un límite de ingresos no superior a una determinada cantidad. A título de ejemplo, en el caso de una familia con dos hijos, en 2015 para tener derecho a 291 euros al año por hijo no discapacitado, el límite de ingresos se situaba en 13.280,15 euros al año. La otra modalidad de pago periódico se extiende a las familias con hijos con discapacidad, siendo superior la cuantía a las anteriores, y variable en función de la edad superior o inferior a 18 años del hijo, no estando supeditada a prueba de rentas, sino debiendo acreditar que el hijo padece una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100 y vivir a cargo del beneficiario. Por su parte, las distintas prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (a partir del tercer o posterior hijos y para los supuestos de parto múltiple) no están supeditadas a requisito de rentas, sino solo de residencia.

Cabe señalar que en 2015 se aprobó el Plan Integral de Apoyo a la Familia, 2015-2017, donde, en el ámbito de la protección social, se contempla, entre otras medidas, proponer en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, la elaboración de un estudio sobre las prestaciones familiares en general y en el que se aborden, asimismo, las líneas de reordenación de aquellas prestaciones de la Seguridad Social que inciden directamente en el tratamiento de la familia. En concreto, las prestaciones por maternidad y paternidad, muerte y supervivencia, y las prestaciones familiares del sistema. Además, se señala la necesidad de mejorar la prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La evolución de los sistemas de previsión social complementaria en el conjunto de la Unión Europea se ha visto muy condicionada en los últimos años por la desfavorable situación económica, la incertidumbre en torno a la conducta de los mercados financieros y la disminución de la renta disponible de las familias, lo que ha dado lugar a un cierto estancamiento en el desarrollo de estos sistemas. No obstante, en 2015, en el contexto de la evaluación de la adecuación de los sistemas de pensiones a que se ha hecho referencia al comienzo de este capítulo (véase apartado 5.1), la Comisión Europea subrayaba el relevante papel que a largo plazo pueden desempeñar los sistemas privados de ahorro complementarios de las pensiones públicas, para garantizar ingresos adecuados en la vejez[174]. Asimismo, la Comisión señaló que, como consecuencia del papel cada vez más importante que van a tener en algunos países los seguros privados, a través de regímenes de pensión personales/individuales o profesionales/de

174. En términos muy similares se ha pronunciado en 2015 la OCDE, véase *Pensions at a Glance 2015*.

empleo, en el mantenimiento de los ingresos futuros tras la jubilación, es necesario que los Estados miembros colaboren estrechamente en materia de pensiones complementarias, entre otras cuestiones, en las relacionadas con el acceso, la seguridad, la cobertura, la aceptación y la disponibilidad de estas[175].

Durante el periodo 2014-2015 algunos Estados miembros han aplicado reformas para facilitar el uso de los sistemas de pensiones privados a través de la mejora en el acceso (Bélgica y Reino Unido) y la seguridad (Irlanda y Malta), entre otros aspectos[176]. Asimismo, cabe apuntar que en dicho periodo Luxemburgo y la República Checa han anunciado, respectivamente, medidas para mejorar la cobertura de las pensiones suplementarias (privadas) y el atractivo de las mismas.

Hasta 2014, tanto el número de planes de pensiones registrados como de partícipes en los mismos había venido disminuyendo respecto a ejercicios precedentes (cuadro III-23). Según los datos provisionales[177], si bien en 2015 aumentó un 3,8 por 100 la cuenta de posición acumulada, el número de planes de pensiones registrados (2.857) sufrió un nuevo descenso del 3,4 por 100 con respecto a 2014, disminuyendo también ligeramente (–0,3 por 100) el volumen de partícipes (9.907.119). En lo que se refiere a la distribución del número de partícipes por tramos de aportaciones, como en el ejercicio anterior, se mantiene la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 86,87 por 100 realiza aportaciones por debajo de los 900 euros anuales, y un 74,6 por 100, por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 5,5 por 100 supera la cantidad de 3.000 euros anuales[178], 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 ha aumentado las dificultades que ya tenía una gran parte de la población para la realización de aportaciones suficientes. A largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes, lo que contrasta mucho con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias[179].

Panorama español

En España, por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por sexo y tramo de edad durante 2015, cabe señalar que este ha sido similar al del ejercicio

175. Véase *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.* Social protection Committee, European Commission.

176. Véase *Review of the recent social policy reforms. 2015 Report of the Social protection Committee.*

177. Datos provisionales de 2015. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones,* cuarto trimestre de 2015.

178. A este respecto, cabe señalar que en 2014 el dato fue del 4,91 por 100, lo que supone que en 2015 este experimentó un ligero aumento.

179. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.

CUADRO III-23. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2007-2014
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Planes de empleo								
Núm. de planes inscritos	1.559	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.397	1.369
Partícipes	1.834.111	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733
Planes asociados								
Núm. de planes inscritos	234	240	241	233	223	211	199	192
Partícipes	89.450	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777
Planes individuales								
Núm. de planes inscritos	1.176	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.399
Partícipes	8.473.093	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760
Total								
Núm. de planes inscritos	2.969	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.960
Partícipes	10.310.924	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.165.117	9.942.270
Cuenta de posición*	87.047	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de Previsión Social Complementaria,* 2014.

anterior, con un predominio de hombres a partir de los 51 años. Así, se puede observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2015 un 57,5 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,6 por 100 en 2014), siendo el tramo de edad que concentra un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9,5 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 56 y 60 años (9,1 por 100). Por su parte, el 42,5 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,4 por 100 en 2014), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 7,29 por 100 y un 7,02 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social[180], cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2015 por estas alcanzó la cifra de 1.397 millones de euros, lo que supone un aumento del 3 por 100 respecto al dato relativo al ejercicio anterior (1.357 millones de euros)[181]. 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 2015 las cuotas del ramo de Vida experimentaron un incremento de primas del 3,5 por 100, mientras que las del ramo de No Vida aumentaron sus primas un 1,5 por 100.

180. 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 2015 fue muy diferente al observado para el total del sector.

181. Los datos correspondientes al año 2015 son provisionales.

Continúa el descenso de los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración

Desde el comienzo de la crisis se venía observando un importante incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la tasa de desempleo. Cabe recordar que en dicho aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones influyó, en gran medida, la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que procedía a eliminar el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración. Durante la crisis, el incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas.

Sin embargo, en 2014, coincidiendo con el comienzo de la recuperación de la economía española, se produjo un descenso tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas que ha continuado en 2015. Durante este año la caída ha sido mayor en el número de beneficiarios que en el importe de las aportaciones recuperadas, por lo que la prestación media cobrada ha sido mayor.

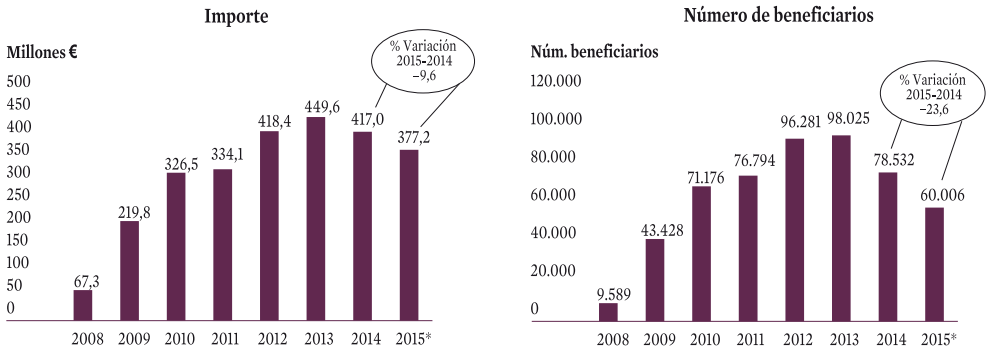
Así, durante el año 2015, 60.006 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un descenso del 23,6 por 100 respecto al ejercicio 2014. Este cobro en el caso de desempleo de larga duración supuso en 2015 un total de 377,2 millones de euros para el conjunto de estos partícipes, descendiendo así un 9,6 por 100 respecto al ejercicio anterior (gráfico III-59).

Cabe señalar que desde 2009, año en que fue aprobado el citado Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, un total de 524.242 partícipes/beneficiarios han solicitado el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración.

En este contexto, el panorama de la previsión social complementaria en España en 2015 vino marcado por la entrada en vigor de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Recuérdese que esta reforma fiscal introdujo algunas novedades

Novedades normativas

GRÁFICO III-59. RESCATES DE PLANES DE PENSIONES EN EL SUPUESTO DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN
(En aplicación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio)



* Los datos correspondientes al año 2015 son provisionales.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2016.

importantes en materia de previsión social complementaria[182], como la modificación de los límites para la reducción en la base imponible (el límite absoluto se establece en los 8.000 euros anuales, en todo caso), la flexibilización de la posibilidad de disponer de los derechos consolidados correspondientes a aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social (se establece un nuevo supuesto de rescate en caso de aportaciones con una antigüedad superior a diez años) o el fomento del ahorro previsional (se incentiva fiscalmente la constitución de rentas vitalicias aseguradas por mayores de 65 años).

También se avanzó en el desarrollo de las obligaciones de información y clasificación de productos financieros[183]. Se ha establecido así un sistema normalizado de información y clasificación de dichos productos, a fin de garantizar un adecuado nivel de protección al cliente o potencial cliente de los mismos, entre los que se encuentran los planes de pensiones individuales y asociados, así como los productos de seguros de vida con finalidad de ahorro, incluidos los planes de previsión asegurados. Con tal finalidad, las entidades tendrán que entregar a sus clientes o potenciales clientes un indicador de riesgo y, en su caso, unas alertas por liquidez y complejidad. Ello les permitirá elegir los que mejor se ajusten a sus necesidades y preferencias de ahorro e inversión.

Por otro lado, cabe señalar que se mantuvo en vigor en 2015[184], al igual que en años anteriores, la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados

182. Disposición final primera, que modificaba del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Véase capítulo III, apartado 5.5 de la Memoria CES 2014.

183. Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre.

184. Artículo 20.3 de Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

públicos, que la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 ha prorrogado también para 2016, al establecer que durante ese ejercicio el sector público no podría realizar aportaciones a planes de pensiones, de empleo, o a contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación (art. 19.3).

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Entre las tendencias recientes más preocupantes de la protección social en España destaca el descenso de la cobertura de la protección por desempleo. A pesar de que los indicadores económicos y de empleo daban señales de recuperación en 2015, uno de los principales retos en el ámbito de las políticas sociales sigue siendo atender al todavía gran volumen de personas en situación de desempleo y, dentro de este, a la más afectada por el paro de larga duración.

En 2015 se registraron en el SEPE más de ocho millones de solicitudes de prestación, lo que supuso un descenso respecto al año anterior de 11,2 por 100, que derivaría de la mejora de la situación del empleo. El 80 por 100 de las solicitudes recibidas dio lugar a la correspondiente prestación, lo que supone un 15,3 por 100 menos de solicitudes aceptadas que en 2014. Las solicitudes desestimadas aumentaron casi un 30 por 100 (cuadro III-24).

Principales magnitudes registradas en el SEPE

La reducción de las altas registradas en 2015, en relación a 2014, se concentró, fundamentalmente, en las prestaciones contributivas (19,7 por 100), mientras que en las asistenciales fue algo menor (7,2 por 100). Un dato a tener en cuenta es el hecho de que, sobre el total de altas registradas, el peso de las iniciales sigue estando muy por debajo de las reanudaciones (30 por 100 y 65 por 100, respectivamente), tanto en las contributivas como en las asistenciales, lo que denotaría la dificultad aún existente de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y continua. Con todo, es reseñable a este respecto el descenso de las reanudaciones de las altas en relación a 2014: del 23,8 por 100 en las contributivas y del 8,6 por 100 en las asistenciales.

La causa principal por la que se produjeron las altas en las prestaciones de tipo asistencial en 2015 fue la de no haber cotizado el tiempo mínimo suficiente para acceder a una prestación de tipo contributivo (41,3 por 100), seguida de la de haber agotado la prestación de nivel contributivo (36,1 por 100 de las altas)[185]. Se trata de un cambio respecto a años precedentes en los que la causa principal de alta en las prestaciones asistenciales era esta última. Las altas acogidas a las prestaciones asistenciales para los desempleados mayores de 55 años registraron un ligero aumento respecto al año anterior, aunque su porcentaje (6,9 por 100) se sitúa por debajo de los registrados en los primeros años de la crisis (cuadro III-25).

185. El análisis de las causas de las altas a las prestaciones contributivas se realiza en el Capítulo II de la presente edición de esta Memoria.

CUADRO III-24. MAGNITUDES BÁSICAS REGISTRADAS EN EL SEPE

Principales magnitudes	2014	2015	Var. interanual (Puntos porcentuales)
Total solicitudes	**9.075.214**	**8.062.123**	**–11,2**
Total altas (contributivas y asistenciales)	**8.229.977**	**6.967.855**	**–15,3**
Diferencia solitudes y altas	**845.237**	**1.094.268**	**29,5**
Altas contributivas	**5.357.047**	**4.301.648**	**–19,7**
Iniciales	1.483.412	1.349.841	–9,0
Reanudaciones	3.873.635	2.951.807	–23,8
Altas asistenciales	**2.872.930**	**2.666.207**	**–7,2**
Iniciales	940.142	898.678	–4,4
Reanudaciones	1.932.788	1.767.529	–8,6
Total bajas	**8.864.641**	**7.776.930**	**–12,3**
Contributivas	5.772.237	4.635.818	–19,7
Asistenciales	2.618.146	2.540.143	–3,0
Total beneficiarios	**2.542.977**	**2.224.172**	**–12,5**
Contributivo	1.059.799	838.392	–20,9
Asistencial	1.221.390	1.102.529	–9,7
Tasa de cobertura	**58,9**	**55,8**	**–3,0**

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015, y SEPE.

CUADRO III-25. ALTAS INICIALES EN PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR PRINCIPALES CAUSAS

		Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación de nivel contributivo		Mayores de 55 años		Por agotamiento de la prestación de nivel contributivo	
Años	Total	Número	% (sobre total)	Número	% (sobre total)	Número	% (sobre total)
2007	410.297	134.418	32,8	53.168	13,0	149.865	36,5
2008	572.975	191.137	33,4	64.687	11,3	233.304	40,7
2009	1.252.935	256.076	20,4	98.190	7,8	548.961	43,8
2010	1.634.331	285.351	17,5	116.454	7,1	558.873	34,2
2011	1.116.900	329.500	29,5	124.230	11,1	448.908	40,2
2012	1.072.086	315.383	29,4	119.538	11,2	487.887	45,5
2013	996.699	294.388	29,5	63.233	6,3	477.957	48,0
2014	940.142	308.357	32,8	61.052	6,5	403.905	43,0
2015	898.678	371.292	41,3	62.035	6,9	324.617	36,1

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

El sistema de protección por desempleo registró cerca de 8 millones de bajas de beneficiarios, de las cuales, algo más de la mitad, se produjeron por colocaciones en el mercado de trabajo y, cerca del 40 por 100 de las mismas, por agotamiento de la prestación (cuadro III-24). Las bajas registradas en 2015 fueron inferiores a las de 2014 (–12,3 puntos porcentuales) debido, fundamentalmente, a que descendió el número de beneficiarios que se daban de baja por agotamiento de la prestación (–22, puntos

porcentuales), si bien, apenas descendieron (–4,7 puntos porcentuales) las bajas por colocaciones (cuadro III-26).

El año 2015 arroja un descenso del 12,5 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, cuyo volumen medio anual todavía superaba los 2,2 millones de personas. El mayor descenso se produjo entre los beneficiarios de prestaciones contributivas (20,9 por 100), hasta alcanzar la cifra de 838.392. Los beneficiarios de prestaciones asistenciales también registraron un descenso, aunque menor (9,7 por 100), hasta alcanzar la cifra de 1.102.529.

Desde la perspectiva del alcance del sistema de protección por desempleo, el principal indicador con el que se cuenta es la tasa de cobertura que aporta el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que refleja el porcentaje de población desempleada que recibe protección (beneficiarios de prestaciones) sobre el total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado)[186]. En 2015 la tasa de cobertura siguió la senda de descenso iniciada ya en 2010, hasta alcanzar el 55,8 por 100, lo que supone un descenso de 3 puntos porcentuales respecto a 2014 y de 22,6 puntos respecto a 2010 (gráfico III-60). En 2015, por tanto, el sistema protegía a poco más de la mitad de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación, cuando en 2010 la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años.

Nuevo descenso de la cobertura por desempleo en 2015

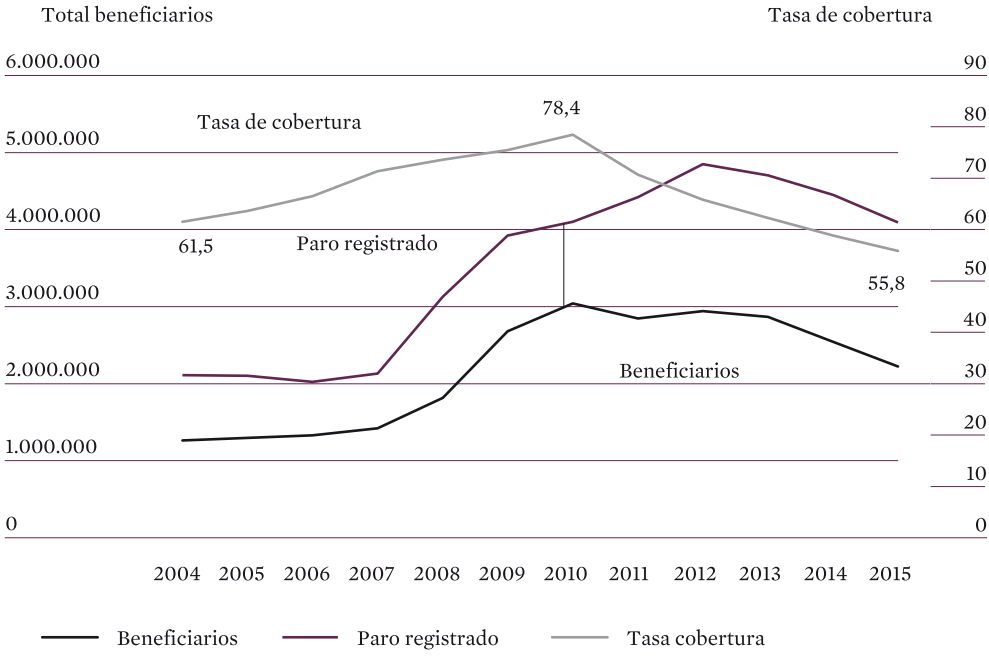
CUADRO III-26. BAJAS DE BENEFICIARIOS, POR CAUSA Y POR TIPO DE LA PRESTACIÓN, 2015

Conceptos	Total	(%) Respecto total	Variación interanual (P.P.)	Nivel contributivo	(%) Respecto total	Variación interanual (P.P.)	Nivel asistencial	(%) Respecto total	Variación interanual (P.P.)
Total	**7.776.930**	**100**	**–12,3**	**4.635.818**	**100**	**–19,7**	**2.540.143**	**100**	**–3,0**
Agotamiento prestación	2.904.100	37,3	–22,1	1.953.016	42,1	–31,1	622.988	25	–1,4
Colocación	4.063.267	52,2	–4,7	2.424.284	52,3	–8,3	1.438.705	57	–2,1
Emigración	117.058	1,5	–7,2	73.706	1,6	–9,4	36.899	1,5	–5,7
Jubilación e invalidez	76.671	1,0	–5,3	20.190	0,4	–23,5	53.750	2,1	4,0
Baja cautelar y sanción	235.455	3,0	–8,7	102.728	2,2	–5,5	108.613	4,3	–13,9
Otras causas	380.379	4,9	–6,9	61.894	1,3	–18,8	279.188	11,0	–6,8

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo*.

186. El paro registrado se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en las Oficinas públicas de empleo, excluyéndose a algunos colectivos, especificados en la Orden Ministerial de marzo de 1985, como: 1) los trabajadores ocupados, 2) los trabajadores sin disponibilidad inmediata para el trabajo o en situación incompatible con el mismo, 3) trabajadores que demandan exclusivamente un empleo de características específicas, 4) trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que están percibiéndolo o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un periodo superior a un año desde el día del nacimiento del derecho, 5) demandantes que rechazan acciones de inserción laboral adecuadas a sus características y los que tienen suspendida la demanda, en tanto permanezcan en esa situación.

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COBERTURA, EL PARO REGISTRADO Y LOS BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, 2004-2015
(En número y porcentaje. Variación respecto al año anterior)



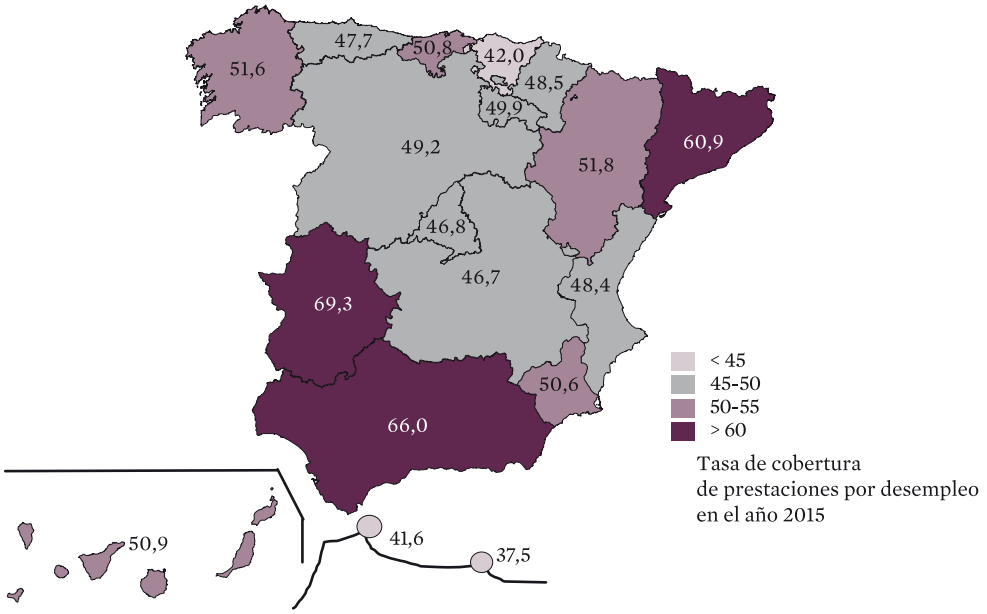
Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015 y SEPE.

Con todo, conviene tener en cuenta que la tasa de cobertura nacional encierra diferencias territoriales importantes, a pesar de que los requisitos para acceder a la protección por desempleo son comunes en todas las comunidades autónomas. Estas diferencias pueden obedecer a factores diversos, entre los que estarían los de tipo productivo, laboral, o a las características individuales y familiares de los demandantes de empleo, entre otras (gráfico III-61).

El descenso de la tasa de cobertura obedece, principalmente, a la reducción del número de beneficiarios de prestaciones iniciada en 2011 y de forma continuada desde 2013. De manera que en 2015 había 818.562 beneficiarios menos respecto a 2010. Buena parte del descenso de los beneficiarios responde, lógicamente, a la mejora del empleo. Sin embargo, el ritmo e intensidad del descenso del número de beneficiarios de prestaciones desde 2013 supera al experimentado por el número de parados registrados (cuadro III-27).

Estamos, por tanto, en una situación más halagüeña que en años precedentes, como en 2011, cuando se produjo la mayor caída de la tasa de cobertura (de 7,8 puntos porcentuales), consecuencia de una caída notable del número de beneficiarios (197.082 menos que en 2010) al tiempo que una subida de la tasa de paro registrado

GRÁFICO III-61. TASA DE COBERTURA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (a)
(Datos a diciembre de 2015)



(a) No se incluye la Comunidad de Islas Baleares por falta de datos. Para el cálculo de la tasa de cobertura se ha utilizado la fórmula del SEPE:

$$\frac{\text{Total de beneficiarios de prestaciones por desempleo}}{\text{Paro registrado SISPE con experiencia laboral}^{*} + \text{Beneficio de subsidio de eventuales agrarios}}$$

* Paro registrado SISPE con experiencia laboral = Total paro registrado SISPE – Paro registrado SISPE sin empleo anterior.

Fuente: elaboración propia a partir de las *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015, MEYSS.

CUADRO III-27. TASA DE COBERTURA, PARO REGISTRADO Y BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES

	Beneficiarios			Paro registrado			Tasa cobertura	
Años	Beneficiarios	Variación (número)	Variación %	Paro registrado	Variación (número)	Variación %	Tasa cobertura	Variación %
2004	1.262.391	2.112.715	61,5					
2005	1.295.201	32.810	2,6	2.102.937	–9778	–0,5	63,6	2,1
2006	1.330.432	35.231	2,7	2.022.873	–80064	–3,8	66,5	2,9
2007	1.421.480	91.048	6,8	2.129.547	106674	5,3	71,4	4,9
2008	1.814.632	393.152	27,7	3.128.963	999416	46,9	73,6	2,2
2009	2.681.223	866.591	47,8	3.923.603	794640	25,4	75,5	1,9
2010	3.042.734	361.511	13,5	4.100.073	176470	4,5	78,4	3,0
2011	2.845.652	–197.082	–6,5	4.422.359	322286	7,9	70,7	–7,8
2012	2.942.061	96.409	3,4	4.848.723	426364	9,6	65,8	–4,9
2013	2.865.153	–76.908	–2,6	4.701.338	–147385	–3,0	62,3	–3,6
2014	2.542.977	–322.176	–11,2	4.447.711	–253627	–5,4	58,9	–3,4
2015	2.224.172	–318.805	–12,5	4.093.508	–354203	–8,0	55,8	–3,0

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015, y SEPE.

(322.286 más respecto al año anterior). Con todo, el continuado descenso del número de beneficiarios y la todavía insuficiente reducción del paro registrado, ha derivado en 2015 al nivel de protección más bajo de los últimos años.

Además, hay que tener en cuenta que el descenso del número de beneficiarios obedece también a la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración, cuyo peso sigue siendo muy elevado (habiendo crecido de manera notable el paro de muy larga duración, como se analiza con detalle en el capítulo II de la presente edición de la Memoria) siempre que no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial (entre los que se incluirían el desempleo asistencial, la RAI, el Programa Prepara o el Programa de Activación para el Empleo). Requisitos que, como se ha venido apuntando en pasadas ediciones de la Memoria, han sido modificados en los últimos años.

Disminuye la cuantía de las prestaciones ante el progresivo descenso de las prestaciones contributivas

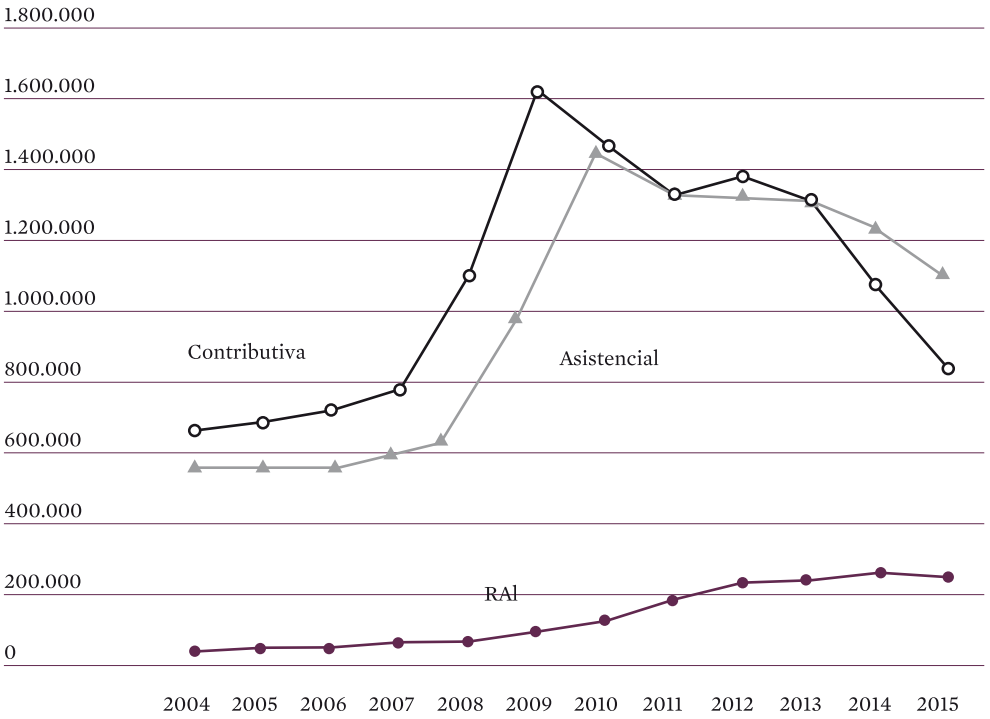
El progresivo debilitamiento del sistema de protección por desempleo se debe, asimismo, al repunte de la asistencialización derivado del aumento de las prestaciones asistenciales frente a las contributivas (gráfico III-62).

Así, aunque en términos absolutos el descenso del número de beneficiarios de prestaciones asistenciales (249.470) haya sido algo mayor que el de las contributivas (221.407), su peso en términos porcentuales ha aumentado. Del total de beneficiarios de prestaciones en 2015, el 49,6 por 100 lo eran de tipo asistencial. Esto suponía 1,6 puntos porcentuales más que en 2014 y 14 puntos porcentuales más que en 2009. También se produjo un nuevo aumento en términos porcentuales de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI) hasta alcanzar el 11 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones, lo que suponía un aumento de 0,9 puntos porcentuales respecto al año anterior y 7,7 puntos respecto a 2009. Con todo, y coincidiendo con las nuevas condiciones para el acceso a la misma introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, el número de beneficiarios de la RAI en términos absolutos viene registrando aumentos inferiores al de años precedentes, y en 2015, por primera vez, se registra un descenso de 12.319 beneficiarios menos (cuadro III-28).

Además, en 2015, en el ámbito de las prestaciones de carácter asistencial hay que tener en cuenta la entrada en vigor del Programa de Activación para el Empleo (PAE)[187], resultado del diálogo social entre los interlocutores sociales más representativos y el Gobierno. Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración (y que hayan agotado cualquier otra prestación desde hace al menos seis meses) con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo, al tiempo que ofrecer una ayuda

187. Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

GRÁFICO III-62. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2004-2015 (a)
(En medias anuales según el tipo de prestación)



(a) El dato medio anual para el año 2015 incluye los datos del programa de activación para el empleo. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios. De 2009 a 2014 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.
Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

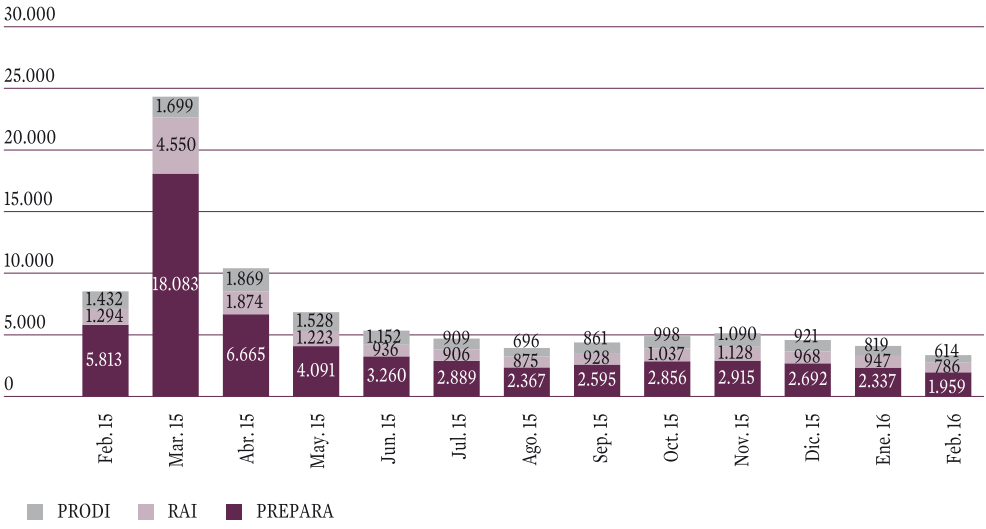
económica[188]. El balance del año, desde que el programa ha estado en vigor, arroja una cifra total de beneficiarios de más de 90.000 hasta febrero de 2016 (bastante por debajo de las previsiones iniciales que estimaban una cifra de unos 400.000 beneficiarios), de las cuales, la mayoría (62 por 100) habían agotado la prestación correspondiente del Prepara, mientras que los que habían agotado la RAI o el PRODI suponen un peso menor (del 18 por 100, respectivamente) (gráfico III-63)[189].

Frente al aumento del peso de las prestaciones asistenciales, en 2015 se registra una nueva caída de los beneficiarios de prestaciones contributivas (221.407 menos), lo que en términos porcentuales sitúa este tipo de prestación en los niveles más bajos de los últimos años, hasta alcanzar el 37,7 sobre el total de beneficiarios (cuadro III-28).

188. La cuantía de la ayuda es el 80 por 100 del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento. La duración máxima de la ayuda económica es de seis meses, si bien las acciones de inserción previstas en el programa podrán continuar realizándose con posterioridad a este plazo. Para más detalle, véase Memoria CES 2014.

189. Para un análisis más detallado del PAE y sus beneficiarios, véase capítulo II (apartado 1.2.2).

GRÁFICO III-63. BENEFICIARIOS DEL PAE, SEGÚN PRESTACIÓN AGOTADA CON ANTERIORIDAD



Fuente: MEYSS, *Evaluación del Programa Activación para el Empleo* (SEPE).

Una caída que, en buena medida se explicaría por el agotamiento de las prestaciones contributivas, sobre todo teniendo en cuenta el elevado porcentaje de población desempleada de larga duración y, por otro lado, de los menores periodos acreditados por las personas que recaen en situación de desempleo y que no contarían con el periodo mínimo para acceder a una prestación contributiva, pero sí reunirían los requisitos para optar a una asistencial, como señalan los datos relativos a las altas iniciales de carácter asistencial por este motivo, que alcanzaron la cifra de 371.300 en 2015, lo que supuso un incremento del 20,4 por 100 respecto al año anterior.

En el ámbito de las prestaciones contributivas, hay que tener en cuenta, asimismo, el descenso de las personas que, ante la ausencia o pérdida de empleo, optaron por la capitalización por desempleo. Recuérdese que la capitalización del desempleo permite cobrar en un solo pago el importe pendiente de la prestación contributiva por desempleo a aquellas personas sin trabajo interesadas en iniciar su propio negocio como autónomo o como socio trabajador de una cooperativa o una sociedad laboral. La cifra de personas que se acogieron a la capitalización en 2015 ascendió a un total de 142.753 (gráfico III-64). Esta cifra supuso un descenso de 11.719 personas respecto a 2014, y ello a pesar de las modificaciones normativas que se adoptaron en septiembre de 2015[190], que ampliaba el colectivo de beneficiarios que pueden capitalizar la totalidad de su prestación para destinarla a la inversión necesaria para el ejercicio de la actividad,

190. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y la Economía Social.

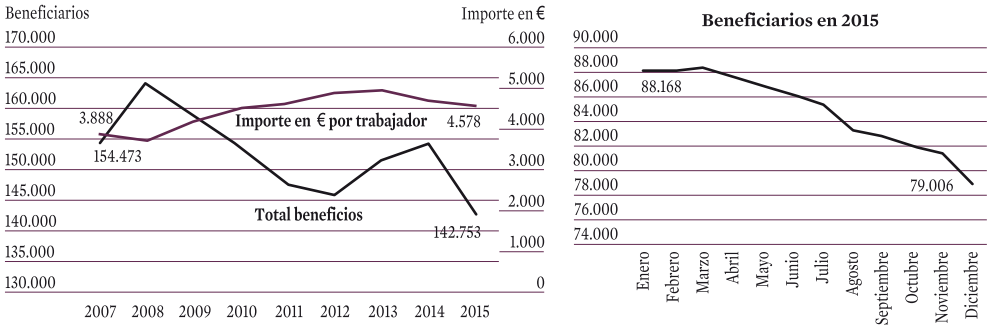
CUADRO III-28. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2004-2015

(En medias anuales según el tipo de prestación, variación respecto año anterior, en número y porcentaje)

		Prestación contributiva			Prestación asistencial			Renta activa de inserción		
Años	Beneficiarios (total)	Beneficiarios[1]	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiarios (%)	Beneficiarios[2]	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiarios (%)	Beneficiarios	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiarios (%)
2004	1.262.391	663.154	52,5	559.984	44,4	39.253	3,1			
2005	1.295.201	687.033	23.879	53,0	558.501	–1.483	43,1	49.666	10.413	3,8
2006	1.330.432	720.384	33.351	54,1	558.702	201	42,0	51.346	1.680	3,9
2007	1.421.480	780.205	59.821	54,9	575.675	16.973	40,5	65.600	14.254	4,6
2008	1.814.632	1.100.879	320.674	60,7	646.186	70.511	35,6	67.567	1.967	3,7
2009	2.681.223	1.624.792	523.913	60,6	960.888	314.702	35,8	95.543	27.976	3,6
2010	3.042.734	1.471.826	–152.966	48,4	1.445.228	484.340	47,5	125.680	30.137	4,1
2011	2.845.652	1.328.020	–143.805	46,7	1.331.316	–113.913	46,8	186.316	60.636	6,5
2012	2.942.061	1.381.261	53.241	46,9	1.327.027	–4.289	45,1	233.773	47.457	7,9
2013	2.865.153	1.310.915	–70.346	45,8	1.313.986	–13.041	45,9	240.252	6.479	8,4
2014	2.542.977	1.059.799	–251.116	41,7	1.221.390	–92.596	48,0	261.788	21.536	10,3
2015	**2.224.172**	**838.392**	**–221.407**	**37,7**	**1.102.529**	**–118.860**	**49,6**	**249.470**	**–12.319**	**11,2**

(1) El dato media anual para el año 2015 incluye los datos del Programa de activación para el empleo. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.
(2) De 2009 a 2014 incluye los datos del Programa temporal de protección por desempleo e inserción. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.
Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

GRÁFICO III-64. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA CAPITALIZACIÓN POR DESEMPLEO



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

eliminando la barrera de edad existente hasta entonces[191]. De hecho, el número de personas que se acogieron a la capitalización siguió descendiendo incluso en los meses posteriores a que la normativa entrara en vigor en octubre. Cabe destacar, asimismo, que el importe medio de las prestaciones capitalizadas en 2015 sufrió un nuevo descenso, como ya sucediera en 2014, situándose en 4.578 euros (gráfico III-64). El mayor número de beneficiarios (95 por 100) correspondió a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, alcanzado la cifra de 136.030, lo que supuso un descenso de unas 11.000 personas respecto a 2014. Las opciones minoritarias, de apenas el 2 por 100 cada una respecto al total de las capitalizaciones, fueron realizadas para convertirse en socios de sociedades laborales (3.101) o para la constitución de sociedades cooperativas (3.099); en ambos casos se registraron ligeros descensos respecto al año anterior (529 y 328 beneficiarios menos, respectivamente).

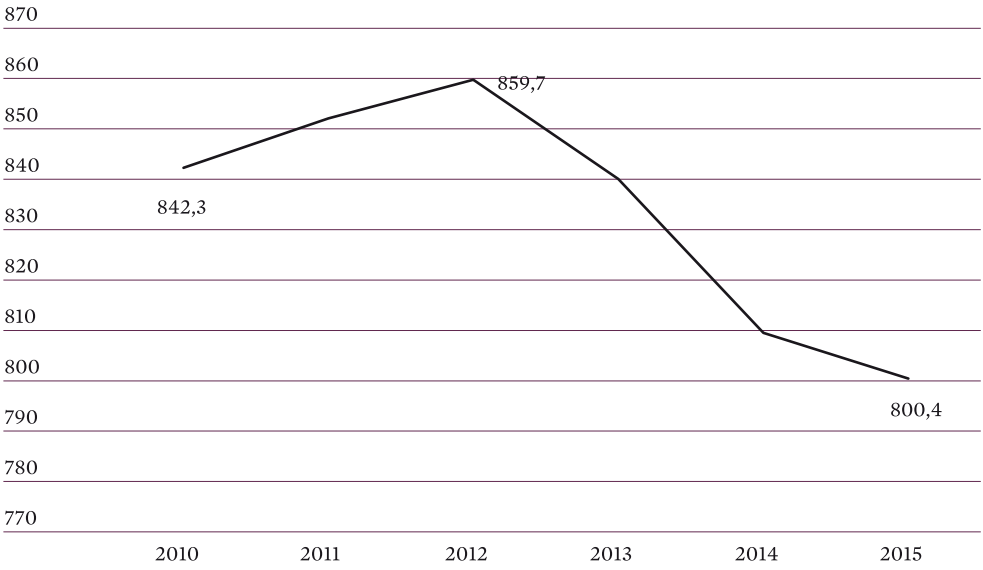
El crecimiento de la asistencialización del sistema de protección ha generado un descenso de la cuantía media de las prestaciones, dado que la cuantía de subsidios asistenciales (en torno a 425 euros) es notablemente inferior a la de las contributivas (que oscilan sobre los 800 euros). Hay que constatar, por otro lado, que en dicho descenso también ha influido la reducción de la cuantía media de las prestaciones contributivas nuevamente en 2015, siguiendo así la senda de descenso iniciada en 2012 a tenor de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012[192]. En concreto, la cuantía media ha pasado de 842 euros en 2012 a 800 euros en 2015, lo que supone una reducción porcentual del 4,9 por 100.

La evolución descendente del número de beneficiarios, junto con la reducción de la cuantía media de las prestaciones, ha dado lugar a una disminución del gasto total en

191. Hasta la citada Ley, solo estaba permitido a los varones menores de 30 años y a las mujeres de hasta 35 años.

192. El Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, modificó el porcentaje de cálculo de la prestación a partir del séptimo mes, reduciéndolo del 60 por 100 al 50 por 100.

GRÁFICO III-65. EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA MEDIA DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

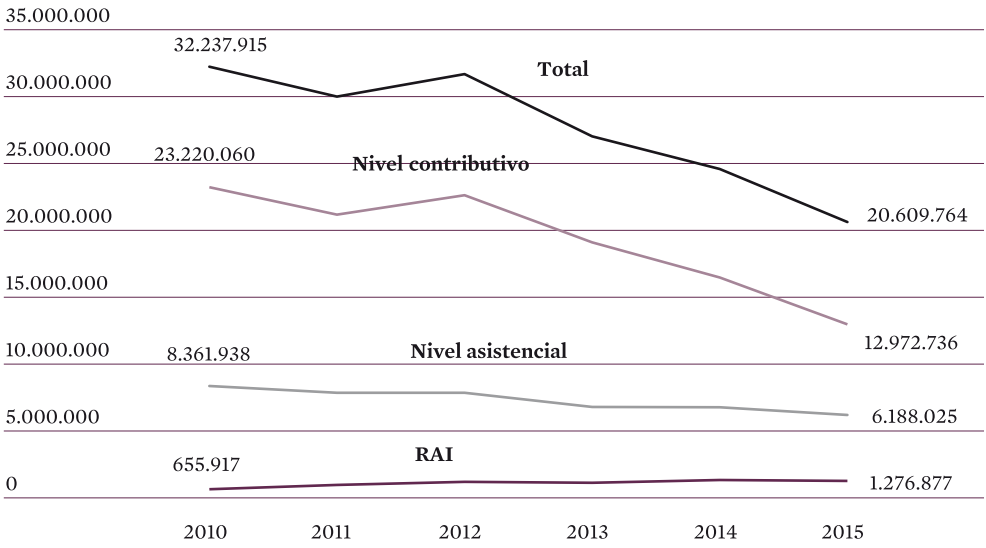
Descenso del gasto en prestaciones por desempleo

prestaciones por desempleo del 36 por 100 en el periodo comprendido entre 2010 y 2015. Este descenso del gasto proviene, fundamentalmente, de las prestaciones de nivel contributivo (44 por 100), en consonancia con la caída registrada en el número de beneficiarios de este tipo de prestación, aunque también se ha producido un descenso importante en el gasto de las prestaciones asistenciales (26 por 100). Tan solo ha aumentado, en dicho promedio, el gasto destinado a la RAI, que casi se ha duplicado en los últimos cinco años (gráfico III-66).

El año 2015 ha sido el que ha registrado el descenso más pronunciado en el último periodo (16 por 100 respecto a 2014). Ese descenso ha derivado del menor gasto en prestaciones contributivas (21 por 100 respecto a 2014, lo que supone la mayor reducción en el último lustro) y, aunque con menor intensidad, de la reducción del gasto del nivel asistencial (8,7 por 100). El gasto relativo a la RAI en 2015 también descendió (4,1 por 100), en consonancia con el descenso en el número de beneficiarios de este tipo de prestación, como se ha visto anteriormente, suponiendo un cambio notable respecto a 2014 cuando el gasto en este tipo de prestación había registrado un aumento del 17 por 100[193].

193. Para un análisis detallado del gasto en políticas de empleo en su conjunto, en el que también se analiza el gasto en prestaciones por desempleo, véase capítulo II (apartado 1.2.3) de la presente edición de esta Memoria.

GRÁFICO III-66. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2010-2015
(Por tipo de prestación)



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

Aumenta la edad media de los beneficiarios de prestaciones asistenciales

Atendiendo a las características de los beneficiarios de prestaciones, según la información que ofrece el SEPE, se observa que la prestación contributiva es percibida en mayor medida (en torno al 80 por 100 de los beneficiarios de este tipo de prestación) por los desempleados con edades comprendidas entre los 25 y 54 años. Esto es, se concentra en las edades centrales de la vida laboral de los trabajadores, mientras que su peso porcentual en las edades situadas en los extremos es mucho más reducido. Así, los más jóvenes (16-24 años) apenas representan un 3,7 por 100 sobre el total de beneficiarios, y los desempleados de mayor edad (55 años y más) en torno al 15 por 100. Este hecho estaría en consonancia con el peso relativo de cada uno de estos grupos de edad en la población activa y con su situación laboral. Así, la participación laboral de la población más joven es menor y también los periodos de cotización para acceder a prestaciones contributivas. La población de mayor edad también tiene unos niveles de participación más bajos, habiéndose reducido de manera importante en el contexto de la crisis económica[194].

Las prestaciones asistenciales muestran, en cambio, un peso mayor entre los desempleados de edades más avanzadas. Así, su mayor peso porcentual (40,7 por 100)

194. Para más detalle sobre la situación sociolaboral de las personas de mayor edad véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.*

se sitúa precisamente entre la población desempleada mayor de 55, la que tiene mayores dificultades de empleabilidad, como muestra el aumento del paro de larga duración entre este colectivo, tal como se expone en el capítulo II de esta edición de la Memoria. El peso de la población mayor en el total de las prestaciones asistenciales es superior entre los hombres que entre la mujeres (45 por 100 y 36 por 100, respectivamente), debido, fundamentalmente, a la menor participación laboral de estas.

Las diferencias por edad de los beneficiarios son visibles entre los perceptores de la RAI y los del programa de activación. Así, en consonancia con las modificaciones en los requisitos de acceso a partir de 2013 el perfil de los beneficiarios de la renta activa de inserción (RAI) ha ido cambiando, de modo que mayoritariamente concentra personas desempleadas de larga duración con edades comprendidas entre los 45 y los 55 años, que constituyen el 68,4 por 100 de los beneficiarios de este tipo de prestación, aumentando hasta el 74,2 por 100 en el caso de los hombres,

CUADRO III-29. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN, SEXO Y EDAD

	Total		Contributivo		Asistencial		RAI		Programa de activación para el empleo	
Ambos sexos	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Total	**2.134.099**	**100**	**819.013**	**100**	**1.056.533**	**100**	**233.868**	**100**	**24.685**	**100**
16 a 24 años	63.368	3,0	29.955	3,7	29.685	2,8	3.494	1,5	234	0,9
25 a 34 años	370.609	17,4	209.950	25,6	145.007	13,7	9.638	4,1	6.014	24,4
35 a 44 años	523.626	24,5	263.035	32,1	233.238	22,1	14.786	6,3	12.567	50,9
45 a 54 años	571.039	26,8	188.320	23,0	219.004	20,7	159.992	68,4	3.723	15,1
55 a 59 años	363.719	17,0	71.863	8,8	258.446	24,5	31.940	13,7	1.470	6,0
60 y más años	241.738	11,3	55.890	6,8	171.153	16,2	14.018	6,0	677	2,7
Varones	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Total	**1.087.176**	**100**	**426.391**	**100**	**538.405**	**100**	**113.674**	**100**	**8.706**	**100**
16 a 24 años	0	0,0	16.153	3,8	15.707	2,9	240	0,2	51	0,6
25 a 34 años	0	0,0	57.992	13,6	62.539	11,6	2.263	2,0	1.911	22,0
35 a 44 años	0	0,0	100.235	23,5	105.707	19,6	4.708	4,1	4.649	53,4
45 a 54 años	0	0,0	126.788	29,7	113.150	21,0	84.336	74,2	1.289	14,8
55 a 59 años	208.965	19,2	41.488	9,7	151.570	28,2	15.414	13,6	493	5,7
60 y más años	130.287	12,0	33.529	7,9	89.732	16,7	6.713	5,9	313	3,6
Mujeres	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Total	**1.046.923**	**100**	**392.622**	**100**	**518.128**	**100**	**120.194**	**100**	**15.979**	**100**
16 a 24 años	0	0,0	16.153	4,1	15.707	3,0	3.254	2,7	183	1,1
25 a 34 años	0	0,0	100.235	25,5	62.539	12,1	7.375	6,1	4.103	25,7
35 a 44 años	0	0,0	132.934	33,9	105.707	20,4	10.078	8,4	7.918	49,6
45 a 54 años	0	0,0	102.052	26,0	113.150	21,8	75.656	62,9	2.434	15,2
55 a 59 años	154.754	14,8	30.375	7,7	106.876	20,6	16.526	13,7	977	6,1
60 y más años	111.451	10,6	22.361	5,7	81.421	15,7	7.305	6,1	364	2,3

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

mientras que el porcentaje entre las mujeres es algo más bajo, el 62,9 por 100. El Programa de Activación para el Empleo, en cambio, recae, fundamentalmente, entre la población potencialmente más empleable en función de su edad. Así, el 50,9 por 100 de los beneficiarios de esta prestación tiene edades comprendidas entre los 35 y los 44 años, seguidos, aunque a cierta distancia, de la de 25 y 34 años, cuyo porcentaje es del 24,4 por 100.

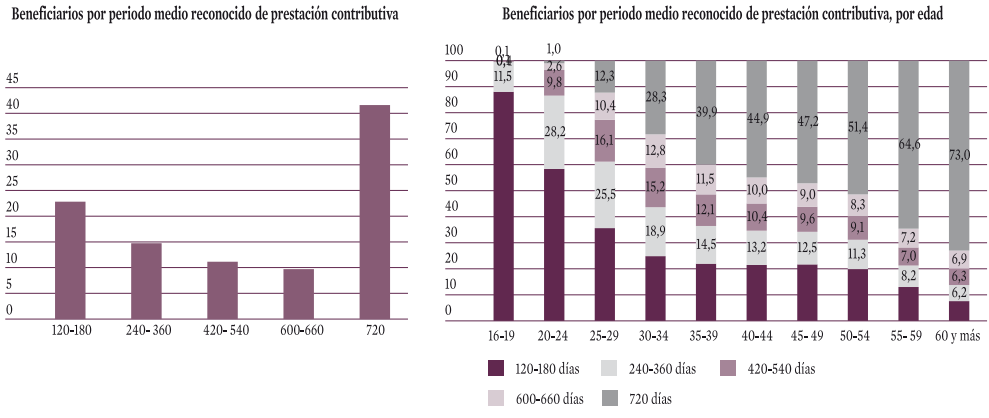
El 42 por 100 de los beneficiarios de prestaciones contributivas tiene reconocido el periodo más largo (720 días), si bien un 23 por 100 tiene derecho solo al periodo mínimo de prestación (120-180 días). Se percibe así una concentración de los periodos reconocidos más largos en los perceptores de mayor edad, en coherencia con las trayectorias laborales más largas que suelen caracterizar a este grupo de edad y, por tanto, con los periodos de derecho a la prestación que se generan (gráfico III-67).

Diferencias por edad en los periodos de derecho reconocido de la prestación contributiva

La información aportada por el SEPE permite hacer alusión a los trabajadores extranjeros, uno de los colectivos que con mayor intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis. En términos de protección por desempleo, se ha producido una reducción importante del número de perceptores de prestaciones extranjeros, representando en 2015 el 9,63 por 100 del total de los perceptores (casi 5 puntos porcentuales menos de lo que representaban en 2010) (gráfico III-68).

Nuevo descenso de los beneficiarios extranjeros, que se concentran en el nivel asistencial

GRÁFICO III-67. DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS POR PERIODO MEDIO RECONOCIDO DE PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y POR EDAD
(En porcentaje)



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* 2015.

En cifras absolutas, en 2015 el número de beneficiarios extranjeros fueron 209.595, lo que supuso un descenso de 35.000 beneficiarios respecto a 2014, de entre los cuales 93.012 fueron perceptores del nivel contributivo, 87.616 de nivel asistencial y 24.737 beneficiarios de la RAI.

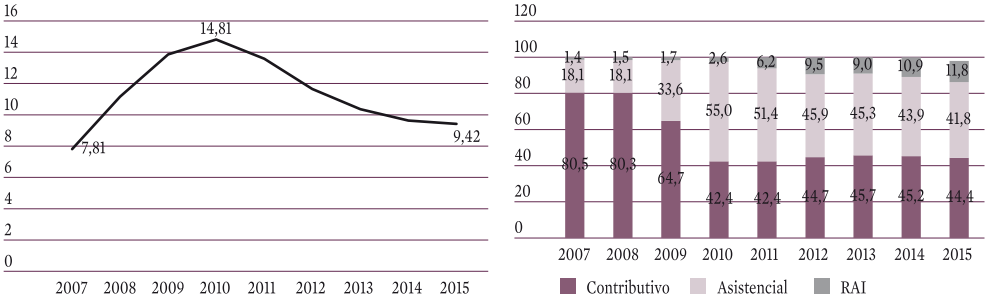
Cabe destacar, asimismo, un aumento importante del peso de las prestaciones asistenciales respecto a las contributivas en este grupo poblacional. No en vano, del total de beneficiarios de prestaciones extranjeros, el porcentaje de los que la recibían de tipo asistencial aumentó del 18,1 por 100 al 41,8 por 100 entre 2007 y 2015, mientras que los perceptores de prestaciones contributivas pasaron del 80,5 por 100 al 44,4 por 100 en el mismo periodo. También se constata un aumento notable de los que perciben la RAI, habiendo alcanzado la cifra del 11,8 por 100 sobre el total de beneficiarios extranjeros. Estos datos vienen a constatar las dificultades de empleabilidad de este colectivo y su mayor riesgo de caer en situaciones de pobreza y exclusión social (gráfico III-68).

Y es que el desempleo es uno de los principales factores de riesgo de caer en situaciones de pobreza monetaria. No en vano, el 45,1 por 100 de los desempleados se encontraba en situación de pobreza monetaria, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2014, el doble de la tasa de pobreza de la población total (22,1 por 100). Hay que tener en cuenta, además, que la pobreza entre la población desempleada ha aumentado de manera notable en los últimos años (14 puntos porcentuales más respecto a la ECV de 2009).

Aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social entre los desempleados

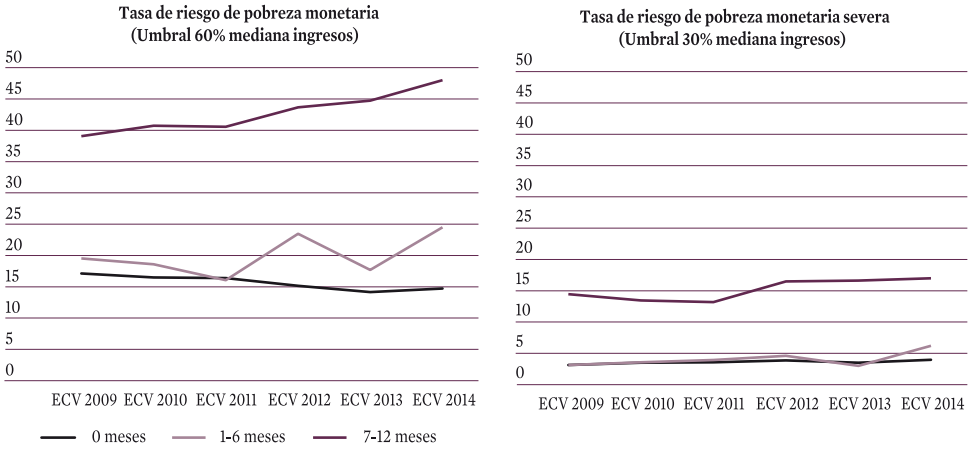
En la relación entre desempleo y pobreza intervienen de manera importante el tiempo de permanencia en el desempleo y la percepción, o no, de una prestación (gráfico III-69). Así, la tasa de riesgo de pobreza es notablemente más alta entre los parados que llevan más tiempo en esa situación y, además, ha empeorado en los últimos años, afectando al 48 por 100 entre los que llevan entre 7 y 12 meses desempleados,

GRÁFICO III-68. EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS EXTRANJEROS



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo*.

GRÁFICO III-69. TASAS DE RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR TIEMPO EN EL DESEMPLEO (a)



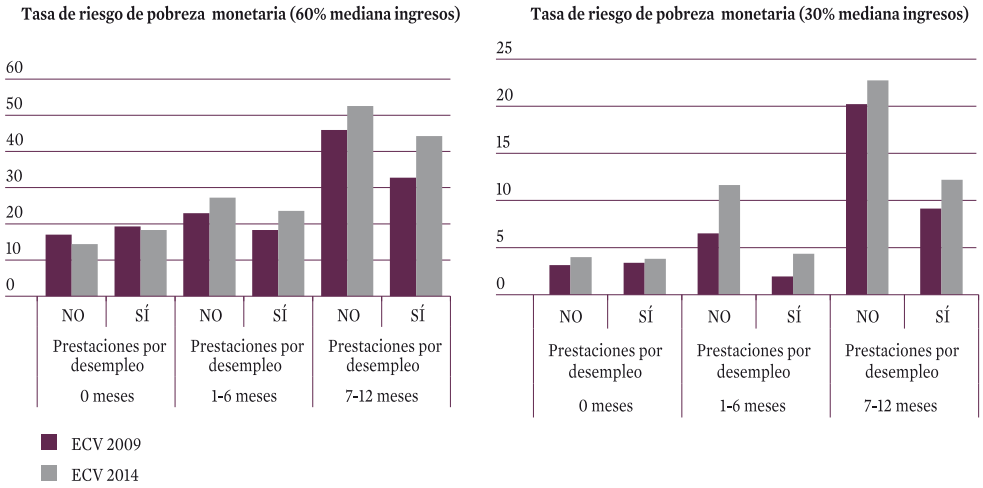
(a) Número de meses en situación de desempleo durante el periodo de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta).
Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV, INE.

frente al 15 por 100 entre los recién llegados al desempleo. La permanencia en el desempleo, además, agrava la situación de pobreza, como se desprende del hecho de que la pobreza severa afecte a cerca del 20 por 100 de los desempleados de mayor duración. La percepción de una prestación por desempleo reduce el riesgo de pobreza, si bien se constata que su capacidad ha ido disminuyendo en los últimos años (gráfico III-70).

En suma, el sistema de protección por desempleo jugó un papel importante durante los primeros años de la crisis, desde el punto de vista social de la protección, pero también económico como estabilizador automático. En los últimos años, sin embargo, y a medida que ha ido aumentando el paro de larga duración, comienza a dar señales de agotamiento, como indica el descenso continuado de la tasa de cobertura. Se trata de una tendencia que ha seguido en 2015 y que apunta a la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas de empleo, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo. En este sentido conviene destacar, por un lado, la aprobación a comienzos de 2016 de la continuidad del Programa de Recualificación para el Empleo (Prepara) en tanto la tasa de paro no baje del 18 por 100 (en lugar del 20 por 100 como estaba hasta entonces), así como la prórroga del Programa de Activación para el Empleo (hasta el 15 de abril de 2017)[195]. Asimismo, hay que reseñar el esfuerzo realizado por los interlocutores sociales para alcanzar un acuerdo con el Gobierno sobre esta cuestión en el ámbito del

195. Para más detalle sobre las políticas de empleo, véase el capítulo II de la presente edición de la Memoria (apartado 1.2.2).

GRÁFICO III-70. TASAS DE RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR TIEMPO EN EL DESEMPLEO Y POR PERCEPCIÓN O NO DE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO (a)



(a) Número de meses en situación de desempleo y percepción de la prestación durante el periodo de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta).
Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV, INE.

diálogo social. Concretamente, las tres partes estuvieron negociando durante varios meses del año 2015 con el fin de poner en marcha un Programa conjunto dirigido a mejorar la atención de los parados de larga duración. Dicho Programa fue aprobado en abril de 2016, si bien sin haber incorporado las observaciones al borrador que realizaron los interlocutores sociales a finales de 2015, así como en marzo y abril de 2016.

5.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Con el cambio de las condiciones económicas, los sistemas sanitarios europeos han tenido que enfrentarse en los últimos años a la difícil tarea de lograr el equilibrio entre el acceso universal a unos servicios sanitarios de calidad y la asunción de restricciones presupuestarias. La crisis añadió tensión en un entorno en el que la demanda de servicios tiende a crecer, porque la población envejece al tiempo que aparecen nuevos procedimientos (que a veces implican grandes costes) para abordar con mayor eficacia las patologías más prevalentes, y la oferta se ve limitada por los criterios de la sostenibilidad. En este contexto la reforma de los sistemas sanitarios para mantener el gasto en proporción al crecimiento del PIB se ha convertido en una prioridad reconocida por la Comisión Europea[196] que, en todo caso, encuentra en la innovación la clave para acometer el reto de la sostenibilidad. Y no solo en materia de tecnología

196. COM (2011) 709 final, Tercer programa plurianual de acción de la Unión Europea en el ámbito de salud para el periodo 2014-2020.

sanitaria, sino también en el campo de la organización y la estructura de la asistencia sanitaria, así como en la utilización de los recursos y la financiación de los sistemas.

Mejorar el acceso de los ciudadanos a una asistencia sanitaria segura y de calidad, fomentar la salud y prevenir enfermedades, así como proteger a los ciudadanos de los riesgos transfronterizos, constituyen el núcleo de los objetivos de la Unión Europea en salud hasta 2020. Objetivos que son indesligables de la productividad y la competitividad, toda vez que el mantenimiento de la salud y la actividad repercuten directamente en estos elementos del desarrollo socioeconómico. En este sentido, como reconoce la Comisión, el incremento de la esperanza de vida con buena salud es un requisito indispensable para poder ofrecer empleo a la mayoría de las personas de entre 20 y 64 años y evitar la jubilación anticipada por enfermedad. Además, mantener a las personas mayores de 65 años sanas y activas puede mejorar su tasa de participación en el mercado laboral y permitir importantes ahorros en los presupuestos de salud.

En España las reformas emprendidas en los últimos años sobre el conjunto del SNS, sumándose a las iniciativas de las administraciones autonómicas, han logrado reducir el gasto sanitario, lo que, sin embargo, ha podido causar efectos no deseables en algunos aspectos de la atención sanitaria (el incremento de las listas de espera es un indicador muy expresivo de la reducción de recursos). En todo caso, y a pesar de la merma de los recursos, el sistema ha seguido funcionando en todos sus niveles. En 2015, además, el ligero incremento del presupuesto sanitario ha permitido dar entrada a nuevos empleados en respuesta a las necesidades de reposición de plantilla del SNS. Asimismo, se ha podido satisfacer nuevas demandas, como la incorporación de los nuevos y costosos tratamientos para la hepatitis C. Al mismo tiempo, se han incorporado y ampliado la extensión de elementos que, como la historia clínica digital, deben mejorar la eficiencia en la gestión y la organización del conjunto del sistema.

5.7.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

La publicación en 2015 de los resultados de la última oleada de la Encuesta Europea de Salud (EES) permite realizar una aproximación a aspectos relevantes del estado de salud y la atención sanitaria recibida por la población, haciendo posible entrever la evolución de algunas dimensiones concretas en los años de crisis. Esta edición introduce, tal como reconoce el MSSSI, algunos cambios metodológicos con respecto a las anteriores, no obstante lo cual, es posible establecer comparaciones con otras ediciones en los aspectos centrales.

La gran mayoría de los españoles tiene reconocido el derecho a la asistencia sanitaria pública, pero una parte cada vez mayor de la población prefiere contar además con un seguro privado de atención a la salud. Así, de acuerdo con los datos de la serie histórica de la Encuesta Nacional de Salud y de la Encuesta Europea de la Salud, la proporción de personas con doble aseguramiento

Evolución de los tipos de aseguramiento

(público y privado) ha ido aumentando desde los primeros años 90 (5 por 100 en 1993) hasta alcanzar al 15 por 100 en 2014. El dato de la encuesta es avalado además por la evolución ascendente de los ingresos por primas de las entidades aseguradoras, así como, evidentemente, por el número de pólizas. Sin embargo, lejos de ser homogénea, la implantación del doble aseguramiento es, tal como se ha demostrado en diversos estudios, superior en la población con estudios superiores, con edades inferiores a los 65 años y de clase social alta (basada en la ocupación). Así, según los datos de la EES, la clase social relacionada con los estudios universitarios (directores y gerentes) dispone de doble seguro con una frecuencia (36 por 100) muy superior al otro extremo del continuo social, los trabajadores no cualificados (5 por 100).

En lo que concierne a la utilización de los servicios médicos, los datos muestran también una mayor proporción de entrevistados de clase social alta que han acudido a la consulta de un médico privado, un 35 por 100 frente al 4 por 100 de los entrevistados de clase inferior).

Como en toda sociedad que envejece, la prevalencia de enfermedades relacionadas con las edades avanzadas aumenta en España a medida que pasan los años. Sin

CUADRO III-30. MODALIDAD DE COBERTURA SANITARIA EN ESPAÑA SEGÚN LA CLASE SOCIAL
(Porcentajes sobre cada clase)

Conceptos	Solo pública	Solo privada	Mixta	Otras
Total	**83,84**	**0,75**	**14,86**	**0,55**
I	61,70	2,07	35,77	0,47
II	73,75	1,48	24,34	0,43
III	77,02	1,07	21,32	0,60
IV	87,32	0,52	11,77	0,38
V	91,55	0,20	7,66	0,59
VI	94,39	0,15	4,72	0,74
No consta	89,99	2,07	7,57	0,36

Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

CUADRO III-31. DEPENDENCIA FUNCIONAL DEL ÚLTIMO MÉDICO CONSULTADO, SEGÚN LA CLASE SOCIAL EN ESPAÑA

Conceptos	Sanidad pública	Sociedad médica	Consulta privada	Otros
Total	**85,97**	**5,70**	**7,87**	**0,46**
I	64,55	15,44	19,69	0,32
II	67,89	13,56	17,60	0,95
III	77,04	11,05	11,64	0,26
IV	91,54	2,62	4,82	1,01
V	93,94	1,82	3,90	0,35
VI	95,54	0,90	3,34	0,23

Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

embargo, muchos trastornos y cuadros patológicos muestran, de acuerdo con la evidencia científica, una fuerte sensibilidad a los hábitos de vida, correlacionando epidemiológicamente con ciertas variables como los ingresos o la clase social. Por eso, la presencia más o menos frecuente, en un momento determinado, de ciertos cuadros diagnosticados por facultativos, puede ayudar explicar la intensidad del esfuerzo realizado por las instituciones sanitarias en la promoción de estilos de vida saludables a través de su política de salud pública, y por los propios ciudadanos, en la toma de conciencia de su responsabilidad en el mantenimiento de un buen estado de salud. En este sentido, la publicación de la Encuesta Europea de Salud de 2015 se ha completado con la introducción de la variable clase social basada en la ocupación, aportando información acerca de las desigualdades en materia de salud, de hábitos de vida e incluso de acceso a los servicios de asistencia sanitaria en función de esa categoría sociológica[197]. La constatación de la existencia de desigualdades en estas tres dimensiones de la realidad sanitaria es tanto más preocupante cuanto que el descenso de la renta media de los hogares durante la crisis esconde un aumento considerable del número de hogares con recursos escasos.

La autopercepción del estado de salud, indicador incluido en la mayor parte de las encuestas de salud, es un buen predictor de la utilización de los servicios sanitarios, como también del padecimiento de enfermedades y de la propia esperanza de vida. En las últimas décadas este indicador se ha mantenido bastante estable, con unos valores ciertamente positivos (71 por 100 en 2014 valoraba su salud como buena o muy buena), siendo los hombres más optimistas que las mujeres a este respecto, circunstancia que guarda coherencia con la mayor frecuencia femenina de las consultas médicas, tanto de familia como de atención especializada.

No obstante la buena valoración subjetiva del estado de salud, seis de cada diez ciudadanos reconocen padecer algún problema crónico de salud (el 64 por 100 de las mujeres y el 55 de los hombres). En buena lógica la proporción aumenta con la edad, hasta alcanzar más del 90 por 100 en el colectivo mayor de 84 años. Llama la atención, en todo caso, la mayor frecuencia de malestar en la salud femenina en el amplio tramo de 25 a 64 años (diez puntos por encima de los hombres), si bien a partir de esa edad las proporciones se acercan hasta asimilarse en las edades más avanzadas.

Diferencias en salud según la posición social

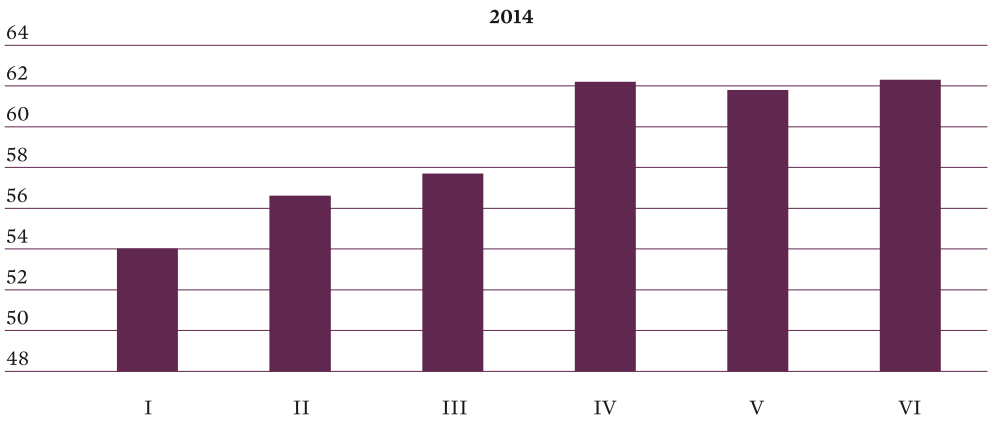
Desde ese punto de vista subjetivo (el indicador muestra los problemas percibidos por los entrevistados) la salud es muy dependiente del estatus socioeconómico, registrándose diferencias de no poca importancia entre las personas que viven en hogares sustentados por trabajadores más cualificados y las que viven en otros con menor cualificación.

197. Las categorías de clase social se han extraído de la propuesta del grupo de trabajo de determinantes de la Sociedad Española de Epidemiología, asignándose la clase social en función de la ocupación de la persona principal.

Uno de los aspectos más importantes que analizan las series de encuestas de salud es la prevalencia de trastornos o problemas de salud y factores de riesgo en la población. Entre ellos, algunos han venido mostrando una evolución histórica de aumento explicable en parte por la tendencia de envejecimiento, pero también como resultado de la extensión de ciertos hábitos que los propician, como el sedentarismo o la excesiva proporción de calorías procedente de la ingesta de alimentos de escaso valor nutricional. El MSSSI resalta el incremento de tres indicadores de riesgo para la salud por su evolución manifiestamente ascendente: la hipercolesterolemia, la hipertensión y la diabetes. Así, en las dos últimas décadas, la hipercolesterolemia diagnosticada por un médico habría pasado del 8 a 16,5 por 100, la hipertensión del 11 al 18 por 100 y la diabetes del 4 al 7 por 100, todos ellos con pequeños incrementos entre las dos últimas ediciones de la EES.

Además de estos trastornos, que constituyen factores de riesgo para la salud cardiovascular, otros problemas de salud destacan por su prevalencia superior al 5 por 100 en el conjunto de la población mayor de 15 años de edad. Así, los dolores crónicos de espalda (17 por 100 diagnósticos de problema lumbar y 15 por 100 cervical), siendo bastante frecuentes, han aumentado entre las dos últimas ediciones de la EES. También lo han hecho las cefaleas, la depresión, la ansiedad y la artrosis, entre otras. No debe descartarse entre los factores explicativos del incremento de los citados trastornos emocionales (depresión y ansiedad) la presión ejercida por el contexto socioeconómico, que en esos años (2009 a 2014) ha estado marcado por la crisis. No obstante, algunos cambios

GRÁFICO III-71. POBLACIÓN CON ALGUNA ENFERMEDAD O PROBLEMA DE SALUD CRÓNICOS SEGÚN CLASE SOCIAL EN ESPAÑA
(Porcentajes sobre cada clase)

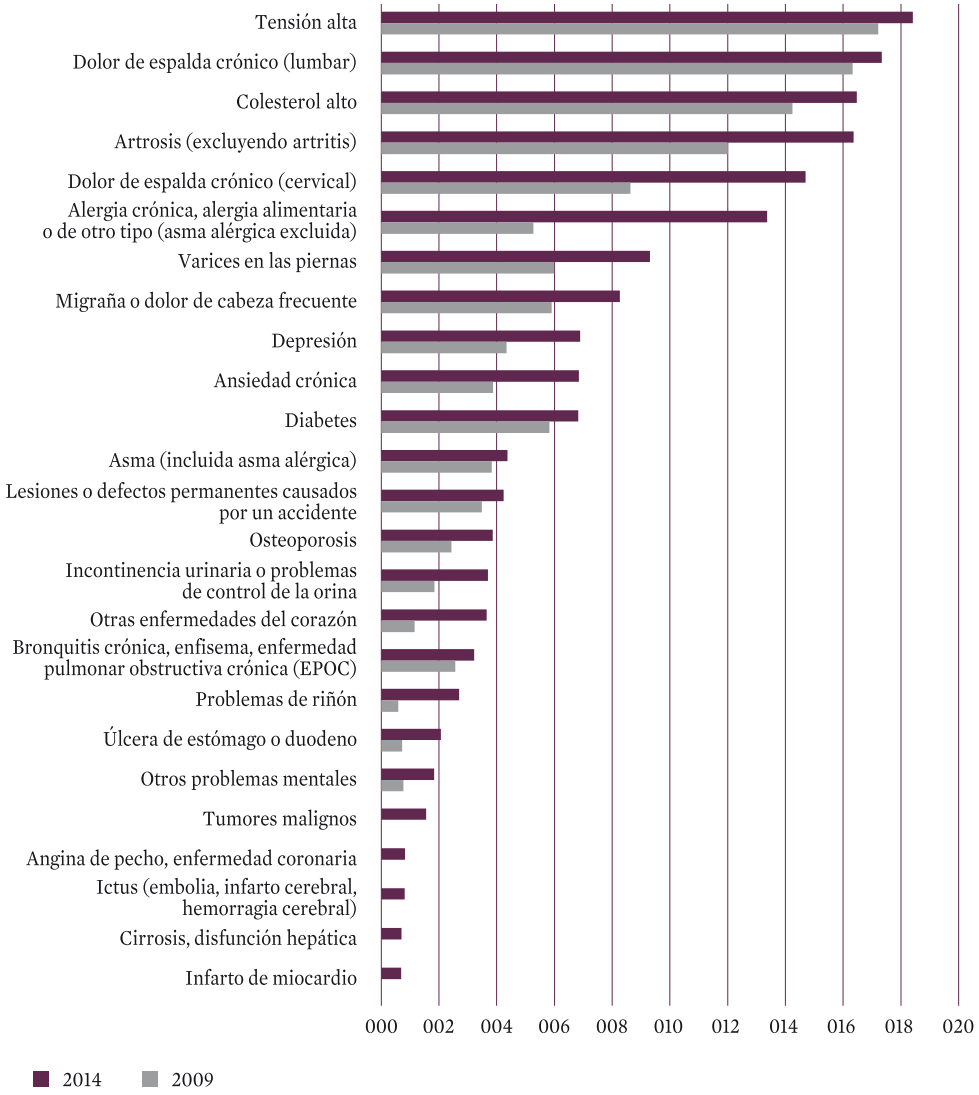


Definiciones de clase social: I Directores y gerentes de establecimientos de 10 o más asalariados y profesionales tradicionalmente asociados a licenciaturas universitarias. II Directores y gerentes de establecimientos de menos de 10 asalariados, profesionales tradicionalmente asociados a diplomaturas universitarias y otros profesionales de apoyo técnico. Deportistas y artistas. III Ocupaciones intermedias y trabajadores por cuenta propia. IV Supervisores y trabajadores en ocupaciones técnicas cualificadas. V Trabajadores cualificados del sector primario y otros trabajadores semicualificados. VI Trabajadores no cualificados.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

metodológicos, como la ampliación de la muestra a los mayores de 15 años, cuando las ediciones anteriores quedaban referidas a los mayores de 16, la inclusión de la artritis en el conjunto de la artrosis, entre otros pueden haber afectado a los resultados parcialmente.

En términos de igualdad, la salud de los españoles muestra en 2015 amplias posibilidades de mejora. No en vano, algunos de los trastornos más frecuentes se asocian

GRÁFICO III-72. PROBLEMAS O ENFERMEDADES CRÓNICAS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES DIAGNOSTICADOS POR UN MÉDICO EN ESPAÑA
(Porcentajes)



Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

de forma clara a los estatus de menor cualificación y previsiblemente de menores ingresos. Algunos ejemplos de ello son la hipertensión, la artrosis, los dolores cervical y lumbar, los trastornos emocionales, las cefaleas y, en menor medida, la hipercolesterolemia y la diabetes, más padecidos por los segmentos menos cualificados.

Al mismo tiempo, existen diferencias en los motivos por los que se consulta al médico en función del estatus, de forma que durante el mes previo a la realización de la encuesta el número de personas con estatus alto que acudió para revisiones fue superior al de quienes poseen estatus inferiores. Y a la inversa, fue más frecuente en estos últimos la consulta para diagnosticar un problema (es decir, la primera consulta), que entre los de estatus elevado. Ello puede explicarse, entre otros factores, por la distinta importancia concedida por unos y otros a la prevención como instrumento para mantener un buen estado de salud.

La asistencia sanitaria pública se configura como un elemento clave para reducir la desigualdad, redistribuyendo de manera equitativa y eficiente una parte importante de la riqueza. Pero, como se reconoce desde la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo[198], la crisis económica ha puesto a prueba el alcance de esa función: la reducción del gasto sanitario en muchos de los estados miembros de la Unión Europea ha coincidido con el incremento de las situaciones de necesidad de atención. En algunos países, como España, han aumentado las situaciones de inseguridad en las condiciones de vida derivadas de la merma de ingresos, la pérdida de empleo y de prestaciones sociales en segmentos de población numerosos, lo que se ha unido a la reducción de servicios sanitarios públicos motivada por la disminución del gasto público.

La asistencia sanitaria: algunos focos de desigualdad

CUADRO III-32. MOTIVOS DE LAS CONSULTAS MÉDICAS DEL ÚLTIMO MES, SEGÚN LA CLASE SOCIAL EN ESPAÑA
(Porcentajes sobre cada clase)

Conceptos	Diagnóstico de enfermedad o problema	Revisión	Consultas administrativas (recetas o bajas)	Otros
Total	**36,63**	**40,64**	**14,92**	**7,82**
I	29,46	46,29	13,68	10,56
II	34,28	44,30	12,85	8,57
III	36,06	40,12	15,31	8,51
IV	37,07	41,34	13,24	8,35
V	38,41	38,36	16,30	6,93
VI	39,07	39,51	14,91	6,50

Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

198. Eurofound, *Access to Healthcare in times of crisis,* 2014.

CUADRO III-33. INACCESIBILIDAD A LA ATENCIÓN SANITARIA POR MOTIVOS ECONÓMICOS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, SEGÚN LA CLASE SOCIAL EN ESPAÑA
(Porcentajes sobre cada clase)

Conceptos	Atención médica	Atención dental	Medicamento recetado	Atención salud mental
Total	**2,83**	**14,08**	**2,78**	**0,85**
I	1,08	3,83	0,56	0,46
II	1,96	7,91	0,77	0,65
III	2,02	9,83	2,06	0,64
IV	2,54	14,88	2,36	0,62
V	3,05	16,31	3,24	0,95
VI	5,50	26,09	6,07	1,56
No consta	3,48	11,01	2,77	1,05

Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

Un indicador expresivo del desajuste producido en la crisis es el de la necesidad de atención médica no satisfecha, que muestra en España valores inferiores a la media de la Unión Europea. Sin embargo, aun siendo un problema que hasta 2013 afectó a menos de un 10 por 100 de la población[199], refleja diferencias entre las personas con distintos niveles de renta. Así, en el segmento que recoge los dos primeros quintiles de ingresos la inaccesibilidad no solo es superior al resto, sino que además ha aumentado desde 2009, al contrario de lo ocurrido en los otros segmentos. La atención a la salud bucodental que, a pesar de su importancia para el mantenimiento de un buen estado de salud general, está recogida en la Cartera de Servicios del SNS de una forma muy limitada, excluye los tratamientos más habituales. Por ello, la mayor parte se realiza en el circuito privado, lo que ocasiona grandes diferencias en el acceso a la atención en función de los ingresos de los hogares. Tal como muestran los datos de Eurostat, en España se supera la media europea del indicador de falta de atención a la salud bucodental por ingresos insuficientes. Además, los datos del INE relativos a 2015 muestran grandes diferencias entre los distintos estratos sociales, de forma que en los hogares con sustentadores más cualificados la falta de asistencia por motivos económicos apenas alcanza el 4 por 100, mientras que en los menos cualificados supera el 25 por 100.

Determinantes de la salud: hábitos de vida saludables

Si las diferencias en salud en función del estatus socioeconómico no parecen relacionarse, a excepción de la salud bucodental, con las posibilidades de acceso a la atención sanitaria, los hábitos saludables pueden explicarlas en mayor medida. Según los datos de la EES de 2015, la mayor parte de las conductas consideradas poco saludables o

199. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida.*

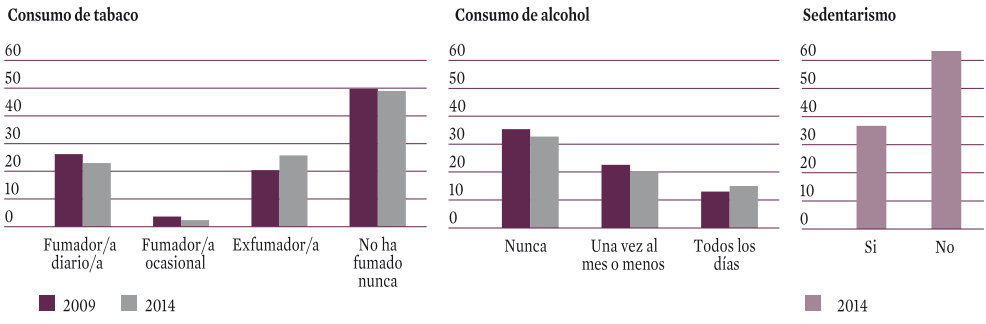
peligrosas para la salud son más frecuentes en los colectivos de estatus menos cualificados, por lo que resulta prioritario abordar medidas de prevención permeables a todos los segmentos, con especial atención a estos últimos.

En España, en la actualidad, la primera causa de muerte evitable es el consumo de tabaco, como lo era hace más de dos décadas. Sin embargo, en ese periodo el número de fumadores diarios ha ido descendiendo de manera paulatina desde el 32,4 por 100 de 1993 hasta el 23 por 100 de 2014, descenso que, aunque insuficiente, se debe fundamentalmente a la caída del número de hombres con hábito de fumar (pasó de representar el 44 por 100 al 27,6 por 100 de los varones de todas las edades). La trayectoria seguida por el colectivo de mujeres fumadoras ha sido bien distinta; hasta 1997 no dejó de aumentar su tamaño, llegando a rozar la cuarta parte de la población femenina. Y no fue hasta 2001 cuando comenzó a descender, hasta situarse en 2014 en el 18,6 por 100. El resultado es, pues, una cierta convergencia a la baja de las dos trayectorias.

En lo que concierne al consumo de bebidas alcohólicas, relacionado con un buen número de patologías potencialmente mortales, la evolución de los distintos patrones de consumo no presenta cambios muy significativos en los distintos grupos de edad. En todo caso, en la EES de 2015 se registra un leve incremento de los consumidores diarios (no se dispone de datos relativos a esta práctica en función de la clase social).

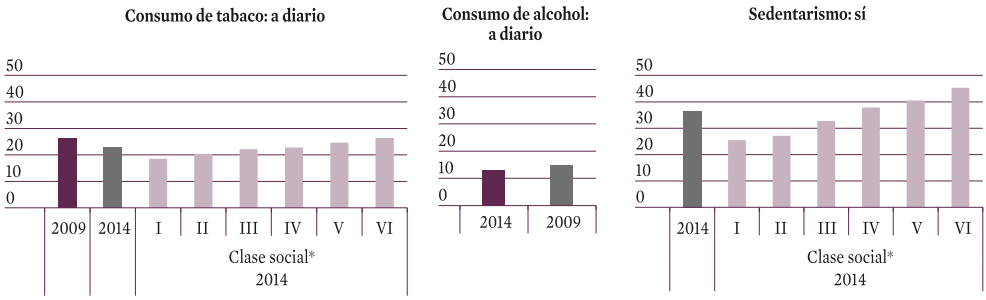
La falta de ejercicio físico se considera una conducta de riesgo para la salud, razón por la cual en los últimos años se han tomado medidas desde las administraciones para promover la actividad en todos los segmentos de edad. La actividad física es un elemento muy importante, tanto como las pautas de alimentación, para la prevención de un buen número de patologías crónicas, entre las que se encuentran varios tipos de cáncer. Por eso, el conocimiento de su práctica en todo el espectro social resulta necesario para orientar las políticas de salud pública, fomentándola en todos los colectivos. En esta línea, el Índice de Envejecimiento Activo, desarrollado para medir las potencialidades del colectivo de más edad y las deficiencias en lo concerniente a la

GRÁFICO III-73. EXTENSIÓN DE ALGUNOS HÁBITOS NO SALUDABLES EN ESPAÑA, 2009/2014
(Porcentajes sobre el total)



Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

GRÁFICO III-74. EXTENSIÓN DE ALGUNOS HÁBITOS NO SALUDABLES SEGÚN LA CLASE SOCIAL EN ESPAÑA
(Porcentajes sobre cada clase)



Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

actividad, muestra en España valores insuficientes, alejados en todo caso de los de otros países del entorno, como Francia y Reino Unido, lo que da cuenta de la necesidad de invertir más recursos en el fomento de la actividad en ese colectivo en particular.

La EES clasifica como sedentaria a la población que reconoce no hacer ejercicio y ocupar su tiempo libre de forma casi completamente sedentaria (leer, ver la televisión, etc.). Ateniéndose a esa definición, en 2014 el 36,5 por 100 de la población era sedentaria (el 42 por 100 de las mujeres y el 31 por 100 de los hombres), una proporción significativamente inferior a la registrada en la edición de 2011 y a gran distancia de 1993 (45 por 100). A pesar de la mejora de este indicador, la distancia entre hombres y mujeres se ha mantenido constante, siendo siempre favorable a ellos. Por otro lado, constituye lo que puede considerarse el paradigma de la desigualdad en los estilos de vida saludables, en tanto en cuanto que es mucho más habitual en los hogares sustentados por trabajadores poco o nada cualificados (46 por 100) que en los de mayor cualificación (24 por 100). La diferencia de más de veinte puntos entre los dos extremos del espectro social es muy superior a las observadas en otros indicadores relativos a los determinantes de la salud. Así, por ejemplo, los patrones de alimentación exhibidos por los distintos grupos revelan un mayor consumo de frutas y verduras frescas en los segmentos de más cualificación y una frecuencia más alta de consumo de refrescos azucarados, dulces y carne en los segmentos menos cualificados. Pero la distancia entre los extremos no sobrepasa los diez puntos en ningún caso.

5.7.2. Calidad y sostenibilidad del SNS

Atención primaria

Con un número total de 239.806.178 consultas en 2014, la atención primaria constituye un nivel asistencial de gran actividad en su misión de dar entrada al sistema a los

usuarios de la atención sanitaria pública. Para satisfacer una demanda creciente, determinada por los cambios tanto en el patrón de morbilidad, más orientado a los cuadros crónicos en un contexto de envejecimiento de la población, como en la exigencia de calidad, producto de la mayor formación de los usuarios, la atención primaria se benefició de un notable desarrollo durante la década pasada. Sin embargo, siendo cierto que las infraestructuras mejoraron considerablemente, es necesario avanzar en la mejora de calidad de la atención, superando la orientación al cuadro agudo, para manejar de manera eficiente la realidad de la cronicidad, lo que sin duda contribuiría a mejorar la calidad de la atención en el conjunto del SNS. En los últimos años, en todo caso, el número de consultas con los médicos de atención primaria ha ido descendiendo; en concreto, desde 2009 dicho número se ha reducido en casi un 8 por 100. En cambio, el volumen de las consultas de enfermería, a pesar de algunas reducciones puntuales recientes, muestra una tendencia de aumento, que se refleja además en el número medio de consultas por paciente y año, cercano al 3.

Atención especializada

La red hospitalaria ofreció en 2013 un total de 138.153 camas en funcionamiento, entre las que cerca del 80 por 100 eran de titularidad pública. En los últimos años el número de unidades de este equipamiento básico en la atención hospitalaria ha descendido de manera sensible, circunstancia que ha tenido su reflejo en una disminución de la tasa de camas por cada 1.000 habitantes, situada en 2013 en 2,97. Por otro lado, la apuesta por la ambulatorización, tanto en intervenciones quirúrgicas como en tratamientos y pruebas diagnósticas, está dando como resultado un incremento continuo del número de camas en hospitales de día (7.644, equivalentes a 40,14 por cada 100.000 habitantes). No obstante, la relación entre el número de camas con pernoctación y el de camas en hospitales de día debe entenderse no solo como el resultado de una tendencia de largo recorrido hacia el cambio en el patrón de atención hospitalaria, ya que los años de

CUADRO III-34. ACTIVIDAD DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

	Medicina		Enfermería	
Años	Consultas	Frecuentación general	Consultas	Frecuentación general
2007	229.533.257	5,96	106.425.037	2,77
2008	235.374.442	6,10	116.761.714	3,03
2009	259.722.735	5,56	133.464.494	2,86
2010	254.770.202	5,43	129.775.344	2,77
2011	258.771.995	5,51	131.578.011	2,80
2012	245.194.268	5,31	130.207.072	2,82
2013	243.334.798	5,30	131.716.252	2,87
2014	239.806.178	5,24	131.214.965	2,87

Fuente: MSSSI, 2016.

referencia coinciden con un periodo de bajada de los recursos en el sistema sanitario público, que ha podido afectar también a la dinámica evolutiva.

En lo que concierne a la actividad desplegada por el nivel de atención especializada, se aprecia un incremento de todas las modalidades. Así, la actividad quirúrgica en 2013 experimentó un ligerísimo repunte, que elevó la tasa de actuaciones por cada 1.000 habitantes, con un incremento paralelo de la tasa de ambulatorización. Por su parte, el número total de consultas a los médicos especialistas se incrementó en un 4 por 100 con respecto al año anterior, lo que tuvo reflejo en el aumento del número medio de vistas, que alcanza prácticamente las dos visitas por habitante al año.

Y lo mismo ocurre con la actividad diagnóstica, destacando el aumento del número de colonoscopias, que si bien es una prueba menos frecuente que otras, como la tomografía (TAC) o la resonancia magnética, está convirtiéndose en una práctica cada vez más presente, respondiendo, con toda probabilidad, a la necesidad de cribado del cáncer colorrectal, por ser una patología de alta prevalencia.

Por otro lado, desde el punto de vista de los usuarios de los servicios, es destacable la mayor frecuentación tanto de consultas de atención primaria como especializada a medida que aumenta la edad, hasta alcanzar los 54 años. A partir de ese grupo el número medio de consultas desciende y vuelve a incrementarse en el tramo de los 75 años en adelante.

CUADRO III-35. ACTIVIDAD EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA
(Varios indicadores)

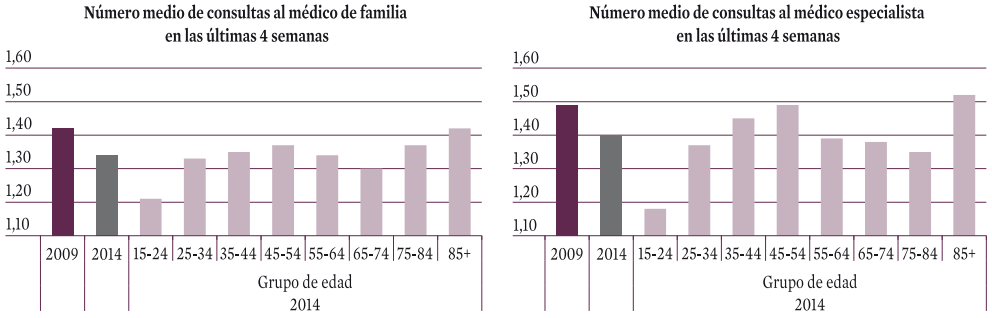
Conceptos	2010	2011	2012	2013
Actividad de hospitalización				
Camas en funcionamiento	145.207	142.640	139.994	138.153
Altas	5.239.252	5.193.086	5.166.789	5.145.075
Altas por 1.000 hab.	113,72	112,59	111,92	110,43
Estancia media	7,88	7,71	7,63	7,57
Actividad quirúrgica				
Intervenciones con ingreso	2.158.304	2.164.095	2.097.161	2.113.636
Frecuentación: intervenciones por 1.000 hab.	101,03	102,79	102,71	105,54
Tasa de ambulatorización: % intervenciones CMA	38,14	38,89	40,80	41,88
Actividad en consultas				
Consultas totales	85.561.709	87.749.707	88.636.508	92.167.520
Frecuentación: Núm. consultas por 1.000 hab.	1.857,10	1.902,43	1.920,07	1.978,19
Actividad diagnóstica				
Angiografía digital	127.767	132.732	135.882	136.763
Mamografía por 1.000 hab.	37,99	40,56	42,40	43,72
Resonancia magnética por 1.000 hab.	48,25	50,67	50,96	54,69
TAC por 1.000 hab.	83,13	85,76	87,97	92,45
Colonoscopias por 1.000 hab.	0	0,80	13,15	14,36

Fuente: MSSSI, 2016.

Nuevo aumento de las listas de espera

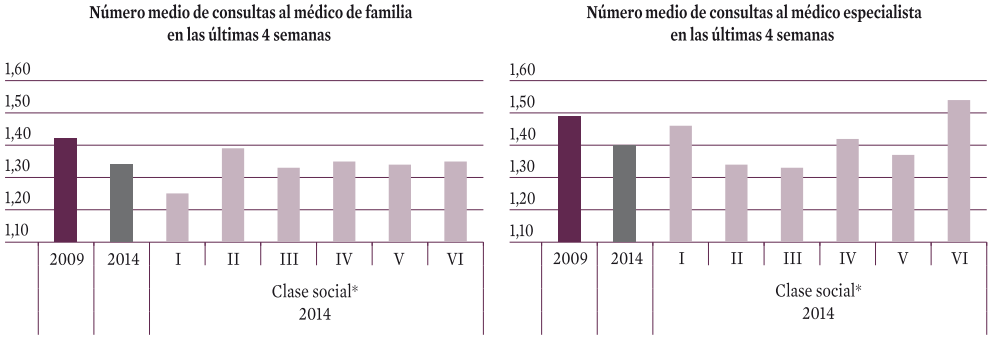
Uno de los retos a los que se enfrenta el nivel de atención especializada del SNS es la reducción de las listas de espera para recibir atención quirúrgica, que en 2015 volvieron a sufrir un incremento, tanto en el número de pacientes afectados como en el tiempo medio de espera. Si bien es un problema estructural en muchos sistemas públicos de atención a la salud, no debe descartarse que en España el incremento reciente del número de pacientes que no ha podido ser operados, viéndose obligados a esperar, pueda responder también a las circunstancias económicas desfavorables, a la bajada de los recursos dedicados a este elemento fundamental de la protección social. En este sentido, debe recordarse que la mayoría de los españoles

GRÁFICO III-75. FRECUENTACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS EN ESPAÑA SEGÚN LA EDAD
(Porcentajes sobre cada clase)



Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

GRÁFICO III-76. FRECUENTACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS SEGÚN LA CLASE SOCIAL EN ESPAÑA
(Porcentajes sobre cada clase)



Definición de clase social: ver nota del primer gráfico del epígrafe.
Fuente: MSSSI, *Encuesta Europea de Salud,* 2015.

cree que las listas de espera han empeorado y que las administraciones no toman medidas para mejorar la situación[200].

Nuevo Registro de Actividad de Atención Especializada

En febrero de 2015 se aprobó una nueva norma para la regulación del registro de la actividad en este nivel de atención (Real Decreto 69/2015, de 6 de febrero, por el que se regula el Registro de Actividad de Atención Sanitaria Especializada).

Mediante este instrumento se homogeneiza por primera vez toda actividad del sector hospitalario, de hospitalización y ambulatorio, público y privado. Previsiblemente redundará en una mejora de los análisis sobre calidad de la atención sanitaria en el nivel de asistencia especializada hospitalaria y de la seguridad de los pacientes. Al mismo tiempo, el nuevo instrumento permitirá aproximaciones más precisas al estudio de los resultados sobre el consumo de recursos y de los costes de los procesos. Al mismo tiempo, las administraciones sanitarias de las comunidades autónomas dispondrán de datos sobre el flujo de pacientes entre unos y otros territorios. En definitiva, el nuevo registro está llamado a convertirse en la principal fuente de datos para el estudio epidemiológico y de servicios sanitarios, como de resultados en salud.

RECUADRO III-12. CALENDARIO DE APLICACIÓN DEL NUEVO REGISTRO DE ACTIVIDAD DE ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA

Plazos para la puesta en marcha del registro

2016: Hospitales de agudos de centros públicos y privados: hospitalización y cirugía ambulatoria.

2017: Hospitalización en todos los centros hospitalarios.

2018: Procedimientos ambulatorios de alta complejidad de hospital de día médico, de hospitalización a domicilio, y de urgencias en centros públicos.

2019: Datos de centros ambulatorios especializados públicos, excepto urgencias.

2020: Procedimientos ambulatorios de alta complejidad y hospital de día.

El registro incorporará además de algunos datos básicos de los pacientes, como el sexo, la edad y la nacionalidad, otros como las circunstancias de la atención, diagnóstico principal, días de estancia, procedimientos realizados, centro sanitario, entre otros.

Fuente: Real Decreto 69/2015.

200. CIS, *Barómetro sanitario,* 2014.

CUADRO III-36. LISTA DE ESPERA QUIRÚRGICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Años	Pacientes en espera estructural	Pacientes por 1000 hab.	Porcentaje más de 6 meses	Tiempo medio de espera
2009	372.468	9,3	5,5	67
2010	392.072	10,0	5,4	65
2011	459.885	11,7	10,0	73
2012	571.395	13,0	16,5	100
2013	559.335	12,3	14,0	98
2014	511.923	11,4	9,3	87
2015	549.424	12,3	10,6	89

Fuente: MSSSI, *Sistema de información sobre listas de espera,* 2016.

Atención farmacéutica

Uno de los aspectos que quedaron pendientes de regulación tras la aprobación de la Ley 28/2009, de modificación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, fue la cuestión de la prescripción de medicamentos por parte de los profesionales de la enfermería. La Ley de 2006 reconocía a los médicos y odontólogos como los únicos profesionales sanitarios con facultad para ordenar la prescripción de medicamentos, pero la modificación operada en 2009 introducía importantes elementos para abordar la prescripción enfermera: las responsabilidades de la práctica enfermera, las responsabilidades de las matronas y la regulación de la dispensación de medicamentos. Pues bien, tras varios años de consultas y negociaciones de los diversos agentes implicados en esta práctica de atención sanitaria, la norma finalmente aprobada reconoce a los enfermeros la capacidad para indicar, usar y autorizar la dispensación de medicamentos no sujetos a prescripción médica y de productos sanitarios de uso humano, de forma autónoma, mediante una orden de dispensación. Sin embargo, la autorización para dispensar medicamentos sujetos a prescripción médica queda limitada por el diagnóstico, la prescripción y el protocolo de práctica clínica determinado por un facultativo.

Nueva regulación de la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos

Esta condición, regulada en el artículo tres del Real Decreto 954/2015[201] ha sido motivo de desacuerdo en el sector del personal de enfermería, que venía reclamando una mayor autonomía para recetar y administrar medicamentos y, en todo caso, el reconocimiento legal a la práctica habitual de la utilización de medicamentos y productos sanitarios en su labor profesional cotidiana. Por su parte, el sector de los

201. Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

facultativos defiende la limitación de la prescripción enfermera, entendiendo que la atención integral que implica el control de todo el proceso de cuidado de los pacientes, requiere de la sujeción al criterio exclusivo del facultativo.

En todo caso, en los primeros meses de 2016 varias comunidades autónomas han interpuesto recursos ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional por estar en desacuerdo con los términos en los que queda regulada en el artículo tres la capacidad prescriptora de los profesionales de la enfermería, así como por un posible conflicto entre las competencias de la AGE y las administraciones autonómicas.

RECUADRO III-13. NOVEDADES RECOGIDAS EN EL REAL DECRETO DE INDICACIÓN, USO Y AUTORIZACIÓN DE DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS

Objeto: regular, en el marco de los principios de la atención integral de salud y para la continuidad asistencial, y de conformidad con lo previsto en el artículo 79 del texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2015, de 24 de julio, en relación con los artículos 7 y 9.1 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias:

a) Las actuaciones de los enfermeros en materia de indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano, relacionados con su ejercicio profesional.

b) La elaboración y validación de los protocolos y guías de práctica clínica y asistencial para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos sujetos a prescripción médica por parte de los enfermeros.

c) El procedimiento de acreditación del enfermero, tanto del responsable de cuidados generales como del responsable de cuidados especializados, como requisito previo y necesario para el pleno desarrollo de las actuaciones referidas en los artículos 2 y 3.

Las disposiciones de este Real Decreto se aplicarán tanto si las actividades se desarrollan en los servicios sanitarios públicos como si se desarrollan en el ámbito de la sanidad privada.

- Indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos no sujetos a prescripción médica y de productos sanitarios de uso humano. Los enfermeros podrán indicar, usar y autorizar la dispensación de medicamentos no sujetos a prescripción médica y de productos sanitarios de uso humano, de forma autónoma, mediante una orden de dispensación.
- Los enfermeros podrán indicar, usar y autorizar la dispensación de medicamentos sujetos a prescripción médica, mediante la correspondiente orden de dispensación.

RECUADRO III-13. NOVEDADES RECOGIDAS EN EL REAL DECRETO DE INDICACIÓN, USO Y AUTORIZACIÓN DE DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS *(continuación)*

Para el desarrollo de estas actuaciones, tanto el enfermero responsable de cuidados generales como el enfermero responsable de cuidados especializados deberán ser titulares de la correspondiente acreditación emitida por la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad conforme a lo establecido en este Real Decreto.

Para que puedan llevar a cabo las actuaciones contempladas respecto de los medicamentos sujetos a prescripción médica, será necesario que el correspondiente profesional prescriptor haya determinado previamente el diagnóstico, la prescripción y el protocolo o guía de práctica clínica y asistencial a seguir.

La elaboración de los protocolos y guías de práctica clínica y asistencial se efectuará en el seno de la Comisión Permanente de Farmacia del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Fuente: Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

Salud pública

Uno de los asuntos que más interés ha suscitado desde el punto de vista de la salud pública en 2015 ha sido la posibilidad de tratar a los enfermos de hepatitis C de manera eficaz con los nuevos tratamientos aparecidos en el mercado en 2014. Los nuevos fármacos antivirales contra la hepatitis C, más eficaces, seguros y mejor tolerados que los tratamientos precedentes, permiten vislumbrar un cambio radical en el abordaje actual de la enfermedad, tal como se reconoce desde el MSSSI. En ese sentido, la utilización de los antivirales de acción directa simplifica el tratamiento, reduce considerablemente las necesidades de seguimiento, aumenta las tasas de curación de la infección y retrasa la aparición de las complicaciones tardías y severas de la enfermedad. No es una cuestión menor, porque se trata de una enfermedad que afecta a millones de personas en el mundo. En concreto, la infección por el virus de la hepatitis C (VHC) es padecida por más de 185 millones de personas en el mundo, según los datos más actualizados de la OMS, siendo mayor su prevalencia en algunas zonas: Asia Central y del Este, y en el Norte de África-Oriente Medio, con cifras del 3,8 por 100, 3,7 por 100 y 3,6 por 100, respectivamente. Y la incidencia anual estimada es de 3 a 4 millones de casos nuevos, con una mortalidad anual por enfermedades hepáticas relacionadas con la infección estimada en 350.000 personas al año. En Europa, en 2012, fueron notificados 30.607 casos de hepatitis C en 27 países miembros de la Unión Europea, lo que representa una tasa de notificación de 7,8 casos/100.000 habitantes.

De acuerdo con los datos recogidos en el Plan de abordaje, en España la prevalencia de anticuerpos en adultos se estima en un 1,7 por 100 (688.000 adultos), y la prevalencia de viremia en adultos en el 1,2 por 100 (472.000 adultos). Existen dos picos de prevalencia según la edad, el primero afecta a personas nacidas entre 1956-1971, que podría estar relacionado con el uso de drogas por vía parenteral y el segundo, relacionado con tratamientos médicos que incluyen el empleo de jeringuillas de vidrio o transfusiones, afectando a los nacidos antes de 1946. Aproximadamente la mitad de los infectados (cerca de 52.000) han sido diagnosticados con una afección hepática significativa, por lo que constituyen el segmento prioritario para recibir los nuevos tratamientos, de gran eficacia y alto coste.

El Plan Estratégico para el Abordaje de la Hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud, aprobado en marzo de 2015, tiene como objetivo disminuir la morbimortalidad causada por el virus de la hepatitis C (VHC) en la población española, abordando la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento de los pacientes, e incluye un informe sobre las condiciones de financiación de los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la hepatitis C crónica en el SNS.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES ASPECTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL ABORDAJE DE LA HEPATITIS C

Líneas estratégicas del Plan de abordaje de la hepatitis C

1. Cuantificar la magnitud del problema, describir las características epidemiológicas de los pacientes con infección por virus de la hepatitis C y establecer las medidas de prevención.
2. Definir los criterios científico-clínicos que permitan establecer la adecuada estrategia terapéutica considerando el uso de antivirales de acción directa para el tratamiento de la hepatitis C en el ámbito del Sistema Nacional de Salud.
3. Establecer los mecanismos de coordinación para la adecuada implementación de la Estrategia para el abordaje de la hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud.
4. Fomentar el avance en el conocimiento de la prevención, diagnóstico y tratamiento de la hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud a través de actuaciones específicas en el área de la I+D+i.

Informe de las condiciones de financiación de los nuevos antivirales

Techo máximo de gasto conjunto. 786 millones de euros para tratar 51.900 pacientes con los tres medicamentos (HARVONI y VIEKIRAX-EXVIERA) para todo el SNS, incluidas las mutualidades (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) y Sanidad Penitenciaria, durante el total de los tres años siguientes a la fecha de inclusión en la financiación.

Cualquiera de los dos aspectos es finalista y en el momento de alcanzar el techo o el tratamiento de ese número de pacientes se volverá a negociar con los laboratorios titulares.

RECUADRO III-14. PRINCIPALES ASPECTOS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL ABORDAJE DE LA HEPATITIS C *(continuación)*

Gasto máximo por paciente *(capping)*. Los costes de tratamiento se establecen con un límite máximo que corresponde, independientemente de la duración real del tratamiento, con un periodo de tres meses.

Acuerdo precio-volumen a escala nacional por paciente; un acuerdo para el medicamento Harvoni y otro para Viekirax-Exviera.

Se fija un coste máximo por paciente variable según tramos, que expresan número de pacientes que inician tratamiento, y medicamentos. A medida que aumenta el número de los pacientes tratados y se van pasando los tramos, el coste del tratamiento va disminuyendo.

Apoyo financiero por el Ministerio de Hacienda. Mecanismos establecidos para dotar a las comunidades autónomas de un apoyo financiero para facilitar el tratamiento de los pacientes con hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud, con los medicamentos actualmente financiados (proyectar a 10 años las cantidades económicas comprometidas en estos medicamentos y carencia de dos años en la devolución del principal).

La atención de las facturas que emitan los laboratorios titulares por los medicamentos suministrados a las distintas comunidades autónomas para el tratamiento de la hepatitis C crónica, contarán con las facilidades de los diferentes mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado, en función de cada comunidad autónoma: Fondo de liquidez autonómica, Compartimento de facilidad financiera, Mecanismos específicos en el caso de no poderse acoger a los dos anteriores.

Fuente: MSSSI, *Plan Estratégico de Abordaje de la Hepatitis C en el SNS,* 2015.

El Plan Estratégico, que prevé el tratamiento de la población diagnosticada con afectación más grave, cuenta con un presupuesto de 786 millones de euros para abordar dicha tarea en los próximos tres años en todas las comunidades autónomas, evitando así desigualdades en el acceso.

5.7.3. Gasto y financiación

Según los datos de Eurostat, el gasto sanitario público en España implicó en 2014 una proporción equivalente al 6,1 por 100 de su PIB, lo que situó al país 1,1 puntos por debajo de la media de la Unión Europea. Si se toma como referencia a los estados más próximos geográficamente, las diferencias son mayores; Francia (8,2 por 100), Reino Unido (7,6 por 100), Alemania (7,2 por 100) e Italia (7,2 por 100). Y la distancia aumenta cuando se toma como referencia a los países escandinavos.

Los datos aportados por el MSSSI a través de la Estadística del Gasto Sanitario Público, que ofrecen información detallada sobre la evolución de los recursos destinados a la protección de la salud, muestran un descenso continuo del gasto sanitario público en los últimos cuatro años de la serie, que alcanza hasta 2013. Con una cantidad

total de 61.709.827.000 euros, esta partida experimentó un descenso del 3,8 por 100 con respecto a 2012, año en el que la caída registrada había alcanzado un 5,7 por 100 sobre el ejercicio anterior. En efecto, si a partir de 2012[202] se han abordado importantes reformas en el Sistema Nacional de Salud con el objetivo de incrementar la eficiencia de costes en el sector, algunos años antes las administraciones autonómicas habían emprendido ya sus ajustes presupuestarios en respuesta a la difícil situación económica iniciada en la década pasada. Ello supuso un cambio de tendencia en el gasto sanitario, que durante los años precedentes no había dejado de incrementarse, acercándose paulatinamente a las cifras registradas en el resto de los países de la Unión Europea.

La composición del gasto no ha sido inmune a la reducción del conjunto, porque no todas las partidas se han modificado de la misma manera. En este sentido, como ya se apreció en ediciones anteriores de esta Memoria, los servicios especializados y hospitalarios se consolidan como gasto principal al implicar los mayores gastos unitarios (infraestructuras, tecnologías, etc.) en un sistema básicamente asistencial. Esta partida, que concentra el 60 por 100 del gasto sanitario, ha sufrido reducciones desde 2010, pero de una magnitud muy inferior a las de otras (–3,8 por 100 entre 2012 y 2013).

Por su parte, los servicios primarios de salud, que implican un 14,8 por 100 del gasto sanitario público, han soportado reducciones proporcionalmente superiores en los últimos años, siendo la operada en 2013 (–3,8 por 100) inferior a la del ejercicio previo.

El gasto en farmacia, que constituye la segunda partida en importancia en el conjunto del gasto del SNS, ha visto reducir su peso en la estructura merced a la política de racionalización del gasto farmacéutico. Desde 2010 ha descendido en más de un 20 por 100, lo que ha supuesto que pase de representar un 19 a un 17 por 100 del total.

CUADRO III-37. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2002-2013
(Miles de euros)

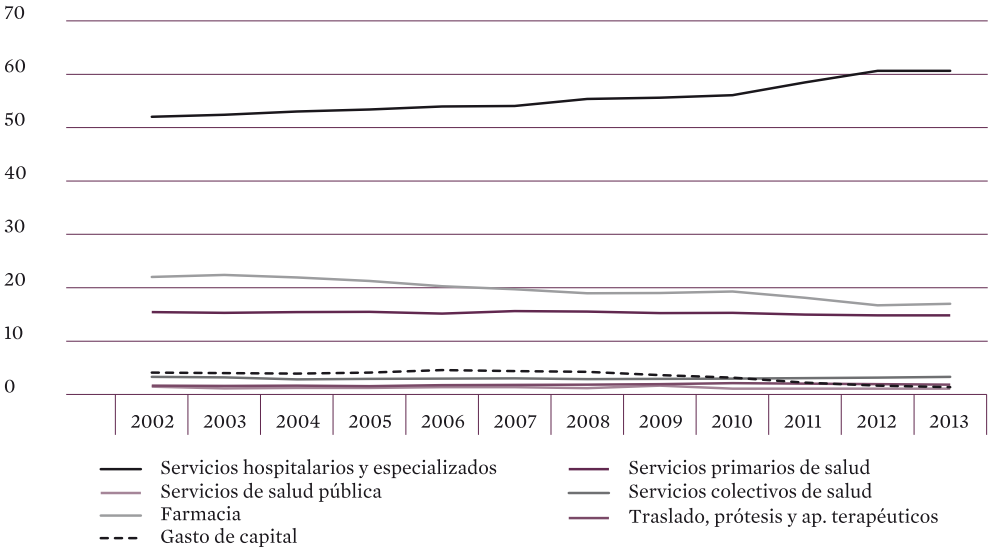
Año	Gasto total	Variación interanual
2002	38.563.045	
2003	42.956.889	11,39
2004	46.348.681	7,90
2005	50.586.839	9,14
2006	55.683.290	10,07
2007	60.310.152	8,31
2008	66.857.644	10,86
2009	70.579.416	5,57
2010	69.417.368	–1,65
2011	68.049.972	–1,97
2012	64.152.775	–5,73
2013	61.709.827	–3,81

Fuente: MSSSI, 2016.

202. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad de Sistema Nacional de Salud.

GRÁFICO III-77. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO

(Porcentajes)



Fuente: MSSSI, 2016.

CUADRO III-38. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO SANITARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades autónomas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 %	2015 Presupuesto/ habitante	2016
Todas las CCAA	**8,01**	**4,23**	**1,46**	**–4,03**	**–1,51**	**–5,89**	**–0,21**	**1,82**	**1.232,60**	**3,80**
Andalucía	9,56	2,73	0,01	–4,56	0,44	–10,03	–3,19	3,09	1.007,11	4,35
Aragón	6,78	7,58	1,51	–3,07	0,41	–12,73	–0,93	–0,30	1.214,43	12,61
Asturias	2,22	13,93	5,19	–5,38	0,00	–4,23	–0,07	0,77	1.423,53	1,80
Baleares	10,18	5,03	–6,46	0,00	3,92	–3,95	1,77	10,30	1.193,40	5,62
Canarias	11,15	4,51	–2,49	–11,06	2,56	–1,07	1,15	0,99	1.253,81	0,37
Cantabria	4,64	5,14	0,30	–8,36	3,33	2,58	1,75	0,27	1.348,00	2,15
Castilla y León	9,36	2,26	3,22	–1,62	–0,92	–5,34	–1,43	2,36	1.325,10	1,00
Castilla-La Mancha	9,47	8,29	2,31	–3,58	–7,37	–6,27	–2,17	1,38	1.176,77	0,00
Cataluña	5,48	2,91	4,90	–6,95	–4,78	–5,35	–0,01	2,13	1.127,71	0,00
Valencia	7,18	3,74	1,07	–3,58	–0,41	–9,62	8,27	2,20	1.102,86	7,58
Extremadura	9,60	7,36	–1,36	–7,21	–3,73	–13,38	1,02	6,04	1.284,98	0,00
Galicia	7,40	3,52	–1,02	–4,87	–0,46	–3,16	–3,43	–10,37	1.083,27	18,71
Madrid	6,97	2,43	–0,58	0,75	0,53	–0,85	–1,84	4,46	1.132,90	2,16
Murcia	12,37	4,99	7,08	1,95	–10,87	–13,11	3,59	1,55	1.123,45	5,94
Navarra	8,17	3,86	8,80	–1,50	–5,90	–6,34	4,26	4,52	1.457,41	5,89
País Vasco	11,70	8,52	2,36	–3,42	–0,47	0,26	–1,76	0,94	1.584,73	0,80
La Rioja	–3,09	0,47	2,38	–6,09	–5,27	–5,11	1,05	0,68	1.114,74	3,52

Fuente: MSSSI, 2016.

Si se toma la información relativa a los presupuestos para la atención sanitaria pública que ofrece el MSSSI, se observa una evolución positiva del importe medio por habitante, que en 2015 se sitúa en los 1.232 euros, un 1,82 por 100 más que en 2014 y con una previsión de incremento de 3,8 para 2016. Este aumento marcaría una ruptura con el periodo de descenso que se registró en los años precedentes, que con mayor o menor intensidad supusieron una reducción de los recursos destinados a la protección de la salud en todas las comunidades autónomas. El País Vasco, Navarra y Asturias fueron las comunidades con presupuestos más generosos, en tanto que Andalucía, Valencia y La Rioja presupuestaron cantidades inferiores a la media nacional.

Incremento del gasto público en farmacia

En 2015 se registró un ligero incremento del gasto público en farmacia a través de recetas. Así, los casi 9.534 millones de euros gastados en productos farmacéuticos supusieron un aumento de 1,8 por 100 sobre el ejercicio anterior, lo que respondió en su mayor parte al incremento del número de recetas (1,5 por 100 sobre 2014), pero también a un leve aumento del importe medio de las recetas (0,3 por 100).

CUADRO III-39. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2015, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	Gasto farmacéutico a través de receta (€)		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
Comunidades autónomas	2015	Increm. % 15/14	2015	Increm. % 15/14	2015	Increm. % 15/14
Andalucía	1.652.442.779	0,94	166.561.292	1,40	9,92	–0,46
Aragón	297.120.716	1,86	27.073.254	1,75	10,97	0,10
Asturias	257.505.642	1,83	21.512.658	–2,89	11,97	4,86
Baleares	182.650.733	1,87	16.942.063	1,18	10,78	0,68
Cantabria	131.050.829	6,05	10.847.464	2,21	12,08	3,76
Castilla-La Mancha	455.169.232	0,87	42.353.576	1,24	10,75	–0,37
Castilla-León	552.489.216	2,07	49.516.942	1,31	11,16	0,75
Cataluña	1.357.057.992	1,01	135.270.401	0,81	10,03	0,20
Canarias	433.483.325	2,50	40.845.186	2,37	10,61	0,13
Extremadura	300.522.772	2,01	26.148.291	2,15	11,49	–0,14
Galicia	674.417.452	–1,03	60.855.163	1,49	11,08	–2,48
Madrid	1.099.063.720	3,93	100.918.492	1,98	10,89	1,91
Murcia	321.506.851	1,58	28.752.647	2,31	11,18	–0,72
Navarra	129.195.798	4,42	11.532.655	2,33	11,20	2,04
C. Valenciana	1.132.988.098	2,62	98.595.128	2,57	11,49	0,05
País Vasco	462.515.288	2,91	36.278.842	1,90	12,75	0,99
La Rioja	68.516.186	5,19	6.027.301	3,68	11,37	1,46
Ceuta	13.693.540	5,08	1.119.758	0,85	12,23	4,20
Melilla	12.509.457	7,19	946.998	3,08	13,21	3,99
Total nacional	**9.533.899.626**	**1,85**	**882.089.111**	**1,55**	**10,81**	**0,30**

Fuente: MSSSI, 2016.

Se trata del segundo año de repunte del gasto en farmacia, tras las reducciones sucesivas de los últimos ejercicios, como consecuencia de la aplicación de las medidas adoptadas al respecto desde 2006.

De cualquier modo, uno de los factores que más han contribuido a la reducción del gasto sanitario ha sido la implantación de las diversas medidas de eficiencia en el gasto farmacéutico. Dichas medidas se resumen en la actualización del Programa de Estabilidad (2015-2018) en cinco bloques: la implantación de nuevas normas para la revisión del sistema de precios de los medicamentos (con la adopción de medidas que favorecen la competencia de precios: el sistema de agrupaciones homogéneas de medicamentos con aplicación de los precios menores y precios más bajos); la aplicación de criterios de coste-efectividad en las decisiones de financiación pública de medicamentos; la actualización permanente del Nomenclátor Oficial de la prestación farmacéutica del SNS en la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos; la adopción de políticas para impulsar la prescripción de medicamentos genéricos; el fomento de presentaciones adaptadas a la duración de los tratamientos, evitando así la acumulación innecesaria de fármacos; así como la aplicación del principio de eficiencia en la prescripción de medicamentos en el SNS y la mejora de los sistemas de información farmacéuticos (herramientas de prescripción y seguimiento del consumo a través de receta y en el ámbito hospitalario).

5.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

De acuerdo con los datos de gestión del sistema de información sobre el sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SISAAD), en España viven en la actualidad 1.180.435 personas en situación de dependencia, lo que significa que el 2,5 por 100 de la población se encuentra en condiciones físicas, mentales, sensoriales o intelectuales que les impiden valerse por sí mismas para realizar, en uno u otro grado, las actividades básicas de la vida diaria. La dependencia se asocia principalmente, aunque no siempre, con estadios avanzados de edad, por lo que la propia evolución de la estructura demográfica plantea en sí misma un reto a los sistemas de protección y cuidados de larga duración.

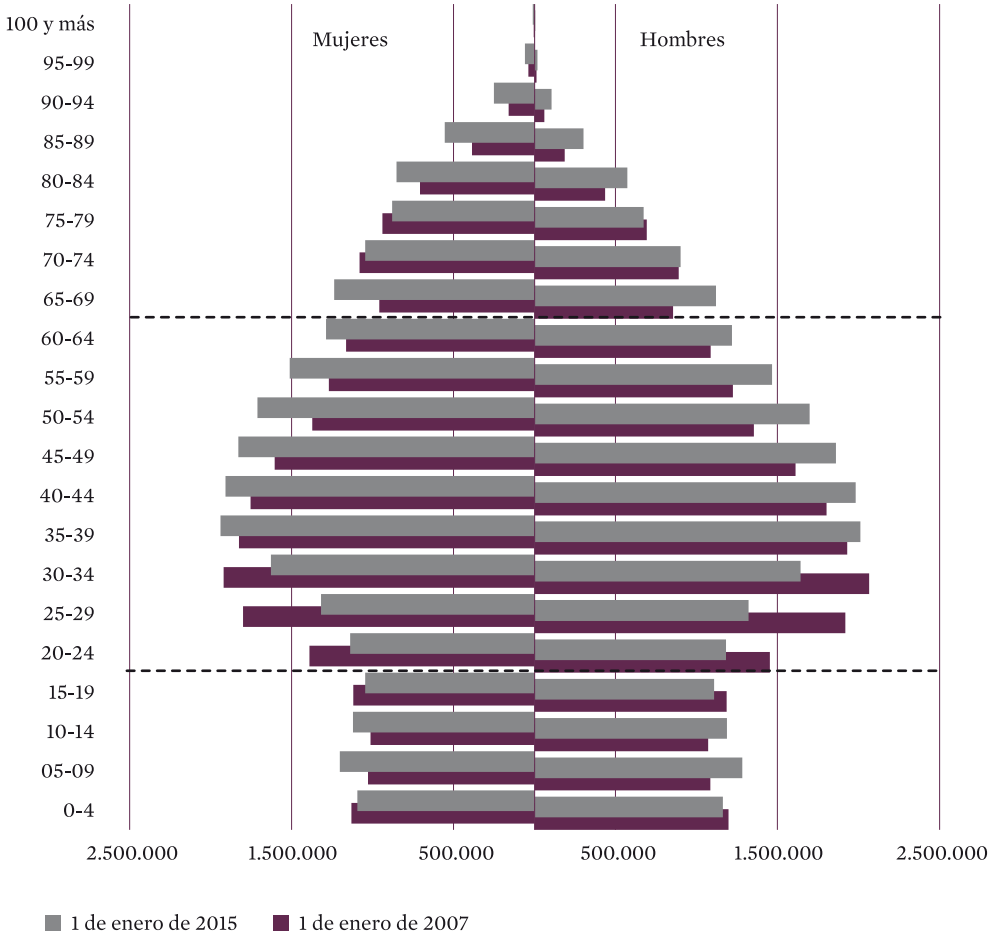
Dinámica demográfica y dependencia

En efecto, la dinámica de los elementos demográficos básicos está llevando, como es sabido, a un paulatino envejecimiento de la población. La combinación de la reducción del número de nacimientos y el alargamiento de la esperanza de vida, avocan a la sociedad española a asumir la ganancia de peso de las edades superiores, con el coste que ello puede tener, toda vez que la variable migratoria ofrece un escenario de menor previsibilidad. En todo caso, en poco menos de un lustro la estructura de la población ha experimentado un claro desplazamiento hacia arriba, de modo que han ganado importancia los tramos de edad superiores. En esta dinámica ha influido además la reciente inversión de los saldos migratorios, que, por su carácter eminentemente económico, han restado volumen a la población con edades centrales,

que se asocian a la actividad laboral. Pero el proceso de envejecimiento supone además una mayor presencia de personas de más de 80 y 90 años, que son las que sufren las mayores tasas de discapacidad y dependencia.

En los próximos años el proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmersa la sociedad española se acusará fuertemente en el segmento de edades centrales. En este sentido los grupos quinquenales de 30 a 34 y de 35 a 39 años experimentarán notables reducciones, porque los integrantes de las generaciones de nacidos en los años 60 y 70 *(baby boom)* se irán acercando a la edad de la jubilación, dando paso a generaciones mucho menos numerosas. También la población femenina habrá envejecido en el próximo decenio, planteando retos añadidos al sistema: en la actualidad las mujeres de entre 55 y 65 años son las principales proveedoras de cuidados informales a

GRÁFICO III-78. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2007-2015

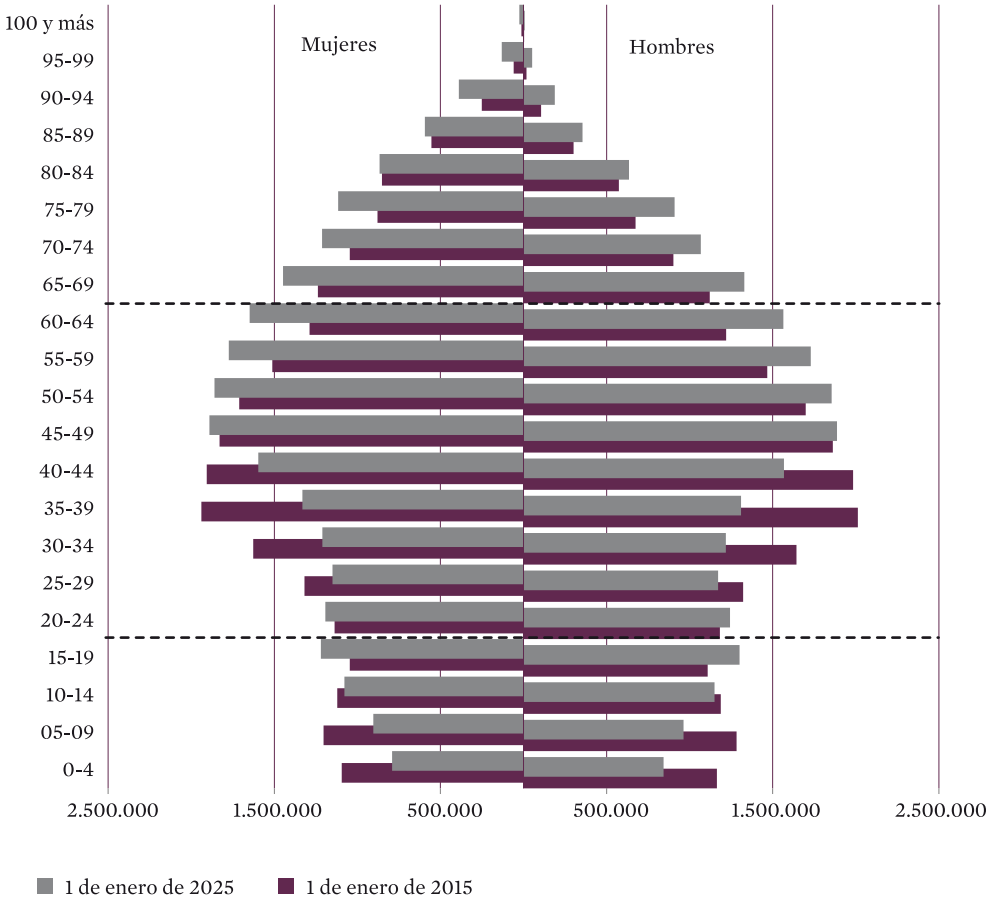


Fuente: INE, *Cifras de Población,* 2015.

la población dependiente, pero ese segmento está menos integrado hoy en día en el mercado laboral que las de los grupos de edad que las suceden y que, si no cambian las condiciones sociales y culturales, habrían de sustituirlas en la responsabilidad de la atención a los dependientes. En definitiva, previsiblemente en los próximos diez años habrá en España más personas de edades avanzadas y, por tanto, más necesidad de atención a la dependencia.

Este escenario será una realidad, si no cambian de manera sensible las condiciones actuales, en solo un decenio, lo que demandará un considerable esfuerzo al sistema de protección social, no solo en materia de pensiones, sino también de protección de los mayores con dependencia. Sin embargo, una parte de la presión que el devenir demográfico ejerce sobre el funcionamiento de las estructuras del bienestar, podría aliviarse con una mayor activación de las políticas preventivas que

GRÁFICO III-79. ESTRUCTURA Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2015-2025



Fuente: INE, *Cifras de Población* y *Proyecciones de población*, 2015.

reconoce el sistema sanitario en su dimensión de salud pública. Así, como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, en España es posible retrasar la edad en la que las personas comienzan a padecer trastornos ligados a la dependencia, fomentando estilos de vida saludables desde edades tempranas. No en vano, tal como se refleja en los registros de Eurostat, algunos de los países europeos con esperanzas de vida más altas, presentan también esperanzas de vida saludable superiores a la media en España. La vejez no tendría que asociarse inexorablemente a mala salud y dependencia, aunque el aumento de la esperanza de vida está llevando a un incremento de la población con más de 90 e incluso 100 años (el segmento con más de 90 años alcanzará en 2025 un volumen cercano a las 200.000 personas), edades en las que es casi ineludible la necesidad de algún tipo de atención.

Por todo ello, el desarrollo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) debería ir acompañado de un esfuerzo paralelo de la salud pública, transversalizando las políticas de promoción de estilos de vida saludables e implicando de manera principal a las administraciones competentes en educación y salud, puesto que, como se ha demostrado en multitud de ocasiones, los hábitos desarrollados en edades tempranas determinan las condiciones de salud en las edades más avanzadas.

Finalizado el año 2015, y tras nueve años de desarrollo de la Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, el número de solicitudes formalizadas para acceder a las prestaciones del SAAD era de 1.610.714, lo que supone un incremento del 1 por 100 con respecto al ejercicio anterior. Este discreto aumento rompería con la dinámica de descenso de los últimos años, en los que la paulatina llegada de solicitudes de valoración por parte de la población potencialmente dependiente habría ido reduciendo el volumen de la población que quedaba sin valorar, con la excepción de los nuevos dependientes. Si en años anteriores ya se anunciaba un previsible aumento del número de solicitudes a medida que las cohortes más numerosas fueran llegando a las edades de mayor prevalencia de las discapacidades, en 2015 el pequeño incremento registrado se debió, sin embargo, con toda probabilidad, a las expectativas generadas por la apertura del sistema a los casos de dependencia más moderada, esto es, al grado I, ya que la mayor afluencia se produjo en el segundo semestre del año, coincidiendo con el plazo dado por el sistema para comenzar a atender a los dependientes de menor gravedad.

Leve incremento del número de solicitudes de valoración

Las Administraciones disponen de un plazo de seis meses para valorar las solicitudes, dando entrada al sistema o rechazando a los candidatos por no cumplir con los requisitos del baremo. Sin embargo, ese plazo no siempre se cumple, quedando pendiente un buen número de solicitudes que suele ser cercano a los 100.000. Si es cierto que en el último ejercicio esa cifra se había reducido considerablemente (en 30.000), la afluencia provocada por la apertura a los solicitantes de menor afectación ha derivado

CUADRO III-40. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, 2015

	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
Ámbito territorial	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada CCAA	Número	% solicitudes	Número	% dictámenes
Andalucía	376.694	23,39	4,48	347.229	92,18	275.423	79,32
Aragón	43.141	2,68	3,27	39.011	90,43	32.130	82,36
Asturias	33.308	2,07	3,17	30.055	90,23	21.952	73,04
Baleares	23.741	1,47	2,15	21.893	92,22	17.303	79,03
Canarias	42.352	2,63	2,02	35.526	83,88	30.011	84,48
Cantabria	23.022	1,43	3,93	22.590	98,12	18.978	84,01
Castilla y León	111.890	6,95	4,53	105.835	94,59	81.610	77,11
Castilla-La Mancha	84.774	5,26	4,12	80.273	94,69	63.613	79,25
Cataluña	281.036	17,45	3,74	265.412	94,44	207.721	78,26
Comunidad Valenciana	107.000	6,64	2,15	87.153	81,45	67.601	77,57
Extremadura	51.391	3,19	4,70	46.770	91,01	34.286	73,31
Galicia	79.244	4,92	2,90	76.654	96,73	65.495	85,44
Madrid	179.352	11,13	2,79	177.048	98,72	128.481	72,57
Murcia	45.057	2,80	3,07	44.086	97,84	39.962	90,65
Navarra	17.457	1,08	2,73	17.036	97,59	13.406	78,69
País Vasco	92.676	5,75	4,23	89.564	96,64	69.643	77,76
La Rioja	14.547	0,90	4,59	14.536	99,92	10.162	69,91
Ceuta y Melilla	4.032	0,25	2,37	3.879	96,21	2.658	68,52
Total	**1.610.714**	**100,00**	**3,45**	**1.504.550**	**93,41**	**1.180.435**	**78,4576784**

Fuente: MSSSI, *Sistema de información del SAAD,* 2016.

en un nuevo aumento de la lista de espera para la valoración. Según los datos remitidos al MSSSI por las administraciones autonómicas, existen, además, algunas diferencias territoriales en la acumulación de expedientes que aún no se han tramitado, siendo Comunidad Valenciana y Canarias las comunidades con más casos pendientes.

Un 21,5 por 100 de los dictámenes emitidos resultaron ser negativos para los solicitantes, quedando fuera del sistema por no cumplir con los requisitos del baremo. Sin embargo, la mayoría (1.180.435) obtuvo resultados positivos, con el reconocimiento de los correspondientes grados de dependencia[203]. En concreto, el 23 por 100 (349.795 personas) fueron reconocidas con el grado III, el de mayor afectación. Se trata de un

203. Grado III: gran dependencia o necesidad de ayuda para realizar diversas actividades básicas de la vida diaria varias veces al día, y por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita apoyo continuo de otra persona.

Grado II: dependencia severa o necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos otras veces al día, pero requiere apoyo permanente.

Grado I: dependencia moderada o necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día, o necesidad de apoyo intermitente.

colectivo cuyo volumen se ha reducido de manera significativa en los últimos años, perdiendo un 19 por 100 desde 2011. Los cambios en el baremo, que ha pasado a ser más exigente, unidos a las bajas en este grupo, podrían explicar esa evolución descendente.

Por su parte, el grado II de dependencia o dependencia severa acumula el 30 por 100 de los dictámenes, mientras que el restante 25 por 100 corresponde a dependencias de grado I o moderadas. En este caso también es destacable la pérdida de volumen del colectivo que, con toda probabilidad, responde a operaciones de ajuste dentro del propio sistema (revisión de expedientes abiertos hace años, cuando los afectados de este grado de dependencia no tenían aún derecho a recibir prestaciones, entre otras) para adecuar las valoraciones a la situación actual, de incorporación de los casos de menor severidad. En todo caso, la distribución en grados del conjunto de los dictámenes se ha acercado más a la estructura lógica de la dependencia, con un menor peso de los cuadros de mayor afectación y una preponderancia de los menos graves. Debe recordarse que en los primeros años de funcionamiento del SAAD el grado III tenía el mayor peso en la estructura y los de menor importancia eran casi residuales, lo que se explicaba por la aplicación del calendario de incorporación, que dio prioridad a la gran dependencia.

CUADRO III-41. GRADOS DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015

	Grado III		Grado II		Grado I	
Ámbito territorial	**Núm.**	**% dictámenes**	**Núm.**	**% dictámenes**	**Núm.**	**% dictámenes**
Andalucía	76.030	21,90	112.066	32,27	87.327	25,15
Aragón	9.737	24,96	12.320	31,58	10.073	25,82
Asturias	6.607	21,98	7.895	26,27	7.450	24,79
Baleares	4.753	21,71	7.406	33,83	5.144	23,50
Canarias	11.350	31,95	10.389	29,24	8.272	23,28
Cantabria	5.670	25,10	8.097	35,84	5.211	23,07
Castilla y León	27.730	26,20	29.155	27,55	24.725	23,36
Castilla-La Mancha	18.076	22,52	21.739	27,08	23.798	29,65
Cataluña	51.187	19,29	85.044	32,04	71.490	26,94
Comunidad Valenciana	19.419	22,28	25.910	29,73	22.272	25,56
Extremadura	11.441	24,46	11.938	25,52	10.907	23,32
Galicia	23.132	30,18	24.474	31,93	17.889	23,34
Madrid	45.359	25,62	42.613	24,07	40.509	22,88
Murcia	14.302	32,44	15.453	35,05	10.207	23,15
Navarra	3.169	18,60	5.302	31,12	4.935	28,97
País Vasco	18.034	20,14	24.749	27,63	26.860	29,99
La Rioja	2.907	20,00	3.770	25,94	3.485	23,97
Ceuta y Melilla	892	23,00	1.040	26,81	726	18,72
Total	**349.795**	**23,25**	**449.360**	**29,87**	**381.280**	**25,34**

Fuente: MSSSI, *Sistema de información del SAAD,* 2016.

Evolución favorable del número de personas atendidas por el SAAD

Uno de los indicadores más significativos de la evolución del sistema es el referido al número de personas a las que se ha asignado prestación. Dicha asignación se realiza mediante resolución administrativa del Programa Individual de Atención (PIA), donde se determinan los servicios y prestaciones que corresponden a la persona valorada como dependiente, en función del grado de dependencia reconocida y de lo que legalmente se establezca sobre el régimen de compatibilidad entre servicios y prestaciones del catálogo. Incluye además el estudio y análisis de la capacidad económica del beneficiario y la determinación del importe de la prestación económica a percibir, en su caso. Por su parte, el catálogo incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como disponer de un asistente personal. Contempla, por otro lado, servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal.

En 2015 evolucionó de manera favorable el número de personas que se encuentran atendidas por el SAAD, con un incremento de casi un 7 por 100 sobre el año anterior,

CUADRO III-42. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES, 2011-2015

	Personas beneficiarias con prestaciones									Ratio de prestaciones por persona
	2011	2012		2013		2014		2015		2015
Ámbito territorial	Núm.	Núm.	Var. 11/12 (%)	Núm.	Var. 12/13 (%)	Núm.	Var. 13/14 (%)	Núm.	Var. 14/15 (%)	Núm.
Andalucía	191.330	190.160	−0,61	167.143	−12,10	163.348	−2,27	179.239	9,73	1,30
Aragón	22.473	21.125	−6,00	18.371	−13,04	17.076	−7,05	17.828	4,40	1,01
Asturias	13.890	14.771	6,34	15.596	5,59	15.354	−1,55	17.524	14,13	1,07
Baleares	10.404	9.399	−9,66	10.832	15,25	11.483	6,01	11.630	1,28	1,01
Canarias	10.505	11.851	12,81	11.584	−2,25	23.196	100,24	13.885	−40,14	1,02
Cantabria	15.227	13.932	−8,50	14.694	5,47	13.774	−6,26	13.945	1,24	1,12
Castilla y León	60.090	62.088	3,33	62.230	0,23	62.047	−0,29	73.546	18,53	1,28
Castilla-La Mancha	39.081	38.441	−1,64	36.177	−5,89	36.322	0,40	36.796	1,30	1,33
Cataluña	118.890	137.269	15,46	139.540	1,65	125.821	−9,83	126.450	0,50	1,44
Comunidad Valenciana	42.960	42.816	−0,34	41.772	−2,44	41.809	0,09	43.239	3,42	1,13
Extremadura	18.249	19.386	6,23	20.848	7,54	21.697	4,07	22.242	2,51	1,10
Galicia	34.092	39.040	14,51	38.879	−0,41	39.004	0,32	41.823	7,23	1,09
Madrid	76.674	81.275	6,00	89.331	9,91	90.038	0,79	101.304	12,51	1,25
Murcia	26.537	26.187	−1,32	27.935	6,68	27.029	−3,24	27.485	1,69	1,26
Navarra	8.129	8.637	6,25	8.389	−2,87	8.454	0,77	9.038	6,91	1,19
País Vasco	43.541	39.277	−9,79	42.667	8,63	41.049	−3,79	51.044	24,35	1,14
La Rioja	7.716	7.391	−4,21	6.708	−9,24	6.320	−5,78	6.743	6,69	1,46
Ceuta y Melilla	1.925	1.924	−0,05	1.893	−1,61	1.899	0,32	2.348	23,64	1,28
Total	**741.713**	**764.969**	**3,14**	**754.589**	**−1,36**	**745.720**	**−1,18**	**796.109**	**6,76**	**1,25**

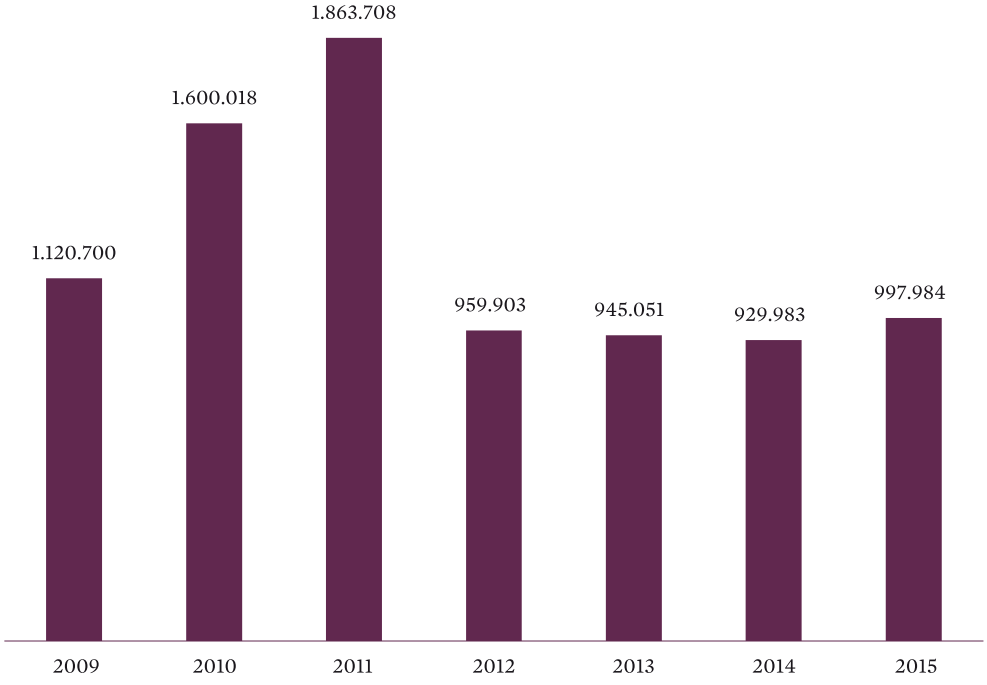
Fuente: MSSSI, *Sistema de información del SAAD,* 2016.

lo que supone una ruptura con la tendencia de descenso que se había registrado en los últimos ejercicios. No obstante, este dato debe tomarse aún con cautela, puesto que ha podido responder no solo a un incremento del número de personas atendidas, sino también a la inclusión en el indicador de personas que ya estaban siendo atendidas a través de los servicios sociales y a las que no se han asignado prestaciones nuevas. Efectivamente, la incorporación de los dependientes de grado moderado que empezó a realizarse en julio de 2015, en cumplimiento del calendario de aplicación, ha podido tener como consecuencia un incremento del registro numérico que no tiene por qué reflejar incremento del número de atendidos, sino una asimilación por parte del SAAD de expedientes de personas ya atendidas por otro circuito.

No obstante el signo favorable de la evolución de los atendidos por el SAAD, este continua sin dar respuesta efectiva a un importante número de personas que disponen de reconocimiento expreso de su situación de dependencia. En concreto 384.326 personas dependientes se encuentran esperando recibir atención del sistema, lo que supone casi la tercera parte de la población dependiente en España. Esta cifra es expresiva de la incapacidad del

Pero se mantiene la larga lista de espera para recibir atención

GRÁFICO III-80. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SAAD, 2009-2015



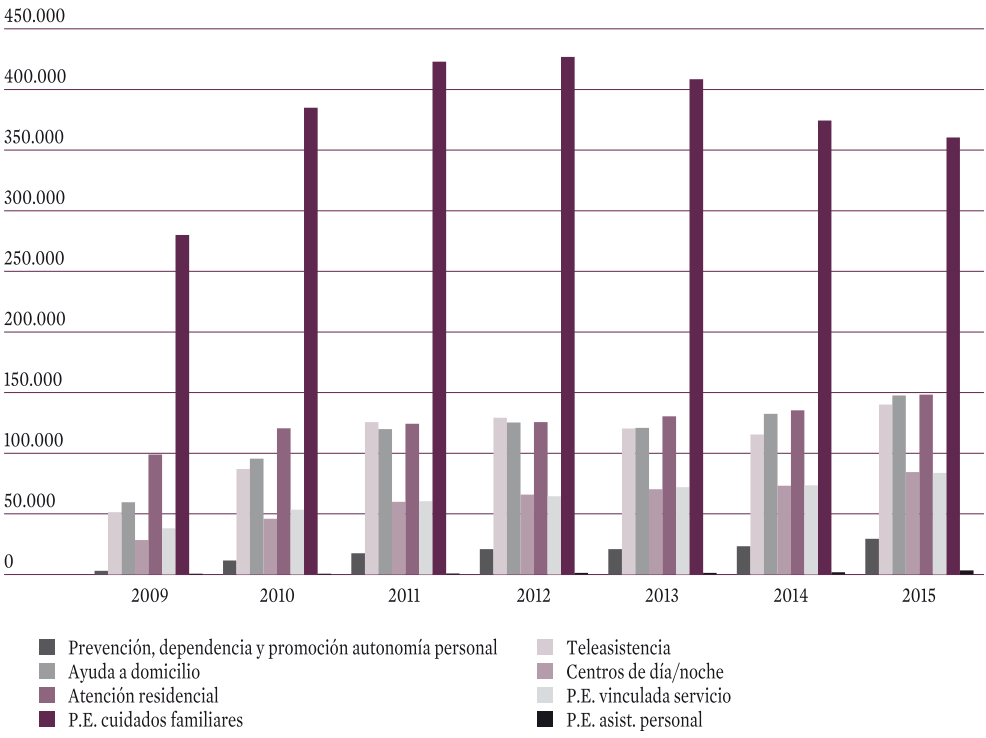
Fuente: MSSSI, *Sistema de información del SAAD,* 2016.

sistema para dar cobertura efectiva a la población dependiente. Así, desde su implantación, el desajuste con la red de servicios sociales en la que se apoya el derecho ha dado como resultado la formación de una lista de espera de carácter ya estructural que, con la excepción del ejercicio 2014, en que el volumen descendió por primera vez merced a la no incorporación de nuevos beneficiarios, implica a buena parte de los dependientes.

El número de prestaciones concedidas, sin embargo, se incrementó en casi 70.000, después de tres años de descenso, lo que en gran medida puede explicarse por la incorporación al sistema de los dependientes de grado I.

La breve historia del SAAD está en gran medida condicionada por las características de la red de servicios sociales en España, porque legalmente el sistema de atención a la dependencia se debe sustentar en dicha red. Pero la falta de una estructura sólida de servicios ha derivado en un predominio de las prestaciones económicas para los cuidados en el entorno, eludiéndose así su carácter excepcional. Esta situación tendió además a consolidarse en el contexto de las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis, dado que se trata de prestaciones de un coste muy inferior a los

GRÁFICO III-81. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SISTEMA, 2009-2015



Fuente: MSSSI, *Sistema de información del SAAD,* 2016.

servicios en especie. Sin embargo, a partir de 2013 su importancia numérica ha ido rebajándose, lo que no significa que no constituya el grueso de las prestaciones actuales (40 por 100 del total), algo menos que en 2014, pero aún lejos del carácter excepcional que la Ley concedía a esta clase de prestaciones. Bien es cierto que al mismo tiempo que descendía el peso de estas prestaciones, aumentaba el de los servicios en especie, aunque también lo es el hecho de que los mayores aumentos se dieron en prevención y promoción de la autonomía y en teleasistencia, que son servicios de coste muy inferior a otros.

La difícil aproximación al gasto en dependencia

La determinación del gasto que implica el funcionamiento del SAAD es una tarea que solo puede acometerse a través de estimaciones, puesto que el sistema no ofrece información sobre su cuantía, más allá de datos parciales de algunas fuentes concretas.

Desde su implantación el sistema de protección a la dependencia se ha financiado de acuerdo con tres fuentes: la AGE (Presupuestos Generales del Estado), las comunidades autónomas y las aportaciones de los usuarios (copago), según su capacidad económica personal y el coste de cada servicio. A ello se une otro nivel adicional de protección que corre a cargo de las comunidades autónomas, que tienen libertad para establecerlo o no.

La aportación de la AGE a las autonomías se realiza a través del nivel mínimo de protección que puede sufrir desviaciones. Por su parte, el nivel de financiación acordado se suscribe mediante un convenio entre la AGE y cada una de las administraciones autonómicas, comprometiéndose ambas partes a destinar la misma cuantía económica.

El nivel acordado de financiación, sin embargo, se suspendió desde 2012, de modo que si en 2011 se dedicó a esta partida un total de 283 millones de euros, la suspensión ha supuesto desde entonces un importante ahorro. Por su parte, la rebaja del nivel mínimo que aporta el Estado también se ha visto reducida en los últimos ejercicios.

Así las cosas, la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para el periodo 2015-2018 reconoce que los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia plantearon la necesidad de corregir una situación que ponía en riesgo la viabilidad del sistema de ayuda a la dependencia. Para ello, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, estableció, entre otras, medidas relativas a las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado; las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar; la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para quienes se encontraban en una situación de dependencia moderada, que se retrasó hasta julio de 2015. Las medidas contenidas en el Real Decreto-ley acometían acciones para garantizar la sostenibilidad, y han

permitido alcanzar los objetivos de ahorro presupuestario previstos para el periodo 2012-2014. Así, el ahorro acumulado desde julio de 2012 hasta 2014 se estima en 1.473 millones de euros.

5.9. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

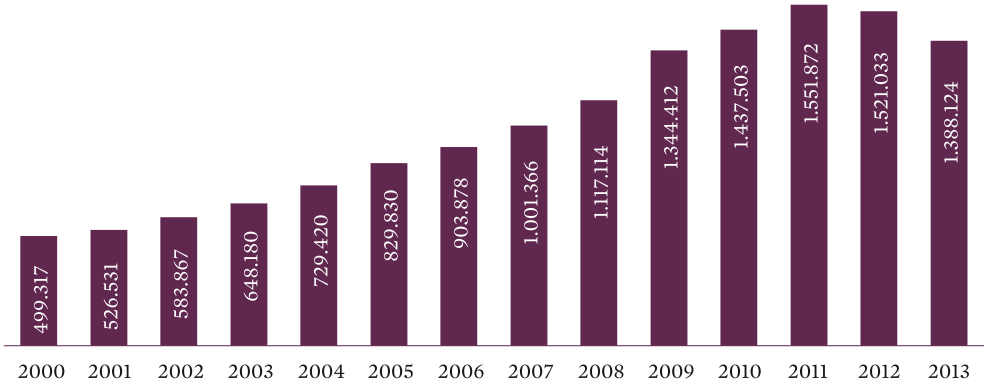
Junto con la importante actividad desplegada en el ámbito de la atención a la dependencia, a los servicios sociales autonómicos les compete el desarrollo en la práctica de buena parte de las políticas en el ámbito de la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Durante los últimos años de crisis los servicios sociales han estado especialmente sometidos a la doble presión derivada del aumento de la demanda, por el aumento de situaciones de vulnerabilidad social como consecuencia de la crisis, junto con una importante restricción de recursos derivada de la aplicación de las medidas de consolidación fiscal.

A pesar de los avances registrados en los últimos años en el terreno de la información, en especial a raíz de la creación del SIUSS, sigue siendo difícil visibilizar el conjunto de las actuaciones llevadas a cabo desde esta vertiente de la protección social, competencia de las comunidades autónomas y con un importante despliegue de las corporaciones locales en su ejecución. Durante 2015 se han producido algunos avances en esa dirección, con la agrupación de las fuentes disponibles hasta este momento alrededor del SEIS, lo que constituye un reconocimiento de las necesidades en este terreno, que debería dar paso a la creación de un nuevo sistema de información que aúne y complete la información que ahora se ofrece desde la memoria del Plan concertado y el SIUSS —que se refieren a aspectos similares de la misma realidad, si bien desde diferentes enfoques metodológicos que impiden su comparación—, por una parte, junto a otras fuentes dispersas sobre algunas prestaciones (Informe de rentas mínimas) y servicios especializados.

El presupuesto para servicios sociales contemplado en las sucesivas LPG ha ido mermando desde el año 2012 (2.515 millones de euros) hasta 2014 (1.809 millones de euros) para comenzar a aumentar en el año 2015 (1.943 millones de euros). La atención a la dependencia absorbe el grueso de dicho presupuesto mientras que, a nivel estatal, la principal partida relacionada con los servicios sociales es la correspondiente al Plan concertado, a través del que se materializa la financiación de equipamientos de esta rama de la protección social (gráfico III-82).

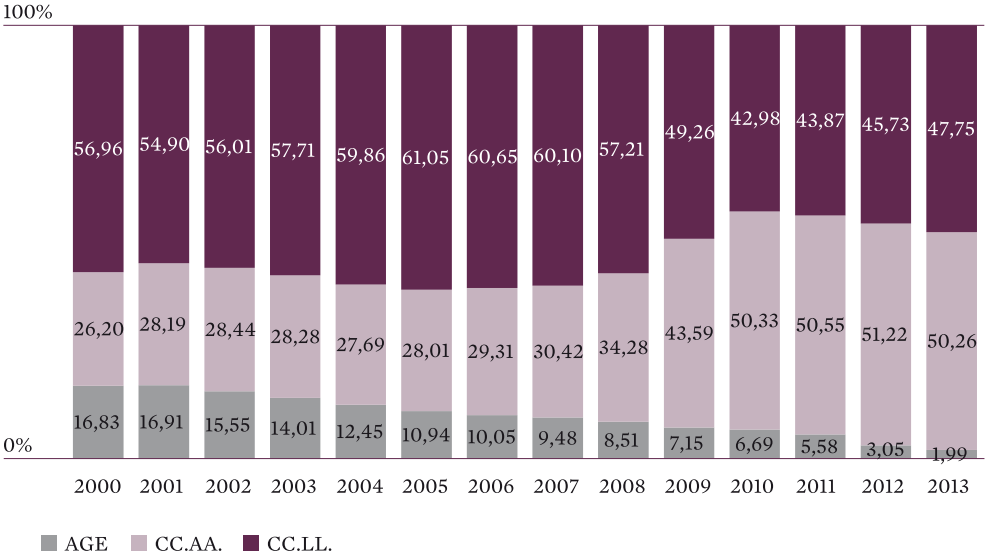
Los datos de ejecución del Plan concertado, que alcanzan únicamente hasta 2013, constatan hasta ese año el progresivo debilitamiento de este instrumento, especialmente visible en la reducción de la aportación de la Administración General del Estado al mismo (gráfico III-83). En el año 2000 la participación de la AGE, las comunidades autónomas y las corporaciones locales representaban el 16,8 por 100, el 26,2 por 100 y 57 por 100, respectivamente. En 2013 esos valores habían pasado a representar el 2 por 100, el 50,3 por 100 y el 47,8 por 100 en cada caso.

GRÁFICO III-82. FINANCIACIÓN DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2013



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.*

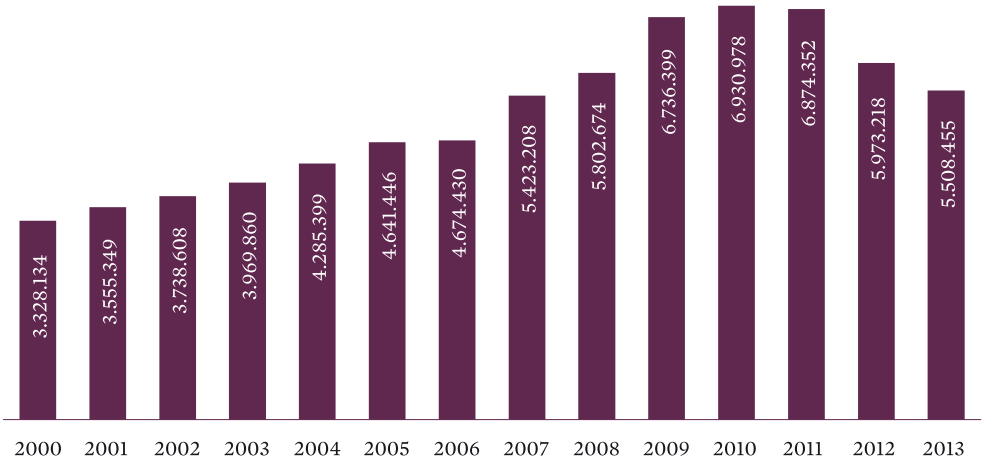
GRÁFICO III-83. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2012



Nota: no se incluyen los remanentes del ejercicio anterior, excepto los de las corporaciones locales; sí se incluyen las aportaciones procedentes de créditos externos.
Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.*

En 2013 un total de 5,5 millones de usuarios recibieron algún tipo de atención desde los servicios sociales en el ámbito del Plan Concertado, lo que representa una bajada del 7,7 por 100 respecto al año anterior, en coherencia con el descenso de recursos vinculados a la ejecución del Plan y en contraste con la situación social hasta aquel año.

GRÁFICO III-84. USUARIOS DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO DEL PLAN CONCERTADO, 2000-2013



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013*.

Respecto al tipo de actuaciones llevadas a cabo y el perfil de los beneficiarios, a falta de actualización de los datos que solía proporcionar el SIUSS al momento del cierre de esta Memoria, otras fuentes[204] confirman las tendencias que aquella fuente apuntaba en anteriores ediciones de esta obra. En concreto, habría persistido en 2014 el aumento de la demanda relacionada con problemas de pobreza y exclusión social, que supondría ya en 2013 el origen del 50 por 100 de las solicitudes (en 2012 representaba el 40 por 100), desplazando incluso a las solicitudes relacionadas con la atención a la dependencia de personas mayores (que habría pasado de representar el 41 por 100 de las solicitudes al 26 por 100 según esta fuente). Atención a infancia y juventud estaban en el origen del 6 por 100 de las solicitudes; atención a mujeres, en el 2 por 100, y otras causas, el 7 por 100. El informe constata un cambio en el perfil de las personas usuarias, reflejo de un acercamiento a los servicios sociales de personas que antes eran de clase media, de personas sin ningún tipo de recursos económicos y de personas más jóvenes.

Rentas mínimas de inserción

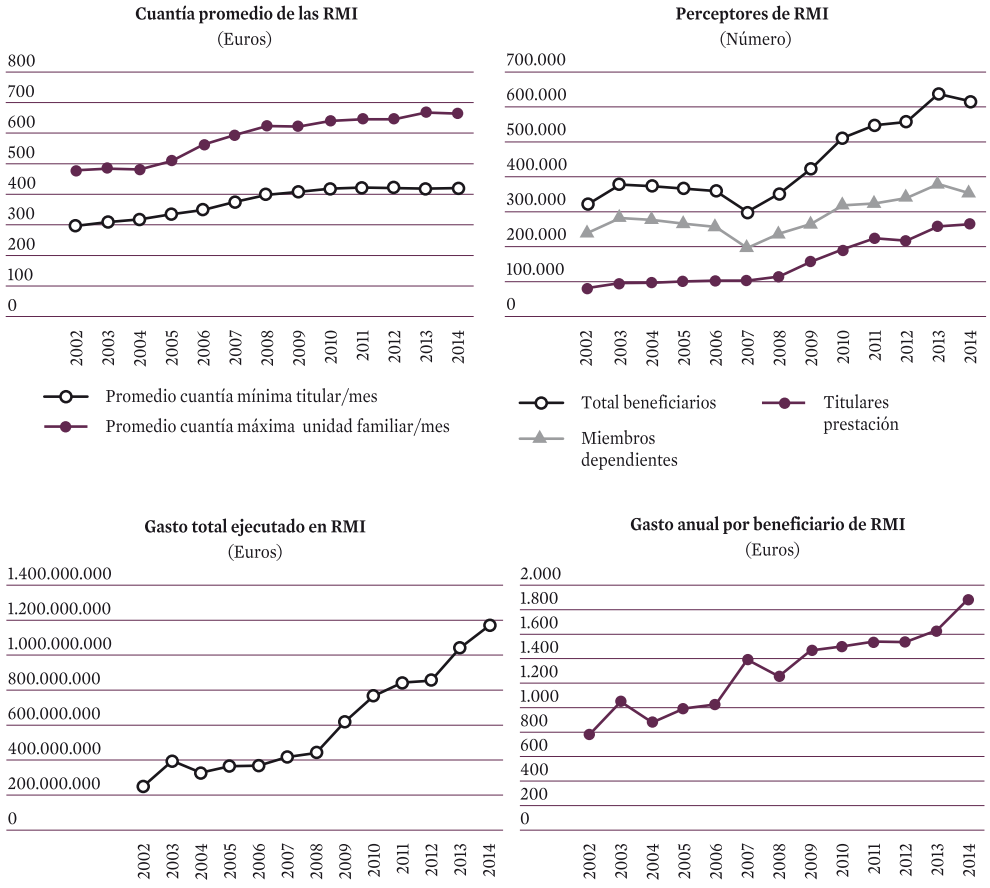
La gestión de las rentas mínimas de inserción constituye una de las actuaciones fundamentales llevadas a cabo en los centros de servicios sociales precisamente en respuesta a ese tipo de situaciones crecientes de vulnerabilidad económica, en el contexto de deterioro de las condiciones de vida y descenso de las rentas de numerosos hogares. Aunque la heterogeneidad de las normativas

204. Consejo General del Trabajo Social, *II Informe sobre los servicios sociales en España,* 2014.

reguladoras no permite hablar de un verdadero sistema estatal de rentas mínimas; de hecho, aunque todas las comunidades y ciudades autónomas cuentan con programas de RMI, estas no están garantizadas por ley en todas ellas.

Los últimos datos disponibles, que alcanzan hasta 2014, muestran que, en promedio, el número de perceptores de RMI disminuyeron en ese año, rompiendo la tendencia creciente registrada desde el inicio de la crisis. Esta disminución responde a la caída registrada en el número de miembros dependientes, pues los titulares de prestación han continuado en aumento (gráfico III-85). Por otro lado, el gasto anual total ejecutado en España en RMI ha seguido en 2014 la tendencia creciente observada en la última década, resultando un aumento del gasto anual por beneficiario en términos agregados (gráfico III-85). Por su parte, la cuantía mínima promedio (titular/mes), tras dos años de descenso que rompieron dinámica creciente registrada desde el inicio de

GRÁFICO III-85. EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2002-2014

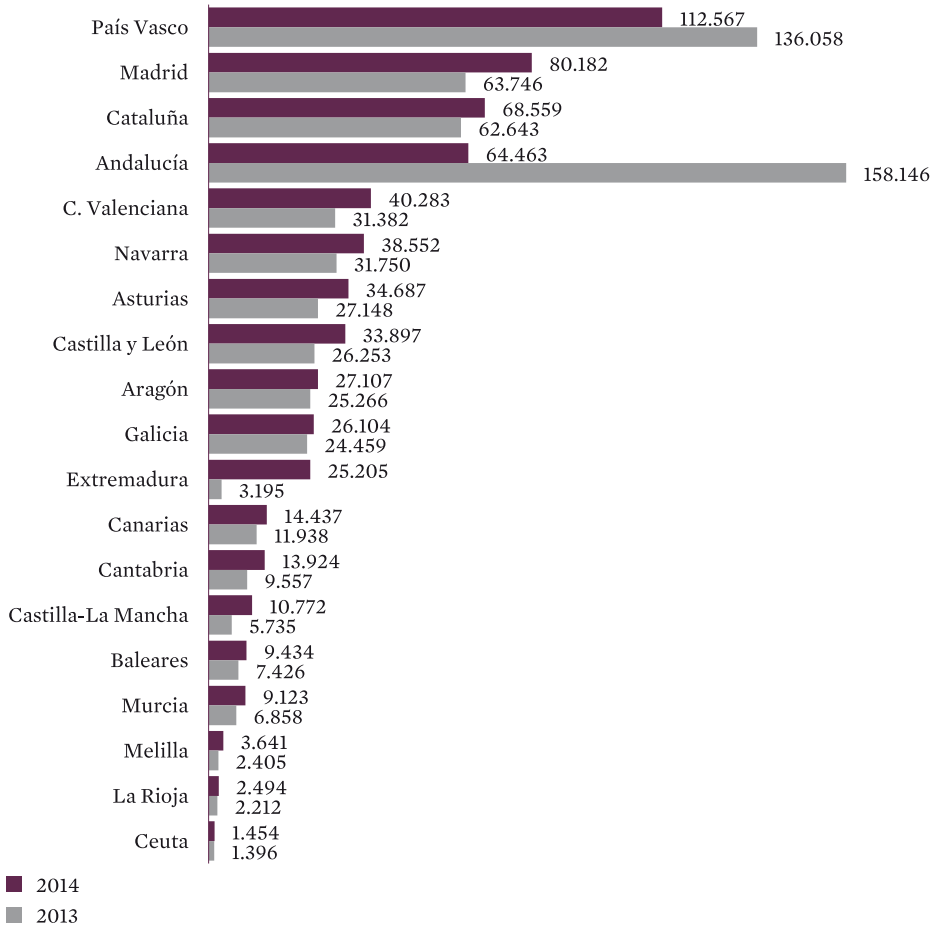


Fuentes: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* edición 2014; INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años.

la serie (2002), ha aumentado en 2014 hasta los 420,63 euros. Y mientras dicha cuantía básica creció un 0,49 por 100, la cuantía máxima promedio (unidad familiar/mes) cayó un 0,52 por 100, situándose en 2014 en 664,14 euros (gráfico III-85).

La evolución agregada de las RMI responde, no obstante, a distintas dinámicas a nivel autonómico. Así, aunque en el conjunto nacional el número de perceptores de RMI ha disminuido en 2014, lo cierto es que en todas las comunidades y ciudades autónomas, excepto en Andalucía y País Vasco, el volumen ha ido en aumento (gráfico III-86).

GRÁFICO III-86. BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR SEXO, 2013-2014
(Número)



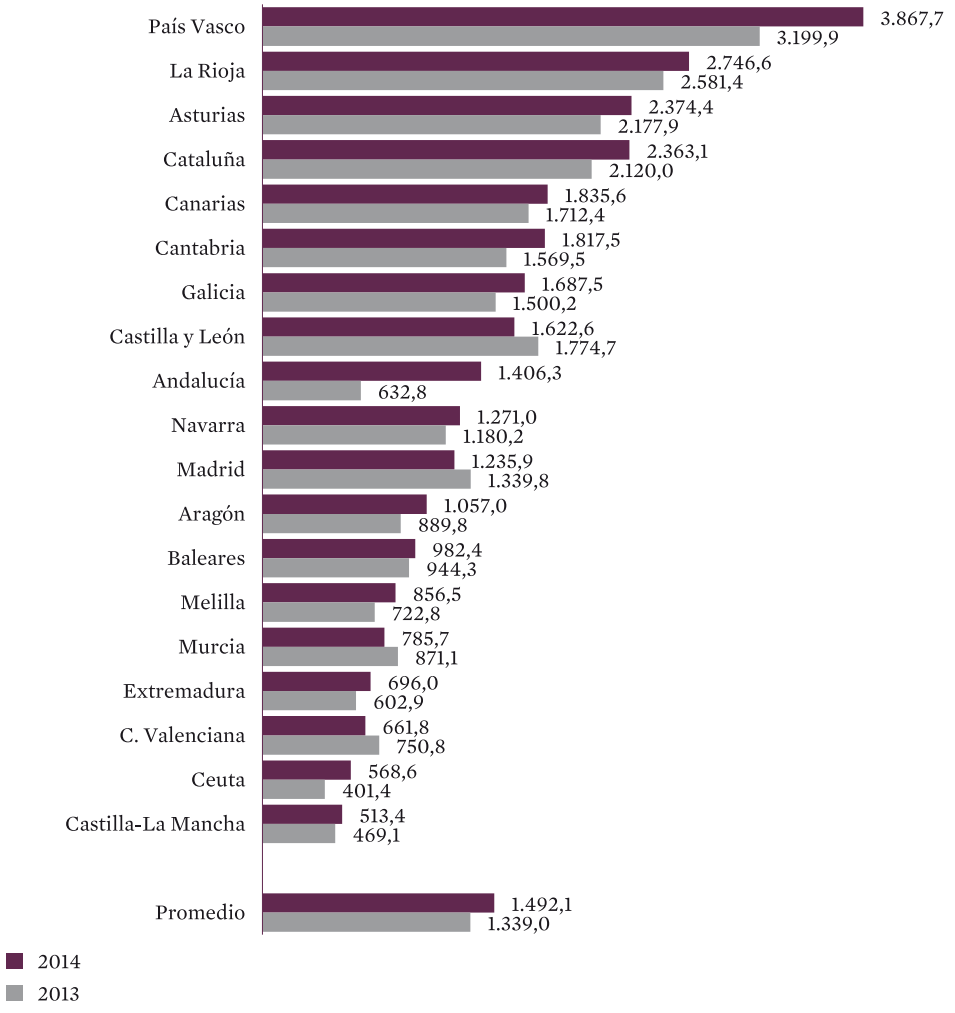
Notas:
1. Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes.
2. Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones.
3. La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las dos prestaciones.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* ediciones 2013 y 2014.

En lo que respecta al gasto anual por beneficiario, cuatro autonomías —Castilla y León, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana— se han alejado del comportamiento agregado de crecimiento observado en 2014 (gráfico III-87).

La cuantía básica, que en promedio registró un aumento en 2014, también creció en todas las comunidades y ciudades autónomas sin excepción. Ahora bien, la

GRÁFICO III-87. GASTO ANUAL POR BENEFICIARIO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2013-2014
(Euros)



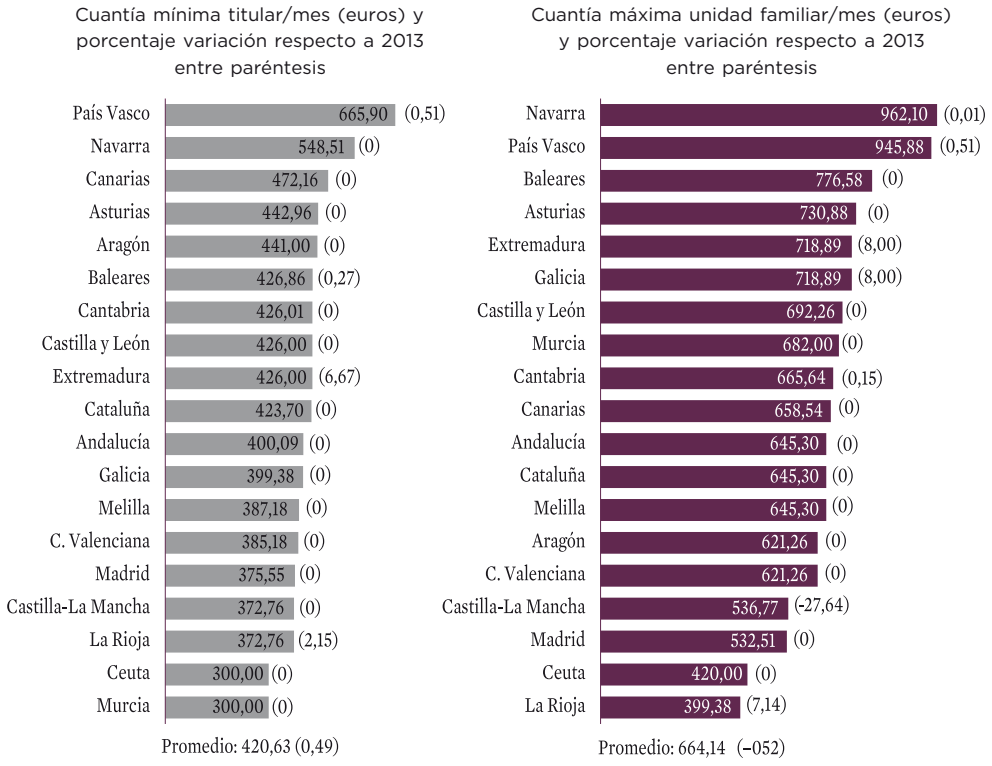
Notas:
1. Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes.
2. En Ceuta el gasto incluye otros complementos como los medicamentos, mobiliario básico, desplazamiento a talleres.
3. En el País Vasco el gasto incluye Renta de Garantías de Ingresos y Prestación complementaria de Vivienda.
4. Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.
5. La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social.
Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, ediciones 2013 y 2014.

disminución de la cuantía máxima promedio en 2014 respondió, únicamente, a la dinámica decreciente observada en Castilla-La Mancha (gráfico III-88).

La insuficiencia de los dispositivos de los servicios sociales para dar respuesta al crecimiento de las situaciones de vulnerabilidad económica y social ha provocado en los últimos años un desplazamiento de la demanda hacia entidades sin ánimo de lucro en el ámbito del tercer sector de acción social, que tradicionalmente ya venía colaborando estrechamente con los servicios sociales en el ámbito de la inclusión social. Precisamente en 2015 se aprobó la norma que, por primera vez, regula la definición, el marco de actuación y las medidas de fomento del denominado tercer sector de acción social[205]. Prácticamente de manera simultánea en el tiempo se tramitó y aprobó la

Primer marco regulador estatal del tercer sector de acción social y del voluntariado

GRÁFICO III-88. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2013-2014



Notas:
1. Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Familiar; se toma como referencia el IMI.
2. La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); para la cuantía máxima se toma como referencia el IMI y para la cuantía mínima la AIS.
3. En Castilla-La Mancha se ha consignado como cuantía máxima la que corresponde al quinto miembro dependiente.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* edición 2014.

205. Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer sector de acción social.

primera norma de carácter estatal que regula el voluntariado[206]. La aprobación de ambas normas formaba parte de los compromisos contenidos en el PNAIN 2013-2016, con el objetivo de fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil.

La Ley del Tercer sector de acción social (TSAS) define los contornos de este sector, estableciendo los principios rectores de la actuación de las entidades que lo integran, regulando su participación institucional y estableciendo una serie de medidas de fomento. En el ámbito de la representación e interlocución permanente de las entidades que conforman el tercer sector de acción social en la Administración General del Estado, la Ley consolida el papel de dos órganos administrativos ya existentes creados por normas de rango inferior: el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social y la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector. Asimismo, la norma establece la aprobación, en un plazo de 12 meses, de un programa de impulso a las entidades de TSAS, donde se regulará, entre otras cuestiones, la financiación pública de dichas entidades y la participación institucional mencionada anteriormente.

La nueva Ley de Voluntariado, por su parte, define los principios comunes al voluntariado organizado, establece los derechos y deberes inherentes a esta figura y amplía el concepto de persona voluntaria más allá de lo puramente asistencial, dando cabida a otros ámbitos de la participación ciudadana como complemento de la actividad pública, como la educación o el deporte. Con todo, buena parte del día a día de las actuaciones del tercer sector de acción social, incluyendo aquellas que se desarrollan en colaboración con los servicios sociales, se llevan a cabo mediante la participación solidaria de los ciudadanos a través del voluntariado, lo que da idea de la importancia del nuevo marco regulador de esta figura. El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre ambas normas en su fase de Anteproyecto[207].

Como puso de relieve el CES en su Dictamen 2/205, la crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, de modo que el aumento de las situaciones carenciales entre la población, unido a la insuficiencia de los dispositivos públicos, han derivado en un incremento de las demandas de atención social dirigidas a las entidades que conforman el tercer sector de acción social. No obstante, la colaboración complementaria del tercer sector de acción social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.

Según las estimaciones de la plataforma de ONG de acción social[208], entre 2010 y 2013, en el contexto de la crisis, las intervenciones de las entidades del tercer sector

206. Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

207. Dictamen CES 2/2015, sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, y Dictamen CES 1/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado.

208. Plataforma de ONG de Acción Social: *El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis,* noviembre de 2015. Esta será la fuente de referencia de los datos expuestos a continuación.

crecieron un 11 por 100, alcanzando cerca de 53 millones de intervenciones directas. El apoyo del voluntariado parece haber sido fundamental, habiendo crecido según esta fuente en 200.000 personas, 183.000 sin considerar a las entidades singulares (crecimiento del 18,3 y el 22,8 por 100, respectivamente).

La integración social de los extranjeros es uno de los cometidos de los servicios sociales, marcado en los últimos años de crisis por la reducción de los presupuestos dedicados a esta función. En este contexto, la crisis humanitaria que viene experimentando la Unión Europea, fundamentalmente desde que comenzara la guerra en Siria, plantea nuevos retos a los servicios sociales en España que, si bien se observarán en los próximos años, comenzaron a sentirse ya en 2014, fecha a la que se refieren los últimos datos. Se produjo así un aumento de solicitudes de asilo y refugio en nuestro país, que hace prever un aumento de la demanda para la que los servicios sociales no contaban con suficientes dispositivos de acogida.

Integración social de los extranjeros y crisis de refugiados

Así, en 2014 solicitaron protección internacional en España 5.952 personas, frente a las 4.513 de 2013, lo que supuso un incremento del 32 por 100. Aunque este ascenso fue considerable, fue mucho menor que el producido el año anterior (incremento del 74 por 100 entre 2012 y 2013). Además, el número de solicitantes se situó en niveles inferiores al de otros años cercanos, como 2007 (7.664). España solo atendió al 0,95 por 100 de las 625.000 personas que solicitaron asilo en el conjunto de la Unión Europea.

En total, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) estudió 3.614 casos en 2014, cuando en 2013 apenas examinó 2.048. De estas personas sobre cuyo expediente se pronunció la CIAR, 384 obtuvieron el estatuto de refugiado (10,6 por 100), 122 de ellas originarias de Siria; 1.199 personas recibieron la protección subsidiaria (33,2 por 100), 1.040 de ellas originarias de Siria; solo dos personas lograron la autorización de permanencia por razones humanitarias (ambas menores de 14 años procedentes de Argelia); y 2.029 personas vieron rechazada su petición (el 56,1 por 100). En resumen, 1.585 personas obtuvieron protección internacional en España en 2014, la cifra más elevada desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984. Como se puede observar, la acogida positiva de las peticiones de personas de origen sirio marcó un cambio de tendencia respecto a 2013, año en el que solo 203 personas lograron el reconocimiento del estatuto de refugiado y 325 la protección subsidiaria.

En materia de apatridia se presentaron en nuestro país 1.334 solicitudes en 2014. Si en 2012 apenas se presentaron 479 solicitudes, en 2013 la cifra aumentó hasta 1.142, alcanzando en 2014 la más alta de toda la serie histórica. De acuerdo con los criterios establecidos por el Tribunal Supremo, se continuó reconociendo el estatuto de apátrida a personas originarias del Sáhara Occidental, pasando de las 296 concesiones de 2013 a las 377 resoluciones favorables de 2014.

Pobreza y vulnerabilidad en la infancia, un reto no solo asistencial

La gravedad del problema de la pobreza y el riesgo de exclusión social de los niños en España, que alcanza al 35,8 por 100 de este grupo según la ECV 2014, da idea de los importantes retos que afronta nuestro sistema de protección social, en general, y los servicios sociales, en particular. Diversas iniciativas se han abordado en los últimos años en el ámbito estatal —además de las que han desarrollado otros niveles de la Administración— que contemplan de alguna manera este problema: el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, así como el más reciente Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017. Estas iniciativas incorporan numerosos objetivos y medidas dirigidas a combatir esta situación, que deberán ser implementadas y objeto de evaluación a lo largo de los próximos años, siendo necesario prestar atención a sus resultados efectivos. Buena parte de la ejecución de dichas medidas competen a los servicios sociales que, en el contexto de evolución de sus recursos ya descrito, desarrollan una de las dimensiones de su atención especializada en este ámbito.

En el plano legal, en 2015 se avanzó en la elaboración de un marco integrado y transversal para las políticas de protección de la infancia y la adolescencia en situación vulnerable, lo que constituye otro de los cometidos de la acción especializada de los servicios sociales. Así, se reformó el sistema de protección del menor mediante la aprobación de dos leyes: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Ambas normas fueron dictaminadas por el CES en su fase de Anteproyecto[209].

Según los últimos datos disponibles en la Estadística Básica de Medidas de Protección a la Infancia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), entre 2012 y 2013 se produjo un leve aumento del total de expedientes abiertos, 330 casos más, lo que supuso una subida de la tasa de apenas dos puntos porcentuales (509,7 expedientes abiertos por cada 100.000 menores en 2013)[210].

Del total de menores que en 2013 se encontraban bajo alguna medida de protección, 29.291 estaban bajo tutela y 5.033 en guarda, siendo 7.157 los menores con medida de protección en estudio (o medida de apoyo previo a dictarse medida protectora). La tasa de menores acogidos a tutela disminuyó respecto a 2012 (pasando de

209. Dictamen CES 4/2014, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la infancia, y Dictamen CES 3/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia.

210. El número de expedientes abiertos permite realizar una estimación de la cantidad de niños que están bajo medidas de protección solo de forma orientativa, pues las cifras no coinciden exactamente con el número de menores que, *de facto,* están bajo alguna medida de protección. Esto se debe a que un mismo menor puede tener más de un expediente abierto, según el tipo de registro que lleve a cabo la administración regional y los protocolos de apertura de expedientes en cada comunidad y ciudad autónoma.

356,6 a 350,7 casos por cada 100.000 menores); en cambio, la tasa de menores acogidos en guarda experimentó un aumento (pasando de 52,44 a 60,3 casos por cada 100.000 menores).

En lo que se refiere a las medidas de acogimiento, en 2013 se han adoptado un total de 35.045 medidas, 13.401 de acogimiento residencial (38,2 por 100) y 21.644 de acogimiento familiar (61,8 por 100). Respecto a 2012, la tasa de menores bajo acogimiento residencial ha disminuido (pasando de 165,6 a 160,5 casos por cada 100.000 menores). También lo ha hecho la tasa de menores bajo acogimiento familiar administrativo (pasando de 170 a 133,2 casos por cada 100.000 menores). En cambio, la tasa de menores bajo acogimiento familiar judicial ha aumentado (pasando de 109,2 casos a 113,3 casos por cada 100.000 menores). Aun así, el acogimiento familiar administrativo sigue siendo mayoritario en comparación con el acogimiento familiar judicial (54 frente a 46 por 100).

Las soluciones a la pobreza y la vulnerabilidad social en la infancia, que tanto pueden condicionar una recuperación sostenible, requieren un enfoque integral desde todos los ámbitos de las políticas y no solo desde el terreno de lo asistencial puesto que, como señalaba la Recomendación del Consejo «Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas»[211], la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales.

211. COM (2013) 778 final.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

I-1. Producción y comercio mundial, 1998-2017 55
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1998-2017 60
I-3. Principales exportadores e importadores de mercancías en 2015 69
I-4. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2014-2015 70
I-5. Instituciones económicas internacionales: reformas desde 2009 74
I-6. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2014-2016 88
I-7. Indicadores del procedimiento de desequilibrio macroeconómico 92
I-8. Cuadro macroeconómico 2007-2015 116
I-9. Cuadro de indicadores del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos para España 119
I-10. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2016 120
I-11. VAB por sectores y trimestres, 2013-2015 133
I-12. Macromagnitudes agrarias, 2014-2015 135
I-13. Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2013-2015 140
I-14. Índice de producción industrial por ramas de actividad, 2008-2015 142
I-15. Situación comparativa de precios en los países de la UE en 2015 147
I–16. Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2011–2015 155
I-17. Indicadores del sector turismo, 2012-2015 158
I-18. Evolución del crédito por finalidad, 2008-2015 162
I-19. Evolución del crédito por actividad productiva principal, 2008-2015 163
I-20. Tasas de morosidad según finalidad, 2008-2015 163
I-21. Tasas de morosidad según actividad productiva principal, 2008-2015 164
I-22. Indicadores de consumo privado, inversión en bienes de equipo y construcción, 2014-2016 172
I-23. Comercio exterior de mercancías, 2005-2015 182
I-24. Distribución geográfica del comercio exterior en 2015 186
I-25. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2013-2015 189

I-26. Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2012-2015 192
I-27. Balanza financiera, 2014-2015 196
I-28. Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2015 199
I-29. Empleo asalariado y remuneración media por asalariado por ramas de actividad, 2015 200
I-30. Principales rúbricas del IPC en 2015 210
I-31. Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2011-2015 215
I-32. Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2015 215
I-33. Deuda pública local por tipo de corporación, 2014-2015 217
I-34. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2014-2015 218
I-35. Efecto recaudatorio de los cambios normativos en los principales impuestos en 2015 220
I-36. Proyecciones presupuestarias de las AAPP, 2016-2019 223
I-37. Proyecciones de ajuste del gasto público por funciones, 2007-2019 223
I-38. Sectores productivos por comunidades autónomas en 2015 226
I-39. PIB per cápita regional en 2015 230

CAPÍTULO 2

II-1. Tasas de empleo y de paro por sexo en España y en la UE, 2015 237
II-2. Tasas de empleo y de paro de los jóvenes en España y en la UE, 2007-2015 238
II-3. Paro de larga duración en España y en la UE, 2015 239
II-4. Tasas de empleo y paro por comunidades autónomas, 2015 242
II-5. Ocupados por ramas de actividad, 2015 244
II-6. Tasas de actividad, empleo y paro por sexo y edad, 2015 249
II-7. Evolución del empleo por ocupaciones, 2013-2015 254
II-8. Ocupados por situación profesional, 2015 257
II-9. Empleo asalariado por tipo de contrato y sector institucional, 2015 260
II-10. Tasas de temporalidad en la Unión Europea, total edades y menores de 30 años 262
II-11. Empleo total y asalariado por tipo de jornada, 2015 263
II-12. Ocupados a tiempo parcial por motivo, 2015 263
II-13. Contratos registrados por grandes modalidades, 2007 y 2014-2015 266
II-14. Contratos temporales por duración, 2015 272
II-15. Altas de prestaciones por desempleo, según causa, 2014-2015 274

II-16. Trabajadores afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2013-2015 ... 276
II-17. Distribución inicial de los fondos a las CCAA en 2015 ... 286
II-18. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2014 ... 307
II-19. Composición del gasto público en políticas de empleo, España y UE ... 309
II-20. Presupuesto de gasto del SEPE, 2008-2015 ... 310
II-21. Gasto total en desempleo, 2015 ... 311
II-22. Volumen de ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2015 ... 313
II-23. Servicios iniciados por los SPE con demandantes de empleo ... 314
II-24. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2015 ... 315
II-25. Contrato de apoyo a emprendedores, 2015 ... 317
II-26. Capitalización de la prestación por desempleo, 2015 ... 318
II-27. Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil ... 322
II- 28. Formación de demanda, 2014-2015 ... 324
II-29. Participantes en acciones de formación de demanda según el tipo de acción formativa, 2014-2015 ... 325
II-30. Perfil de los participantes en la formación de demanda, 2015 ... 326
II-31. Desempleados participantes en formación, 2013-2014 ... 328
II-32. Principales acuerdos de Diálogo Social Tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2015 y 2016 ... 352
II-33. Normas en materia de relaciones laborales y políticas de empleo en el periodo 2012-2015 ... 355
II-34. Contenidos materiales de los AENC ... 371
II-35. Curso de la negociación colectiva, 2011-2015 ... 375
II-36. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2006-2015 ... 377
II-37. Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal del convenio, 2005-2015 ... 383
II-38. Aumento salarial pactado por tramos, 2015 ... 385
II-39. Aumento salarial pactado por ámbito funcional, 2005-2015 ... 386
II-40. Aumento salarial pactado por sectores, 2005-2015 ... 387
II-41. Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2002-2015 ... 389
II-42. Cláusulas de estructura salarial por ámbito funcional, convenios firmados en 2015 ... 391
II-43. Evolución de la jornada pactada ... 395
II-44. Convenios y trabajadores afectados por cláusulas especiales sobre jornada de trabajo, por ámbito funcional y año de firma, 2013-2015 ... 399
II-45. Cláusulas de empleo por ámbito funcional y año de firma, 2013-2015 ... 405
II-46. Cláusulas sobre igualdad y no discriminación, 2013-2015 ... 409
II-47. Cláusulas de formación y cualificación por ámbito funcional y año de firma, 2013-2015 ... 413

II-48. Número de inaplicaciones y trabajadores afectados, 2012-2016 417
II-49. Inaplicaciones, empresas y trabajadores afectados, 2014-2016 418
II-50. Inaplicaciones y trabajadores afectados, 2014-2016 419
II-51. Huelgas, principales características 422
II-52. Dimensión de las huelgas por distintos ámbitos, 2015 423
II-53. Conflictos tramitados ante el SIMA, principales características 429
II- 54. Conflictos colectivos presentados ante los órganos de ámbito autonómico, 2015 433
II-55. Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas 436
II-56. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2005-2015 439
II-57. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2014-2015 445
II-58. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2014-2015 452
II-59. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2015 454

CAPÍTULO 3

III-1. Riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por distintas variables .. 473
III-2. Impacto de la crisis en los distintos grupos de población según sus ingresos, 2008-2013 474
III-3. Porcentaje de alumnado en centros públicos por enseñanza 477
III-4. Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2011-2015 510
III-5. Algunos datos sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas en España 516
III-6. Otras condiciones de calidad de la vivienda y sus instalaciones 518
III-7. La financiación del Plan 2013-2016, por programas, en el año 2015 526
III-8. Tasas de variación del gasto medio 565
III-9. Evolución de la estructura del consumo de los hogares 567
III-10. Evolución del consumo electrónico por comunidades autónomas 569
III-11. Adecuación y sostenibilidad de las pensiones de jubilación. España y UE-28 585
III-12. Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2015 594
III-13. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2015 599
III-14. Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social en 2015 603
III-15. Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2015 605
III-16. Pensiones contributivas según clase y régimen, por sexo, en 2015 610
III-17. Importe medio de las pensiones contributivas según clase y régimen, por sexo, en 2015 612

III-18. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados 617
III-19. Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad 618
III-20. Importe de las pensiones en vigor por conceptos y clases en 2015 620
III-21. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia 627
III-22. Prestaciones no contributivas 628
III-23. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2007-2014 631
III-24. Magnitudes básicas registradas en el SEPE 635
III-25. Altas iniciales en prestaciones asistenciales, por principales causas 635
III-26. Bajas de beneficiarios, por causa y por tipo de la prestación, 2015 636
III-27. Tasa de cobertura, paro registrado y beneficiarios de prestaciones 638
III-28. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 2004-2015 642
III-29. Beneficiarios de prestaciones, por tipo de prestación, sexo y edad 646
III-30. Modalidad de cobertura sanitaria en España según la clase social 652
III-31. Dependencia funcional del último médico consultado, según la clase social en España 652
III-32. Motivos de las consultas médicas del último mes, según la clase social en España 656
III-33. Inaccesibilidad a la atención sanitaria por motivos económicos en los últimos 12 meses, según la clase social en España 657
III-34. Actividad de la atención primaria 660
III-35. Actividad en atención especializada 661
III-36. Lista de espera quirúrgica en el Sistema Nacional de Salud 664
III-37. Evolución del gasto sanitario público en España, 2002-2013 669
III-38. Evolución del presupuesto sanitario de las comunidades autónomas 670
III-39. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2015, por comunidad autónoma 671
III-40. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios de atención a la dependencia, 2015 676
III-41. Grados de dependencia por comunidades autónomas, 2015 677
III-42. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones, 2011-2015 678

ÍNDICE DE RECUADROS

CAPÍTULO 1

I-1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): evaluación 2015 y objetivos 2030 77
I-2. Principales conclusiones del Informe CES 1/2016, Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea 94
I-3. Medidas de política monetaria anunciadas en marzo de 2016 97
I-4. Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales 99
I-5. Conclusiones del Informe CES 1/2016 en relación al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas 102
I-6. Principales conclusiones del Informe CES 1/2016 sobre «Legitimidad democrática y rendición de cuentas» 110
I-7. Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional 111
I-8. Programa Nacional de Reformas 2015 124
I-9. Medidas para fomentar la I+D+i propuestas por el CES 127
I-10. Conclusiones y propuestas del Informe CES 2/2016, el papel del sector de la construcción en el crecimiento económico 150
I-11. Principales medidas de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiacion empresarial 194

CAPÍTULO 2

II-1. Orientaciones de empleo en el marco del Semestre Europeo 279
II-2. Nuevas orientaciones de empleo 281
II-3. Cartera común de servicios 284
II-4. Programa de Fomento de Empleo 292
II-5. Incentivos al autoempleo 297
II-6. Reforma del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral 300
II-7. Principales propuestas de las organizaciones empresariales europeas y de la CES en relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2015 332

II-8. Principales propuestas de las organizaciones empresariales europeas y de la CES en relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2016 333
II-9. Ámbitos de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos, 2015-2017 337
II-10. Criterios de determinación de los incrementos salariales en el III AENC 381
II-11. Criterios en materia de estructura salarial del III AENC 390
II-12. Criterios en materia de ordenación del tiempo de trabajo del III AENC 397
II-13. Criterios en materia de empleo del III AENC 402
II-14. Criterios en materia de igualdad de género del III AENC 407
II-15. Criterios en materia de formación y cualificación profesional del III AENC 412
II-16. Criterios en materia de inaplicación de condiciones de trabajo del III AENC 416

CAPITULO 3

III-1. Recomendaciones específicas para España en el marco de los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020 475
III-2. Competencias profesionales y empleabilidad: algunas consideraciones para impulsar la FP 483
III-3. Objetivos y líneas estratégicas de la Estrategia nacional integral para personas sin hogar, 2015-2020 523
III-4. Medidas europeas sobre economía circular 531
III-5. Novedades normativas en materia de medio ambiente, 2015 537
III-6. Algunos compromisos internacionales del Acuerdo de París, 2015 544
III-7. Estrategia europea adaptación al cambio climático: objetivos y acciones 549
III-8. Impactos provocados por el cambio climático en los sistemas naturales españoles y algunas medidas de adaptación 550
III-9. Impactos provocados por el cambio climático en los sectores económicos españoles y algunas medidas de adaptación 553
III-10. Estrategias y regulación estatal de la movilidad sostenible en España, 2009-2015 559
III-11. Prioridades comunitarias en políticas de protección social 576
III-12. Calendario de aplicación del nuevo Registro de Actividad de Atención Sanitaria Especializada 663
III-13. Novedades recogidas en el Real Decreto de indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos 665
III-14. Principales aspectos del Plan Estratégico para el Abordaje de la Hepatitis C 667

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

I-1. Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo 56
I-2. Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2007-2015 84
I-3. Evolución del PIB en España y la Unión Europea, 2007-2015 114
I-4. VAB y empleo por sectores, 2008-2015 132
I-5. Peso de las manufacturas en el PIB en la UE, 2000-2015 144
I-6. Balance eléctrico en 2015 145
I-7. Licitación oficial por tipo de obra, 2011-2015 149
I-8. *Stock* de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre, 2005-2015 150
I-9. PIB del sector servicios, 2008-2015 154
I-10. Índices de comercio al por menor, 2008-2015 156
I-11. Resultado de las entidades financieras españolas, 2008-2015 160
I-12. Importe de las nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2011-2015 165
I-13. Demanda agregada y PIB, 2007-2015 169
I-14. Gasto en consumo final, 2012-2015 170
I-15. Formación bruta de capital fijo, 2012-2015 173
I-16. Inversión en bienes de equipo, 2012-2015 174
I-17. Inversión en construcción, 2012-2015 176
I-18. Capacidad/necesidad de financiación, 2008-2015 177
I-19. Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2006-2015 190
I-20. Endeudamiento de los sectores no financieros, 2007-2015 191
I-21. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2001-2015 198
I-22. Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2015 200
I-23. Distribución funcional del PIB a precios de mercado, 2000-2015 201
I-24. Distribución funcional del PIB a coste de los factores, 2000-2015 202

I-25. Contribución de cada sector institucional a la variación de la participación de las rentas del trabajo y del capital en el PIB de 2015 203
I-26. Distribución funcional de la renta en España y la zona euro, 2000-2015.. 204
I-27. Productividad, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2000-2015 204
I-28. Inflación general y subyacente, 2009-2016 205
I-29. Impacto de los precios del petróleo en el IPC, 2012-2016 207
I-30. Componentes del IPC, 2014-2015 209
I-31. Grupos destacados del IPC, 2012-2016 209
I-32. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2012-2016 212
I-33. Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2006-2015 213
I-34. Déficit y deuda de las comunidades autónomas, 2014-2015 216
I-35. Evolución de la recaudación impositiva, 2001-2015 221
I-36. PIB real por comunidades autónomas, 2014 y 2015 225
I-37. Demanda exterior, por CCAA, 2000-2014 227
I-38. Ocupados por comunidades autónomas en 2015 229
I-39. Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2007-2015 230
I-40. Posición del PIB per cápita de las regiones españolas respecto a la media de la UE-28, 2007-2014 232

CAPÍTULO 2

II-1. Tasas de empleo en la Unión Europea, 2007 y 2015 236
II-2. Tasas de paro en la Unión Europea, 2007 y 2015 236
II-3. Evolución del empleo en la crisis: perspectiva a largo plazo 241
II-4. Evolución del desánimo laboral en España y en la UE-28 252
II-5. Afiliados por cuenta ajena, por cuenta propia y autónomos, 2007-2015 258
II-6. Tasas de temporalidad por sexo y grupos de edad 260
II-7. Involuntariedad en el trabajo a tiempo parcial en la Unión Europea, 2007 y 2015 264
II-8. Evolución a largo plazo de la contratación indefinida y temporal 269
II-9. Contratos por jornada y duración, 2007-2015 270
II-10. Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2008-2015 275
II-11. Esfuerzo presupuestario y alcance de las políticas de empleo, 2007-2013.. 308
II-12. Altas en el Programa Prepara, 2011-2015 319
II-13. Programa de activación para el empleo 320
II-14. Evolución de contratos para la formación y el aprendizaje, 2009-2016 ... 322
II-15. Participantes en la formación de demanda, por edad, 2005-2015 327

II-16. Participantes y cobertura en formación de oferta estatal 328
II-17. Inserción de los desempleados que han recibido acciones de formación, 2014 329
II-18. Convenios colectivos firmados por nuevas unidades de negociación 379
II-19. Número medio de trabajadores por convenio en la negociación de ámbito de empresa 380
II-20. Jornada anual media efectiva, 2008-2015 396
II-21. Evolución de las horas extraordinarias, 2008-2015 396
II-22. Evolución del número de huelgas, 1995-2015 421
II-23. Evolución de las huelgas por sector institucional, 2006-2015 424
II-24. Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2006-2015 428
II-25. Procedimientos tramitados por el SIMA previos a la huelga, 2006-2015 ... 431
II-26. Materias implicadas en los conflictos tramitados ante el SIMA 432
II-27. Evolución de la conflictividad ante los órganos autonómicos de solución, 2006-2015 434
II-28. Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación, 2006-2015 .. 436
II-29. Evolución de las conciliaciones individuales por despido, según resultado . 437
II-30. Evolución de las conciliaciones individuales por despido con avenencia, 2006-2015 438
II-31. Asuntos judiciales resueltos por despido, 2005-2015 441
II-32. Evolución del índice de incidencia de los AT, 1995-2015 454
II-33. Índice de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo con baja, por sectores, 2006-2015 455
II-34. Índices de incidencia según actividad, 2014 y 2015 456
II-35. Índices de incidencia de accidentes de trabajo, graves y mortales, 2005 -2015 457
II-36. Índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales, por sector, 2006-2015 457
II-37. Enfermedades profesionales, 2007-2015 458
II-38. Índice de incidencia de las enfermedades profesionales 459

CAPÍTULO 3

III-1. Evolución de la renta neta disponible per cápita, 2008-2015 469
III-2. Estructura social y desafíos para una recuperación sostenible 471
III-3. Aumento de la desigualdad económica durante la crisis, 2008-2013 472
III-4. Hogares sin ingresos, España (2007-2015) 474
III-5. Número medio de alumnos por grupo en E. Infantil, Primaria, ESO, CFGM, CFGS y Bachillerato por titularidad del centro 478

III-6. Fracaso escolar, AET y jóvenes que han completado la educación secundaria superior ... 479
III-7. Alumnado que cursa formación profesional en la UE-28 (2006-2012) y población adulta con educación secundaria superior por orientación del programa, 2014 ... 481
III-8. Indicadores de la descompensación en la elección educativa ... 484
III-9. Graduados en secundaria superior profesional en materias relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) ... 486
III-10. Evolución de los estudiantes universitarios matriculados y egresados ... 494
III-11. Evolución de los precios públicos universitarios ... 495
III-12. Evolución de los becarios, becas/ayudas e importe en enseñanzas universitarias ... 496
III-13. Evolución del alumnado universitario matriculado por campo de estudio, UE-28 y España ... 497
III-14. Evolución de los graduados* en ciencia y tecnología, UE y España ... 498
III-15. Población adulta y joven que participa en el aprendizaje a lo largo de la vida por nivel educativo, 2014 ... 502
III-16. Nivel de formación de la población adulta en España y UE, 2014 ... 502
III-17. Competencias básicas de la población adulta ... 503
III-18. Uso y nivel de conocimiento de las TIC de la población adulta (16-64 años) ... 504
III-19. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda ... 505
III-20. Precios de vivienda, 2007-2015 ... 508
III-21. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2015 ... 509
III-22. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2015 ... 512
III-23. Evolución del gasto en vivienda, 2006-2014 ... 513
III-24. Algunos indicadores de exclusión residencial ... 514
III-25. Hogares que no se pueden permitir mantener la vivienda con temperatura adecuada, 2004-2014 ... 517
III-26. Gasto autonómico en el acceso a la vivienda y fomento de la edificación, 2007 y 2013 ... 520
III-27. Distribución de la financiación estatal y autonómica, por programas, 2015 ... 524
III-28. Indicadores sobre productividad, energía y transporte ... 533
III-29. Población expuesta a contaminación atmosférica UE y España, 2004-2013 ... 534
III-30. Recursos hídricos en España, 2004-2013 ... 534
III-31. Residuos en la UE y España, 2002-2014 ... 535
III-32. Emisiones de gases efecto invernadero UE y España, 1990-2014 (1990 = 100) ... 542

III-33. Actitudes de los ciudadanos europeos sobre cambio climático 555
III-34. Modalidad del transporte en España..... 557
III-35. El transporte público en España, 2007-2013 561
III-36. Autobuses urbanos y metropolitanos en las principales ciudades españolas según tecnología del motor, 2013 561
III-37. Renta y consumo de los hogares, 2009-2014..... 564
III-38. Estructura del consumo según el nivel formativo y la relación del sustentador principal con la actividad..... 567
III-39. Variación del consumo medio por hogar según el nivel formativo y la relación con la actividad del sustentador principal..... 568
III-40. Hábito del consumo electrónico según nivel de estudios y situación laboral de las personas..... 570
III-41. Gasto en protección social, España y UE 578
III-42. Distribución del gasto en protección social por funciones, España-UE... 579
III-43. Evolución del gasto por habitante en las distintas funciones de la protección social, España-UE 580
III-44. Ingresos de la protección social en la UE, 2013 581
III-45. Distribución de los ingresos de la protección social por origen 582
III-46. Índice de Envejecimiento Activo (IEA), 2010, 2012 y 2014..... 586
III-47. Las cuentas de los Fondos de la Seguridad Social, 2007-2015..... 592
III-48. Bonificaciones y reducciones de cotizaciones 596
III-49. Afiliación en alta a la Seguridad Social, 2007-2015 597
III-50. Sectores de actividad donde más crece y más cae la afiliación en 2015..... 601
III-51. Fondo de reserva de la Seguridad Social, 2007-2015..... 606
III-52. Evolución de las altas y bajas de pensiones en vigor, 2005-2015..... 609
III-53. Pensión media por comunidades autónomas en 2015..... 614
III-54. Pensiones contributivas de jubilación en 2015 615
III-55. Importe de las pensiones en vigor por componentes, 2008-2015 619
III-56. Altas y bajas de las pensiones, en número y cuantía, 2005-2015..... 622
III-57. Complementos a mínimos de pensiones, 2005-2015..... 624
III-58. Procesos de incapacidad temporal iniciados en 2015 626
III-59. Rescates de planes de pensiones en el supuesto de desempleo de larga duración 633
III-60. Evolución de la tasa de cobertura, el paro registrado y los beneficiarios de prestaciones, 2004-2015..... 637
III-61. Tasa de cobertura, por comunidad autónoma..... 638
III-62. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 2004-2015 640
III-63. Beneficiarios del PAE, según prestación agotada con anterioridad..... 641
III-64. Evolución de los beneficiarios de la capitalización por desempleo 643
III-65. Evolución de la cuantía media de la prestación contributiva..... 644

III-66. Evolución del gasto en prestaciones por desempleo, 2010-2015 645
III-67. Distribución de los beneficiarios por periodo medio reconocido de prestación contributiva y por edad 647
III-68. Evolución de beneficiarios extranjeros 648
III-69. Tasas de riesgo de pobreza monetaria, por tiempo en el desempleo 649
III-70. Tasas de riesgo de pobreza monetaria, por tiempo en el desempleo y por percepción o no de prestación por desempleo 650
III-71. Población con alguna enfermedad o problema de salud crónicos según clase social en España 654
III-72. Problemas o enfermedades crónicas en los últimos 12 meses diagnosticados por un médico en España 655
III-73. Extensión de algunos hábitos no saludables en España, 2009/2014 658
III-74. Extensión de algunos hábitos no saludables según la clase social en España 659
III-75. Frecuentación de los servicios sanitarios en España según la edad 662
III-76. Frecuentación de los servicios sanitarios según la clase social en España.. 662
III-77. Evolución de la estructura del gasto sanitario 670
III-78. Estructura de la población en España, 2007-2015 673
III-79. Estructura y proyección de la población en España, 2015-2025 674
III-80. Evolución del número de prestaciones concedidas por el SAAD, 2009-2015 679
III-81. Evolución de los distintos tipos de prestaciones concedidas por el sistema, 2009-2015 680
III-82. Financiación del Plan Concertado, 2000-2013 683
III-83. Participación de las administraciones en la financiación del Plan Concertado, 2000-2012 683
III-84. Usuarios de centros de servicios sociales en el ámbito del Plan Concertado, 2000-2013 684
III-85. Evolución de las rentas mínimas de inserción, 2002-2014 685
III-86. Beneficiarios de rentas mínimas de inserción por sexo, 2013-2014 686
III-87. Gasto anual por beneficiario de rentas mínimas de inserción, 2013-2014 ... 687
III-88. Cuantía de las rentas mínimas de inserción, 2013-2014 688

ÍNDICE DE ANEXOS

CAPÍTULO 2

II-1. Convenios colectivos de sector estatales 460
II-2. Convenios colectivos de sector autonómicos 460
II-3. Convenios colectivos de sector provinciales 461
II-4. Convenios colectivos de empresa/grupo de empresa 462

9 788481 883602

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA