

ECONOMÍA, TRABAJO  
Y SOCIEDAD  
MEMORIA  
SOBRE  
LA SITUACIÓN  
SOCIOECONÓMICA  
Y LABORAL  
ESPAÑA 2015  
(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL  
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO  
Y SOCIEDAD  
**MEMORIA**  
**SOBRE**  
**LA SITUACIÓN**  
**SOCIOECONÓMICA**  
**Y LABORAL**  
**ESPAÑA 2015**  
(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones  
NICES: 717-2016

La reproducción de esta edición resumida de Memoria está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2016

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España 2016  
Derechos reservados conforme a la Ley:

**Consejo Económico y Social.**

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

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

E-mail: [publicaciones@ces.es](mailto:publicaciones@ces.es)

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

ISBN: 978-84-8188-359-6

Depósito legal: M-22434-2016

Imprime: Lerko Print, S.A.

# MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2015

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



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Marcos Peña Pinto	
<i>Presidente del Consejo Económico y Social</i>	IX
CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO	1
1. CONTEXTO INTERNACIONAL	3
2. UNIÓN EUROPEA	4
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA	7
CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES	15
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO	17
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	29
CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL	39
INTRODUCCIÓN: DESIGUALDAD Y RECUPERACIÓN SOSTENIBLE	41
1. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA	42
2. VIVIENDA	45
3. MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD	46
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	48
5. PROTECCIÓN SOCIAL	48





# PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto

*Presidente del Consejo Económico y Social*



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**MARCOS PEÑA PINTO**

*Presidente del Consejo Económico y Social*

CAPÍTULO I  
PANORAMA ECONÓMICO





## 1. Contexto internacional

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

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

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

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

Si bien no hubo avances significativos en la Ronda de Doha, sí se materializaron progresos en acuerdos regionales de libre comercio. Por un lado, se firmó el Acuerdo de Asociación Transpacífica de Comercio e Inversiones y, por el otro, Estados Unidos y la Unión Europea continuaron negociando el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (ATCI o TTIP, por sus siglas en inglés).

---

*Enfriamiento  
de la economía  
internacional por  
China*

---

*Ralentización del  
comercio mundial en  
un contexto de mayor  
proteccionismo*

---

*Contexto geopolítico  
y gobernanza  
económica mundial*

La crisis ha evidenciado la debilidad de las instituciones económicas internacionales tradicionales para mitigar sus consecuencias, estabilizar la economía mundial, coordinar las políticas macroeconómicas y propiciar el desarrollo sostenible y equilibrado a nivel mundial, y ha abierto

asimismo un importante debate sobre la regulación de los mercados financieros.

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

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

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

## 2. Unión Europea

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

---

*Continúa la  
recuperación del  
crecimiento en la  
Unión Europea*

La tasa de crecimiento del PIB se situó en el 2,0 por 100, seis décimas por encima del crecimiento registrado

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

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

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

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

---

*La política monetaria  
expansiva del BCE*

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

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

---

*Flexibilización del  
Pacto de Estabilidad  
y Crecimiento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Economía española

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

---

*España consolida  
la recuperación  
económica*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Todos los sectores productivos contribuyeron al crecimiento*

perspectivas de mejora económica, la caída de la morosidad y unos bajos costes financieros constituyeron los elementos esenciales para que las entidades financieras reactivaran nuevas operaciones de crédito que resultan

---

*El sector financiero español reactivó el crédito*

fundamentales para financiar la actividad económica y consolidar, de este modo, la recuperación. Además, la propia recuperación incide a su vez positivamente sobre los resultados de las empresas financieras, generando ambas tendencias un círculo virtuoso de cara a la consolidación de la expansión.

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

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

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

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

---

*La demanda interna sustentó el crecimiento*

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

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

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

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

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

---

### *Desendeudamiento de la economía*

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

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

En 2015 se estableció un mecanismo de segunda oportunidad para garantizar que  
un fracaso en los negocios no causara un empobrecimiento y/o una frustración tales que disuadieran al empresario de comenzar un nuevo proyecto. También se aprobó la Ley de Fomento de la financiación empresarial, cuyo objetivo es flexibilizar y facilitar el acceso a la financiación de las empresas, y especialmente de las pymes, a través de la recuperación del crédito de los bancos a favor de las actividades solventes y, sobre todo, de fomentar otras vías de financiación no bancaria.

---

### *Medidas para facilitar la financiación empresarial*



En 2015 parece confirmarse el cambio de tendencia observado en 2014, con la recuperación del peso de la remuneración de asalariados en 0,2 puntos de PIB (a coste de los factores) frente al excedente bruto/renta mixta bruta. No obstante, este resultado responde al aumento de la tasa de asalarización, que más que compensa la caída del coste laboral unitario real. Es decir, que aunque la remuneración media por asalariado creció menos que la productividad, la creación de empleo asalariado permitió un aumento del peso de la remuneración de asalariados sobre el PIB.

---

*Distribución funcional de la renta*

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

---

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

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

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

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

---

*Sector público*

cuestión el firme compromiso de España con el saneamiento y la sostenibilidad de sus finanzas públicas a medio plazo, crucial para mantener la confianza de los mercados financieros.

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

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

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

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

El dinamismo de la economía española en 2015 se vio reflejado en el conjunto de comunidades autónomas, que mejoraron notablemente sus tasas de crecimiento

---

*Las economías regionales mejoraron su crecimiento*

respecto al año anterior, mostrando, además, un comportamiento algo más homogéneo entre ellas. En términos generales, las regiones con una especialización productiva más centrada en los servicios relacionados con la actividad turística y la construcción, así como aquellas con

unas economías más abiertas al exterior, fueron las que mostraron mejores resultados.

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

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

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



**CAPÍTULO II**  
**EMPLEO Y RELACIONES LABORALES**



## 1. Mercado de trabajo y política de empleo

### 1.1. MERCADO DE TRABAJO

En el panorama laboral europeo de 2015, donde se ha generalizado el incremento del empleo y el descenso del paro (aunque con importantes diferencias por países),

---

*España en el contexto europeo*

España muestra datos de evolución en ambos casos mejores que los del total de la UE. Se obtuvo un incremento interanual en el cuarto trimestre de 1,8 puntos porcentuales en la tasa de empleo (medida sobre la población de 15 a 64 años), frente a 0,8 puntos en el conjunto UE-28, y un descenso de la tasa de paro de -2,8 puntos, frente a -0,9 puntos en el total UE-28.

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

También en los jóvenes, tanto en el último año como en el periodo 2013-2015, el incremento de la tasa de empleo en España ha sido mayor que en el total UE-28, y la bajada de la tasa de paro ha sido más pronunciada. En el último bienio, la tasa de empleo de los menores de 25 años ha crecido 1,4 puntos en España y 1,2 puntos en la UE-28, y la tasa de paro ha descendido, respectivamente, 8,7 y 3,7 puntos. Se trata de una mejora todavía insuficiente, por lo que se mantiene, tanto en España como en la Unión Europea, la preocupación por los problemas de este grupo, dado que los indicadores relativos al mercado de trabajo, en especial las tasas de paro, son peores que los del total de la población. La tasa de paro para los menores de 25 años en el conjunto UE-28 fue en 2015 un 19,6 por 100 y en España un 46,2 por 100; en ambos casos, más del doble que para el total de edades.

Sigue siendo asimismo preocupante el paro de larga duración, aunque en 2015 se aprecia un descenso del peso de este en toda la UE, a diferencia de lo que había venido ocurriendo durante todos los años desde 2008. En España ese descenso es más pronunciado, aunque aún se mantiene por encima de la media europea. Los datos de 2015 siguen mostrando además una amplia incidencia del paro de larga duración entre los mayores, donde la reducción en el año ha sido escasa. Por otro lado, el peso del paro de muy larga duración (es decir, dos o más años de búsqueda de empleo) ha

descendido muy poco en 2015. Este tramo de búsqueda supuso un 30,4 por 100 del total en la UE-28 y un 34,4 por 100 en España, 0,3 puntos menos que en 2014. Son algo más de 1,6 millones de personas con más de dos años de paro al final de 2015 en nuestro país. De ellas, casi 800.000 llevaban más de cuatro años en esa situación.

Entrando ya en el detalle de la situación del mercado de trabajo en España en 2015, los primero que cabe destacar es la consolidación de los datos de crecimiento

---

*Panorama general del empleo en España*

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

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

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

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

Esta circunstancia, que también se observa atendiendo a los datos relativos a la contribución del sector al total del valor añadido bruto generado en la economía, podría además frenar el ritmo de la necesaria recuperación, tanto porque el sector tiene elevados efectos, de empuje y de arrastre, sobre las demás actividades económicas, como porque –y esto es importante subrayarlo– su aporte es indispensable en el



desarrollo de redes, infraestructuras y equipamientos, que deben impulsar un mayor crecimiento económico (directamente y sobre todo por el incremento potencial de la productividad), y que tienen además traducción en mejoras de la calidad de vida y la cohesión territorial y social. De ahí el interés que presentan las conclusiones y propuestas recogidas en el Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.

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

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

La mayor parte del empleo creado en 2015 correspondió a los asalariados, tanto del sector privado (432,6 miles más) como del sector público (73,2 miles más), con resultados en ambos casos mejores que en 2014. En el empleo por cuenta propia el crecimiento fue de 23,2 miles de personas, un 0,8 por 100. Si se atiende a los datos sobre afiliación, el aumento del empleo por cuenta ajena se habría situado, al cierre de 2015, en un 3,6 por 100 y los afiliados al RETA, que serían la mayor parte de la afiliación por cuenta propia, en un 1,3 por 100. Con estos resultados se sigue enjugando parte del descenso producido en la crisis, aunque aún sigue siendo considerable: en el cuarto trimestre de 2015 había, según la EPA, 2,1 millones de asalariados menos y en torno a medio millón menos de trabajadores por cuenta propia que en el mismo trimestre de 2007.

---

*Ocupaciones:  
Informe CES 3/2015*

---

*Mayor aumento en  
el empleo asalariado  
y repunte de la  
temporalidad*

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

En cuanto al tipo de jornada, el trabajo a tiempo parcial bajó su ritmo de crecimiento en 2015, al menos atendiendo a los cuartos trimestres de la EPA. En tales términos

---

*El tiempo parcial bajó su ritmo de crecimiento*

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

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

En los datos de 2015 se observa, como en los del año anterior, un alza pronunciada

---

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

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

Se trata de un volumen de contratos cercano ya a los que se recogían antes de la crisis, pero con más temporales y menos indefinidos: el total firmado en 2015 (nuevos

y conversiones) fue inferior al de 2007 en solo 45,8 miles de contratos; en el caso de los indefinidos la diferencia entre 2015 y 2007 arrojó un descenso de 711,2 miles, y en el de los temporales un aumento de 665,4 miles.

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

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

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

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

---

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

---

*Más contratos a tiempo parcial y a tiempo completo*

---

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

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

peso de las duraciones más cortas.

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

Los datos sobre altas en prestaciones de 2015 apuntan a un nuevo descenso (-3,4 por 100) en el número de salidas del empleo calculadas a partir de esas altas. Es una

---

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

bajada algo menor que la de 2014, pero resulta en todo caso acorde con el cambio de tendencia en el mercado de trabajo, esto es, con la consolidación de cifras significativas de creación de empleo.

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

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

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

## 1.2. POLÍTICA DE EMPLEO

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

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

---

*Unión Europea:  
nuevas orientaciones  
de empleo*

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

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

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

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

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

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

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

En el primer trimestre de 2015 se aprobó la reforma de la formación profesional para el empleo a través del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que supuso la puesta en marcha de un nuevo modelo respecto al vigente hasta entonces. Se planteaba una reforma integral del sistema con el objetivo de consolidar en el sistema productivo una cultura de formación profesional y favorecer, con ello, la creación de empleo estable y de calidad. Se introdujeron muchos aspectos novedosos, algunos de los cuales eran aspectos sustanciales que fueron polémicos y que no contaron, por ello, con el respaldo de los interlocutores sociales, aprobándose la norma sin acuerdo con estos.

---

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

Se introdujeron muchos aspectos novedosos, algunos de los cuales eran aspectos sustanciales que fueron polémicos y que no contaron, por ello, con el respaldo de los interlocutores sociales, aprobándose la norma sin acuerdo con estos.

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

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

---

*Impulso al autoempleo  
y la economía social*

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

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

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

---

*Nuevos incentivos a la  
contratación en 2015*

Como principal novedad, se aprobó un incentivo para la creación de empleo estable recogido en el conjunto de medidas de diversa índole incluidas en el Real Decreto-ley 1/2015 y Ley 25/2015, antes citados. Esta medida consistía en la fijación de un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes para la contratación de nuevos trabajadores indefinidos aplicable a los contratos celebrados entre el 28 de febrero de 2015 y el 31 de agosto de 2016. En la práctica, venía a sustituir a la reducción que suponía la “tarifa plana”, si bien ambos incentivos coexistieron hasta el 31 de marzo de 2015. Hasta marzo de 2016, más de 550.000 trabajadores (335.732 con la tarifa plana y 219.747 con el mínimo exento) se han beneficiado con la puesta en marcha de estas medidas.

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

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



---

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

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

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

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

---

*Nuevo texto refundido  
de la Ley de Empleo*

mandato refundidor de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega al Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución española.

Las numerosas modificaciones que se habían hecho en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, desde su aprobación, y especialmente en los años más recientes, hacían oportuno contar con dicha refundición del texto que facilitase el conocimiento, la interpretación y la aplicación de la citada Ley. El Consejo Económico y Social emitió dictamen preceptivo sobre dicho Proyecto de Real Decreto legislativo.

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

---

*Medidas en favor  
de los jóvenes*

marcha el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), que entre otros objetivos pretendía contar con un registro de las personas jóvenes no ocupadas ni integradas en los sistemas de educación y formación, para que pudieran recibir en un plazo de cuatro meses una oferta de empleo, educación continua,

formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

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

El programa no ha tenido los resultados esperados inicialmente dado el elevado volumen de jóvenes en desempleo. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, pudo haber cierta precipitación en su puesta en marcha, echando en falta



un desarrollo más concreto y detallado de las actuaciones a realizar, que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo.

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

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

---

*Prioridad en la atención a los desempleados de larga duración*

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

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

Así, desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2016, el PAE ha beneficiado a más de 110.000 personas que han recibido la prestación económica. De las 175.881 solicitudes se aprobaron un 63,7 por 100, rechazándose el resto. Además, del total de los beneficiarios del Programa, 15.541, el 18 por 100 obtuvieron un trabajo por cuenta ajena y de ellos, un 17 por 100 compatibilizaron este con la prestación. En cualquier

caso, parece que la medida no ha tenido el impacto esperado, dado que en su puesta en marcha se estimaron 400.000 beneficiarios potenciales y tan solo se han recogido algo más de la cuarta parte.

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

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

### *Gasto en política de empleo*

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

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

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

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

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

---

*Diálogo social en  
la UE y en España*

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

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

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

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

En el plano del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea aprobaron, en julio de 2015, su quinto Programa de Trabajo Conjunto: “Partenariado para un crecimiento y un empleo inclusivos”. En él se recogen los ámbitos sobre los que pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2015-2017, entre los que destaca el relativo al “fomento del envejecimiento activo y el enfoque intergeneracional”, en el que los interlocutores sociales negociarán un acuerdo marco autónomo.

Entre las consultas realizadas por la Comisión a los interlocutores sociales europeos durante 2015 destacan la relativa a la consolidación de las tres directivas vigentes en materia de información y consulta de los trabajadores a nivel nacional y la

concerniente a las posibles medidas para abordar los retos del equilibrio entre vida laboral y vida privada de los padres y los cuidadores familiares que trabajan.

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

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

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

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

El balance del diálogo social en las comunidades autónomas durante 2015 y los primeros meses de 2016 pone de manifiesto un año más que este ha experimentado un desarrollo desigual, sobre todo en lo que a acuerdos alcanzados se refiere. Entre estos han predominado de nuevo los de carácter tripartito relativos a la configuración de medidas de reactivación económica y del empleo, motivados por la necesidad de

seguir haciendo frente a las consecuencias de la crisis en sus respectivas regiones. En la actualidad, prácticamente todas las comunidades autónomas tienen algún acuerdo de diálogo social en vigor.

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

---

*El marco normativo de las relaciones laborales*

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

Además, se aprobó la nueva Ley de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>2</sup> y, en el ámbito del autoempleo colectivo, la nueva Ley de Sociedades laborales y participadas. También debe tenerse en cuenta la modificación de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social<sup>3</sup>, para suprimir la reclamación administrativa previa a la vía judicial en el orden social. En el terreno de las políticas de mercado de trabajo se aprobaron varias normas, entre ellas, la Ley 31/2015, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, que ya se han mencionado.

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

1. Dictamen 12/2015 sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (28 de julio de 2015); Dictamen 13/2015, sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (23 de septiembre de 2015), y Dictamen 14/2015, sobre el Proyecto de RDleg. por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
2. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
3. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
4. Real Decreto 416/2015, de 29 de mayo.
5. Real Decreto 417/2015, de 29 de mayo, desarrollado por la Orden ESS/1680/2015, de 28 de julio.

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

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

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

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

El conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en 2015, con datos provisionales, registraron un incremento salarial final del 0,82 por 100, afectando a casi 7,2 millones de trabajadores y un millón de empresas; dicho incremento medio global se compuso de un 0,50 por 100 en la negociación de ámbito de empresa y de un 0,84 por 100 en la de ámbito superior.

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

Asimismo, los convenios colectivos firmados mostraron, al igual que en 2014, un aumento salarial por encima de los convenios revisados, un 0,89 por 100 frente a un

0,75 por 100, especialmente en los convenios firmados con vigencia plurianual, que mostraron un incremento del 0,92 por 100.

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

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

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

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

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

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

El número de huelgas volvió a disminuir en 2015, y de manera casi idéntica a 2014, un 21 por 100 menos, llevando el número de conflictos con cesación del trabajo a 615;

---

*Conflictividad laboral  
por huelgas*



se contabilizaron, así, 162 huelgas menos que en el año anterior y se registró la cifra más baja de la serie.

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

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

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

En ese año se tramitaron a través del SIMA 422 conflictos, todos ellos mediaciones, que afectaron a 3.270.871 trabajadores. Fueron 35 conflictos más (un 9 por 100) con respecto a 2014, mientras que el volumen de trabajadores afectados fue similar (3,3 millones en 2014). Se trata de la segunda mayor cifra de conflictos canalizados ante el órgano gestor del ASAC, en un contexto de menor conflictividad, después del máximo registrado en 2013, destacando la tendencia creciente de los conflictos tramitados con carácter previo a la convocatoria de huelga.

Finalizaron con acuerdo 109 de las 422 mediaciones tramitadas, el 26 por 100. Por el contrario, finalizaron sin acuerdo 268 procedimientos, el 64 por 100, que se incrementaron con respecto al año anterior. La gran mayoría (el 91 por 100) de los conflictos tramitados fueron de ámbito de empresa, frente a los de ámbito de sector, que, sin embargo, afectaron al 72 por 100 de los trabajadores totales implicados. Destacó el

---

### *Solución autónoma de los conflictos laborales*

ciones sindicales CCOO y UGT y de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En este tiempo, el avance en términos cualitativos y cuantitativos que supuso la firma del quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de



repunte en las controversias en materia salarial, después de la drástica reducción de 2014, así como la tendencia de aumento en las reclamaciones sobre jornada y tiempo de trabajo, que han crecido significativamente en los dos últimos años, mientras que los conflictos derivados de decisiones empresariales de reestructuración y regulación de empleo, aun manteniendo cifras significativas, disminuyeron por tercer año.

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

En 2015 se intentaron ante los correspondientes órganos administrativos de MAC 413.802 conciliaciones individuales, 462 colectivas y 147 mediaciones. La conflictividad de alcance individual reflejada en los intentos de conciliación se redujo de nuevo en 2015 (-10,2 por 100), si bien todavía se situó por encima de los 400 mil expedientes, cifras superiores a las de los últimos años del periodo precrisis. Del total de conciliaciones individuales, el 28,6

---

*Conciliaciones  
y mediaciones  
administrativas*

por 100 se resolvió con avenencia, frente al 37 por 100 en las que no se alcanzó acuerdo. Los motivos más frecuentes de los intentos de conciliación individual volvieron a corresponder a los despidos, seguidos de las reclamaciones de cantidad. Las conciliaciones por despidos, aunque se redujeron (-7,4 por 100), como también se redujo el resto de motivaciones, todavía se mantuvieron por encima de los 200 mil expedientes, y su disminución se tradujo en la bajada de las terminadas sin avenencia y las finalizadas de otros modos, ya que las terminadas con avenencia se mantuvieron prácticamente igual (101.058), elevándose la proporción que representan en el total de formas de terminación hasta suponer ya casi la mitad (49,6 por 100), 27 puntos más que en 2011.

Las conciliaciones colectivas se volvieron a reducir también, y más acusadamente (-26,6 por 100) hasta 462, la cifra más baja de los últimos diez años, y de ellas solo el 6,3 por 100 finalizó con avenencia. Los procedimientos de mediación también disminuyeron por segundo año (-13,5 por 100), aunque las 147 tramitadas todavía marcaron una cifra relativamente alta. En conjunto, la conflictividad de alcance colectivo que

reflejan las conciliaciones colectivas y las mediaciones se contrajo apuntando tanto a un posible trasvase de procedimientos hacia el SIMA y otros órganos autónomos de resolución como a una reducción de la litigiosidad consistente con el panorama general de la conflictividad en el año en otros ámbitos.

Los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron 364.356 asuntos, 7.929 más que en 2014 (un 2,2 por 100 más). En 2015 se registró un

---

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

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

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

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

Las políticas de prevención de riesgos laborales se articulan en el marco de las políticas comunitarias que viene representado por el Marco Estratégico de la Unión

---

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

Europea en Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020. Dentro de este, entre otras iniciativas, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo presentó en 2015 en el Parlamento Europeo los resultados de la Segunda Encuesta Europea en Empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2). En relación con ello, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

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

Pero dentro de las iniciativas en España, debe destacarse la aprobación, en abril de 2015, de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST)

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

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

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

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

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

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

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

**CAPÍTULO III**  
**CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL**



## Introducción: desigualdad y recuperación sostenible

En el ámbito de la realidad social de España, se produjeron cambios en 2015 que han contribuido a mejorar la situación, apuntando a una cierta mejora de las condiciones de vida tras más de siete años de dura crisis económica y elevados niveles de paro que, entre otras secuelas importantes, hicieron considerable mella en los ingresos medios de la población. Así, el dinamismo de la economía y la mejora del empleo, aunque todavía insuficientes para recuperar los niveles anteriores a la crisis, se plasmaron ya en 2015 en la situación económica de las familias. En su conjunto, según datos de la Contabilidad Nacional de España la renta disponible neta per cápita se situó en una media de 19.016 euros para 2015, un 5 por 100 superior a la de 2014.

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

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

Unido a lo anterior, hay rasgos de la estructura social de España ya preexistentes al estallido de la crisis que mueven a reflexionar sobre su interacción con las perspectivas de una recuperación sostenible. Valga mencionar así la persistencia de carencias

educativas a pesar de los avances logrados, el elevado peso en la estructura social de España de los niveles inferiores de la escala socio-ocupacional, así como de la población con ingresos tan bajos que se sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza monetaria, una situación que viene afectando a al menos una quinta parte de la población ya desde el año 2004 en que comenzaron a publicarse este tipo de indicadores.

La recuperación parte de un legado social de la crisis negativo en términos de desigualdad económica, que creció notoriamente en España durante esos años y ello a pesar del efecto de las prestaciones sociales, que evitaron un mayor crecimiento de la diferencias de renta. Además del riesgo de pobreza restringido a los ingresos, desde el comienzo de la crisis hasta 2013, también aumentaron las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica en un sentido más amplio, es decir, considerando también el riesgo de exclusión social derivado de la concurrencia de otras circunstancias, como la baja intensidad laboral o situaciones concretas de privación material. Personas en desempleo, de origen extranjero, hogares con hijos a cargo (especialmente en familias monoparentales) y personas con nivel educativo bajo presentan un riesgo de exclusión social especialmente elevado, lo que puede dar una idea de qué ámbitos de las políticas sociales necesitan ser reforzados.

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

## 1. La educación en España

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

El panorama de las enseñanzas no universitarias, muestra que durante el curso escolar 2015-16 se ha producido un ligero aumento del censo escolar, especialmente del



alumnado que cursa estudios profesionales, que representa ya el 45 por 100. A pesar de este incremento, el alumnado de formación profesional en España se sitúa ligeramente por debajo de la media europea, lo que parece tener su origen en el mencionado elevado nivel de fracaso escolar y abandono de los estudios antes de completar la educación secundaria así como en la descompensación en la elección de los estudios profesionales y generales. Sin embargo, en el resto de los niveles educativos, apenas se produce un aumento del censo escolar, disminuye el alumnado de origen extranjero, y se mantiene la concentración del alumnado matriculado en los centros públicos. Además de una menor proporción de personas que optan por los estudios profesionales, la formación profesional inicial en España se caracteriza por una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, entre otros rasgos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de esta formación. Por último, aunque en España se ha producido un importante avance en la implantación de la FP dual, su desarrollo es muy dispar territorialmente, requiriendo que se complete su marco normativo a nivel estatal para un avance en todo el territorio nacional sobre parámetros homogéneos y una mejor coordinación de las experiencias que se están llevando a cabo.

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

En España la importante movilidad intergeneracional ascendente ha permitido que la proporción de adultos con educación terciaria (35 por 100) sea actualmente ligeramente superior a la media de los países de la OCDE (34 por 100). El porcentaje de jóvenes titulados superiores en 2014 (42,3 por 100) se encuentra muy cerca del objetivo establecido por la Estrategia 2020 (44 por 100). No obstante, en la evolución más reciente del censo universitario se observa una reducción importante del número de alumnos en los tres últimos cursos, que podría ser debida, entre otros factores, a la contracción de la población entre 18 y 24 años, al cambio en la duración de los estudios universitarios derivado de la adaptación del Sistema Universitario Español al Espacio Europeo de Educación Superior, a los efectos del aumento del precio de

la matrícula universitaria y, en los últimos cursos, al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca. Así, aunque respecto al curso anterior no se produce un incremento relevante de los precios públicos, la subida en los últimos años ha sido generalizada y aunque en España se ha realizado un esfuerzo económico desde las diferentes Administraciones en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario, el efecto del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio aprobado en 2013 se ha dejado sentir tanto en el descenso del número de becas y ayudas como en el importe total, aunque no así en el número de beneficiarios.

La concentración en la elección de los estudios en el último decenio y la escasa variabilidad en el tiempo de la distribución del alumnado graduado por rama de estudio, junto a la segmentación por género de la misma, dificulta el objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas, tecnológicas, ingenierías y matemáticas (STEM, en su sigla inglesa) tanto en Europa como en España. En las economías desarrolladas, el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico más sólido. Sin embargo, la demanda actual de este tipo de carreras se encuentra aún algo por debajo de la media de la UE-27.

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

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

de las tecnologías de la información y de las comunicaciones se sitúa por encima de la media de la UE. Sin embargo, España debe mejorar considerablemente respecto al conocimiento de idiomas entre la población.

## 2. Vivienda

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

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

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

Ante esta situación, las políticas de vivienda social desempeñan un importante papel para garantizar el acceso universal a una vivienda digna a un coste asequible. Sin embargo, su función amortiguadora del impacto de la crisis, se ve debilitada en España, como en otros países de la UE, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años, pero también por las dificultades que algunas familias tienen para poder acceder a una vivienda de protección oficial, sea en

propiedad o en arrendamiento. El presupuesto estatal para la política de la vivienda en España ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, y aunque el gasto liquidado en la función vivienda sobre el gasto total es muy variable territorialmente, en términos de evolución hay que destacar una reducción generalizada del mismo, con alguna excepción. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población se manifiesta en la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías, y en un exiguo parque público de vivienda protegida en alquiler.

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

Junto a los Planes de Vivienda estatales y autonómicos, existen estrategias sectoriales orientadas a cubrir las necesidades de las personas más vulnerables en este ámbito, así como iniciativas en los distintos niveles territoriales. En el ámbito estatal, en 2015 se aprobó la primera Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 que establece una serie de objetivos y medidas para afrontar los problemas de exclusión residencial y de las personas sin hogar en España.

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

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

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

Además, en 2015, las instituciones europeas han adoptado el Plan de Acción para una economía circular, que contempla una serie de medidas para impulsar la competitividad, crear empleo y generar un crecimiento sostenible, abarcando la totalidad

del ciclo de vida de los productos, desde su producción al consumo, la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias.

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

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

Por lo que hace a la emisión de gases de efecto invernadero, la tendencia descendente iniciada en 2008 ha cambiado de signo, repuntando 1,34 puntos porcentuales en 2014 respecto al año anterior. A este respecto, España deberá aumentar los esfuerzos para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones cara a 2020, al tratarse de uno de los países europeos que previsiblemente se verán más afectados por los impactos negativos asociados a este fenómeno.

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

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

#### 4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

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

Por otro lado, de acuerdo con algunas de las variables sociodemográficas más descriptivas de las distintas posiciones sociales en el continuo socioeconómico, como son la procedencia de los ingresos principales del hogar, el nivel formativo del sustentador principal del hogar o su nacionalidad, el gasto de los hogares ha tendido a converger en algunos casos, pero desde el punto de vista de la estructura del consumo (la proporción que cada hogar dedica a cada bien y servicio), el consumo muestra más bien una profundización en la desigualdad durante los últimos ocho años. Al mismo tiempo siguió aumentando el número de hogares que realizan compras a través de Internet y ganó presencia el consumo colaborativo, en un entorno caracterizado por la presencia creciente de dispositivos y redes que propician su expansión.

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

#### 5. Protección social

El sistema de protección social en España seguía siendo, a la altura de 2015, uno de los principales vectores de cohesión social y de compensación de desigualdades. No hay que olvidar que solamente las pensiones y las prestaciones por desempleo, principales prestaciones económicas del sistema de protección social en España, proporcionan la que suele ser su principal fuente de rentas a más de once millones de personas, aproximadamente el 28 por 100 de la población mayor de 15 años en nuestro país. Junto a ello, conviene recordar la importancia de las vertientes del sistema

1. Dictamen CES 5/2015.

desplegadas principalmente a través de servicios que, como el sistema sanitario o el de atención a la dependencia, tienen naturaleza de derecho prácticamente universal y desempeñan un papel fundamental en la cobertura de necesidades de protección social en las diferentes etapas de la vida. El sistema de protección social ha desempeñado un papel crucial durante los años de crisis, habiendo sido objeto de numerosas reformas que, en un nuevo escenario como el que anticipa la recuperación, merecen ser objeto de una evaluación sosegada a la luz de los permanentes y nuevos desafíos que se le plantean, entre los que deben mencionarse la sostenibilidad, la equidad y la adecuación a las cambiantes necesidades sociales, en un contexto de avance del envejecimiento de la población y con un elevado volumen de personas afectadas por el paro de larga duración.

### 5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

También en los países de nuestro entorno comunitario se han llevado a cabo numerosas reformas en los últimos años en el ámbito de la protección social, tal y como refiere el Comité de Protección Social de la UE (SPC) en su informe anual<sup>2</sup>. Se han producido avances importantes, sobre todo en el ámbito de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer puesto que, tal y como advierte el SPC, pese a la recuperación que arrojan los indicadores económicos, el impacto social de la crisis se hará sentir a largo plazo, como anticipan el todavía elevado nivel de desempleo, en especial el de larga duración, así como el aumento de las desigualdades y del riesgo de pobreza.

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

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

---

*Tendencias en gasto social*

2. *Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee*, 17 de septiembre de 2015.

cuanto al gasto en pensiones, en 2013 representaría el 12,6 por 100 del PIB en España y el 13,1 por 100 en la UE-27 (2012).

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

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

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

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



## 5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

Como es habitual en la legislación presupuestaria, la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 contempla varios cambios de interés. Entre ellos, destaca la creación de un nuevo complemento por maternidad en las pensiones contributivas de jubilación, viudedad e incapacidad permanente de las mujeres que hayan tenido dos hijos o más, así como la previsión de recuperación de parte de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 suprimida en virtud del RDL 20/2012 o la congelación del IPREM. Asimismo, se pospone nuevamente la entrada en vigor de diversas medidas como la mejora de la cuantía de la pensión de viudedad en determinados supuestos de carencia de recursos, la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas previsto en la Ley 9/2009 o la entrada en vigor de la posibilidad de ejercer la actividad por cuenta propia a tiempo parcial.

Diversas cuestiones necesitadas de desarrollo quedaron pendientes para la siguiente legislatura, entre ellas, el compromiso del Gobierno contenido en varias normas de abordar la valoración de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, tal y como se contempla, asimismo, en la disposición adicional octogésima quinta de la mencionada Ley 48/2015. Quedó pendiente, asimismo, la aprobación del necesario Reglamento de Colaboración de las mutuas que sustituya al de 1995 y se adecúe a los importantes cambios introducidos en el marco legal de estas entidades<sup>3</sup>, así como la modificación

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

del Real Decreto 404/2010, por el que se regula un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral.

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

A pesar del notable dinamismo mostrado por la economía española y de la creación de empleo, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social continuó deteriorándose en

---

*Principales magnitudes de la Seguridad Social*

2015, situándose en el 1,3 por 100 del PIB, por encima del objetivo comprometido por España para ese año del 0,6 por 100 del PIB. Este empeoramiento se centró prácticamente en su totalidad en el Sistema de la Seguridad Social que, en términos de ejecución presupuestaria, alcanzó un déficit del 1,55 por 100, frente al 1,32 por 100 de 2014, en tanto que la mejora registrada por los ingresos no financieros del sistema, no fue suficiente para compensar la evolución del gasto.

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

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

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

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

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

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

---

*Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios*

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

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

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

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

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

El 26,5 por 100 de las pensiones en vigor tenían complemento a mínimo en 2015 al no alcanzar la cuantía de la pensión mínima fijada para ese año en 634,50 euros mensuales para los pensionistas de jubilación mayores de 65 años sin cónyuge a cargo. La cuantía de las pensiones mínimas se venía incrementando anualmente por encima de la revalorización general desde el año 2005, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo. Sin embargo, con la crisis se detuvo esta tendencia, y ya con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, al equipararse su revalorización a la del resto de pensiones, se estanca el número de pensiones con complemento a mínimo, registrando una caída en 2015.

### **5.3. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA**

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

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

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

En el terreno de las novedades normativas, el panorama de la previsión social complementaria en España en 2015 vino marcado por la entrada en vigor de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Cabe recordar que esta introdujo importantes novedades en esta materia, como la modificación de los límites para la reducción en la base imponible (el límite absoluto se establece en los 8.000 euros anuales) o el establecimiento de un nuevo supuesto de rescate en caso de aportaciones con una antigüedad superior a diez años.

#### **5.4. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

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

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

El progresivo debilitamiento del sistema de protección por desempleo se debe, asimismo, al repunte de la asistencialización derivado del aumento de las prestaciones

asistenciales (representaban el 49,6 por 100 en 2015) frente a las contributivas (37,7 sobre el total de beneficiarios).

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

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

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

##### **5.5. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO**

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

En lo concerniente al estado de salud, la publicación de la Encuesta Europea de Salud de 2015, ha permitido actualizar la información sobre este importante elemento de la calidad de vida, sobre los hábitos de vida que la determinan e incluso sobre el acceso a los servicios de asistencia sanitaria, constatándose la existencia de desigualdades en función de la categoría sociológica clase social. Ello es tanto más preocupante cuanto que el descenso de la renta media de los hogares durante la crisis

esconde un aumento considerable del número de hogares con recursos escasos. En términos generales y no obstante la buena valoración subjetiva del estado de salud, seis de cada diez ciudadanos reconocen padecer algún problema crónico de salud y esa proporción aumenta con la edad. Pero la salud es muy dependiente del estatus socioeconómico, por lo que existen diferencias de no poca importancia entre las personas que viven en hogares sustentados por trabajadores más cualificados y las que viven en otros con menor cualificación. De la misma manera, la inaccesibilidad a algunos servicios de atención sanitaria, como es la bucodental, es muy diferente en los distintos estratos sociales por ser ofrecida básicamente por el circuito privado, de forma que en los hogares con sustentadores más cualificados la falta de asistencia por motivos económicos apenas alcanza el 4 por 100, mientras que en los menos cualificados supera el 25 por 100.

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

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

## **5.6. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA**

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

En 2015 evolucionó de manera favorable el número de personas que se encuentran atendidas por el SAAD, con un incremento de casi un 7 por 100 sobre el año anterior, lo que supone una ruptura con la tendencia de descenso que se había registrado en los últimos ejercicios. No obstante, este dato debe tomarse aún con cautela, puesto que



ha podido responder no solo a un incremento del número de personas atendidas, sino también a la inclusión en el indicador de personas que ya estaban siendo atendidas a través de los servicios sociales y a las que no se ha asignado prestaciones nuevas. El número de prestaciones concedidas también se incrementó en casi 70.000, después de tres años de descenso, lo que en gran medida puede explicarse por la incorporación al sistema de los dependientes de grado I.

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

### 5.7. SERVICIOS SOCIALES Y ASISTENCIA SOCIAL

Como elemento de la protección para favorecer la inclusión social y la igualdad de oportunidades y para luchar contra la pobreza, los servicios sociales cuentan con una amplia gama de herramientas que les permite desarrollar multitud de actividades. Sin embargo, a pesar de los recientes esfuerzos para visibilizar su actividad y medir sus resultados [Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUUS) y el nuevo Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales (SEISS)], en la actualidad sigue siendo difícil una aproximación cuantitativa ajustada. Una de las fuentes de referencia en el sector, el Plan Concertado, aporta sin embargo datos básicos, aunque parciales. Según esta fuente, en 2013 se redujo considerablemente la aportación de la Administración General del Estado a su financiación, cobrando mayor protagonismo las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Además, se redujo el número de personas atendido, precisamente en un momento de aumento de la necesidad de atención. Las rentas mínimas de inserción, por su parte registraron un incremento en el número de beneficiarios en 2014 y también de su importe medio, si bien muy leve.

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

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



obtuvieron protección internacional en España y, derivado de los compromisos internacionales, se prevé un aumento que requerirá una adaptación de los escasos dispositivos existentes.

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



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA