

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

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

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

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

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

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

---

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

---

*Problemas en el sistema multilateral de comercio*

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

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

---

*Divergencia en la aplicación de políticas económicas*

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

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

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

## 2. Unión Europea

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

---

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

de signo respecto a la debilidad registrada el año anterior. Así, el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en la UE-28 fue del 1,4 por 100 y en la zona euro del 0,9 por 100. El ritmo de recuperación se aceleró desde el otoño por algunos factores como la caída de los precios del petróleo, la

depreciación del euro, los bajos tipos de interés, el anuncio del Banco Central Europeo (BCE) sobre la adopción de una expansión cuantitativa o las expectativas generadas por el anuncio del Plan de Inversiones presentado por la Comisión Europea.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

*Anuncio del Plan de Inversiones*

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

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

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

---

*Política monetaria  
expansiva*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Economía española

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

---

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

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

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

---

*Los sectores productivos recuperan el ritmo de actividad*

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

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

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

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

---

*Un año de transición  
para el sector financiero  
español*

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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

*Desendeudamiento del sector privado*

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

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

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

---

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

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

---

#### *Distribución funcional de la renta*

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

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

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

---

#### *Desaceleración de la inflación*

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

2013.

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

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

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

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

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

---

#### *Sector público*

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

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

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

---

*Recuperación  
generalizada de las  
economías regionales*

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

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

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

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

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

---

*Contexto europeo:  
recuperación del empleo*

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

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

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

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

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

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

---

*España: primer crecimiento del empleo en siete años*

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

---

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

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

---

*Nuevo descenso en la población activa extranjera*

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

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

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

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

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

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

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

---

*Situaciones profesionales y estudio de la temporalidad*

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

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

---

*Aumento en el trabajo a tiempo parcial*

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



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

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

---

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

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

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

---

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

apenas un 4,5 por 100 y, desde luego, opuesto a las caídas que se dieron en todos los años comprendidos entre 2008 y 2012. Las conversiones, después de las caídas recogidas entre 2010 y 2012, mantuvieron en 2014 el ritmo ascendente iniciado en el año anterior, pero sin grandes diferencias con este. En este panorama, el contrato de emprendedores acumuló casi 99.000 registros en 2014, en torno a un 20 por 100 más que en 2013, cuando había crecido un 12 por 100. Se trata de un aumento muy considerable que refleja además una trayectoria creciente, pero son pocos en el total, insuficientes para impulsar decididamente la contratación indefinida y muy por debajo de la anterior modalidad “de fomento”.

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

---

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

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

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



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

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

---

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

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

---

*Nuevo descenso en el total de salidas del empleo*

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

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

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

---

*Papel de las políticas de empleo*

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

---

*Orientaciones de empleo en el marco del Semestre Europeo*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

Por otro lado, a final de año se aprobó el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el Programa de Activación para el Empleo, dirigido específicamente a las personas desempleadas de larga duración. Surgido del Acuerdo firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales el 15 de diciembre de 2014, este programa, de carácter extraordinario y temporal, está vigente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016. Su finalidad es facilitar el retorno al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo, sin perder la necesaria protección social. Por ello, persigue favorecer la vuelta al empleo a través de actuaciones de política activa de empleo y de intermediación laboral, apoyando al desempleado con una ayuda económica de acompañamiento de cuantía igual al 80 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento.

En 2014 se recurrió nuevamente a los estímulos a la contratación para el fomento del empleo, lo que supuso volver a dar mayor peso al sistema de bonificaciones a la contratación tras los cambios legislativos en los años anteriores, que habían centrado la política de bonificaciones en determinados colectivos especialmente vulnerables y en la contratación indefinida en el ámbito del apoyo a emprendedores.

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

---

*Se implantó el Sistema Nacional de Garantía Juvenil*

---

*Programa de activación para los desempleados de larga duración*

---

*Nuevos incentivos a la contratación*

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

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

---

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

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

---

*Resultados*

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

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

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

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

El diálogo social europeo en 2014 apenas ha tenido presencia y protagonismo, no habiendo dado resultados destacables, ya sea en el ámbito del diálogo social tripartito o bipartito. Ha seguido, así, la tendencia de declive que viene constatándose desde años atrás, pero agudizada, en parte, por haberse tratado de un año de renovación de la Comisión. Con todo, una vez realizadas las elecciones europeas, la nueva Comisión ha expresado su propósito de reforzar e impulsar el diálogo social en todos los ámbitos, en tanto que lo considera crucial para que la Unión Europea pueda hacer frente a los retos que se le presentan.

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

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

---

*Diálogo social en la Unión  
Europea y en España*

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

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

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

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

---

*Marco normativo laboral*

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



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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

### *Conflictividad laboral*

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

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

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

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

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

---

*Tutela judicial y control administrativo*

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

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

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

---

*Prevención de riesgos laborales*

los objetivos y un conjunto de acciones para promover la seguridad y la salud de los trabajadores en la Unión Europea en el periodo 2014-2020 (COM 2014, 332). El Consejo, en consecuencia, ha pedido a los Estados miembros que revisen o desarrollen y consoliden sus estrategias nacionales a la luz del nuevo

Marco estratégico comunitario y las apliquen con arreglo a sus prácticas nacionales y en cooperación y consulta con los interlocutores sociales y demás partes interesadas.

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

### 1. Educación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Vivienda

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



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

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

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

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

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



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

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

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

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

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

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

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

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

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

#### 4. Consumo

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

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

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

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

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

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

## 5. Protección social

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

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

---

*Tendencias en protección social en el marco europeo*

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

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

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

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

En el año 2014, la aplicación de las importantes reformas aprobadas en los últimos años en el ámbito de la sostenibilidad del sistema de pensiones se encontraba en sus primeras etapas. Así, fue el segundo año en que las nuevas altas en pensiones se llevaron a cabo con arreglo a la reforma aprobada por la Ley 27/2011, al tiempo que se aplicó por primera vez el nuevo Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) incorporado por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre. Por su parte, la aplicación del factor de sostenibilidad, introducido, asimismo, por esta última Ley, no dará comienzo hasta 2019.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Principales magnitudes  
y prestaciones de la  
Seguridad Social*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Previsión social  
complementaria*

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

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

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

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

---

*Protección de la salud  
y sistema sanitario*

importantes diferencias entre las comunidades autónomas —con 1.200 euros de media, la diferencia entre los dos extremos se cifra en 600 euros por persona y año—. Al mismo tiempo, durante este periodo han aflorado algunas dificultades en la aplicación de aspectos concretos de la reforma que, como el copago en la prestación farmacéutica

importantes diferencias entre las comunidades autónomas —con 1.200 euros de media, la diferencia entre los dos extremos se cifra en 600 euros por persona y año—. Al mismo tiempo, durante este periodo han aflorado algunas dificultades en la aplicación de aspectos concretos de la reforma que, como el copago en la prestación farmacéutica



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

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

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

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

---

#### *Atención a la dependencia*

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

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

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

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

La actividad del sistema de protección por desempleo a lo largo de 2014 permite contrastar dos tendencias de muy distinto signo. El sistema alcanzó durante el año a un volumen medio de 2.542.977 de beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que significa una disminución de un 11,2 por 100 con respecto al año anterior. Ello refleja, en parte, la progresiva mejora del empleo de la que se ha dado cuenta en el capítulo II de esta Memoria. No en vano las nuevas altas en prestaciones por desempleo contributivas descendieron en media anual el 19,6 por 100, mientras que las de prestaciones del nivel asistencial lo hicieron en un 5,6 por 100. Al mismo tiempo, las incorporaciones al mercado laboral constituyeron la causa del 64,5 por 100 de las bajas de la prestación, correspondiendo la mayor parte a bajas de la prestación contributiva.

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

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

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

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

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

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

---

*Servicios sociales  
y asistencia social*

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

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

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

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