

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

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

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

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

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

---

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

---

*Aumento del proteccionismo y de los acuerdos comerciales regionales*

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

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

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

---

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

## 2. Unión Europea

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestión de la crisis volvió a concentrar los esfuerzos de política económica en la Unión Europea durante el año 2013. El CES ha insistido en la idea del refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea como elemento de superación de la crisis económica y, más allá, como garantía de profundización futura en el progreso de una unión económica, monetaria y política en la región. En el Informe 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento* se realizó un diagnóstico en relación a las principales debilidades de la arquitectura institucional de la Unión y que la gestión de la crisis financiera y económica desatada en 2008 había puesto de relieve. Desde entonces, se han producido algunas modificaciones en la gobernanza de la Unión Europea que han vuelto a ser objeto de atención específica por parte del CES<sup>1</sup>. Estas novedades apuntan

---

*Estabilización económica  
aunque persisten los  
riesgos de divergencia*

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

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

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

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

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

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

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

---

*Las políticas de crecimiento son, todavía, el reto pendiente*

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

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

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

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

---

*Continúan las deficiencias institucionales*

En 2013 se pusieron de relieve otra vez las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea, debido, entre otros extremos, a su insuficiente construcción política e institucional; carencias que están relacionadas sobre todo con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria deficiente cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan, en el ámbito de la Unión, los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma conjunta y resolutive para hacer frente a la crisis. Así, en 2013, se pudo observar de nuevo que las actuaciones comunitarias fueron, en cierta medida, lentas y desacompasadas debido, entre otros extremos, a la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos.

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

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

El año 2014 se presenta como un año clave para la Unión Europea y, sobre todo, para su futuro. Así, se celebran en primavera elecciones al Parlamento Europeo y se constituirá, a finales de año, una nueva Comisión Europea. Cabe recordar que las elecciones a la Eurocámara serán las primeras desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual dispone que el Parlamento Europeo elegirá al presidente de la Comisión sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo que tenga en cuenta los resultados de las mismas.

### 3. Economía española

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

---

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

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

---

*Políticas y reformas ante la crisis*

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

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

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

---

*Debilidad de la actividad productiva salvo del sector primario*



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

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

---

*La recuperación  
de la industria como  
prioridad política*

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

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

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

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

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

---

*El sector de la construcción continúa corrigiendo los excesos del pasado*

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

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

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

---

*El sector turismo cierra un año récord*

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

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

---

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

A lo largo de 2013 el sistema financiero español continuó avanzando en su proceso de reforma, de modo que, a finales de año, se habían completado todos los objetivos propuestos en el Memorandum de Entendimiento que había acompañado al programa de asistencia financiera de julio de 2012, se había logrado la recapitalización del sector y se habían

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

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

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

En este contexto, uno de los principales retos a los que se enfrenta el sector bancario español en el corto y medio plazo es la idoneidad de acompañar el desapalancamiento gradual del sector privado de la economía con la recuperación del crédito para relanzar la actividad económica; ambas trayectorias resultan necesarias y son compatibles. Todo ello desde el respeto de los nuevos requisitos prudenciales y de supervisión comunitarios.

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

---

*Investigación, desarrollo tecnológico e innovación*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

---

*Sigue cayendo la participación de los salarios en la renta*

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

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

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

---

*Inflación excesivamente reducida*

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

---

*Se modera la corrección del déficit público*

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

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

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

---

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

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

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

### 1. Mercado de trabajo y políticas de empleo

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

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

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

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

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

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

---

*Puesta en marcha  
de la garantía juvenil*

---

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



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

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

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

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

---

*Repunte  
en los autónomos, caída  
en los asalariados*

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

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

Todo el descenso del empleo se originó entre quienes trabajaban a jornada completa (-4,5 por 100 menos en media anual), mientras creció el empleo a tiempo parcial (5,4 por 100 más). Es llamativa la mayor fuerza con la

---

*Aumento defensivo del trabajo a tiempo parcial*

que creció este tipo de jornada en el caso de los varones asalariados del sector privado: un 18,1 por 100, frente a un incremento del 4 por 100 en las mujeres asalariadas a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Cambio en la evolución del paro: causas y consecuencias*

---

*Las PAE, clave en la actual coyuntura*

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

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

---

*PAPE 2013: mayor orientación a resultados de las políticas activas*

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

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

---

*Nuevo recorte de los recursos destinados a PAE*

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

---

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

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

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

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

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

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

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

---

*Escasos resultados en el diálogo social europeo*

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

---

*Y en España, resultado también escaso del diálogo social tripartito*

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

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

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

---

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

fundamentalmente, en la regulación de determinados contratos laborales. Un primer grupo (Ley 11/2013, de 26 de julio, procedente del Real Decreto-ley 4/2013), que reflejaba las llamadas “medidas de choque” de la Estrategia de Empleo Joven previamente aprobada por el Gobierno, consistió, entre otros, en modificar aspectos de la regulación de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje (del que también se desarrollaron sus aspectos formativos), en la línea de facilitar una utilización

más extensa de dichas modalidades. Pero sobre todo, una segunda oleada (Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre) introdujo, entre otras, diversas medidas para flexibilizar el contrato de trabajo a tiempo parcial, modificando bastantes aspectos de su régimen jurídico, en especial lo relativo a las horas complementarias y al papel adaptador de la negociación colectiva.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Continuó la moderación de los incrementos salariales pactados*

---

*La flexibilidad interna en los convenios*



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

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

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

---

*Aumentó de nuevo  
la conflictividad*

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

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

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

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

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

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

---

*Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

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

---

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

*Vivienda y cohesión  
social*

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

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

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

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

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

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

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

---

*Medio ambiente  
y sostenibilidad*

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

Otro ámbito significativo es la biodiversidad, uno de los mayores valores del medio ambiente en España, cuyos indicadores tampoco muestran una clara tendencia positiva, siendo necesario optimizar las acciones preventivas orientadas a reducir la incidencia y efectos de algunos graves problemas que le afectan, con especial mención a los incendios forestales, que en 2012 calcinaron más de 200.000 hectáreas. La Ley 5/2013 relativa a la Prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas constituyen las novedades normativas del año en estos ámbitos.

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

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

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

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

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

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

---

### *Consumo y protección de los consumidores*

---

### *Protección social*



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

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

---

*Tendencias comparadas  
en protección social*

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

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

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

---

### *Reformas de Seguridad Social*

Las perspectivas demográficas de envejecimiento del conjunto de la población, mayor longevidad, aumento de edad media de la población activa y reducción del volumen de esta última aparecen cada vez más como argumentos para justificar la necesidad de profundizar en las estrategias de envejecimiento activo y de prolongación de la vida laboral. Según un Módulo especial de la EPA aparecido en 2013, la mayoría de los trabajadores que se habían retirado antes de los 65 años hubiera preferido seguir trabajando, lo que da cuenta de las dificultades para la permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad. No obstante, el retraso de la entrada en la situación de jubilación es perceptible en España, situándose ya en 64,2 años la edad media de las nuevas altas en jubilación, lo que está relacionado con el progresivo descenso de las jubilaciones anticipadas. Además, durante 2013 se han aprobado nuevas medidas tendentes a restringir el acceso a esta modalidad de jubilación, a través del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, que auguran una continuación de esta tendencia.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

### *Previsión social complementaria*

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

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

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

La crisis económica ha propiciado el abordaje de importantes cambios en el sistema nacional de salud (SNS), que las propias instituciones han reunido bajo el nombre de *reforma sanitaria*, dando cuenta de la magnitud de la transformación emprendida para ajustar el gasto a un escenario de considerable bajada de los recursos económicos disponibles, en el mandato del ajuste presupuestario. Durante 2013, la plena aplicación de la reforma, cuyo principal instrumento es el Real Decreto-ley 16/1012<sup>1</sup>, y sus desarrollos normativos, se ha acompañado, además, por distintas medidas emprendidas desde las Administraciones sanitarias autonómicas, que en buena medida han concentrado en esta partida sus esfuerzos para cumplir con el compromiso de contención del déficit (en 2011 se dio una nueva bajada del gasto sanitario, mientras que los presupuestos para 2014 anuncian nuevos descensos). Este contexto ha favorecido el aumento de la preocupación ciudadana por un elemento que es considerado mayoritariamente como esencial. A ello se añadieron nuevamente unos datos poco favorables sobre la evolución de las listas de espera, propiciando un cierto empeoramiento de la valoración del sistema sanitario público en su conjunto.

---

*Protección de la salud  
y sistema sanitario*

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

---

*Atención a la dependencia*

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

1. Memoria CES 2012.

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

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

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

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

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

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

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

En este contexto se aprobaron nuevas modificaciones normativas, entre las que cabe destacar aquellas dirigidas a compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia en determinados supuestos, como los introducidos por el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, sobre Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Igualmente, por sus repercusiones en el acceso a la protección de algunos colectivos, cabe destacar que el ya mencionado Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo eliminó el carácter personal del subsidio para mayores de 55 años al tener en cuenta, a efectos del cálculo de la prestación, las rentas del conjunto de la unidad familiar.

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

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

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

---

*Los retos de la inclusión social*

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