

EJERCICIO 1

Economía

Tema 1 El sector público. Agentes, actividades y medición del sector público. Las cuentas de las Administraciones Públicas.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

El sector público. Agentes, actividades y medición

A. Sector público

No es sencillo definir el sector público. Se puede hacer desde diversas perspectivas:

- Desde una perspectiva doctrinal, podemos definirlo como aquella parte de la economía nacional cuyas decisiones y actividad depende de la autoridad de los poderes públicos.
- Desde una perspectiva económica, decimos que un agente pertenece al Sector Público si sus decisiones se basan esencialmente en el principio de autoridad, jugando el principio de mercado un papel reducido o nulo.

Tradicionalmente, la tarea básica del Sector Público ha sido la de garantizar la administración del Estado: servicios generales de la Administración, defensa nacional, orden y justicia. A esta se le han unido dos funciones esenciales:

- Desarrollar la política del bienestar social.
- Organizar servicios comunes que de otra forma no se producirían en la medida socialmente deseable.

Al conjunto de agentes que llevan a cabo estas actividades se les denomina Administraciones Públicas (AAPP), Sector Público Administrativo o Sector Público en sentido estricto.

El vigente Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) define el sector AAPP como el conjunto de unidades institucionales cuya función principal es ofrecer bienes y prestar servicios a la comunidad y a los hogares sobre una base no de mercado, ya sea para el consumo individual (educación, salud, ...) o para el consumo colectivo (administración de los asuntos públicos, defensa...) y redistribuir la renta y el patrimonio. Sus recursos proceden fundamentalmente de pagos obligatorios efectuados por las unidades pertenecientes a estos sectores (sociedades no financieras, instituciones financieras, hogares e instituciones sin fin de lucro al servicio de los hogares). El pago fundamental corresponde a los impuestos.

Pero el Sector Público también puede ser propietario de empresas y realizar actividades lucrativas, por lo que hablamos de una definición de Sector Público en sentido amplio, que incluye, además de las AAPP, las denominadas unidades de mercado: El Sector Público Empresarial.

B. Agentes y actividades

Sector público en sentido estricto

En España, las entidades o subsectores que integran el sector institucional AAPP son cuatro:

1. Administración Central:

- Estado, que incluye la Administración General del Estado (AGE), organizada funcionalmente en:
 - Departamentos ministeriales
 - Administración de los Órganos Constitucionales con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado
 - Fondos sin personalidad jurídica vinculados al Estado
 - Organismos de la Administración Central, que son aquellos organismos con personalidad jurídica independiente y consideración de unidades gubernamentales a efectos de las cuentas nacionales. Son las agencias, consorcios, organismos autónomos, fundaciones públicas y otros organismos públicos. Estos organismos aparecen para flexibilizar normas y procedimientos que rigen el comportamiento de las AAPP, dotándolas de mayor autonomía.
2. Administración Regional, que se compone de:
- Gobiernos regionales (Comunidades Autónomas)
 - Universidades públicas transferidas
 - Organismos y entidades con personalidad jurídica dependientes de los gobiernos regionales que se consideren productores de no mercado.
3. Administración Local (o Corporaciones Locales), compuesta por:
- Diputaciones forales y provinciales
 - Cabildos y Consejos insulares
 - Ayuntamientos
 - Mancomunidades
 - Concejos
 - Otras entidades de ámbito local (inc. Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla)
 - Organismos y demás entes públicos que tengan la consideración de órgano de gobierno.
4. Fondos de la Seguridad Social, que agrupa las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social en nuestro país. Aquellas unidades que desarrollan funciones típicas de la Seguridad Social pero son financiadas mediante impuestos generales (como la asistencia sanitaria) se clasifican junto a las unidades a las que rinden cuentas (gobierno central, regional o local), mientras que las unidades que desarrollan funciones de Seguridad Social financiadas mediante cotizaciones se clasifican en este subsector de Fondos de la Seguridad Social. Así, se integran aquí las siguientes unidades institucionales:
- Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social

- Instituto Nacional Seguridad Social (INSS)
- Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)
- Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)
- Instituto Social de la Marina (ISM)
- Mutuas colaboradoras
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), para todo lo relacionado con las políticas de empleo
- Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), que garantiza los salarios de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario

Sector público en sentido amplio

En España las empresas públicas pueden ordenarse, como se puede ver en las Cuentas de las Empresas Públicas (ICAE), con arreglo a la siguiente tipología:

- Sociedades no financieras:
 - Controladas por el Estado, como Paradores de Turismo, AENA, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Loterías y Apuestas del Estado, Renfe...
 - Controladas por las Comunidades Autónomas: Canal de Isabel II, Metro de Bilbao.
 - Controladas por las Corporaciones Locales: Cementerios de Barcelona, Aguas de Cádiz.
- Instituciones financieras públicas:
 - Banco Central (Banco de España)
 - Sociedades de Depósitos Públicas (ICO, por ejemplo)
 - Otros intermediarios financieros públicos
 - Auxiliares financieros públicos (e.g. Fondo de Garantía de Depósitos)
 - Compañías de Seguro y Fondos de Pensiones públicos (e.g. Consorcio de Compensación de Seguros)

El sector público empresarial está compuesto por todas aquellas unidades institucionales públicas que, según el SEC 2010, se integran en los sectores de Sociedades no Financieras y de Instituciones Financieras. Los criterios de delimitación atienden exclusivamente al comportamiento económico y a la actividad realizada, y se diferencian de las AAPP en que se financian con ingresos procedentes de sus ventas al menos en el 50% de los costes de producción. Adquieren el carácter público cuando son controladas por las AAPP, es decir, cuando estas tienen capacidad para determinar la política general de la unidad.

Se puede completar la descripción de actividades del Sector Público con arreglo a un doble criterio que atiende a las actividades desarrolladas y los instrumentos utilizados: carácter presupuestario o extrapresupuestario de la actividad pública, y naturaleza monetaria o no monetaria de la intervención.

	Actividad presupuestaria	Actividad extrapresupuestaria
Operaciones monetarias	Transacciones monetarias con reflejo en presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> - Gastos públicos - Ingresos públicos - Ops financieras 	Transacciones monetarias sin reflejo en presupuesto: <ul style="list-style-type: none"> - Actividad empresarial - Gastos fiscales - Ops financieras
Operaciones no monetarias		Actividades públicas sin repercusión presupuestaria: <ul style="list-style-type: none"> - Legislación básica - Regulación - Avals públicos

C. Medición

Debido al carácter no monetario de muchas de las operaciones del Sector Público, así como a la falta de series estadísticas homogéneas, los intentos de medir el peso del Sector Público en la economía tienden a centrarse en aquellas actividades con reflejo monetario más fácilmente identificables: las operaciones presupuestarias de las AAPP. Con esta referencia, los dos **índices agregados** más empleados en las comparaciones internacionales son:

- la relación entre los gastos no financieros totales y el Producto Interior Bruto (PIB)
- la relación entre los ingresos no financieros totales y el PIB

Estos indicadores se suelen complementar con algún indicador agregado del volumen de las operaciones financieras públicas, como es la relación entre deuda pública y PIB.

Con el objeto de obtener una idea más fiel y descriptiva de la actividad de los agentes públicos, se emplean también **índices desagregados**:

- Gastos finales vs de transferencia:
 - Finales: demanda final de bienes y servicios o absorción de recursos reales por parte de las AAPP. Incluye:
 - Remuneración de asalariados
 - Consumos intermedios
 - Formación bruta de capital fijo
 - Transferencias sociales en especie (producción adquirida en el mercado)

- De transferencia: entregas de recursos sin contraprestación, implican la mera redistribución entre agentes económicos de rentas ya generadas. Incluyen:
 - Prestaciones sociales
 - Intereses
 - Subvenciones y ayudas
 - Otras transferencias
- Ingresos impositivos (o fiscales) vs otros ingresos. La relación entre los ingresos fiscales y el PIB se conoce como presión fiscal o nivel de imposición.

Los **índices complementarios** permiten ofrecer una caracterización más significativa del papel de las AAPP. Los principales conceptos definidos en el SEC 2010 muestran su significado atendiendo a las funciones que desarrolla el sector público como:

- Productor: El valor añadido bruto constituye una medida de la riqueza generada por los agentes económicos. Se puede calcular como:
 - Suma de las retribuciones de los factores empleados en el proceso de producción (remuneración de asalariados + excedente bruto de explotación (consumo de capital fijo)); o bien
 - Como diferencia entre el valor de la producción de un período y el valor de los inputs incorporados en el proceso de producción [producción pública total - consumos intermedios = (remuneración de asalariados + consumo de capital fijo + consumos intermedios + impuestos sobre producción pagados netos de subvenciones a la producción recibidas + excedente de producción neto generado por las entidades de mercado de las AAPP) - consumos intermedios¹].
- Consumidor: gasto público en consumo final o absorción pública de recursos. Viene dado por el gasto en bienes y servicios que se emplean para satisfacer directamente las necesidades de la comunidad, lo que incluye tanto la producción pública como las compras efectuadas en el mercado. Es decir:

$$\text{Gasto en consumo final} = \text{producción} - \text{ventas de bienes y servicios} + \text{transferencias sociales en especie}$$

donde: Venta de bienes y servicios = producción de mercado + producción para uso final propio + pagos por la producción no de mercado
- Empleador: el papel de las AAPP como empleadoras de factor trabajo puede aproximarse por el valor total de los sueldos y salarios pagados o por el número de empleados a su servicio. Una desagregación de cierto interés puede ser medir la distribución del empleo entre diferentes administraciones.

¹ Dentro de los consumos intermedios, el SEC 2010 contabiliza el valor de todos los bienes y servicios consumidos en el período para producir otros bienes y servicios.

- Redistribuidor: Una medida de la actividad de las AAPP como transferidoras de rentas puede obtenerse como la suma de los gastos de transferencia, los impuestos totales y los gastos fiscales (beneficios, exenciones y bonificaciones concedidos a los agentes económicos a través del sistema fiscal).

Las cuentas de las Administraciones Públicas

La Contabilidad Nacional permite conocer cómo los sectores institucionales contribuyen a la formación de las macromagnitudes (PIB, consumo, ahorro, etcétera).

El SEC 2010 establece para cada sector diez cuentas, observables en la columna izquierda de la siguiente tabla. La columna derecha muestra cómo se agrupan estas cuentas en las tres cuentas que describen la actividad económica de las AAPP:

Cuentas SEC 2010 para cada sector	Consolidación en cuentas de AAPP
Producción	A. Cuenta de operaciones corrientes
Explotación	
Asignación de renta primaria	
Distribución secundaria de la renta	
Redistribución de la renta en especie	
Utilización de renta disponible	
Utilización de renta disponible ajustada	
Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital	B. Cuenta de capital, cuyo saldo es la capacidad o necesidad de financiación.
Adquisición de activos no financieros	
Cuenta financiera	C. Cuenta financiera, que registra las variaciones de activos y pasivos financieros.

A. Cuenta de operaciones corrientes

El saldo de la cuenta de operaciones corrientes viene dado por la diferencia entre los recursos (ingresos) corrientes y los empleos corrientes, y su saldo podrá ser positivo (ahorro) o negativo (desahorro).

El principal bloque de ingresos corrientes de las AAPP es el constituido por los impuestos y cotizaciones sociales. En particular, las principales agrupaciones de ingresos corrientes son:

- Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio
- Impuestos sobre la producción e importaciones (el IVA, principalmente)

- Cotizaciones sociales
- Rentas de la propiedad, que se componen de:
 - Intereses
 - Dividendos
 - Otras rentas distribuidas de las sociedades
 - Rentas de alquileres y de la tierra
 - Etcétera
- Recursos de la producción, que engloban:
 - Ingresos por ventas de la producción de mercado y para uso final propio (principalmente de ayuntamientos por abastecimiento de agua, alcantarillado, etc.)
 - Derivados de la producción de no mercado (entradas a museos, por ejemplo)
- Otras transferencias corrientes recibidas, que constan principalmente de ingresos procedentes de:
 - La cooperación internacional
 - Multas y sanciones tributarias

El bloque de empleos corrientes tiene diversos componentes, destacando:

- Remuneración de asalariados
- Consumos intermedios
- Otros impuestos sobre la producción pagados
- Transferencias sociales en especie a los hogares adquiridas en el mercado
- Las rentas de la propiedad pagadas
- Prestaciones sociales distintas de transferencias sociales en especie
- Otras transferencias y pagos corrientes
- Subvenciones

B. Cuenta de capital

La cuenta de capital describe operaciones ligadas a la inversión en activos no financieros.

Los recursos de capital vienen dados por la suma de:

- Ahorro
- Impuestos sobre el capital (fundamentalmente, el Impuesto s/sucesiones y donaciones)

- Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas

Estos recursos se destinan a dos empleos de capital:

- Inversión pública
- Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital entregadas a otros sectores

La diferencia entre los recursos y los empleos de capital es la capacidad o necesidad de financiación, según su signo sea positivo o negativo, que muestra el total neto de recursos que las AAPP tienen a su disposición para prestar a otros sectores institucionales para financiar sus operaciones no financieras.

La capacidad o necesidad de financiación de las AAPP es el superávit o déficit público en términos de Contabilidad Nacional.

C. Cuenta financiera

La clasificación de operaciones financieras que utiliza el Banco de España (adaptación del sistema SEC) incluye:

- Efectivo y depósitos
- Valores representativos de deuda
- Préstamos
- Participaciones en capital y fondos de inversión
- Otros activos/pasivos

El saldo de esta cuenta se denomina saldo de activos (+) y pasivos (-) financieros o, en la terminología de Banco de España, operaciones financieras netas, cuya cuantía debe coincidir con el saldo de la Cuenta de Capital.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 2 La justificación de la intervención pública: eficiencia. La eficiencia del mercado, el primer teorema fundamental de la economía del bienestar y los fallos de mercado como justificación de la intervención pública.

*L Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

La Economía del Bienestar es el marco analítico que nos sirve de base para valorar el funcionamiento del mercado desde la perspectiva de la eficiencia económica.

La eficiencia global implicaría la eficiencia en:

- El consumo: dadas unas cantidades fijas de bienes, no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el de otro.
- La producción: no es posible producir más cantidad de un bien sin disminuir la cantidad producida de otro.

Esto significa que una asignación globalmente eficiente se dará si el valor subjetivo de X en términos de Y es igual al coste marginal de producir X.

Si consumidores y productores se enfrentan a un mismo conjunto de precios de mercado, la maximización de los beneficios y de la utilidad conducen a una asignación eficiente. Dicho de otro modo: un sistema de precios competitivos satisface las condiciones necesarias de una asignación eficiente.

Este análisis es una prueba del primer teorema fundamental de la Economía del Bienestar (o Teoría de la mano invisible de Adam Smith). Bajo ciertas condiciones, existe un equilibrio competitivo de mercado, quedando el papel del Sector Público relegado a proporcionar una estructura legal e institucional y, si acaso, a redistribuir la renta. Este equilibrio competitivo es tal que la multiplicidad de individuos y empresas, enfrentados a un mismo conjunto de precios, tomarán decisiones descentralizadas (orientadas a sus propias metas) que agotarán las oportunidades mutuamente beneficiosas que ofrecen los procesos de producción e intercambio.

El sistema de precios dejará de ser un mecanismo descentralizado eficiente de asignación de recursos si no se da alguna de las siguientes condiciones:

- Supuesto de competencia
- Supuesto de rivalidad y exclusión
- Supuesto de información perfecta
- Supuesto de mercados perfectos

Así, la Teoría de los fallos de mercado proporciona una justificación necesaria y no suficiente para la instrumentación de políticas de intervención pública. Los fallos de mercado son:

Fallo	Definición	Intervención pca (solución)
Fallos de la competencia	<ul style="list-style-type: none">• Competencia imperfecta: las empresas tienen la capacidad para influir en los precios, por ejemplo como consecuencia de una barrera artificial (o no tecnológica) de acceso al mercado (como puede ser	Establecimiento de leyes antimonopolio para la defensa de la libre competencia

Fallo	Definición	Intervención pca (solución)
	<p>la obtención de una licencia de explotación exclusiva).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monopolio natural: la barrera de acceso al mercado es tecnológica (natural), pues es necesario incurrir en elevados costes fijos para producir. Los mejores ejemplos son las empresas de producción de energía eléctrica, el abastecimiento de agua... 	
Bienes públicos	<p>Aquellos que cumplen las propiedades de consumo no rival (todos los individuos pueden consumir simultáneamente el mismo bien) y no exclusión (no se puede excluir a quien no está dispuesto a pagar un precio). Estas características hacen que el sector privado no provea estos bienes por iniciativa propia, lo que justifica la intervención del sector público. La teoría de los bienes públicos es la base de la economía del sector público.</p>	<p>Suministro de estos bienes</p>
Efectos externos	<p>También llamados externalidades, son las interacciones entre agentes que afectan al bienestar y no se manifiestan a través de precios de mercado. Existen efectos externos positivos (la actuación del agente aumenta el bienestar de los agentes receptores, como por ejemplo que un niño acuda a la educación primaria o se vacune contra una enfermedad) o negativos (la actuación de un agente disminuye el bienestar de otros, como los efectos del humo del tabaco sobre los fumadores pasivos).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos como multas, impuestos o subvenciones • Regulación directa
Recursos de propiedad común	<p>Bienes o factores productivos a los que todo el mundo tiene libre acceso (pastos comunales, agua de los ríos...). Son bienes públicos parcialmente rivales y parcialmente exclusivos (bienes públicos impuros). Son un caso particular de efecto externo porque el consumo de estos recursos por parte</p>	<p>Existen tres posibles soluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalidad: un impuesto sobre el valor de lo empleado • Asignación de un derecho de propiedad a una sola empresa

Fallo	Definición	Intervención pca (solución)
	de un agente deja menos recursos para los demás.	<ul style="list-style-type: none"> Regulación como mecanismo corrector (por ejemplo, las licencias a subasta)
Información imperfecta y costosa	Se tiene información imperfecta sobre la calidad, el precio y el futuro de los bienes, servicios y factores. Para evitar esta incertidumbre, es necesaria una regulación pública que establezca condiciones mínimas de calidad y precios razonables para el servicio prestado.	Legislación de información al consumidor
Mercados incompletos	<p>Mercados insuficientemente desarrollados como consecuencia de elevados costes de transacción o de la existencia de información asimétrica, que se manifiesta como:</p> <ul style="list-style-type: none"> Selección adversa: ocurre principalmente en el mercado de los seguros, cuando la compañía establece primas en favor de un colectivo y en contra de otro. Riesgo moral o de manipulación: el asegurado puede influir en la probabilidad de ocurrencia de un siniestro para cobrar una prestación. 	<p>Suministro de bienes públicos. Por ejemplo, vivienda social. En el caso de un coche que nadie asegura, lo asegura el Consorcio de Compensación de Seguros.</p>

EJERCICIO 1

Economía

Tema 3 La justificación de la intervención pública: equidad. Criterios de justicia económica. Funciones de bienestar social, el segundo teorema fundamental de la economía del bienestar y la disyuntiva eficiencia-equidad. Los fallos de la intervención pública.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

C.S Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social

Criterios de justicia económica

Bajo condiciones de competencia perfecta, rivalidad, exclusión, información perfecta y mercados completos, el Estado no tendría más misión asignativa que proporcionar una estructura legal e institucional, ya que una economía competitiva sería eficiente. Estas condiciones son, sin embargo, las de un mundo ideal, ya que se incumplen en la práctica un buen número de supuesto: los fallos de mercado (competencia imperfecta, monopolio natural, bienes públicos, efectos externos, recursos de propiedad común, información imperfecta y costosa y mercados incompletos). La intervención pública puede aumentar la eficiencia de la asignación de los recursos en estos casos, si bien este resultado positivo no está garantizado de antemano.

Una de las manifestaciones más patentes de las limitaciones del mercado en la asignación eficiente de los recursos es la existencia de desempleo y atraso económico. Este fallo del mercado no implica que el Estado pueda intervenir bajo justificaciones distintas de las que se desprenden de la eficiencia.

Además, cabe afirmar que la economía de mercado ha fallado si sus resultados no se ajustan a otros criterios de deseabilidad o bondad de una asignación de recursos, como son los que emanan de las nociones de equidad o justicia.

En conclusión, un sistema económico ideal es aquel que hace máximo el bienestar social, para lo cual deben concurrir dos circunstancias:

- Eficiencia: no es posible mejorar la posición de un individuo sin empeorar la de otro;
- Equidad: no es posible redistribuir bienestar individual sin que el bienestar colectivo disminuya.

Siendo difícil definir lo que constituye un modelo justo o equitativo de asignación de recursos, se exponen los siguientes criterios de equidad bajo la perspectiva de justicia social y de equidad distributiva por ser los que más influencia han tenido en la orientación de las intervenciones públicas para la justicia.

A. Justicia social

El papel que la filosofía atribuye a la intervención pública en una economía de mercado puede variar enormemente; se distinguen tres grandes grupos de filosofías sociales:

- Pensadores libertarios: dos líneas diferenciadas:
 - La propiedad privada es un derecho natural negativo: ningún individuo puede moralmente forzar a otros a renunciar a sus bienes, ya que la posesión es justa bajo dos condiciones: justicia en la adquisición (por esfuerzo) y en la transferencia (recibida por herencia o donación legítima). El Estado, por tanto, solo está legitimado a redistribuir las rentas ilegítimamente adquiridas.
 - No cabe más que un papel redistributivo residual, materializado en medidas estrictamente limitadas de alivio de situaciones de miseria severa, puesto que

la actividad pública orientada al logro de metas de justicia social es fútil (porque el comportamiento libre del mercado no puede ser injusto) y perjudicial.

- Filosofías colectivistas: Destaca el socialismo marxista, que define la justicia en base a los valores de igualdad (igualación en oportunidad y en distribución de resultados), libertad (ejercicio de la elección individual bajo condiciones de igualdad de poder económico y político) y bien colectivo (interpretado por el Estado, antepone el bien común al individual).
- Teorías social-liberales: constituyen una posición intermedia entre el socialismo marxista y las posiciones libertarias, y presentan tres rasgos comunes:
 - El análisis de la bondad de los procesos de asignación y distribución debe referirse a los objetivos y el bienestar de los individuos.
 - La propiedad privada es un medio al servicio de las metas que los individuos buscan colectivamente.
 - Bajo ciertas condiciones, la redistribución de la renta y la riqueza es una función legítima del Sector Público.

B. Equidad distributiva

La equidad distributiva ofrece una justificación de la intervención pública en la economía, ya sea para canalizar la redistribución voluntaria o para hacer efectivas las metas colectivas de equidad, entre las que sobresalen las siguientes:

- Equidad vertical: la justicia económica se orienta a establecer cómo debe diferenciarse óptimamente entre individuos que disfrutan de niveles de bienestar o renta diferentes.
- Equidad horizontal: aquellos individuos que en los aspectos relevantes son idénticos (o similares) deben ser tratados de modo idéntico (o similar) por la política pública. Constituye una cláusula de no discriminación, y se ofrecen dos interpretaciones:
 - Es un principio independiente de justicia que implica que cualquier conjunto de individuos que disfrutan inicialmente de igual nivel de bienestar continúan manteniendo iguales niveles de utilidad tras una intervención pública.
 - Es una restricción sobre los instrumentos de intervención que se pueden usar, más que en términos de los resultados de la intervención. Así, características irrelevantes como la raza, la religión o las ideas políticas no podrían ofrecer una base para la diferenciación impositiva o para la asignación del gasto público.
- Igualdad de oportunidades: Este principio parte de que la renta de un individuo es función de tres clases de elementos: dotaciones de factores (capital humano y riqueza heredada), preferencias (trabajo/ocio, consumo/ahorro, seguridad/riesgo, etc.) y suerte. De acuerdo con este principio, el valor monetario de la renta esperada de aquellos individuos con las mismas preferencias debe ser idéntico. Intervenciones encaminadas a garantizar acceso a la educación, la sanidad, la

justicia y la información económicamente relevante responderían a este principio. Debe subrayarse que la igualdad de oportunidades es un concepto de justicia ex ante compatible con el individualismo, es decir, no implica ni coacción del comportamiento ni igualdad de rentas ex post. La desigualdad fundada en el esfuerzo, el ahorro, la toma de riesgos y la suerte es legítima.

- Equidad categórica: Entiende la igualdad de oportunidades desde una óptica no individualista y ex post. En unos casos, sería socialmente inaceptable la distribución desigual de bienes como los alimentos necesarios en tiempo de guerra, el derecho al voto o los derechos civiles. En otros, el objetivo igualitario sería unilateral, garantizándose, incluso mediante la obligatoriedad del consumo, un mínimo decente definido en términos de bienes preferentes como la educación, la atención médica básica, la alimentación esencial y la vivienda digna.

Funciones de bienestar social, disyuntiva eficiencia-equidad y segundo teorema fundamental de la economía del bienestar.

Las funciones de bienestar social son la forma en que se modelizan los juicios distributivos en economía. En lo esencial, una función de bienestar social es un código de valores colectivos que establece cómo varía el bienestar social ante cambios en la utilidad de cada individuo. Formalmente:

$$W = W(U^A, U^B)$$

lo que transforma las utilidades individuales en una medida del bienestar colectivo. Sería el equivalente a nivel social de las funciones de utilidad para los individuos: la sociedad escoge entre distribuciones alternativas de utilidad mediante funciones de bienestar social.

Las nociones de equidad son eminentemente subjetivas, por lo que en principio la función W podría adoptar cualquier forma. Sin embargo, existen unos requisitos mínimos deseables para que se cumpla cualquier función de bienestar social:

- Individualismo: cuando aumenta la utilidad de un individuo sin que disminuya la de ningún otro, W debe aumentar. El individualismo es un requisito de respeto a las preferencias individuales: si uno o varios individuos prefiere una asignación A a otra B , y nadie prefiere B a A , la función de bienestar social debe dictaminar que A es socialmente preferida.
- Anonimato: El bienestar social debe depender de la estructura de la distribución de utilidades, pero no de quiénes sean las personas concretas que disfruten de cada nivel de utilidad. Es, así, una condición de imparcialidad a la hora de valorar las utilidades individuales a efectos de calcular el bienestar social.
- Aversión a la desigualdad: una combinación lineal de dos distribuciones igual valoradas socialmente debe aumentar el bienestar social.

La introducción de consideraciones de equidad ofrece respaldo a las políticas de redistribución coactiva, siempre que redunden en aumentos de bienestar social.

El alcance efectivo de la redistribución óptima depende de dos elementos básicos:

- La naturaleza de los instrumentos disponibles, que nos lleva al conflicto entre eficiencia y equidad.
- La forma específica de la función de bienestar social.

Existe un importante resultado teórico, conocido como Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar, que establece la siguiente proposición: un sistema competitivo de precios de mercado es capaz de producir cualquier asignación eficiente que se desee por medio de redistribuciones neutrales de renta, entendiéndose por redistribución neutral de renta aquella que se limita a transferir poder de compra sin incurrir en costes de eficiencia. Dicho de otra manera, se puede alcanzar cualquier distribución que se desee a través del mercado, bastando con cambiar las asignaciones para que el mercado haga el resto y lleguemos a un equilibrio eficiente (óptimo de Pareto).

Los fallos de la intervención pública.

El libre mercado es ineficiente porque infraprovee de manera sistemática determinados bienes y servicios y no garantiza una distribución equitativa del bienestar. En estos casos, el mercado falla como mecanismo de asignación, y la intervención pública puede situar a la economía en asignaciones Pareto superiores y más equitativas que la resultante de mercado.

El alcance deseable de las políticas redistributivas es función de dos determinantes básicos:

- los valores morales implícitos en la función de bienestar social
- los costes de eficiencia de la redistribución que, en determinados casos, podrían hacer socialmente inaceptables políticas redistributivas muy intensas.

Que la actuación pública pueda mejorar la asignación de mercado no significa, sin embargo, que vaya a ser así en la práctica. Todo depende del grado de información que haya en la economía y del mecanismo de adopción de las decisiones colectivas:

- Cuando la información es perfecta y el Sector Público se comporta como un dictador benevolente, su actuación es eficiente.
- Cuando el Sector Público es democrático, no se deben esperar resultados eficientes, porque los mecanismos de votación no conducen a la eficiencia asignativa. Si, además, la información es imperfecta, esta ineficiencia se traducirá en niveles excesivos de gasto.

Así, la provisión pública puede ser ineficiente debido a los fallos del mecanismo de adopción de las decisiones colectivas:

- Rigidez de las estructuras de gestión
- Escasez de estímulos de la gestión eficiente por parte de los burócratas

- Falta de competencia entre unidades productivas
- Objetivos particulares de votantes y políticos
- Actuación de los grupos de presión

El tomar en consideración que la provisión pública puede fallar cambia el análisis de la actividad del sector público: la existencia de un fallo de mercado ya no será siempre un argumento suficiente para justificar su intervención porque en muchos casos dicha intervención simplemente cambiará un tipo de ineficiencia (infraprovisión privada) por otro (sobreprovisión pública). Al mismo tiempo, habrá que introducir mecanismos que limiten la capacidad de gasto del Sector Público.

El concepto de gobernanza pública o buen gobierno se emplea últimamente para destacar la necesidad de reformar los Sectores Públicos actuales, incrementando la calidad de las instituciones que los componen. Esto englobaría la rendición de cuentas, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria y el control de la corrupción. La idea es conseguir un Sector público capaz de dar respuesta a los fallos de mercado, minimizando simultáneamente sus propios fallos.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 4 El presupuesto del Sector Público: concepto, clasificaciones presupuestarias y tipos de presupuestos. El proceso presupuestario y sus fases.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

El presupuesto: concepto y proceso presupuestario.

A. Concepto

El presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones de gastos – en principio, obligatorias para el poder ejecutivo - y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

Así, las notas características de un presupuesto son:

- **Anticipación:** Siempre es una previsión.
- **Cuantificación:** Las previsiones presupuestarias están cifradas y utilizan el lenguaje contable, estando los gastos e ingresos equilibrados contablemente (todo gasto tiene una financiación prevista).
- **Obligatoriedad:** el Sector Público está legalmente obligado a cumplir el presupuesto: las autorizaciones presupuestarias para gastos son limitativas, y solo podrán superarse por circunstancias específicas legalmente previstas. Los ingresos presupuestados podrán superarse, o no, en función de la calidad de las proyecciones efectuadas.
- **Regularidad:** se elabora y ejecuta en intervalos regulares de tiempo (normalmente, anual).

B. Proceso presupuestario y sus fases

El desarrollo cronológico del proceso presupuestario, que dura unos tres años, se divide en cuatro etapas con sus respectivas fases:

Etapas	Fase	Descripción	Plazo
Elaboración	1.Actualización del programa de Estabilidad	Presentación a UE de diagnóstico economía española y orientación de la política económica. Sobre este análisis se formulan proyecciones presupuestarias a 3 años.	15 a 30 de abril
	2.Informe de situación de la economía española	Estimación magnitudes económicas más relevantes. Incluye previsión crecimiento economía española. Elaborado por Mº Economía, considerando previsiones de BCE y Com. Europea.	-
	3.Orden de elaboración de PGE	Inicio formal del proceso de elaboración presupuestaria.	-

Etapa	Fase	Descripción	Plazo
	4. Acuerdo s/ objetivos de - estabilidad presupuestaria - deuda pública - límite de gasto no financiero del Estado.	El Gobierno fija objetivos de estabilidad y deuda pública para el Sector Público administrativo y sus agentes (Administración Central, CCAA, Corporaciones locales y Fondos Seguridad Social) para los 3 ejercicios siguientes. Incluye límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el año siguiente. Se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo.	Primer semestre del año
	5. Aprobación del Proyecto de Ley de PGE	El ministro de Hacienda eleva el anteproyecto para que el Gobierno lo apruebe y lo emita a Cortes Generales	Antes del 1 de octubre
		Comisión Europea aprueba dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario, revisando alineamiento con Pacto de Estabilidad y Crecimiento	Antes del 1 de diciembre
Discusión y aprobación		El presupuesto puede recibir enmiendas y ser finalmente aprobado o devuelto al Gobierno. 2 tipos de enmiendas: a la totalidad (devolución) o al articulado (ciertas limitaciones). Si no se aprueban antes del 1 de enero del ejercicio presupuestado, se prorroga automáticamente el del año anterior.	3 meses
Ejecución		Realización de los gastos y operaciones autorizados en presupuesto. Cada operación de gasto sigue un proceso de tres fases: <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorización por el órgano competente 2. Compromiso frente a 3º por importe concreto 3. Reconocimiento de la obligación de pago y orden de pago Durante este período el Sector Público controla el cumplimiento de las previsiones presupuestarias (control interno, llevado a cabo por Intervención General de la Administración del Estado, IGAE).	Empieza el 1 de enero y dura el año natural

Etapa	Fase	Descripción	Plazo
Liquidación y control		Liquidación: 31 de diciembre. IGAE: Cuenta General antes del 31 de octubre siguiente. Control externo: <ul style="list-style-type: none"> - Tribunal de Cuentas (órgano independiente del Ejecutivo). Examina y comprueba la Cuenta General durante 6 meses. El pleno del Tribunal eleva a las Cámaras la oportuna propuesta, cerrándose así el proceso presupuestario. - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), creada como instrumento dentro del marco de gobernanza de la UE. Lleva una evaluación continua del ciclo presupuestario. 	

Clasificaciones presupuestarias y tipos de presupuestos.

Las diversas clasificaciones en los presupuestos han ido evolucionando con el tiempo. Destacan:

- Presupuesto de medios:
 - Es el presupuesto tradicional, el que muestra cómo el Sector Público gasta y en qué lo hace.
 - Fórmula satisfactoria para un Sector Público pequeño con tareas bien definidas.
 - Lleva al empleo de técnicas incrementalistas: se parte de la base de los gastos del año actual y se incrementan para el año siguiente. No responde a demandas socioeconómicas variadas en escenario de escasez de recursos.
- Presentación administrativa y orgánica: muestra el reparto de competencias de gasto por órganos gestores del Sector Público.
- Clasificación económica y clasificación funcional y de programas: Con ellas se pretende definir la naturaleza económica de los gastos realizados (corrientes o de capital) y la finalidad perseguida por los mismos. El presupuesto por programas:
 - Persigue la eficacia a l/p mediante el análisis y la evaluación continuada de los programas públicos: no importa en qué o cómo se gasta, sino cuál es la eficacia relativa de los programas alternativos de gastos para alcanzar un objetivo.
 - Fijados unos objetivos (expresados en términos de indicadores), esta fórmula presupuestaria se apoya en una estructura por programas acorde, por ejemplo: educación general básica, investigación científica, la seguridad vial o la infraestructura de aeropuertos.
 - El análisis de los programas de gasto debe hacerse a priori y a posteriori para que enlace el presupuesto anual con la planificación plurianual → el presupuesto por programas debe adaptarse al ciclo anual del presupuesto de medios, pero a veces

los objetivos toman más de un ejercicio en alcanzarse, por lo que se involucran estimaciones plurianuales y planes a l/p.

- España inició en 1983 una reforma presupuestaria conducente a una presupuestación por programas. Sin embargo, si bien el formato sí ha cambiado y se ha estructurado la clasificación de gastos por títulos correspondientes a programas, su estructura sigue siendo orgánica: los programas son el resultado de una agregación de gastos por centros y no la asignación de recursos por objetivos.
- Presupuesto por actividades: agrupa el gasto público por actividades o tareas que debe realizar un determinado servicio o unidad administrativa. Es útil para analizar el coste de las tareas o actividades y tomar decisiones sobre la organización de estas y su gestión. Está especialmente indicado cuando las tareas a realizar están casi predeterminadas y el output es difícil de evaluar.
- Presupuesto por objetivos: queda a medio camino entre el presupuesto por actividades y presupuesto por programas. Agrupa el gasto por actividades con los mismos objetivos, que deben estar bien definidos y que deben poder medirse con los indicadores apropiados. La agregación de estas actividades con los mismos objetivos ha de poder conducir a la configuración de un programa que, normalmente, tendrá objetivos más globales y más a l/p.
- Presupuesto base cero: Consiste en no dar por sentado ninguno de los créditos presupuestarios, que podrían reducirse, mantenerse o aumentar. Los gestores deben suministrar estimaciones sobre el impacto en los distintos programas de un volumen de gasto menor, igual o mayor al del año previo. Sus principales limitaciones son su falta de operatividad y la imposibilidad de reducir significativamente un gasto relacionado con derechos ciudadanos. Su mayor aportación es el cuestionamiento de las técnicas incrementalistas.

Los PGE elaborados en España organizan la documentación contable en dos bloques presupuestarios básicos: el de las Empresas Públicas, cuyos créditos son estimativos, y el de las Administraciones Públicas, cuyos créditos son de carácter limitativo. Son los que tienen más interés desde la Economía Pública, y se presentan siguiendo tres clasificaciones:

- Orgánica: Distribuye gastos e ingresos por centros gestores, agrupados en subsectores: Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Organismos Públicos.
- Económica: Permite analizar el impacto de la actividad pública sobre la economía nacional, presentando gastos e ingresos agrupados en capítulos que pueden integrarse en la contabilidad nacional.

- Funcional y de programas: presentan de forma breve y expresiva la cuantía de recursos destinada a los principales objetivos del Sector Público. Los PGE incluyen dos tipos de clasificaciones funcionales:
 - Por políticas de gasto, agrupadas en cuatro grandes áreas:
 - Servicios Públicos Básicos
 - Gasto Social
 - Actuaciones de Carácter Económico
 - Actuaciones de Carácter General
 - Por grupos funcionales: misma finalidad que la anterior, pero con mayor desagregación:
 - Servicios Públicos Generales
 - Vivienda y Servicios Comunitarios
 - Salud
 - Educación
 - Protección Social
 - Asuntos Económicos
 - Defensa
 - Orden Público y Seguridad
 - Protección Ambiental
 - Actividades Recreativas, Cultura y Religión

EJERCICIO 1

Economía

Tema 5 El Estado del bienestar: bienes preferentes. Concepto de bienes preferentes y justificación de su provisión pública. Sanidad, dependencia, educación y vivienda: intervención pública y su provisión en España.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

Concepto de bienes preferentes y justificación de su provisión pública.

El papel del Sector Público ya no solo se identifica con la provisión de bienes públicos puros como la defensa, la justicia, las relaciones exteriores o las obras públicas, sino que debe garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del Estado del Bienestar. Para ello se emplean diversos instrumentos que se pueden clasificar en dos grandes grupos:

- Prestaciones económicas: Transferencias monetarias a los individuos que permiten utilizar los fondos recibidos en los bienes privados que desee el receptor. Las pensiones y el seguro de desempleo son dos ejemplos importantes.
- Medidas dirigidas a facilitar a todos los individuos el consumo de los bienes preferentes o sociales, que son aquellos que el Sector Público subvenciona o provee gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna. Los más importantes son la Sanidad, la Atención a la Dependencia, la Educación y la Vivienda.

En algunos casos, como la sanidad o la educación básica, el Sector Público provee el servicio gratuitamente a los individuos. En otros, como la vivienda, la dependencia, la educación superior o la cultura, el Sector Público simplemente reduce el precio de mercado para los individuos, para lo que puede utilizar diversos instrumentos como:

- Transferencias directas de renta al consumidor: ayudas a la adquisición de vivienda, ayudas de atención a la dependencia, becas para estudios superiores...
- Reducciones en los impuestos a pagar: beneficios fiscales en IRPF por adquisición o alquiler de vivienda.
- Subvenciones a los productores privados o públicos para que vendan esos bienes o servicios en el mercado a precios más reducidos: ayudas al teatro o a la producción cinematográfica, o subvenciones a las universidades para que se reduzca el coste de la matrícula.

Los bienes preferentes se pueden considerar como transferencias en especie y su provisión se basa en una concepción paternalista del Estado (porque limita la elección de los individuos con el supuesto implícito de que su elección no sería correcta) porque los individuos preferirían que les dieran en dinero el coste de la transferencia y gastarlo libremente.

La concepción paternalista de equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho a (y, a veces, la obligación de) consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes se denomina equidad categórica, justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes o sociales.

Sanidad, dependencia, educación y vivienda: intervención pública y su provisión en España.

A. Sanidad

La provisión pública de sanidad se justifica por la consideración de la salud como un bien preferente y por la incapacidad de los seguros privados para dar una protección sanitaria general. A continuación se exponen los fallos de mercado a los que pretende responder la provisión de la sanidad pública:

- Monopolio natural: algunos tratamientos requieren un coste fijo considerable y no siempre existe personal cualificado suficiente para hacer de este un mercado perfectamente competitivo.
- Bien público impuro: están presentes las características de no rivalidad e imposibilidad de exclusión mediante precio, como por ejemplo en medidas de salud pública: la erradicación de enfermedades, el saneamiento de las aguas, los controles de calidad del aire...
- En sanidad abundan las externalidades positivas, como la vacunación frente a enfermedades transmisibles. En este caso, el Sector Público puede imponer consumos obligatorios (algunas vacunas), establecer mecanismos de protección a la innovación (sistema de patentes), establecer subvenciones a la investigación, o bien proveer o producir el servicio de que se trate.
- Información imperfecta: un individuo desconoce si el tratamiento que se le ofrece es el mejor, o si por el contrario puede existir otro más rápido, más efectivo o menos doloroso. Así, es el médico el que decide qué cantidad y tipo de tratamiento recibe el paciente, derivándose gran parte de la demanda de servicios médicos de las recomendaciones de los profesionales. Esto implica que se pueden maximizar beneficios a costa del bienestar del paciente. La respuesta a este fallo está en alejar el ánimo de lucro de la prestación de servicios sanitarios.
- Mercados incompletos: la incertidumbre en la enfermedad lleva a la oferta de seguros sanitarios y a la selección adversa, puesto que aquel individuo con mayor riesgo relativo tenderá a sobreasegurarse, y el que tenga riesgo relativo menor a infraasegurarse, lo que podría derivar en quiebra empresarial. El riesgo moral también está presente, puesto que se puede tender a descuidar la prevención y a utilizar en exceso los servicios cubiertos.

Modelos de provisión pública de sanidad.

La provisión pública de la salud puede organizarse mediante:

- Sistema de Seguridad Social: el derecho a la cobertura está ligado a una relación laboral, y se financia mediante cotizaciones sociales. Similar a los seguros privados,

solo que son obligatorios y las cotizaciones (primas) van en función de renta y no del estado de salud.

- Sistema Nacional de Salud: la asistencia sanitaria es universal y los fondos provienen de los ingresos generales del Sector Público (IRPF, IVA, etc.). Este sistema presenta ventajas de equidad: parece más coherente con la concepción de la sanidad como un bien preferente y, al basarse en los ingresos generales del Sector Público, será más redistributiva que un sistema de cotizaciones sociales que es proporcional y recae sobre las rentas del trabajo.

Producción pública versus producción privada

La provisión pública puede realizarse con producción privada (los médicos son profesionales libres y los hospitales son privados; un paciente puede elegir qué agente privado le presta la asistencia médica y el Sector Público paga la factura. Más común en sistemas de Seguridad Social) o producción pública (en que el Sector Público compra los medios de producción y contrata a los médicos. Más frecuente en los Sistemas Nacionales de Salud).

Hasta el momento, estudios empíricos indican que la mera titularidad de los centros (pública o privada) no determina la eficiencia en la producción de servicios sanitarios.

El sistema sanitario público en España

El Sistema de Sanidad Pública en España se denomina Sistema Nacional de Salud y, como tal, se financia mediante impuestos. La mayor parte de la producción es pública.

El sistema español tiene una particularidad destacable: la existencia de Mutualidades públicas (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) que proveen la cobertura sanitaria de algunos grupos de funcionarios, pudiendo estos optar anualmente por recibir la atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud (atención sanitaria producida públicamente) o de empresas aseguradoras privadas (la financiación es pública, pero reciben atención médica privada).

La Sanidad Pública ha contribuido a mejorar los niveles de salud en España. A juicio de los expertos, el nivel de asistencia médica es bueno, pero existen importantes problemas de gestión, organización y crecimiento del gasto.

Las medidas de control de gasto en sanidad pueden tratar de incidir en la demanda (ticket moderador, que en España solo afecta a los fármacos y no a la atención) o sobre la oferta de asistencia médica. Es probable que las más efectivas y menos lesivas para la calidad de la asistencia sean las segundas.

Las medidas de reforma de gestión de la sanidad se apoyan en la concesión de capacidad de decisión a los centros gestores (se les dota de autonomía para organizar sus recursos), combinada con:

- Fomento de la competencia por comparación: publicar información sobre el rendimiento de cada centro.
- Mecanismos de incentivos: los incentivos en el SNS no están siempre alienados con los objetivos de salud del sistema, y la retribución de los profesionales suele ser independiente del esfuerzo y los resultados de la actividad clínica.
- Fórmulas de presupuestación prospectiva: deberían contar con más recursos los centros con mejores indicadores, para que no sean beneficiados con más recursos los centros que más y peor gastan.
- Mayor coordinación entre niveles asistenciales para facilitar el seguimiento integral y continuado de los pacientes.

En la práctica, además de las medidas de gestión, es necesario fortalecer la salud pública y mejorar la gobernanza de las instituciones sanitarias.

B. Dependencia

La atención a la dependencia es, al igual que la sanidad, un bien preferente, y también se ve aquejada por problemas de información imperfecta y asimétrica, que derivan en un escaso desarrollo de los mercados privados de seguro. Existe un problema adicional relacionado con que este seguro se contrata años antes de que aparezca la contingencia: las aseguradoras deben asumir el riesgo de que el coste de los servicios crezca por encima de lo previsto en el futuro, por lo que pueden optar por cubrirse de dos modos: subiendo las primas por encima de lo justo bajo criterios actuariales u ofreciendo cantidades de dinero fijas en vez de servicios como prestación. Ambas circunstancias contribuyen a una baja demanda de los seguros de dependencia.

Protección a la dependencia en España

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se crea en España en el año 2006. Es un modelo de carácter universalista que precisa de mayor financiación para su pleno desarrollo efectivo y que contempla prestaciones:

- en especie, que incluyen teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y servicios de atención residencial. Pueden proporcionarse a través de producción pública o privada concertada. Estas prestaciones se consideran prioritarias.
- económicas, que pueden ser de varios tipos: prestaciones vinculadas al servicio (destinada a cubrir los gastos necesarios para obtener la ayuda necesaria); prestaciones económicas para financiar cuidados no profesionales en el entorno familiar; prestación de asistencia personal (financia parcialmente la contratación de asistencia por un número de horas determinado).

C. Educación

La provisión pública de educación se justifica por ser esta un bien preferente. Además, puede internalizar algunos efectos externos y reducir la desigualdad económica. En el caso de la educación no obligatoria, la ausencia de mercados de capitales completos también justifica la intervención pública.

Según la Teoría del capital humano, la educación aumenta la productividad de las personas y es similar a una inversión. Según la teoría de la educación como filtro, la educación no aumenta la productividad y es, simplemente, un mecanismo costoso que sirve para identificar a los individuos que, innatamente, son más capaces/productivos. Ambas teorías son consistentes con la observación habitual de que los más educados tienen ingresos más elevados, si bien bajo la teoría del capital humano el gasto en educación es eficiente, mientras que, bajo la teoría del filtro, es ineficiente porque es fácil imaginar filtros más baratos (como, por ejemplo, tests).

Sistema público de educación en España

El sistema de educación no universitaria en España obliga a que los niños estén escolarizados entre los 6 y los 16 años, siendo la educación gratuita desde el segundo ciclo de infantil hasta el Bachillerato (desde los 3 a los 18 años)¹. Uno de sus principales objetivos es aumentar el rendimiento del sistema escolar, que depende muchos factores. Algunos de ellos, como las características socioeconómicas de los estudiantes o el nivel de los compañeros, están fuera del control del Sector Público.

Un sistema para tratar de mejorar el rendimiento del sistema educativo sería evaluar de forma uniforme a los centros educativos y hacer públicos los resultados. Esto, además de aumentar el grado de información de los padres, estimularía la competencia entre centros.

La educación universitaria está fuertemente subvencionada. Esto puede no ser equitativo porque implica que los más pobres estén financiando la educación de quienes van a tener los ingresos más elevados (que también pagarán impuestos más altos). Una forma de paliar esto sería aumentar las tasas universitarias, aumentando simultáneamente las becas y ayudas al estudio.

D. Vivienda

El acceso a la vivienda puede hacerse en propiedad o en alquiler. En España el porcentaje de viviendas en propiedad es uno de los más elevados de Europa.

Las ayudas públicas al acceso a la vivienda se materializan mediante diversos instrumentos que, si no se diseñan correctamente, pueden tener efectos no deseados:

¹ El sistema educativo español se estructura en enseñanza infantil (primer ciclo de 0 a 3 años y segundo de 4 a 6), enseñanza primaria (de 6 a 12 años), enseñanza secundaria obligatoria (de 12 a 16 años), Bachillerato o Títulos Técnicos de Grado Medio (16 a 18 años) y Educación Superior (universidad y títulos técnicos de grado superior).

- estímulos fiscales: pueden ser poco efectivos y regresivos, y causar un aumento del precio.
- control de alquileres, regulando los incrementos máximos en los precios y la duración del contrato. Esto puede lesionar los derechos de los propietarios y reducir el mercado de viviendas en alquiler.
- producción pública de viviendas: son viviendas que se venden o alquilan a precios reducidos en función del tipo de tenencia que se desee incentivar. Esto puede favorecer la creación de zonas marginales al situarse normalmente en el extrarradio, tener calidades medias o bajas y limitar el acceso a familias con menor renta.
- subvenciones directas a la adquisición de viviendas: favorecen mayor integración social porque permiten que el interesado elija la zona de residencia, pero suelen centrarse en rentas muy bajas, pudiendo dejar al margen a algunos grupos de rentas medias o bajas con dificultades de acceso a la vivienda.

Las ayudas públicas a la vivienda en España

En España se ha producido un aumento espectacular en los precios de las viviendas que ha creado problemas de acceso a las mismas a una buena parte de las clases medias. Esto ha dado lugar a que las políticas de vivienda pasen a ocupar un lugar preeminente en el diseño de las políticas públicas.

En España las políticas de ayuda a la vivienda han favorecido tradicionalmente la propiedad, y el instrumento más importante ha sido el de las bonificaciones fiscales en el IRPF. Si el objetivo es facilitar el acceso a la vivienda, es probable que fomentar el alquiler mediante viviendas de propiedad pública y alquileres reducidos sea más efectivo.

Ley por el Derecho a la Vivienda (mayo 2023): trata de limitar el precio de los alquileres y aumentar la oferta de vivienda pública y privada a precios asequibles, atendiendo en particular a aquellas personas y hogares que tienen más dificultades de acceso y en los ámbitos en los que existe una mayor tensión en el mercado.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 6 El Estado del bienestar: prestaciones económicas (I). Programas de sustitución de rentas: justificación. El sistema de pensiones de la Seguridad Social: sistema de capitalización y de reparto.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

Introducción

El concepto de equidad ha motivado que los sectores públicos asuman la responsabilidad de garantizar un nivel de vida digno a todos los ciudadanos, para lo que se han desarrollado diversos programas de transferencias monetarias.

En la actualidad, las transferencias de renta del Sector Público a los individuos (prestaciones económicas) son una de las partidas más importantes dentro de los presupuestos de la mayor parte de los países desarrollados.

Programas de sustitución de rentas.

Las prestaciones económicas del Sector Público (SP) se pueden dividir en programas de sustitución de rentas y programas de reducción de la pobreza. El objetivo último de ambos tipos de prestaciones es evitar que los individuos se encuentren en situaciones de pobreza extrema.

Los programas de sustitución de rentas tienen varias características comunes:

- Intentan sustituir las rentas del trabajo que el individuo deja de percibir por causas ajenas a su control (accidente, vejez, desempleo), por lo que la cuantía es mayor cuanto mayor es la renta perdida.
- Para acceder a sus beneficios es necesario haber realizado unos pagos periódicos previos: las cotizaciones sociales, ligadas a la renta del individuo cuando está trabajando (esta característica los asemeja a los seguros privados, por lo que a veces se les denomina programas de Cobertura Social o Seguros Sociales).
- La participación en estos programas es obligatoria para trabajadores y empresarios.

Las pensiones (con la excepción de las pensiones no contributivas), los pagos del seguro de desempleo y los debidos a incapacidad temporal pertenecen a esta categoría.

A. Justificación de la obligatoriedad

La obligatoriedad de participar en los programas de sustitución de rentas se justifica por:

- Paternalismo: en ausencia de esta obligación, es probable que los individuos sean poco previsores y cuando se produzca una contingencia (accidente, jubilación) se encuentren sin recursos y en situación de pobreza.
- Efectos externos: en ausencia de esta obligación, aquellos individuos que no ahorran impondrían un coste a aquellos que sí lo hicieron en términos de la renta que habría que transferirles para que no cayeran en situación de pobreza.
- Información asimétrica: se elimina la selección adversa.

B. Justificación de la gestión pública

El que estos programas sean gestionados por los sectores públicos se justifica:

- Por la existencia de riesgos sociales: un riesgo tiene carácter social cuando, de producirse, afecta de forma simultánea a una parte sustancial de la población. Por ejemplo, las pérdidas producidas por un terremoto o una guerra.

- Desde el punto de vista de la equidad; en concreto:
 - para evitar primas más elevadas a los individuos con mayores riesgos (por ejemplo, bajo los criterios actuariales empleados en los seguros privados, un obrero debería pagar más por la contingencia de invalidez o accidente que un administrativo, estando siempre en peor situación).
 - porque pueden ser un instrumento redistributivo del SP (los individuos con cotizaciones bajas tienen a recibir pensiones más elevadas en proporción que los individuos con cotizaciones elevadas).
- Porque se puede abaratar el coste de la gestión.

El sistema de pensiones de la Seguridad Social: sistema de capitalización y de reparto.

Los programas de pensiones pueden ser de capitalización o de reparto.

A. Capitalización

La Seguridad Social invierte las cotizaciones y paga las pensiones con el principal y los intereses. Existen varios riesgos que afectan a la operatividad de este sistema:

- la rentabilidad obtenida, que resulta crucial, debería ser igual a largo plazo a la tasa de crecimiento del PIB;
- la volatilidad de los mercados de activos financieros y las crisis financieras;
- la inflación o una mayor longevidad de los pensionistas;
- solo cubre las contingencias con la suma de lo aportado (más su rendimiento) hasta el momento de su acaecimiento, por lo que puede dar lugar a pensiones muy escasas.

B. Reparto

Las cotizaciones de los activos se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados, produciéndose, así, una transferencia intergeneracional. La mayor parte de los países utilizan sistemas de reparto.

Las cotizaciones sociales las pagan los trabajadores y los empresarios, aunque muchos economistas piensan que esta división es ficticia y que en realidad los trabajadores pagan también las cotizaciones empresariales vía salarios menores. A este efecto se le llama traslación.

El sistema de reparto es mejor para el trabajador cuando la tasa de crecimiento de los salarios más la del empleo es mayor que el tipo de interés.

El principal problema de las pensiones públicas en España es cómo mantener el nivel de vida de los pensionistas garantizando simultáneamente la viabilidad financiera del sistema, dado el progresivo envejecimiento de la población y la cada vez mayor esperanza de vida. Si los recursos por cotizaciones no son suficientes para mantener el nivel de pensiones, hay dos soluciones: aumentar los recursos del sistema o reducir las

pensiones públicas (se podría conseguir incentivando la creación de pensiones privadas (de capitalización)). Otras propuestas son:

- Sustituir el sistema de reparto por un sistema público de capitalización, donde la contribución seguiría siendo obligatoria y se invertiría por parte del Estado en el fondo de pensiones privado elegido por el trabajador. Problema: todas las pensiones actuales deberían pagarse con impuestos (mucho coste).
- Capitalizar parcialmente: sistema mixto de pensiones. Una parte de las cotizaciones van al sistema de reparto, y otra al de capitalización. Problema: cuanto mayor sea la parte capitalizada, mayor será el coste de transición y mayores los riesgos de rentabilidad.
- Sistema de cuentas nocionales: el sistema sigue siendo de reparto pero, a la hora de calcular la pensión de cada trabajador, el sistema trata de replicar el funcionamiento de los planes privados.

En teoría, este sistema produce efectos contradictorios sobre el ahorro privado y la acumulación de capital:

- efecto sustitución de la riqueza: reduce la necesidad de ahorrar para la jubilación
- efecto anticipación de la jubilación: aumenta el ahorro para un período de jubilación más amplio
- efecto herencia: aumenta el ahorro para aumentar el importe de las herencias

La evidencia empírica es altamente contradictoria y no permite saber con certeza cuál es el efecto final de las pensiones sobre el ahorro privado.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 7 El Estado del bienestar: prestaciones económicas (II). Programas de sustitución de rentas: el seguro de desempleo. Programas de lucha contra la pobreza.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Introducción

El concepto de equidad ha motivado que los sectores públicos asuman la responsabilidad de garantizar un nivel de vida digno a todos los ciudadanos, para lo que se han desarrollado diversos programas de transferencias monetarias. En la actualidad, las transferencias de renta del Sector Público a los individuos (prestaciones económicas) son una de las partidas más importantes dentro de los presupuestos de la mayor parte de los países desarrollados.

2. Programas de sustitución de rentas.

Las prestaciones económicas del Sector Público (SP) se pueden dividir en programas de sustitución de rentas y programas de reducción de la pobreza. El objetivo último de ambos tipos de prestaciones es evitar que los individuos se encuentren en situaciones de pobreza extrema.

Los programas de sustitución de rentas tienen varias características comunes:

- Intentan sustituir las rentas del trabajo que el individuo deja de percibir por causas ajenas a su control (accidente, vejez, desempleo), por lo que la cuantía es mayor cuanto mayor es la renta perdida.
- Para acceder a sus beneficios es necesario haber realizado unos pagos periódicos previos: las cotizaciones sociales, ligadas a la renta del individuo cuando está trabajando (esta característica los asemeja a los seguros privados, por lo que a veces se les denomina programas de Cobertura Social o Seguros Sociales).
- La participación en estos programas es obligatoria para trabajadores y empresarios.

Las pensiones (con la excepción de las pensiones no contributivas), los pagos del seguro de desempleo y los debidos a incapacidad temporal pertenecen a esta categoría.

A. El seguro de desempleo

Es un programa de cobertura social que sustituye la renta salarial de los trabajadores cuando, por causas ajenas a su voluntad, pierden su puesto de trabajo.

El problema más importante en el diseño de programas del seguro de desempleo es determinar la duración y la cuantía de las prestaciones. Algunos conceptos que influyen en este problema son:

- Tasa de reposición del seguro de desempleo: el porcentaje del salario que le repone al individuo el seguro de desempleo.
- Salario de reserva: salario mínimo que el individuo estaría dispuesto a aceptar para trabajar (porque le cubre la renta percibida mientras estaba parado más la desutilidad por trabajar).

Cuanto mayor sea la tasa de reposición de un programa de desempleo, mayor será el salario de reserva de los trabajadores. Como encontrar empleos mejor pagados lleva más tiempo, mayor será el período durante el cual el trabajador permanecerá parado.

Si el seguro de desempleo concede unos beneficios elevados, desestimula a los parados a buscar trabajo. Si los beneficios son bajos, puede aumentar la pobreza, porque los trabajadores se verían obligados a aceptar trabajos no acordes a sus capacidades y/o cualificaciones, por lo que tampoco sería eficiente, ni equitativo (porque habría individuos que, pese a intentarlo, no encontrarían trabajo). El diseño de un seguro de desempleo óptimo debe tener en cuenta la existencia de un equilibrio entre eficiencia y equidad.

En España, las prestaciones por desempleo combinan, como en el caso de las pensiones, dos niveles:

- nivel contributivo: hace falta haber cotizado durante 12 meses dentro de los 6 años anteriores. El período de percepción es de 2 meses por cada 6 cotizados, con un máximo de dos años.
- nivel asistencial: se destina a diferentes grupos de personas sin acceso al nivel contributivo y su duración está en función de la modalidad de subsidio a la que tenga derecho.

3. Programas de lucha contra la pobreza.

Las sociedades más avanzadas han conseguido un grado de desarrollo notable, pero no han sido capaces de eliminar la pobreza. Según la definición de la UE, una familia se encuentra en el umbral de la pobreza cuando la renta familiar, ajustada por el tamaño de la familia, es inferior al 60% de la renta mediana ajustada del país. La situación es de problema extrema cuando es inferior al 30%.

En España existen transferencias monetarias dirigidas a aliviar el problema de la pobreza. Las más importantes son las prestaciones no contributivas y los programas de rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Con las prestaciones no contributivas se intenta proteger a aquellas personas a las que no les corresponden las prestaciones de nivel contributivo. Dentro de estas, se puede diferenciar entre las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares no contributivas.

En cuanto a las rentas mínimas de inserción de las CCAA, se encuentran en el ámbito de la asistencia social y no de la Seguridad Social. Los requisitos, duración, cuantía y nombre varían por CCAA. Por lo general, se requiere la residencia en la Comunidad Autónoma durante un período determinado y la carencia de rentas o que éstas se encuentran por debajo de un umbral muy bajo.

Estos programas de transferencia de renta adolecen de diversos problemas:

- Las prestaciones son muy bajas
- Excluyen de sus beneficios a grupos importantes de individuos
- Realizan transferencias desiguales a individuos en situaciones similares de pobreza

Por todo ello, merece la pena analizar esquemas alternativos de aliviar la pobreza: programas de mínimos garantizados e impuesto negativo sobre la renta.

Programas de mínimos garantizados

El mecanismo más simple sería establecer un mínimo de renta garantizado en función de la composición de la familia, de tal modo que a todas las familias que no alcanzaran este mínimo se les realizara una transferencia por la diferencia. Problemas:

- Si la familia aumenta sus ingresos por trabajo en un euro, la subvención se reduce en ese mismo euro, por lo que el sistema establece un tipo impositivo marginal del 100%. Es la trampa de la pobreza: a pesar de ganar más renta, sigue en la misma situación, lo que desalienta la oferta laboral de los individuos que han caído en ella.
- El nivel de renta garantizado no puede ser demasiado elevado: el mínimo garantizado debe ser inferior al salario mínimo interprofesional para no desincentivar el trabajo.
- No atacan las causas de la pobreza, sino los efectos. El programa debería ir acompañado de programas de reinserción social.

Impuesto negativo sobre la renta

El impuesto negativo sobre la renta es un mecanismo para el tratamiento integral de la pobreza que combinaría un impuesto proporcional sobre la renta con una transferencia general per cápita (dividendo social). El problema es el tipo impositivo necesario para financiar un nivel moderado de dividendo social y proveer los ingresos necesarios para financiar el resto del gasto público puede ser muy elevado, lo que puede introducir desincentivos importantes en la oferta de trabajo. Así, se estarían reduciendo los desincentivos de las rentas bajas a cambio de aumentar los de las rentas más elevadas.

Los programas de renta básica pueden considerarse como una variante del impuesto negativo, aunque no exigen que el tipo impositivo que se aplica sobre la renta sea proporcional.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 8 Fuentes estadísticas españolas. Características, limitaciones y armonización en el ámbito de la Unión Europea.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Fuentes estadísticas españolas

La Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP) (modificada en 2022) es la norma legal básica para el ejercicio de la actividad estadística en la Administración del Estado (AGE).

Además, dada la organización administrativa de España, existe para cada comunidad autónoma un sistema estadístico propio encargado de elaborar estadísticas para su ámbito territorial.

A. Ámbito de la Administración del Estado

La función estadística pública se desarrolla por:

- **Instituto Nacional de Estadística (INE):** organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Se rige, básicamente, por la LFEP, que le asigna:
 - La realización de las operaciones estadísticas de gran envergadura.
 - La formulación del Proyecto del Plan Estadístico Nacional en colaboración con los Departamentos Ministeriales y del Banco de España (BdE).
 - La propuesta de normas comunes sobre conceptos, unidades estadísticas, clasificaciones y códigos.
 - Relaciones, en materia estadística, con los organismos internacionales especializados y, en especial, con EUROSTAT.
- **Órganos consultivos:**
 - Consejo Superior de Estadística: Su función principal es asesorar al Gobierno en la definición y desarrollo de la política estadística nacional.
 - Comisión Interministerial de Estadística: a través del Instituto Nacional de Estadística, tiene como objetivo principal la coordinación y cooperación entre los distintos ministerios y organismos de la AGE en el ámbito de la estadística.
 - Comité Interterritorial de Estadística: órgano colegiado permanente encargado de velar por la coordinación, la cooperación y la homogeneización en materia estadística entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- **Departamentos Ministeriales:** Algunos ejemplos son:
 - El Ministerio de Trabajo y Economía Social: información sobre mercado laboral y la protección social.
 - Ministerio de Hacienda y Función Pública: información sobre las finanzas públicas y la administración del Estado.
 - Ministerio de Sanidad: datos estadísticos relacionados con la salud, como enfermedades, mortalidad, recursos sanitarios...

- Ministerio de Educación y Formación Profesional: estadísticas sobre la educación, incluyendo la matriculación, el rendimiento académico, la inversión educativa, entre otros.
- Ministerio de Medio Ambiente y Transición Ecológica: recopila datos estadísticos relacionados con el medio ambiente, como la calidad del aire, la gestión de residuos, la biodiversidad, entre otros.
- **Otras entidades públicas** dependientes de la AGE a las que se ha encomendado esta función:
 - Banco de España: Recopila, elabora y publica un amplio conjunto de estadísticas económicas y financieras relacionadas con las funciones que tiene encomendadas en la Ley de Autonomía y como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y, además, las que establece el Plan Estadístico Nacional. Esta actividad se desarrolla siguiendo los principios que establece el Compromiso Público sobre Estadísticas Europeas del SEBC.
 - Consejo General del Poder Judicial, con el objeto de ofrecer la información estadística disponible sobre los distintos aspectos de la Administración de Justicia. Siendo todavía muchas las carencias, en los últimos años la situación ha mejorado sensiblemente según se han ido desarrollando los Planes Nacionales de la Estadística Judicial elaborados por la Comisión Nacional de Estadística Judicial.

B. Ámbito de las Comunidades Autónomas

La referencia legal de mayor rango sobre la actividad estadística en las Comunidades Autónomas (CCAA) se encuentra en sus Estatutos de Autonomía, aprobados mediante leyes orgánicas. En cada uno de dichos estatutos se establece que la respectiva comunidad autónoma tiene competencia exclusiva sobre la estadística para los fines de la comunidad autónoma.

Por su parte, en todas las comunidades autónomas se han aprobado leyes de estadística. En estas leyes:

- se regula la elaboración de los respectivos planes de estadística y
- se instituyen los Órganos Centrales de Estadística que:
 - coordinan y planifican las estadísticas de cada comunidad
 - contribuyen a la producción de dichas estadísticas, por sí mismas o en colaboración con la Administración del Estado.

Muchas CCAA tienen constituido, también, un Consejo Regional de Estadística como máximo órgano consultivo de la actividad estadística de la comunidad y, en algunas de ellas, una Comisión de Estadística como órgano de coordinación estadística en la comunidad.

C. Ámbito de las Corporaciones Locales

Las Entidades Locales estarán coordinadas con el INE para la elaboración del Padrón y el Censo.

2. Características, limitaciones y armonización en el ámbito de la Unión Europea

A. Características y limitaciones

Las fuentes estadísticas en España presentan las siguientes características principales, que a su vez pueden reflejar ciertas limitaciones que deben ser tomadas en consideración a la hora de analizar las estadísticas provistas:

- Rigor metodológico para garantizar la calidad y fiabilidad de los datos recopilados. Esta rigurosidad, sin embargo, cuenta con la limitación de que, si supone un retraso en la disponibilidad de estos datos, limita la capacidad de efectuar análisis en tiempo real.
- Cobertura amplia: abarcan diversas áreas temáticas con el objeto de proporcionar una visión completa de la realidad socioeconómica y de facilitar el análisis y la toma de decisiones. No obstante, puede haber lagunas en la cobertura de ciertos aspectos o temas específicos, lo que limita la disponibilidad de datos completos en determinadas áreas
- Actualización periódica: se actualizan regularmente, reflejando los cambios y tendencias actuales para un seguimiento preciso de los indicadores a lo largo del tiempo.
- Accesibilidad y transparencia: son accesibles al público y promueven la transparencia, con canales de acceso en línea y herramientas para consultar y descargar los datos.
- Protección de la confidencialidad: Se aplican medidas de seguridad y anonimización de datos para respetar la confidencialidad de la información personal y empresarial recopilada. Esta necesidad de proteger la confidencialidad puede limitar la disponibilidad de datos detallados, especialmente en áreas sensibles, lo que puede afectar a la profundidad de algunos análisis.
- Coherencia internacional: siguen estándares y definiciones internacionales, permitiendo la comparabilidad de datos a nivel internacional y análisis comparativos con otros países. Es cierto que, a veces, existen diferencias en las definiciones, métodos y marcos conceptuales utilizados en las fuentes estadísticas, lo que dificulta la comparación de datos entre diferentes períodos o países.
- Ausencia de datos desagregados: En algunas ocasiones, la disponibilidad de datos desagregados a nivel subnacional, por grupos demográficos o por características específicas puede ser limitada, lo que dificulta un análisis más detallado y una comprensión completa de ciertos fenómenos.

B. Armonización en el ámbito de la UE

Desde el comienzo de la Comunidad Europea, ha quedado claro que la planificación e implementación de decisiones de políticas deben estar basadas en estadísticas fiables y comparables. Eurostat es la oficina estadística de la Unión Europea y su misión es proporcionar estadísticas de alta calidad e información sobre Europa. Las estadísticas se vuelven comparables mediante la armonización de estadísticas del Sistema Estadístico Europeo (European Statistical System, ESS), empleándose así una única metodología.

El ESS es el acuerdo entre:

- la autoridad estadística de la UE (la Comisión, Eurostat);
- los Institutos Nacionales de Estadística (INEs);
- otras Autoridades Nacionales en cada país de la UE. Estos son responsables del desarrollo, producción y divulgación de las estadísticas europeas; y
- países de la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association, EFTA).

La UE y los países de la EFTA recopilan datos y elaboran estadísticas con objetivos nacionales y europeos. El ESS funciona como una red: el papel del Eurostat es liderar el camino de armonización de estadísticas en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de estadística.

El ESS coordina su trabajo con:

- candidatos a la UE
- Servicios y agencias de la Comisión
- el Banco Central Europeo
- organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 9 Magnitudes macroeconómicas y contabilidad nacional según el SEC-2010.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Magnitudes macroeconómicas según el SEC 2010

Tomando como base la estadística de síntesis del INE llamada *Contabilidad nacional anual de España: principales agregados*, que adopta la metodología SEC 2010, las principales magnitudes macroeconómicas son:

1. Consumo final: gasto realizado por las unidades institucionales residentes en bienes y servicios que se utilizan para satisfacer directamente las necesidades individuales o colectivas. Estos sectores institucionales son los Hogares, las Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) y las Administraciones Públicas (AAPP).
2. Formación bruta de capital fijo: La FBCF representa la inversión en activos fijos duraderos destinados a aumentar la capacidad productiva de la economía a largo plazo (maquinaria, equipos, edificios...), que se realiza por parte de las empresas, los hogares y el sector público.
3. Demanda nacional: Es la suma del gasto en consumo final de los hogares, ISFLSH y AAPP más la formación bruta de capital.
4. Producto Interior Bruto (PIB)¹ a precios de mercado: es el resultado final de la actividad productiva de las unidades de producción residentes. Puede definirse desde el enfoque de la oferta, de la demanda o de la renta.
5. Valor añadido bruto (VAB): Es el resultado neto de la producción a precios básicos menos los consumos intermedios empleados en la misma a precios de adquisición.
6. Exportaciones de bienes y servicios: Consisten en operaciones mediante las cuales los residentes suministran bienes y servicios a los no residentes.
7. Importaciones de bienes y servicios: consisten en operaciones mediante las cuales los no residentes suministran bienes y servicios a los residentes.
8. Remuneración de asalariados: toda la remuneración en efectivo y en especie que deben pagar los empleadores a sus asalariados como contrapartida por su trabajo. Incluye sueldos y salarios y las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores.
9. Renta nacional bruta (RNB): Representa la renta primaria² total a cobrar por las unidades institucionales residentes. Desde otro punto de vista:
$$\text{RNB} = \text{PIB} - \text{rentas } 1^{\text{a}} \text{ a pagar por residentes a no residentes} + \text{rentas } 1^{\text{a}} \text{ a pagar por no residentes a residentes}$$
10. Renta nacional disponible bruta (RNDB):
$$\text{RNDB} = \text{RNB} - \text{transferencias corrientes a pagar a no residentes} + \text{transferencias corrientes a pagar por resto mundo a residentes}$$

¹ El PIB, la RNB y la RNDB son los agregados económicos más relevantes en la contabilidad nacional española

² Renta primaria: generada por la producción y propiedad de los factores de producción

2. Contabilidad nacional según el SEC 2010

La Contabilidad Nacional permite conocer cómo los sectores institucionales contribuyen a la formación de las macromagnitudes (PIB, RNB, consumo, etcétera).

El SEC 2010 establece para cada sector diez cuentas, en la columna izquierda de la siguiente tabla. La columna derecha muestra cómo se agrupan estas cuentas en las tres cuentas que describen la actividad económica de las AAPP:

Cuentas SEC 2010 para cada sector	Consolidación en cuentas de AAPP
Producción	A. Cuenta de operaciones corrientes
Explotación	
Asignación de renta primaria	
Distribución secundaria de la renta	
Redistribución de la renta en especie	
Utilización de renta disponible	
Utilización de renta disponible ajustada	
Variaciones del patrimonio neto debidas al ahorro y a las transferencias de capital	B. Cuenta de capital, cuyo saldo es la capacidad o necesidad de financiación.
Adquisición de activos no financieros	
Cuenta financiera	C. Cuenta financiera, que registra las variaciones de activos y pasivos financieros.

A. Cuenta de operaciones corrientes

El saldo de la cuenta de operaciones corrientes viene dado por la diferencia entre los recursos (ingresos) corrientes y los empleos corrientes, y su saldo podrá ser positivo (ahorro) o negativo (desahorro).

El principal bloque de ingresos corrientes de las AAPP es el constituido por los impuestos y cotizaciones sociales. En particular, las principales agrupaciones de ingresos corrientes son:

1. Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio
2. Impuestos sobre la producción e importaciones (el IVA, principalmente)
3. Cotizaciones sociales
4. Rentas de la propiedad (intereses, dividendos, otras rentas distribuidas de las sociedades, rentas de alquileres y tierra...)
5. Recursos de la producción, que engloban:

- Ingresos por ventas de la producción de mercado y para uso final propio (principalmente de ayuntamientos por abastecimiento de agua, alcantarillado, etc.)
 - Derivados de la producción de no mercado (entradas a museos, por ejemplo)
6. Otras transferencias corrientes recibidas (ingresos procedentes de la cooperación internacional y multas y sanciones tributarias).

El bloque de empleos corrientes tiene diversos componentes, destacando:

1. Remuneración de asalariados
2. Consumos intermedios
3. Las rentas de la propiedad pagadas
4. Transferencias sociales en especie a los hogares adquiridas en el mercado
5. Prestaciones sociales distintas de transferencias sociales en especie
6. Subvenciones
7. Otras transferencias y pagos corrientes
8. Otros impuestos sobre la producción pagados

B. Cuenta de capital

La cuenta de capital describe operaciones ligadas a la inversión en activos no financieros.

Los recursos de capital vienen dados por la suma de:

- Ahorro
- Impuestos sobre el capital (fundamentalmente, el Impuesto s/sucesiones y donaciones)
- Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital recibidas

Estos recursos se destinan a dos empleos de capital:

- Inversión pública
- Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital entregadas a otros sectores

La diferencia entre los recursos y los empleos de capital es la capacidad o necesidad de financiación, según su signo sea positivo o negativo, que muestra el total neto de recursos que las AAPP tienen a su disposición para prestar a otros sectores institucionales para financiar sus operaciones no financieras.

La capacidad o necesidad de financiación de las AAPP es el superávit o déficit público en términos de Contabilidad Nacional.

C. Cuenta financiera

La clasificación de operaciones financieras que utiliza el Banco de España (adaptación del sistema SEC) incluye:

- Efectivo y depósitos
- Valores representativos de deuda
- Préstamos
- Participaciones en capital y fondos de inversión
- Otros activos/pasivos

El saldo de esta cuenta se denomina saldo de activos (+) y pasivos (-) financieros o, en la terminología de Banco de España, operaciones financieras netas, cuya cuantía debe coincidir con el saldo de la Cuenta de Capital.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 10 El mercado de trabajo en España: rasgos fundamentales y evolución reciente. Las estadísticas oficiales del mercado de trabajo.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. El mercado de trabajo en España: rasgos fundamentales y evolución reciente

A. Rasgos fundamentales

El mercado de trabajo español cuenta con una serie de problemas estructurales:

- Precariedad laboral, debido a los contratos temporales y el bajo coste de los despidos.
- Desacoplamiento entre la demanda de cualificaciones de las empresas y las que poseen los trabajadores, puesto que las cualificaciones que solicitan las empresas evolucionan mucho más rápidamente de lo que las renuevan los trabajadores.
- Paro juvenil y desempleo entre los mayores de 55 años.
- Baja tasa de empleo femenino.

B. Tendencias recientes

Los cambios más recientes observados en el mercado de trabajo han sido consecuencia de la pandemia del COVID-19, que impactó con fuerza en 2020, y la guerra en Ucrania, iniciada en 2022. Los agentes sociales e instituciones laborales se han visto obligados a responder rápidamente, y el Estado ha tenido que activar nuevos mecanismos de ajuste para ayudar a la reestructuración de dicho mercado. Dos ejemplos claros son:

- la reforma laboral de 2021, diseñada con el objetivo de acabar con la elevada temporalidad y precariedad de contratación y
- el aumento del salario mínimo interprofesional (ahora fijado en 1.134€ en 14 pagas), que busca resolver los problemas asociados a los empleos de salarios bajos y poco cualificados.

¹Así, el balance de 2023 en España ha sido positivo: el año finalizó con más ocupados y afiliados a la Seguridad Social que antes de la pandemia y con una reducción del desempleo. En detalle:

- Según datos de la Encuesta de Población Activa, 2022 presenta cifras positivas de trabajadores ocupados, con un incremento del 1,38% respecto al año anterior.
- El impacto de la reforma laboral de finales de 2021 se refleja en el incremento de la contratación indefinida, que triplicó su volumen respecto al año anterior, debido, en gran parte, al aumento de los contratos fijos discontinuos.
- La reforma laboral también ha impactado en la caída de la temporalidad en casi todas las actividades económicas; con la nueva regulación se ha reforzado la causalidad de los contratos temporales y la prohibición de encadenamiento de vinculaciones temporales, lo que ha llevado a un marco regulador de la contratación temporal más rígido.

¹<https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-general.html>

- Los afiliados a la Seguridad Social también presentan un incremento, que fue mayor en mujeres, jóvenes menores de 25 años y afiliados con contrato indefinidos. La afiliación aumentó en todos los sectores económicos, excepto en el primario.
- El paro registrado descendió, siendo los hombres y los menores de 30 años los más beneficiados del descenso.
- El perfil de la persona parada continúa siendo predominantemente mujer, con una edad igual o superior a 55 años, con nivel de estudios que no supera la Educación Secundaria Obligatoria, que solicita empleo en el sector servicios y con una antigüedad en la situación de desempleo de más de 6 meses.

Cabe mencionar los cada vez más presentes teletrabajo y digitalización, acelerados en muchos sectores a causa de la pandemia. Aún se están asentando las implicaciones de esto en la forma en que se organiza el trabajo y en la demanda de determinadas ocupaciones.

2. Las estadísticas oficiales del mercado de trabajo

Tanto el Instituto Nacional de Estadística (INE) como el Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), Eurostat y el Banco de España elaboran estadísticas relativas al mercado de trabajo que aportan información de gran valor para el análisis de la situación laboral general en España.

Instituto Nacional de Estadística (INE)

A continuación se detallan las principales estadísticas del INE, empleadas en la elaboración del Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo de la Secretaría de Estado de empleo y economía social:

- La **Encuesta de Población Activa (EPA)** ofrece datos trimestrales y anuales en forma de media anual sobre el mercado laboral en España, midiendo, principalmente:
 - Empleo según variables demográficas (sexo, edad, nacionalidad, estado civil, nivel educativo), situación profesional, subempleo, horas de trabajo, tipo de jornada, tipo de contrato, pluriempleo, etc.
 - Paro según variables demográficas, características del empleo anterior, métodos de búsqueda, duración de la búsqueda, etc.
- La **Estadística de flujos de la población activa (EFPA)** recoge información relativa al seguimiento de la población entre un trimestre y el inmediatamente anterior en valores absolutos, en lo referente a su relación con el mercado laboral. Se hace la base de la EPA con el objetivo de estudiar su evolución. Dado que en la EPA solo se renueva 1/5 parte de la muestra al trimestre y se mantienen fijas las restantes 5/6 partes, se aprovecha la parte común de la muestra entre dos realizaciones de la misma encuesta para obtener estadísticas de flujos.

- La **Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL)** mide la evolución trimestral de los costes laborales que soportan las empresas y de los salarios brutos de los trabajadores. La ETCL es la fuente de información fundamental para la elaboración del Índice de coste laboral armonizado (ICLA), que forma parte de los euroindicadores que Eurostat solicita a los países del área euro con el objeto de medir la convergencia de los costes laborales en los Estados miembros. La **Encuesta Anual del Coste Laboral (EACL)** completa los datos de esta estadística anualmente.
- Las **Encuestas de Estructura Salarial** comprenden dos operaciones, una con periodicidad cuatrienal y otra anual. La encuesta investiga la distribución de los salarios en función de una gran variedad de variables como son el sexo, la ocupación, la rama de actividad, la antigüedad, o el tamaño de la empresa y se realiza en el marco de la UE con el fin de obtener unos resultados comparables sobre la estructura y distribución de los salarios entre sus Estados miembros.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES)

Las principales estadísticas del MITES, empleadas en la elaboración del Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo de la Secretaría de Estado de empleo y economía social, son las siguientes:

- La **Encuesta Anual Laboral (EAL)** es una investigación por muestreo dirigida a las empresas con el objetivo de obtener información sobre medidas de adaptación de las empresas ante cambios en las circunstancias económicas, medidas de flexibilidad interna, aspectos de relaciones laborales, la formación que las empresas han proporcionado a sus trabajadores y temas relativos a las previsiones empresariales, teletrabajo o cambio climático.
- **Afiliación de Trabajadores al Sistema de la Seguridad Social:** Se recoge información relativa a los trabajadores afiliados a los distintos regímenes del Sistema de la Seguridad Social en situación de alta laboral, y excepcionalmente algunas situaciones asimiladas. Se ofrece información tanto de los efectivos de trabajadores como de las altas y bajas laborales producidas en el año. El número de afiliados no se corresponde necesariamente con el de trabajadores, sino que la misma persona se contabiliza tantas veces como situaciones de cotización tenga (aunque las situaciones de pluriempleo y pluriactividad sólo representan un 4% del total de afiliados a la seguridad social).
- La estadística de **Empresas inscritas en la Seguridad Social** tiene por objeto proporcionar información estadística sobre las empresas y sus trabajadores, uniendo las características de la empresa (tamaño, actividad económica y tipo de empresa) con las características laborales de los trabajadores, tipo de contrato y tipo de jornada.
- La Estadística de **Convenios Colectivos de Trabajo** tiene por objeto proporcionar información estadística sobre los aspectos más relevantes de los convenios

colectivos de trabajo, así como del resultado de los procesos de negociación colectiva realizada en el año en curso y anteriores.

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

El Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo de la Secretaría de Estado de empleo y economía social se nutre de las cifras mensuales de Paro Registrado y Contratación registradas en el SEPE, que además publica estadísticas relacionadas con el desempleo registrado en España. Proporciona datos mensuales sobre el número de personas desempleadas, así como información sobre contratos, prestaciones por desempleo y otras variables relacionadas (número de personas desempleadas, desempleo por sexo y edad, desempleo por sectores económicos, duración del desempleo, contratos laborales registrados y prestaciones por desempleo otorgadas).

Eurostat

Eurostat recopila y publica datos comparables sobre el mercado de trabajo en los países miembros de la Unión Europea (UE), incluyendo España. Sus estadísticas abarcan variables como la tasa de empleo, la de desempleo, la duración media del trabajo y otras métricas relevantes. Anualmente publica un informe llamado Employment and Social Developments in Europe (ESDE) que resume las principales características del empleo en la UE.

Banco de España (BdE)

La Central de Balances Anual del BdE recoge información sobre la situación financiera de las sociedades no financieras españolas, aunque también sobre el empleo y los gastos de personal de estas empresas.

3. Bibliografía sobre las tendencias recientes

- Informe trimestral análisis del mercado de trabajo:
https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/numeros/151/index.htm
- 2024. Informe del Mercado de Trabajo Estatal. Datos 2023:
<https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercado-trabajo-estatal-general.html>
- 2024. Informe de Tendencias del Mercado de Trabajo en España:
<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/Tendencias-mercado-trabajo-espana.html>

EJERCICIO 1

Economía

Tema 11. Principales aspectos regulatorios e institucionales del mercado de trabajo español: modalidades de contratación, negociación colectiva, salario mínimo, medidas de protección del empleo, programas de sustitución de rentas de los trabajadores y políticas activas de empleo.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Modalidades de contratación

El mercado de trabajo en España se caracteriza por tener una amplia variedad de soluciones para la contratación, en este sentido se puede decir que es un mercado altamente institucionalizado por su rigidez en las modalidades de contratación pero suficientemente flexible por las alternativas de modalidades contractuales. La norma básica de referencia es el Estatuto de los trabajadores Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

Los principales tipos de contrato son los siguientes:

1. Contrato indefinido. Es aquel que se concierta sin establecer límites de tiempo en la prestación de los servicios, en cuanto a la duración del contrato.
2. Contrato temporal. El contrato temporal, es aquel que tiene por objeto el establecimiento de una relación laboral entre la empresa y la persona trabajadora por un tiempo determinado. Para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad será necesario que se especifique con precisión en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que lo justifican y su conexión con la duración prevista. Tras la reforma laboral de 2022 esta modalidad ha quedado reducida a circunstancias de la producción o para la sustitución de personal
3. Contrato para la formación en alternancia. Tiene por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los correspondientes procesos formativos en el ámbito de la formación profesional, los estudios universitarios o del Catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo. Para el cumplimiento con el objetivo de cualificación profesional, la actividad laboral desempeñada en régimen de alternancia ha de complementar, coordinarse e integrarse con la actividad formativa en un programa común, en el marco de los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por los centros universitarios o de formación profesional y las entidades formativas acreditadas o inscritas con las empresas y entidades colaboradoras. A tal fin, el puesto de trabajo debe permitir la formación complementaria prevista y la actividad laboral desempeñada en la empresa deberá estar directamente relacionada con la actividad formativa que justifica la contratación laboral.
4. Contrato formativo para la obtención de la práctica profesional. El contrato tiene por objeto la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación objeto del contrato, mediante la adquisición de las habilidades y capacidades necesarias para el desarrollo de la actividad laboral correspondiente al título obtenido por la persona trabajadora con carácter previo. Este contrato debe formalizarse dentro de los tres años (o cinco en el caso de discapacidad) inmediatamente posteriores a la obtención del título formativo.
5. Contrato fijo discontinuo. Aunque enmarcado dentro de la modalidad de contrato indefinido, el contrato fijo discontinuo se caracteriza por adecuarse a la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.

Al margen de estas variedades principales de contratación es importante destacar las submodalidades que los distintos tipos de contrato tienen para favorecer la inclusión de

ciertos colectivos (mujeres víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo, personas con discapacidad, exclusión social, garantía juvenil, etc.) así como la forma de prestación de los mismos, a través de jornadas completas, parciales o reducidas.

2. La negociación colectiva

La negociación colectiva es, según la OIT, un mecanismo fundamental del diálogo social, a través del cual los empleadores y sus organizaciones y los sindicatos pueden convenir salarios justos y condiciones de trabajo adecuadas; además, constituye la base del mantenimiento de buenas relaciones laborales.

En España la negociación colectiva viene recogida en la Constitución, en el artículo 37 que señala que La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Así pues, en dicho artículo se recogen los principales elementos de la negociación colectiva: la fundamentan los trabajadores y los empresarios, tiene en el convenio colectivo el principal elemento de acuerdo entre las partes y, por último, reconoce también la negociación del convenio a través del conflicto colectivo.

El convenio colectivo es la piedra angular de la negociación colectiva y consiste en un acuerdo suscrito por los representantes de los trabajadores y empresarios para fijar las condiciones de trabajo y productividad.

Los legitimados para negociar el convenio colectivo son, según el ámbito, los siguientes:

1. En los Convenios de empresa o ámbito inferior.
 - a. Comité de empresa o delegados de personal, en su caso, o el Comité intercentros; Secciones sindicales (si las hubiere) que, en conjunto, sumen la mayoría de los miembros del comité de empresa; En los convenios dirigidos a un grupo de trabajadores con perfil profesional específico (convenios «franja»), estarán legitimados para negociar las secciones sindicales que hayan sido designadas mayoritariamente por sus representados.
 - b. Del lado de la parte patronal, el empresario.
2. Convenios Colectivos sectoriales
 - a. Sindicatos más representativos de nivel territorial afectado y, en sus respectivos ámbitos, las organizaciones sindicales afiliadas, federadas o confederadas a los mismos. Sindicatos con un mínimo del 10 por 100 de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal, en el ámbito geográfico y funcional del Convenio.
 - b. Del lado de la patronal, las asociaciones empresariales que cuenten con el 10 por 100 de los empresarios incluidos en el ámbito del Convenio y que además ocupen, al menos, al 10 por 100 de los trabajadores de dicho ámbito, así como aquellas asociaciones empresariales que en dicho ámbito den ocupación al 15 por ciento de los trabajadores afectados. En aquellos sectores en los que no existan asociaciones empresariales que

cuenten con la suficiente representatividad, estarán legitimadas para negociar los correspondientes convenios colectivos de sector las asociaciones empresariales de ámbito estatal que cuenten con el 10 por ciento o más de las empresas o trabajadores en el ámbito estatal, así como las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en esta con un mínimo del 15 por ciento de las empresas o trabajadores.

Estos acuerdos se toman a través de la comisión negociadora que reúne a ambas partes. Las materias sobre las que pueden tratar los convenios son muy amplias incluyendo aspectos económicos, laborales, sindicales, de prevención, asistencial, así como los Planes de igualdad en empresas de más de 50 trabajadores. El contenido mínimo del convenio debe incluir las partes que lo acuerdan, su afectación personal, funcional, territorial y temporal, los métodos de denuncia del convenio y la designación de una comisión paritaria para la resolución de discrepancias.

La vigencia de los convenios, salvo acuerdo expreso en otro sentido, se renueva año a año hasta su denuncia (principio de ultraactividad)

Al margen de los convenios colectivos la negociación colectiva también puede sustantivarse en acuerdos de carácter colectivo extraestatutario. Estos acuerdos se realizan sin cumplir los requisitos legales que se establecen para la formalización de convenios colectivos. Estos pactos colectivos extraestatutarios tienen naturaleza contractual y su eficacia es limitada, solamente obligando a aquellos que lo han negociado.

3. El salario mínimo interprofesional

El Gobierno fijará anualmente, previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, el «Salario Mínimo Interprofesional», tanto para los trabajadores fijos como para los eventuales o temporeros, así como para los empleados de hogar, teniendo en cuenta el Índice de Precios de Consumo, la productividad media nacional alcanzada, el incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y la coyuntura económica general.

El Real Decreto 145/2024, de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024, estableció con efectos del 1 de enero de 2024, el salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, en 37,8 euros/día o 1.134 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses. Este salario se entiende referido a la jornada legal de trabajo en cada actividad, sin incluir en el caso del salario diario la parte proporcional de los domingos y festivos. Si se realizase jornada inferior se percibirá a prorata. En cómputo anual para 2024 la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional, incluidas las pagas extraordinarias, no será inferior a 15.876 euros para trabajadores con jornada completa.

En el salario mínimo se computa únicamente la retribución en dinero, sin que el salario en especie pueda, en ningún caso, dar lugar a la minoración de la cuantía íntegra en dinero de aquel.

Como principales características se tienen las siguientes:

Se fija anualmente. Puede revisarse semestralmente para el caso de que no se cumplan las previsiones del Gobierno sobre el Índice de Precios de Consumo (IPC). Las cuantías fijadas son un salario mínimo, por lo que puede ser superado por convenio colectivo o pacto individual con la empresa. En cualquier caso, los salarios acordados en convenio colectivo no podrán ser inferiores en cómputo anual a la cantidad aprobada por el Gobierno en la disposición correspondiente, actuando como garantía salarial. La revisión del Salario Mínimo Interprofesional no afecta a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales que se vinieran percibiendo por los trabajadores, cuando tales salarios en su conjunto y en cómputo anual fueran superiores a dicho salario mínimo. El salario mínimo interprofesional, en su cuantía, tanto anual como mensual, es inembargable.

Desde 2018 a 2024 el SMI ha subido un 54,09%, desde los 735,9€ a los 1.134€. Año a año las subidas han sido, desde 2018 del 22,3% (900€), del 5,56% (950€), del 1,58% (965€), del 3,63% (1.000€), del 8% (1.080€), del 5% (1.134€).

4. Medidas de protección del empleo

El conjunto de medidas que a lo largo de las legislaturas se han ido desplegando para proteger el empleo ha tenido, por lo general, un objetivo sectorial o vinculado a colectivos concretos. Así, para proteger y favorecer el empleo de ciertos colectivos se han diseñado ayudas, exenciones, bonificaciones y modalidades contractuales particulares para facilitar el acceso y permanencia en el empleo de determinados colectivos.

Así, podemos encontrar más de treinta modalidades contractuales vinculadas a personas desempleadas de larga duración, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, personas víctimas de terrorismo, etc.

No obstante, a raíz de la pandemia causada por la COVID-19 se desarrolla una variedad de medidas destinadas a la protección del empleo no ya de un colectivo concreto sino del conjunto de los trabajadores. En particular se impulsó la adaptación de la jornada de trabajo a través de reducciones de hasta el 100% para la conciliación y el cuidado, la flexibilidad laboral a través del teletrabajo, el recurso generalizado a la exención de cuotas a la Seguridad Social y, entre otras, la flexibilización de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo. Como corolario de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo se despliega el denominado Mecanismo RED.

Los ERTE se dividen en dos categorías: ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ETOP) o por fuerza mayor. Corresponde a la empresa la decisión de suspender los contratos o acudir a una reducción de jornada. En ambos casos los trabajadores pueden completar su salario mediante la prestación de desempleo que les corresponda, accediendo a un 70% de la base reguladora los seis primeros meses y un 50% los restantes.

El Mecanismo RED, por su parte, es otra de las herramientas destinadas a la protección del empleo que permite la suspensión del contrato o la reducción de la jornada siempre que concurren circunstancias que lo justifiquen de acuerdo con la decisión del Consejo de Ministros para activarlo.

El Mecanismo RED se compone de dos vertientes:

1. Cíclica. Cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica general que aconseje la adopción de instrumentos adicionales de estabilización, con una duración máxima de un año
2. Sectorial. Cuando en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras, con una duración máxima inicial de un año y la posibilidad de dos prórrogas de seis meses cada una.

5. Programas de sustitución de rentas de los trabajadores y políticas activas de empleo

Los programas de sustitución de rentas y las políticas activas de empleo son los dos aspectos de la política de empleo y así se recoge en la ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

Dentro de los programas de sustitución de rentas de los trabajadores encontramos aquellas prestaciones pecuniarias que se activan como consecuencia de una suspensión o extinción del trabajo y que se basan fundamentalmente en la cotización que el trabajador haya desarrollado. Así encontramos: la prestación por desempleo, la prestación por incapacidad temporal, prestación por incapacidad permanente, prestación por cuidado y nacimiento del menor y la pensión de jubilación.

Estos programas en sus modalidades contributivas dependen de la cotización del trabajador y tienen como requisito el ejercicio del trabajo durante un periodo mínimo (periodo de carencia) y una proporción sobre el salario que el trabajador venía percibiendo.

La prestación por desempleo forma parte de las políticas pasivas de empleo.

Frente a las políticas pasivas de empleo que buscan proteger al trabajador mientras este se encuentra sin empleo -programas de sustitución de rentas-, las políticas activas de empleo, por el contrario, buscan mejorar las capacidades del trabajador para la obtención del empleo.

De acuerdo con la Ley 3/2023 se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Corresponde a la Agencia Española de Empleo y a los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas la puesta en marcha de estas políticas dentro del ámbito de sus competencias.

Son instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo:

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, con carácter cuatrienal y cuya finalidad es determinar cómo debe ser la política de activación del Sistema Nacional de Empleo.

Los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno, que concretan los objetivos a alcanzar en un año en el conjunto de España y en cada una de las Comunidades Autónomas, orientados por los objetivos de la Estrategia.

El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo es el instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 12. La Unión Europea: ordenamiento jurídico e instituciones de la Unión Europea. Competencias de la Unión Europea.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Instituciones de la UE

1.1 El parlamento europeo

1.1.1 *Competencias*

Competencias legislativas

- Decidir sobre acuerdos internacionales
- Decidir sobre ampliaciones
- Revisar el programa de trabajo de la Comisión y pedirle que elabore propuestas de legislación
- Aprobar la legislación de la UE, junto con el Consejo de la Unión Europea, a partir de las propuestas de la Comisión Europea

Competencias de supervisión

- Control democrático de todas las instituciones de la UE
- Elegir al Presidente de la Comisión y aprobar a la Comisión como colegio. Posibilidad de aprobar una moción de censura, que obligue a la Comisión a dimitir
- Aprobar la gestión del presupuesto, es decir, la aprobación de la manera en que se han gastado los presupuestos de la UE
- Examinar las peticiones de los ciudadanos y realizar investigaciones
- Debatir la política monetaria con el Banco Central Europeo
- Formular preguntas de la Comisión y del Consejo
- Observación electoral

Competencias presupuestarias

- Establecer el presupuesto de la UE junto con el Consejo
- Aprobar el presupuesto de la UE a largo plazo («marco financiero plurianual»)

1.1.2 *Composición*

El número de eurodiputados por cada país es aproximadamente proporcional a su población, pero siguiendo una proporcionalidad decreciente: ningún país puede tener menos de 6 ni más de 96 eurodiputados, y el número total no puede ser superior a 751 (750 más el Presidente). Los diputados al Parlamento Europeo se agrupan por afinidades políticas, no por nacionalidades.

1.2 El Consejo Europeo

1.2.1 *Competencias*

Decide sobre la orientación y las prioridades políticas generales de la UE, pero no legisla. Se ocupa de cuestiones complejas o sensibles que no pueden resolverse en instancias inferiores de la cooperación intergubernamental. Establece la política exterior y de seguridad común teniendo en cuenta los intereses estratégicos de la UE y las implicaciones en materia de defensa. Designa y nombra a los candidatos elegidos para determinados puestos destacados de la UE, por ejemplo en el BCE y en la Comisión. Con respecto a cada una de las cuestiones, el Consejo Europeo puede:

pedir a la Comisión Europea que elabore una propuesta o someterla al Consejo de la UE para que se ocupe de ella.

1.2.2 Composición

El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea.

Convoca y preside el Consejo su presidente, elegido por el propio Consejo Europeo por un período de dos años y medio renovable una vez. El presidente representa a la UE ante el resto del mundo.

1.3 El Consejo de la Unión Europea

1.3.1 Competencias

Negocia y adopta la legislación de la UE, junto con el Parlamento Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión Europea. Coordina las políticas de los Estados miembros. Desarrolla la política exterior y de seguridad, siguiendo las directrices del Consejo Europeo. Celebra acuerdos entre la UE y otros países u organizaciones internacionales. Junto con el Parlamento Europeo, aprueba el presupuesto de la UE.

Es un órgano eminentemente político y de coordinación.

1.3.2 Composición

Ministros de cada país de la UE, en función del tema que se vaya a tratar.

1.4 Comisión Europea

1.4.1 Competencias

Proponer nuevas leyes. La Comisión es la única institución europea que presenta, para que el Parlamento y el Consejo las aprueben.

Gestionar las políticas europeas y asignar los fondos de la UE Fija las prioridades de gasto de la UE conjuntamente con el Consejo y el Parlamento.

Elabora los presupuestos anuales para que el Parlamento y el Consejo los aprueben.

Supervisa cómo se gasta el dinero bajo el escrutinio del Tribunal de Cuentas.

Velar por que se cumpla la legislación de la UE Conjuntamente con el Tribunal de Justicia, la Comisión garantiza que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los países miembros.

Representar a la UE en la escena internacional.

1.4.2 Composición

El liderazgo político corresponde a un equipo de 27 comisarios, uno de cada país miembro, bajo la dirección del presidente de la Comisión, que decide quién es responsable de cada política.

El colegio de comisarios lo componen el presidente de la Comisión, sus seis vicepresidentes (incluido el vicepresidente primero), el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad y 21 comisarios con sus propias carteras. El presidente es electo por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo.

1.5 Otros organismos de la UE

1.5.1 *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Es el tribunal encargado de asegurar que la aplicación de las leyes nacionales es conforme a la legislación de la Unión así como anular determinadas leyes europeas.

1.5.2 *El Banco Central Europeo*

Encargado de la política monetaria de la Unión así como de la vigilancia de la actividad económica de las instituciones financieras de la Unión a través del SEBC.

1.5.3 *Comité Europeo de las Regiones*

Es un órgano consultivo de obligatoria consulta cuando los temas afectan a la política regional o local de la UE.

2. El ordenamiento jurídico de la UE

2.1 Fuentes y jerarquía del Derecho de la Unión. Derecho primario de la Unión.

Tratado de la Unión Europea (TUE); Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); y sus protocolos (hay 37 protocolos, 2 anexos y 65 declaraciones, anejos a los Tratados para precisar su contenido, sin formar parte del texto jurídico propiamente dicho); Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) sigue en vigor como un tratado independiente. acuerdos internacionales; principios generales del Derecho de la Unión; Derecho derivado o secundario.

Los Tratados, así como los principios generales, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión se sitúan por debajo del Derecho primario. El Derecho derivado tiene un rango inferior: solo es válido en la medida en que respeta las normas de rango superior.

2.2 Derecho derivado o secundario de la Unión

2.2.1 *Cuestiones generales*

Los actos jurídicos de la Unión se enumeran en el artículo 288 del TFUE. Estos actos son los siguientes: el reglamento, la directiva, la decisión, la recomendación y el dictamen. Las instituciones de la Unión solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la Unión, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE. El TFUE precisa el ámbito de aplicación de las competencias de la Unión clasificándolas en tres categorías: competencias exclusivas (artículo 3), competencias compartidas (artículo 4) y competencias de apoyo (artículo 6), que permiten a la Unión adoptar medidas para apoyar o completar las políticas de los Estados miembros. Los artículos 3, 4 y 6 del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los tres tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las

instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas».

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que sigue estando sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias comunes, las acciones comunes y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la Unión, así como las modalidades de ejecución de las mismas (artículo 25 del TUE).

Existe, además, toda una serie de modalidades de actuación, como las recomendaciones y las comunicaciones, así como los actos relativos a la organización y al funcionamiento de las instituciones (incluidos los acuerdos interinstitucionales), cuya denominación, estructura y efectos jurídicos se derivan de diferentes disposiciones de los Tratados o de las normas adoptadas en aplicación de los mismos.

2.2.2 Jerarquía de las normas de Derecho derivado de la Unión

Los artículos 289, 290 y 291 del TFUE establecen una jerarquía de las normas de Derecho derivado entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución. Se definen como actos legislativos los actos jurídicos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo, ordinario o especial. Por el contrario, los actos delegados son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. El legislador (Parlamento Europeo y Consejo) puede delegar en la Comisión los poderes para adoptar este tipo de actos. El acto legislativo delimita los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, así como, llegado el caso, los procedimientos de urgencia. Además, el legislador fija las condiciones a las que estará sujeta la delegación, que podrán consistir en la facultad para revocar la delegación, por una parte, y formular objeciones, por otra.

Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, competente para ello en el caso de los actos jurídicamente vinculantes que requieren condiciones uniformes de ejecución. El Consejo podrá adoptar actos de ejecución únicamente en casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. Cuando el acto de base se adopte con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo o el Consejo podrán indicar en todo momento a la Comisión que, en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. En tal caso, la Comisión debe revisar el proyecto de acto correspondiente.

2.2.3 Instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión

Reglamento

El reglamento tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente. Un reglamento se aplica directamente en todos los Estados desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.

El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las cláusulas materiales que contiene.

Directiva

La directiva obliga a los Estados miembros destinatarios (uno, varios o todos ellos) en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejándoles, sin embargo, la elección de la forma y de los medios. El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición (también llamado «medida nacional de ejecución») en el Derecho interno mediante el que se adapte la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Es este acto de transposición el que en esencia confiere derechos e impone obligaciones al ciudadano. Los Estados miembros disponen de facultades discrecionales en la transposición al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva. Al transponer las directivas, los Estados miembros deben garantizar la eficacia del Derecho de la Unión, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

En principio, las directivas no son directamente aplicables. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, de forma excepcional, determinadas disposiciones de una directiva pueden tener efectos directos en un Estado miembro sin que sea necesario que este último haya adoptado un acto de transposición previo, siempre que: a) la directiva no haya sido transpuesta o lo haya sido de forma incorrecta; b) las disposiciones de la directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas; y c) las disposiciones de la directiva confieran derechos a los individuos.

Si se reúnen estas condiciones, un particular puede hacer valer las disposiciones de la directiva ante cualquier autoridad pública. Incluso en el caso de que la disposición no confiera ningún derecho al particular y que, en consecuencia, solo se cumplan las dos primeras condiciones, las autoridades de los Estados miembros tienen la obligación de tener en cuenta la directiva no transpuesta. La jurisprudencia al respecto se justifica fundamentalmente en los principios de eficacia, sanción de conductas contrarias al Tratado y tutela judicial. En cambio, un particular no puede invocar el efecto directo de una directiva no transpuesta directamente frente a otro particular.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión, un particular tiene derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido a un Estado miembro que no respete el Derecho de la Unión. Cuando se trate de una directiva no transpuesta o transpuesta de forma insuficiente, dicho recurso es posible a condición de que: a) la directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; b) el contenido de los derechos pueda determinarse sobre la base de las disposiciones de la directiva; y c) exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación de transposición y el daño sufrido por las personas afectadas. El Estado miembro incurre en responsabilidad sin que sea necesario demostrar la existencia de una falta que le sea imputable.

Decisión, recomendación y dictamen

La decisión es obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios (Estados miembros, personas físicas o personas jurídicas), solo será obligatoria para estos. La decisión regula situaciones concretas relativas a destinatarios específicos. Un particular solo puede hacer valer los derechos conferidos por una decisión destinada a un Estado miembro en caso de que este último haya adoptado un acto de transposición. Las decisiones pueden ser directamente aplicables en las mismas condiciones que las directivas.

La recomendación y el dictamen no crean derechos ni obligaciones en los destinatarios, pero pueden ofrecer orientaciones en relación con la interpretación y el contenido del Derecho de la Unión.

3. Las competencias de la UE

El Tratado de Lisboa aclara el reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros. Estas competencias se dividen en tres categorías principales:

1. competencias exclusivas de la UE
2. competencias compartidas
3. competencias de apoyo

Competencias exclusivas de la UE [artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)]. Los ámbitos en los que solo la UE es capaz de legislar y adoptar actos vinculantes. Los Estados miembros únicamente pueden hacerlo por sí mismos si la UE les faculta para aplicar estos actos. La UE tiene competencia exclusiva en los siguientes ámbitos:

- la unión aduanera
- el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior
- la política monetaria de los países de la zona euro
- la conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común
- la política comercial común

Competencias compartidas (artículo 4 del TFUE). La UE y sus Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados miembros ejercen su propia competencia en aquellos ámbitos en los que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su propia competencia. Las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros se aplican en los siguientes ámbitos:

- mercado interior
- política social (pero únicamente en aquellos aspectos definidos específicamente en el Tratado)
- cohesión económica, social y territorial (política regional)
- agricultura y pesca (excepto para la conservación de los recursos biológicos marinos)
- medio ambiente
- protección de los consumidores

- transportes
- redes transeuropeas
- energía
- espacio europeo de libertad, seguridad y justicia
- asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública (limitada a los aspectos definidos en el TFUE)
- investigación, desarrollo tecnológico y espacio
- cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

Competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE). La UE solamente puede intervenir para apoyar, coordinar o complementar la acción de sus Estados miembros. Los actos jurídicamente vinculantes de la UE no deben requerir la armonización de las leyes o reglamentos de los países de los Estados miembros. Las competencias de apoyo se refieren a los siguientes ámbitos de actuación:

- protección y mejora de la salud humana
- industria
- cultura
- turismo
- educación, formación profesional, juventud y deporte
- protección civil
- cooperación administrativa

EJERCICIO 1

Economía

Tema 13. La Unión Europea: el mercado interior. Los principios de libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. La política de competencia.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. El mercado interior

El Mercado interior se basa en la efectiva garantía de 4 libertades: la libre circulación de trabajadores, mercancías, servicios y capitales.

Dentro de las teorías de la integración económica se definen diversos estadios en función del grado de integración entre los países. Así, el mercado común supera a la zona de comercial preferente, zona de libre comercio y a la unión aduanera, situándose un nivel por debajo de la unión económica y monetaria.

En términos históricos el mercado común, principal objetivo del Tratado de Roma, fue establecido a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del impuesto sobre el valor añadido en 1970. No obstante, el libre comercio de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento seguían estando limitados debido a la persistencia de prácticas anticompetitivas impuestas por las autoridades públicas.

El impulso definitivo para la constitución de un mercado común se dio en dos momentos históricos: el Libro Blanco (1985) impulsado por Jacques Delors, en el cuál se establecían los principales criterios que debía cumplir un mercado común y el Acta Única Europea (1987) que, en forma de tratado internacional, implantaba la práctica totalidad de propuestas que surgían del Libro Blanco de 1985.

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó un plazo concreto para la realización del mercado interior, a saber, el 31 de diciembre de 1992. Asimismo, reforzó los mecanismos de toma de decisiones para el mercado interior introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

2. Los principios de la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales

La libre circulación de mercancías resulta de la prohibición, en el comercio intracomunitario, de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como de la prohibición de las restricciones cuantitativas a los intercambios y las medidas de efecto equivalente.

El objetivo es conseguir la fusión de los mercados nacionales en un solo espacio económico, en cuyo interior circulen libremente las mercancías comunitarias en condiciones análogas a las que rigen en los mercados nacionales.

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes), entre los Estados miembros, se completó el 1 de julio de 1968. Los objetivos complementarios —la prohibición de las exacciones, las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales— no pudieron alcanzarse en ese plazo.

Así pues las mercancías entre todos los estados de la Unión pueden moverse de un país a otro sin que pueda imperar ningún tipo de restricción ni al volumen ni sobre los precios vía arancel.

Estas cuestiones son matizadas y se permite a los estados miembros establecer prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito siempre que estén justificadas por un interés general no económico, como son razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

Esto implica, en la práctica la supresión de dos tipos de barreras entre países. Las barreras físicas -en términos de aduanas transfronterizas- y las barreras técnicas cuya supresión descansa en los siguientes principios:

1. No discriminación. Esto es, no ejercer medidas específicas contra una determinada mercancía por el hecho de provenir de un país distinto.
2. Reconocimiento mutuo. Que implica la aceptación de que la legislación del otro país es equivalente a la del país propio y, por tanto, los productos son confiables.
3. Armonización legislativa. Como refuerzo del reconocimiento mutuo a efectos de ahondar en medidas comunes de carácter técnico, sanitario y de seguridad.

Respecto a la libertad de establecimiento y prestación de servicios incluye el derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuestión para el establecimiento de sus propios ciudadanos. La libre prestación de servicios es aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

Para realizar la prestación de un “servicio”, el proveedor podrá ejercer su actividad de forma temporal en el Estado miembro en que se presta el servicio y quedará sujeto a las mismas condiciones que tal Estado impone a sus propios ciudadanos. El objetivo de esta libertad reside en que los trabajadores, por cuenta propia, y los profesionales o personas jurídicas, a efectos del artículo 54 del TFUE que operan en un Estado miembro, podrán:

1. Llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro.
2. Ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen. Ello supone no solo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad sino también, para que estas libertades se ejerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar el ejercicio de las mismas, ante todo, la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo.

Este principio, por tanto, bebe de los elementos que permiten la libre circulación de mercancías, aunque se vincula más con el principio de armonización legislativa en tanto que para la realización de determinadas profesiones y prestaciones de servicios se requiere de acuerdos de equivalencia entre diplomas profesionales, dado que el principio de no discriminación opera contra los intereses de los trabajadores extranjeros al requerírseles la misma cualificación profesional que a los nacionales por lo que la extensión de la armonización legislativa es tanto más importante para el ejercicio real de la libre circulación de servicios y de establecimiento para la prestación de los mismos.

En cuanto a la libre circulación de personas, el Tratado de Roma, capítulo I del Título III, consideraba que podían ejercer el derecho a la libre circulación “todos los nacionales de los Estados miembros que desempeñan un empleo remunerado en otro Estado miembro, en cualquier sector de la producción, los servicios y el intercambio, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA.

Este aspecto de corte más restrictivo tendría su reforma en el Acta Única Europea y en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) señalando que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”, pasando así de un enfoque de trabajadores por personas.

La política de libertad de circulación dentro de la Unión se sustenta en dos pilares, ligados con su acervo histórico.

De un lado, el derecho de desplazamiento y de fijación de residencia. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos tienen derecho a residir en cualquier otro territorio de la UE sin mayor restricción ni formalidad. Si el plazo es superior a tres meses los estados miembro pueden imponer una serie de requisitos para que el ciudadano registre su presencia en el país.

De otro lado, el derecho al empleo. No se podrá recibir en ningún país de la Unión un trato discriminatorio sobre los trabajadores de otro Estado miembro con respecto a los nacionales. Los ciudadanos de un Estado miembro que trabajen en otro se benefician de las mismas ventajas sociales y fiscales y del mismo acceso a la vivienda que los trabajadores nacionales y gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales. Por lo tanto, blinda la posibilidad de que los Estados apliquen normas discriminatorias, sobre los nacionales de otros Estados que son, a su vez, miembros de la Unión.

Por último, también desde un punto de vista cronológico, se sitúa la libertad de movimiento de capitales.

El Tratado de Maastricht introdujo la libre circulación de capitales como una libertad inherente al Tratado. En la actualidad, el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países. Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales, y en este ámbito existe una amplia jurisprudencia. En aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la

libre circulación de capitales de forma injustificada es de aplicación el procedimiento de infracción habitual contemplado en los artículos 258 a 260 del TFUE.

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFUE). Además de poder los Estados miembros mantener las restricciones a la inversión directa y a otros tipos de operaciones que estuvieran en vigor en una fecha determinada, el Consejo también puede adoptar medidas por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, que supongan un paso atrás en la liberalización de la circulación de capitales con terceros países. Asimismo, el Consejo y el Parlamento Europeo pueden adoptar medidas legislativas en relación con la inversión directa, el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de activos financieros en mercados de capitales.

Entre las restricciones justificadas a la libertad de movimientos de capitales dentro de la Unión se incluyen las siguientes: i) medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones de la legislación nacional, en particular, en materia fiscal y para la supervisión prudencial de los servicios financieros; ii) procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística; y iii) medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. Esto último se invocó durante la crisis de deuda soberana europea, cuando Chipre (2013) y Grecia (2015) se vieron obligados a introducir controles de capitales al objeto de evitar una salida excesiva de capital.

Paulatinamente la libertad de capitales también ha invadido el espacio de los pagos para asegurar una fluidez mayor de capitales entre países, limitando prácticamente al máximo los costes que tiene la ejecución de pagos transfronterizos.

3. La política de competencia

La política de competencia constituye un instrumento fundamental para lograr un mercado interior libre, dinámico y que funcione bien y para contribuir al bienestar económico general. La competencia permite a las empresas competir en igualdad de condiciones en distintos Estados miembros, al tiempo que las incentiva a esforzarse por ofrecer a los consumidores los mejores productos a los precios más bajos. Todo ello impulsa a su vez la innovación y el crecimiento económico a largo plazo. La política de competencia de la Unión es, asimismo, de aplicación a las empresas de terceros países activas en el mercado interior. La política de competencia de la Unión afronta retos como consecuencia de los cambios socioeconómicos, geopolíticos y tecnológicos.

En términos generales, el conjunto de instrumentos de que dispone la Unión en materia de política de competencia contiene normas tanto de defensa de la competencia como relativas al control de las operaciones de concentración entre empresas, a las ayudas estatales, y a las empresas y servicios públicos. La defensa de la competencia tiene por objeto restablecer las condiciones competitivas. Mediante las normas sobre ayudas estatales se pretende evitar una intervención del Estado indebida en todos aquellos casos en que al favorecer a determinadas empresas o sectores se falsee o se amenace con falsear la competencia y el comercio entre Estados miembros se vea afectado.

Los instrumentos de la política de competencia en la Unión Europea son los siguientes:

1. Prohibición total de los acuerdos contrarios a la competencia.

La colusión entre empresas falsea la igualdad de condiciones y perjudica a los consumidores y otras empresas. Los acuerdos entre empresas, como los cárteles, están prohibidos y son nulos de pleno derecho. No obstante, otros tipos de acuerdo pueden quedar eximidos si contribuyen a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico.

2. Prohibición del abuso de posición dominante

La posición dominante es, de acuerdo con una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), la posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores.

La posición dominante se juzga en relación con el conjunto o una parte por lo menos sustancial del mercado interior. Una posición dominante no constituye por sí misma una infracción de la legislación en materia de competencia de la Unión, y la empresa que la ocupa puede, como cualquier otra, competir sobre la base de sus méritos. No obstante, dicha posición resulta en una especial obligación por parte de la empresa en cuestión de velar por que su comportamiento no falsee la competencia.

3. Control de concentraciones

Las concentraciones que sean susceptibles de obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante, se declararán incompatibles con el mercado común.

4. Prohibición de ayudas estatales

Se prohíben de manera general las ayudas estatales al objeto de impedir una distorsión de la competencia en el mercado interior como posible resultado de la concesión de ventajas selectivas a determinadas empresas. Quedan prohibidas todas las ayudas directas concedidas por los Estados miembros (por ejemplo, subvenciones a fondo perdido, préstamos en condiciones favorables, exoneraciones fiscales y tributarias y garantías de préstamos), así como otras ventajas parecidas.

El TFUE deja margen de maniobra para que quede sin efecto esta prohibición general en caso de que resulte justificable por objetivos políticos fundamentales concretos; por ejemplo, para poner remedio a graves perturbaciones en la economía o por motivos de interés común europeo.

5. Excepción a los Servicios de Interés Económico General (SIEG) de carácter público

Están sujetos a normas específicas dentro del marco de ayudas estatales de la Unión aquellas empresas públicas o controladas por el sector público que presten determinados servicios fundamentales, como la electricidad, el correo o el transporte ferroviario. Estas empresas tienen, por tanto, un tratamiento específico sobre la política de competencia, mucho más laxa, en general vinculada a la existencia de monopolios naturales o bienes públicos puros.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 14. La Unión Europea: la unión monetaria. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y la política monetaria de la Eurozona: objetivos e instrumentos.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. La Unión Monetaria

La Unión Monetaria supone el salto cualitativo más importante dentro la UE pues es el objetivo que le da fundamento a la misma.

Desde 1974 se comienzan los trabajos para la constitución de esta unión monetaria que culmina en 1978 en el Consejo Europeo de Bremen donde se decidió el establecimiento de una cooperación monetaria que estabilizara los tipos de cambio. Surgió así el Sistema Monetario Europeo (SME), que entró en vigor al año siguiente, fruto de un acuerdo entre los Bancos Centrales de los Estados miembros, pero fundamentalmente por el entendimiento franco-alemán.

El Sistema Monetario Europeo nació con dos objetivos, uno de estabilidad interna y otro externa

Estabilidad externa: mantener la paridad en un contexto internacional de inestabilidad, con el fin de evitar distorsiones cambiarias como el overshooting o el desajuste.

Estabilidad interna: reducir los niveles de inflación al impedir las devaluaciones.

Sin embargo, estos objetivos no se pueden sostener en el tiempo y el Sistema Monetario Europeo entra en crisis colapsando como consecuencia de las fuertes devaluaciones de las monedas, no sólo las más débiles.

Para dar respuesta a la necesidad de la Comunidad Económica Europea de trascender y avanzar hacia una verdadera Unión Económica y Monetaria el Presidente de la Comisión Jacques Delors plantea en su famoso Informe tres etapas para alcanzar la Unión:

La primera de ella sería el fin de las restricciones al movimiento de capitales (1990). La segunda, la creación de un Instituto Monetario Europeo así como disciplinar y hacer independiente de las decisiones políticas a los Bancos Centrales Nacionales y una tercera etapa en la que se fijarían los tipos de cambio de forma irrevocable y se pondría en circulación una moneda única para toda la Unión.

Estos elementos fueron incorporados al Tratado de la Unión Europea que, en esencia, es un tratado que clarifica y da soporte institucional a los principios enunciados en el Acta Única Europea. Este tratado es conocido como el tratado de Maastricht. Con intención de evitar que los fuertes desequilibrios entre naciones pudiesen poner en riesgo la Unión Monetaria (dadas las experiencias del SME), se fijan en el TUE los denominados criterios de convergencia, según los cuales, si se cumplen, darían derecho a los estados miembro a incorporarse a la tercera fase, a adoptar el euro como moneda, bajo el principio de «one size fits all».

2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) es un mecanismo integrado donde participan todos los países de la UE, independientemente de que su moneda sea el euro o no. Es un sistema que pretende armonizar las políticas monetarias de los países de la Unión con el objetivo a medio plazo de que todos los países adopten como moneda el Euro. Los países cuya moneda es el euro forman el Eurosistema.

Está compuesto por los Bancos Centrales de los 26 países miembro de la UE, así como el propio Banco Central Europeo.

Su estructura es la siguiente:

Por un lado el Consejo de Gobierno formado por todos los gobernadores de los 17 bancos centrales de la UE cuya moneda es el euro así como por los 6 miembros del Comité Ejecutivo del BCE. Su principal función es la de formular la política monetaria general de la Zona Euro. Sus reuniones son quincenales.

Por otro lado, el Comité Ejecutivo compuesto de 6 miembros, el Presidente, el Vicepresidente y cuatro vocales. Este Comité forma el verdadero núcleo dirigente del Banco Central Europeo y son nombrados por el Consejo Europeo. Su función es la de proponer al Consejo de Gobierno las medidas de política monetaria así como asegurar el correcto funcionamiento de los objetivos que se marca el BCE para el conjunto de la zona euro.

Por último, el Consejo General formado por el Presidente y Vicepresidente del BCE así como los gobernadores de los Bancos Centrales de la Unión Europea, independientemente de que su moneda sea el euro o no. El Consejo General es un órgano transitorio dado que el objetivo final es que todos los miembros de la UE adopten el Euro como moneda.

El BCE y sus consejeros forman el núcleo sobre el cuál orbitan el resto de organismos del SEBC y tienen como función asegurar la estabilidad monetaria de la UE.

Dadas las interdependencias mercantiles de los países miembros de la Unión y el elevado peso comercial de los países cuya moneda es el euro, asegurar un euro fuerte y una política monetaria consistente por parte del BCE equivale a tener una política monetaria sólida en aquellos países de la UE cuya moneda no es el euro.

3. Objetivos e Instrumentos de la política monetaria del BCE

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece claramente que el objetivo principal del Eurosistema es el mantenimiento de la estabilidad de precios. Para determinar este objetivo con mayor precisión, el Consejo de Gobierno del BCE anunció la siguiente definición cuantitativa en 1998: «La estabilidad de precios se define como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) de la zona del euro inferior al 2 %. La estabilidad de precios ha de mantenerse en el medio plazo». Tras efectuar una exhaustiva evaluación de su estrategia de política monetaria en 2003, el Consejo de Gobierno aclaró que, de acuerdo con la definición, su objetivo es mantener las tasas de inflación «por debajo del 2 %, pero próximas a este valor, en el medio plazo».

Para cumplir de la mejor manera posible su objetivo de mantener la estabilidad de precios, el Consejo de Gobierno valora periódicamente los riesgos para la estabilidad de precios. Su enfoque en lo que respecta a la organización, la evaluación y la verificación de toda la información relevante para la valoración de los riesgos para la estabilidad de precios se basa en dos perspectivas analíticas, denominadas los «dos pilares»: el análisis económico y el análisis monetario, que constituyen la base de las decisiones de política monetaria del BCE. Mediante el análisis de variables de índole económico y del análisis de las evoluciones monetarias, el BCE formula su política que, apoyándose en el mecanismo de transmisión de los tipos de interés, da sentido a los instrumentos que usa para el control de la política monetaria.

Para alcanzar su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios en el conjunto de la zona del euro, el Eurosistema utiliza un conjunto de instrumentos y procedimientos

de política monetaria que constituyen el marco operativo utilizado para llevar a la práctica las decisiones en esta materia.

La estrategia determina el nivel de los tipos de interés del mercado monetario que es necesario para mantener la estabilidad de precios a medio plazo, mientras que el marco operativo establece la manera de alcanzar dicho nivel con los instrumentos y los procedimientos de política monetaria disponibles. De este modo, el Banco Central, por su acción o sus anuncios, emite señales a los agentes de la orientación de su política monetaria.

Los instrumentos del BCE son los siguientes:

- El mecanismo de reservas mínimas. Mediante la modificación del coeficiente de reservas el BCE puede alentar o restringir la cantidad de crédito en circulación así como alterar su posición estructural.
- Las operaciones de mercado abierto. Las Operaciones Principales de Financiación (OPF) y las OPF a Largo Plazo constituyen el principal elemento de fijación de tipos de interés como señal para el mercado monetario y financiero, a través del Tipo Principal de Financiación; además de estos instrumentos el BCE dispone de las operaciones estructurales y de balance para expandir o contraer su balance y aumentar o reducir la cantidad de dinero en circulación dentro de la economía.
- Facilidades permanentes. Las facilidades permanentes (marginal de crédito y marginal de depósito) son operaciones del BCE que aseguran la liquidez del mercado (a tipos menos competitivos) y que permiten al BCE conocer la situación del mercado bancario y actuar sobre este.

Además de estos instrumentos, el BCE ha empleado mecanismos denominados no convencionales de política monetaria para hacer frente a determinados shocks económicos.

Así en la crisis de 2007 y 2008 se introdujeron las OPF a tipo de interés fijo no-competitivo, así como los programas generalizados de compra de activos, incluida la compra directa de deuda pública (OTM). Además el BCE inició una expansión de balance conocida como Quantitative Easing, la QE ha sido promovida durante la crisis de la COVID-19 si bien tras el recalentamiento de la economía la política del BCE ha girado hacia posiciones más conservadoras.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 15. La Unión Europea: la coordinación de las políticas fiscales nacionales en la Unión Económica y Monetaria. La supervisión fiscal: Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) reforzado, la coordinación presupuestaria mejorada (Semestre Europeo) y las reglas de equilibrio presupuestario. La supervisión de los desequilibrios macroeconómicos.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

C.S Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social

1. La coordinación de las políticas fiscales nacionales en la Unión Económica y Monetaria (UEM)

La coordinación de las políticas fiscales nacionales en la Unión Económica y Monetaria ha sido una preocupación creciente dentro de la UEM y, de hecho, formaba parte de los borradores iniciales de construcción de una Unión Económica y Monetaria que superase el estado actual de las cosas antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992).

Tras la crisis del Sistema Monetario Europeo y la propuesta de la construcción de la Unión Económica y Monetaria que se extraía del Informe Delors y que culminó en el Tratado de la Unión Europea, los países que quisieron adoptar el euro como su moneda nacional debían someterse a un riguroso examen económico-fiscal a través del cumplimiento de los llamados «criterios de convergencia».

Sin embargo, los criterios de convergencia suponían una meta que alcanzar sin embargo, nada aseguraba que una vez alcanzada la meta y participando en la Unión Monetaria, los Estados Miembros fuesen a mantener la disciplina en el gasto público y la deuda.

Las reformas recientes dentro de la UE han estado encaminadas a mejorar la efectividad de los componentes correctivo o preventivo del PEC mediante la introducción de nuevas reglas o haciendo operativo alguno de los aspectos de las ya existentes, al tiempo que introducían incentivos o sanciones para incrementar el grado de implementación. Por el contrario, el denominado Two Pack y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG) adoptan un enfoque algo distinto, al tratar de crear una primera línea de defensa de la disciplina fiscal en los marcos fiscales nacionales e introduciendo y reforzando el papel de las instituciones fiscales independientes en la supervisión fiscal.

En particular, los países firmantes del TECG, también denominado Fiscal Compact, se obligaron a trasladar a los marcos jurídicos nacionales —preferiblemente, a la Constitución— el compromiso de mantener un saldo presupuestario equilibrado a lo largo del ciclo, y a introducir un mecanismo automático de corrección de las posibles desviaciones. En España esto se ha producido a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la reforma del artículo 135 de la CE.

En concreto, este tratado establece un límite del 0,5% del PIB para el déficit estructural, algo más estricto que el 1% incorporado en la vertiente preventiva del PEC —en la práctica la mayoría de los países han adoptado objetivos nacionales específicos de medio plazo equivalentes o inferiores a un déficit estructural del 0,5% del PIB—. Este objetivo se suaviza al 1% para los países con una ratio de deuda inferior al 60 %. Además, el Fiscal Compact introduce con carácter obligatorio un nuevo elemento en los marcos de gobernanza fiscal: las autoridades fiscales independientes. Estas instituciones tienen el mandato de evaluar las previsiones macroeconómicas que subyacen a los presupuestos de las AAPP y el grado de cumplimiento de las reglas fiscales nacionales y supranacionales.

Su creación ha venido avalada por un conjunto de trabajos empíricos recientes que apuntan a sus efectos beneficiosos para la disciplina fiscal en los países que disponen de ellas desde hace varias décadas (como Austria, Bélgica y Holanda, en el caso de la UE).

El principal argumento a favor de la implantación de estas instituciones es que la realización y la publicación de sus análisis, independientes de los presupuestos y de las medidas fiscales, pueden favorecer el cumplimiento de las reglas y de los objetivos, al proporcionar una mayor información y transparencia a los ciudadanos. De esta forma, en caso de que persigan actuaciones presupuestarias inadecuadas, es más probable que las autoridades perciban los correspondientes costes de reputación.

Esta evolución de la injerencia de la política europea en los marcos regulatorios nacionales supone un paso más en la construcción de una entidad supranacional consistente europea.

2. La supervisión fiscal: Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) reforzado, la coordinación presupuestaria mejorada (Semestre Europeo) y las reglas de equilibrio presupuestario.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento sufre con la crisis de deuda pública de la UE un nuevo reto al que hacer frente, particularmente por los desajustes macroeconómicos de los países de la periferia europea.

Si bien el PEC es un Pacto que afecta a todos los países de la UE, la reforma del PEC reforzado afecta exclusivamente, en su parte sancionadora, a los países miembro cuya moneda es el euro.

El six-pack se trata de un conjunto de 6 actos legislativos (5 reglamentos y 1 directiva) que se adoptan en el año 2011. Este Six-Pack viene a concretar más el método de supervisión y a sancionar a países que falseen sus cuentas (como hizo Grecia).

El Six-Pack plantea la formalización del denominado «Semestre Europeo», que representa el componente preventivo del PEC. El Semestre Europeo tiene como finalidad garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas de los Estados miembros con la intención de incrementar su convergencia y sostenibilidad. En esencia, mediante este mecanismo se sincronizan y armonizan los calendarios de presentación y evaluación de los programas de los Estados miembros.

El procedimiento descrito en el Semestre Europeo consiste en los siguientes pasos: los Estados miembros reciben las Orientaciones Generales de Política Económica de la Unión Europea; acto seguido, presentan sus planes de actuación que contienen los programas de estabilidad y convergencia, que indican la estrategia presupuestaria a medio plazo de los Estados miembros; finalmente, presentan los programas nacionales de reformas que muestran los planes de reforma estructurales destinados a promover el crecimiento y el empleo. Los programas de estabilidad son presentados por los Estados participantes en el euro y los programas de convergencia por el resto de los países de la Unión Europea. Los programas son evaluados por la Comisión y el Consejo. Después del examen, el Consejo aprueba para cada país, unas recomendaciones específicas que deben ser aplicadas por los Estados miembros destinatarios y ser tenidas en cuenta al elaborar los presupuestos nacionales del siguiente año. Es un instrumento que permite a las instituciones comunitarias interferir a priori en la formulación de las políticas económicas de los Estados miembros.

Tanto el PEC como la detección de desviaciones macroeconómicas se asienta en dos pilares, el preventivo y el correctivo.

En el caso del PEC, las cuentas fiscales de un país deben encontrarse en:

- Nivel de deuda inferior al 60% del PIB o, en todo caso, recortes anuales en la deuda que converjan al nivel del Objetivo de Medio Plazo a un ritmo superior al 0,5%.
- Crecimiento del gasto público inferior o igual al crecimiento potencial a medio plazo de la economía. Esta regla puede romperse si las medidas de gasto están orientadas a una mayor recaudación en el futuro.
- El déficit público debe situarse, como máximo, en el 3%

En caso de que los países se desviasen de esta situación de forma persistente y tomando en cuenta las indicaciones y procedimientos que describe el semestre europeo, se activaría el pilar correctivo mediante el denominado “Procedimiento de Déficit Excesivo”.

El PDE consiste en la formulación de políticas para revertir la situación de Déficit Excesivo tutorizadas por la Comisión Europea. Un país en PDE tiene menor margen de maniobra en la elaboración de políticas fiscales pues estas deben ser visadas por la UE y tener como objetivo reducir el déficit y la deuda pública.

De no atenderse las medidas que sugiere la Comisión Europea el pilar correctivo da lugar a la imposición de sanciones que pueden llevar aparejadas multas, imposición de depósitos en cuentas del BCE o la retirada de financiación por parte del Banco Europeo de Inversiones, entre otras.

Tras la COVID-19 la política fiscal en la UE ha dado un giro importante hacia estudios más laxos de la fortaleza fiscal de los países miembro. Dado que el gasto público necesario para hacer frente a la crisis de la COVID-19 fue muy elevado, la Comisión Europea decidió dejar, en la práctica, sin efecto el PEC, permitiendo temporalmente que los países pudiesen desviarse de sus objetivos de medio plazo. Estas orientaciones, si bien han dejado de tener el poder coercitivo que tenían hasta 2020, siguen marcando los objetivos generales de política fiscal de los países.

Además, y por primera vez en la historia de la UE, la deuda pública ha dejado de ser una cuestión de carácter meramente nacional para ser también un componente supranacional al emitir la Comisión Europea su propia deuda para financiar los programas Next Generation y a través del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

3. La supervisión de desequilibrios macroeconómicos

Como continuación a las políticas fiscales la Comisión Europea también evalúa, dentro del pilar preventivo, la salud de la economía general de cada país.

Tal y como se ha dicho más arriba, la Comisión Europea dentro del Semestre Europeo se dota de un calendario mediante el cuál observa y hace recomendaciones sobre las políticas económicas a cada país de forma individualizada.

Estas recomendaciones se basan en el denominado Informe del Mecanismo de Alerta, dentro de la supervisión de desequilibrios macroeconómicos.

Este informe evalúa 14 indicadores principales y 25 auxiliares sobre la situación económica de los países. Estos 14 indicadores se organizan en un análisis interno y del mercado laboral y otro externo y de competitividad:

Desequilibrios externos y competitividad

- Promedio (3 años) del saldo de la balanza por cuenta corriente como porcentaje del PIB, con un umbral indicativo del 6% y -4%.
- Posición de inversión internacional neta como porcentaje del PIB, con un umbral indicativo del 35%. Muestra la diferencia entre los activos y los pasivos financieros externos de un país.
- Tasa de variación (5 años) de la cuota de mercado de exportación -en valores-, con un umbral indicativo del -6%.
- Tasa de variación (3 años) del coste laboral nominal unitario, con un umbral indicativo del 9% para los países de la zona euro y del 12% para los no pertenecientes a la zona euro.
- Tasa de variación (3 años) del tipo de cambio real efectivo (TCRE) basado en deflatores del IPC (Índice de Precios al Consumo), en relación con 35 países industriales, con un umbral indicativo de -5% / +5% para los países de la zona del euro y -11% / +11% para los países no miembros. El TCRE informa sobre la competitividad vía precios vs los principales socios comerciales.

Desequilibrios internos

- Deuda del sector privado (en porcentaje del PIB), con un umbral de 133%.
- Crédito al sector privado (porcentaje del PIB, flujo), con un umbral indicativo del 15%.
- Tasa de variación interanual de los precios de la vivienda, con un umbral indicativo del 6%.
- Deuda del sector público (como porcentaje del PIB), con un umbral indicativo del 60%.
- Promedio (3 años) de la tasa de desempleo, con un umbral indicativo del 10%.
- Tasa de variación interanual de los pasivos financieros del sector financiero, con un umbral indicativo del 16,5%.

Indicadores del Mercado Laboral

- Promedio de (3 años) en puntos porcentuales (%) del ratio de actividad de la población total en edades entre 15 y 64 años, con un umbral indicativo de -0,2 puntos porcentuales.
- Promedio de (3 años) en puntos porcentuales (%) del ratio de desempleo a largo plazo de la población activa en edades comprendidas entre 15 y 74 años, con un umbral indicativo de 0,5 puntos porcentuales.
- Promedio de (3 años) en puntos porcentuales (%) del ratio de desempleo juvenil de la población activa comprendida entre edades de 15 y 24 años, con un umbral indicativo de 2,0 puntos porcentuales.

Una vez observados estos indicadores y de resultar insatisfactorios se activa el denominado Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos mediante el cuál la Comisión Europea puede recomendar que el Consejo exija a los países la presentación de un plan de medidas correctoras en el que se detallen las medidas para abordar sus problemas y un calendario para su ejecución.

Estos planes deben ser aprobados por el Consejo. La Comisión y el Consejo supervisan la aplicación de los planes y la corrección de los desequilibrios excesivos, lo que es necesario para poner fin al PDM.

Los Estados miembros de la zona del euro que no presenten repetidamente planes correctores considerados suficientes por el Consejo o no los apliquen se enfrentan a la posibilidad de ser sancionados, incluidas multas de forma similar a lo que ocurre con el PDE.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 16. La Unión Europea: política social y de empleo. Ciudadanía europea. La libre circulación de personas, trabajadores y política migratoria. Política social y lucha contra la exclusión social. Los mercados de trabajo en la Unión Europea.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. La Unión Europea: política social y de empleo

En el artículo 3 del TUE se establece que la Unión tiene el deber de aspirar al pleno empleo y al progreso social. El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social, el diálogo entre la dirección y el resto del personal, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra la exclusión son los objetivos comunes de la Unión y sus Estados miembros en materia social y laboral, tal y como se describe en el artículo 151 del TFUE.

Históricamente la UE y las instituciones que a ella dieron lugar tuvieron el objetivo del empleo y las políticas sociales como auxiliares respecto a los principios más asentados como la libre circulación de mercancías y personas. No es hasta el tratado de Ámsterdam en 1997 cuando se incluye el Acuerdo sobre Política Social en el texto. En el tratado de Lisboa, sin embargo, es cuando se explicitan de una forma más detallada un conjunto de derechos para los ciudadanos y los trabajadores si bien la inmensa mayoría de estos ya están plenamente incorporados y asentados dentro del derecho interno de cada país.

En abril de 2017, la Comisión presentó el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que define veinte principios y derechos esenciales para guiar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y trabajo. Se dividen en tres categorías: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social.

Los principales indicadores y principios se recogen en la siguiente tabla

	Indicadores principales	Indicadores secundarios	ODS
Igualdad de oportunidades	<p>Participación de los adultos en actividades educativas en los últimos doce meses**</p> <p>Porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación</p> <p>Nivel de capacidades digitales de los ciudadanos</p> <p>Proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (de 15 a 29 años)</p> <p>Brecha de género en el empleo</p> <p>Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)</p>	<p>Titulados en educación terciaria</p> <p>Bajo rendimiento en educación (también en capacidades digitales)**</p> <p>Participación de adultos poco cualificados en el aprendizaje**</p> <p>Porcentaje de adultos desempleados con una actividad de formación reciente**</p> <p>Brecha en las cifras de bajo rendimiento entre los cuartiles inferior y superior del índice socioeconómico (PISA)**</p> <p>Brecha de género en el empleo a tiempo parcial</p> <p>Brecha salarial entre hombres y mujeres, sin ajustar</p> <p>Proporción de la renta percibida por el 40 % de la población con menores ingresos (ODS)**</p>	<p>4. Educación de calidad</p> <p>5. Igualdad de género</p> <p>10. Reducción de las desigualdades</p>
Condiciones de trabajo justas	<p>Tasa de empleo</p> <p>Tasa de desempleo</p> <p>Tasa de desempleo de larga duración</p> <p>Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita</p>	<p>Tasa de actividad</p> <p>Tasa de desempleo juvenil</p> <p>Empleo en el puesto actual por duración</p> <p>Tasas de transición de los contratos temporales a los indefinidos</p> <p>Proporción de trabajadores temporales involuntarios**</p> <p>Accidentes mortales en el trabajo por 100 000 empleados (ODS)**</p> <p>Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados</p>	<p>8. Trabajo decente y crecimiento económico</p>
Protección e inclusión social	<p>Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE)</p> <p>Tasa de riesgo de pobreza o exclusión en el caso de los niños (de 0 a 17 años)**</p> <p>Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza</p> <p>Brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad**</p> <p>Sobrecoste de la vivienda**</p> <p>Niños menores de tres años de edad en guarderías oficiales</p> <p>Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas</p>	<p>Tasa de riesgo de pobreza (AROP)</p> <p>Tasa de privación material y social grave</p> <p>Personas que viven en un hogar con muy baja intensidad laboral</p> <p>Carencias graves en la vivienda (dueño e inquilino)</p> <p>Mediana de la brecha de riesgo de pobreza**</p> <p>Tasa de beneficiarios de prestaciones [proporción de personas de 18 a 59 años que reciben algún tipo de prestación social (distinta de las prestaciones de vejez) entre la población en riesgo de pobreza]**</p> <p>Gasto social total por función (porcentaje del PIB): Protección social, atención sanitaria, educación, cuidados de larga duración**</p> <p>Prestaciones por desempleo [entre los desempleados de corta duración]**</p> <p>Cobertura de las necesidades de cuidados de larga duración**</p> <p>Tasa de sustitución agregada para las pensiones</p> <p>Proporción de la población incapaz de calentar convenientemente sus hogares (ODS)**</p> <p>Dimensión de conectividad del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales</p> <p>Niños a partir de tres años hasta el inicio de la educación primaria obligatoria en guarderías oficiales**</p> <p>Gastos directos en asistencia sanitaria</p> <p>Años de vida saludable a los 65 años: Mujeres y hombres</p> <p>Mortalidad estandarizada evitable y tratable (ODS)**</p>	<p>1. Fin de la pobreza</p> <p>3. Salud y bienestar</p>

- Educación, formación y aprendizaje permanente. Educación inclusiva y de calidad
- Igualdad de género
- Igualdad de oportunidades, con independencia del origen racial, étnico, religión, convicciones, edad u orientación sexual. Formento de grupos infrarrepresentados.
- Apoyo activo para el empleo
- Empleo seguro y adaptable
- Salarios justos y suficientes
- Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido
- Diálogo social y participación de los trabajadores
- Equilibrio entre vida profesional y vida privada
- Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos personales
- Asistencia y apoyo a los niños. Protección contra la pobreza infantil.
- Protección social
- Prestaciones por desempleo
- Renta mínima
- Pensiones y prestaciones de vejez
- Sector sanitario. Asistencia sanitaria asequible, preventiva, curativa y de buena calidad.
- Inclusión de las personas con discapacidad
- Cuidados de larga duración
- Vivienda y asistencia para las personas sin hogar
- Acceso a los servicios esenciales. Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales.

2. Ciudadanía Europea

Durante mucho tiempo, la base jurídica de los derechos de los ciudadanos a escala de la Unión se localizó fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, esta base jurídica se ha ampliado hasta convertirse en una verdadera ciudadanía europea. A partir de su entrada vía Tratado, la ciudadanía de la Unión forma parte del derecho primario europeo.

De conformidad con el artículo 9 del TUE y el artículo 20 del TFUE, será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, la cual se deriva de la aplicación de las disposiciones nacionales de dicho Estado. La ciudadanía de la Unión complementa la ciudadanía nacional sin sustituirla, y está constituida por un conjunto de derechos y deberes que vienen a sumarse a los derechos y deberes vinculados a la ciudadanía de un Estado miembro. Será ciudadano de la Unión (en un sentido positivo pero también negativo) todo ciudadano de cualquier país miembro de la UE.

Los derechos elementales que recoge la ciudadanía europea son los siguientes:

- el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (artículo 21 del TFUE) (4.1.3); esto implica que no se necesita visado, trabajo o permiso de residencia. Los miembros de la familia también tienen derecho a reunirse, independientemente de su nacionalidad. Para permanecer en otro Estado miembro de la Unión durante más de tres meses, los trabajadores de la Unión y los

ciudadanos de la Unión que trabajan por cuenta propia pueden residir sin ninguna otra condición. Otras categorías de ciudadanos de la UE, como los estudiantes o los ciudadanos que no ejercen una actividad económica, deben cumplir determinadas condiciones (por ejemplo, estar cubiertas por un seguro de enfermedad). También podrán solicitarse trámites administrativos, como el registro ante las autoridades.

- el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales (artículo 22, apartado 1, del TFUE) del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (acerca de las normas relativas a la participación en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo, véanse respectivamente la Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994, del Consejo y la Directiva 93/109/CE, de 6 de diciembre de 1993, del Consejo) (1.3.4);
- el derecho a acogerse, en el territorio de un tercer país (Estado no perteneciente a la Unión Europea) en el que no está representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (artículo 20, apartado 2, letra c), y artículo 23 del TFUE, y la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países.
- el derecho de petición al Parlamento Europeo y de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 24 del TFUE en ambos casos), elegido por el Parlamento Europeo y facultado para recibir las reclamaciones relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Unión; estos procedimientos se rigen con arreglo a lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del TFUE respectivamente (1.3.16 y 4.1.4)
- el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos de la Unión en una de las veinticuatro lenguas oficiales de la Unión y a recibir una contestación en esa misma lengua (artículo 24, párrafo cuarto, del TFUE)
- el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a determinadas condiciones (artículo 15, apartado 3, del TFUE).

3. La libre circulación de personas, trabajadores y política migratoria

la libre circulación de personas, el Tratado de Roma, capítulo I del Título III, consideraba que podían ejercer el derecho a la libre circulación “todos los nacionales de los Estados miembros que desempeñan un empleo remunerado en otro Estado miembro, en cualquier sector de la producción, los servicios y el intercambio, salvo los trabajadores cualificados en el sector del carbón y del acero y de la energía nuclear, cuya libertad de circulación se rige por las disposiciones de la CECA y de la CEEA.

Este aspecto de corte más restrictivo tendría su reforma en el Acta Única Europea y en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) señalando que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”, pasando así de un enfoque de trabajadores por personas.

La política de libertad de circulación dentro de la Unión se sustenta en dos pilares, ligados con su acervo histórico.

De un lado, el derecho de desplazamiento y de fijación de residencia. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos tienen derecho a residir en cualquier otro territorio de la UE sin mayor restricción ni formalidad. Si el plazo es superior a tres meses los estados miembro pueden imponer una serie de requisitos para que el ciudadano registre su presencia en el país.

De otro lado, el derecho al empleo. No se podrá recibir en ningún país de la Unión un trato discriminatorio sobre los trabajadores de otro Estado miembro con respecto a los nacionales. Los ciudadanos de un Estado miembro que trabajen en otro se benefician de las mismas ventajas sociales y fiscales y del mismo acceso a la vivienda que los trabajadores nacionales y gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales. Por lo tanto, blinda la posibilidad de que los Estados apliquen normas discriminatorias, sobre los nacionales de otros Estados que son, a su vez, miembros de la Unión.

Al margen de los trabajadores de la UE, los trabajadores de fuera de la Unión están sometidos a la política migratoria de la Unión Europea. Esta política se fundamenta en tres elementos con un tratamiento diferenciado:

- **Inmigración legal:** la Unión Europea tiene autoridad para establecer las condiciones de entrada y residencia legal en un Estado miembro, también con fines de reagrupación familiar, aplicables a los nacionales de terceros países. Los Estados miembros conservan el derecho a fijar cuotas para la admisión de personas procedentes de terceros países que buscan empleo. El principal hito en este sentido es la Tarjeta Azul que permite la entrada de trabajadores cualificados.
- **Integración:** la Unión puede fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.
- **Lucha contra la inmigración irregular:** la Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos fundamentales. Para ello se han desarrollado planes de acción a través de FRONTEX (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) en el Mediterráneo, los Balcanes y el Atlántico.

4. Política social y lucha contra la exclusión social

Dentro del Pilar Europeo de Política Social la lucha contra la exclusión social forma parte de uno de sus componentes dentro de la protección social e integración social.

Concretamente dentro de los principios del 11 al 20 dentro del Pilar (Asistencia y apoyo a los niños; Protección social; Prestaciones por desempleo; Renta mínima; Pensiones y prestaciones de vejez; Sector sanitario. Asistencia sanitaria asequible, preventiva, curativa y de buena calidad; Inclusión de las personas con discapacidad; Cuidados de larga duración; Vivienda y asistencia para las personas sin hogar; Acceso a los servicios esenciales).

La principal herramienta para asegurar la cohesión social y la lucha contra la exclusión en el seno de la UE es el Fondo Social Europeo Plus.

Este Fondo proporciona también fondos de la Unión para cofinanciar acciones destinadas a luchar contra la pobreza, la exclusión y la discriminación, y a ayudar a las personas más desfavorecidas a acceder al mercado laboral.

Para el período 2021-2027, el FSE+ cuenta con un presupuesto total de casi 99 300 millones EUR. El Reglamento FSE+ exige que el 25 % de los fondos se destine a la inclusión social, que al menos el 3 % del presupuesto se destine a ayuda alimentaria y a asistencia material básica para las personas más desfavorecidas y, en los Estados miembros en los que el número de niños y de niñas con alto riesgo de pobreza sea superior a la media de la Unión, que un 5 % de los recursos del FSE+ se destine a medidas que contribuyan a que los niños y las niñas tengan el mismo acceso a asistencia sanitaria, educación y atención infantil gratuitas, así como a vivienda digna y a una alimentación adecuada.

En septiembre de 2020 se creó el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), con el fin de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por hacer frente a la pandemia de la COVID-19 y preservar los puestos de trabajo y los ingresos, en especial mediante regímenes de reducción del tiempo de trabajo. En su fecha de vencimiento, el 31 de diciembre de 2022, había concedido 98 400 millones EUR en préstamos cruzados a los Estados miembros.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) entró en vigor en febrero de 2021 con el objetivo de proporcionar hasta 723 800 millones EUR de financiación hasta finales de 2026 para mitigar el impacto económico y social de la crisis de la COVID-19. Dos de los seis pilares establecidos en el MRR contribuyen a luchar contra la pobreza y la exclusión social.

5. Los mercados de trabajo en la Unión Europea

La Unión Europea comprende una gran variedad de países, idiomas, culturas y sistemas políticos y esto tiene su traslación en los mercados de trabajo. Si bien la movilidad de factores es total -especialmente en cuanto al capital-, los entornos institucionales son muy cambiantes por lo que, dado que la política de empleo pertenece fundamentalmente al derecho interno, es más correcto hablar de mercados de trabajo en la Unión que de un mercado de trabajo europeo.

Siguiendo a algunos autores es posible clasificar los modelos de mercados de trabajo en 4 grandes grupos, a pesar de que entre ellos también presenten diferencias. Por un lado encontraríamos el modelo nórdico (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Países Bajos), el anglosajón (Reino Unido e Irlanda), el continental (Francia, Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo) y el mediterráneo (España, Grecia, Italia y Portugal).

El modelo nórdico se caracteriza por altos niveles de flexibilidad al encontrar mercados fuertemente desregulados junto con una protección al desempleo también muy elevada, tanto en prestaciones como en políticas activas de empleo que se traducen en tasas muy bajas de desempleo de larga duración.

El modelo anglosajón supone un escalón menor en protección del trabajador encontrando un mercado también muy flexible. Su gasto en políticas activas sí es elevado aunque en menor medida que en el modelo nórdico lo que ayuda a una alta rotación de puestos de trabajo.

En el caso del modelo continental la participación de los agentes sociales es muy elevada en la fijación de las condiciones de trabajo. El mercado está más regulado en su conjunto

pero hay amplia flexibilidad en favor de los acuerdos patronal-sindicatos. Al igual que el modelo nórdico las políticas activas de empleo tienen una financiación elevada.

Por último el modelo mediterráneo invierte el patrón de protección poniendo el foco no en el desempleo sino en el trabajador ocupado, estableciendo mercados laborales muy regulados y con especial protección para trabajadores indefinidos. Su gasto en prestaciones por desempleo es sensiblemente inferior al resto de modelos, especialmente al nórdico, y la inversión en políticas activas de empleo es muy residual.

En cuanto a resultados, las mayores tasas de empleo se concentran en los países nórdicos y anglosajones, mientras que los países mediterráneos se caracterizan por unas tasas más elevadas de desempleados de larga duración.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 17. Los Presupuestos Generales del Estado en España. Los presupuestos de la Seguridad Social.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. Los Presupuestos Generales del Estado en España

El art. 32 LGP (Ley 47/2.003) contiene la definición legal de los PGE, al señalar que “Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

El art. 134 CE. dispone que:

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los PGE y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2. Los PGE tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado

El ciclo presupuestario consta de tres fases fundamentales: elaboración, aprobación y ejecución.

Las competencias son distribuidas de la siguiente forma:

– Elaboración: corresponde al Poder Ejecutivo, se atribuye al Gobierno la competencia para la aprobación del proyecto y su remisión a las Cortes (arts. 134.1 CE y 36 LGP).

– Aprobación: corresponde al Poder Legislativo (Cortes Generales) la aprobación, enmienda o devolución del proyecto remitido por el Gobierno (arts. 66 y 134.1 CE y 37 LGP).

– Ejecución: es competencia del Poder Ejecutivo, a través de sus diversos órganos -Centros Gestores- (arts. 74 y 75 LGP).

– Se puede hablar de una cuarta fase (control de la ejecución) que corresponde con carácter interno a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y con carácter externo al Tribunal de Cuentas (art.136CE).

El alcance subjetivo de los PGE lo componen los órganos constitucionales, los órganos de la AGE, los organismos autónomos de la AGE, el presupuesto de la Seguridad Social, los presupuestos de otras entidades de derecho público.

Estos órganos están sujetos a la limitación cuantitativa, cualitativa y temporal del presupuesto de gastos.

Su alcance temporal es anual si bien es posible el establecimiento de planes plurianuales.

Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional y de los fondos sin personalidad jurídica estarán sujetos a un régimen estimativo tanto de ingresos como de gastos.

1.1 Estructura

La estructura de los presupuestos hace referencia a la forma en que se clasifican u ordenan los ingresos y los gastos.

Los ingresos se organizan en dos clasificaciones: la orgánica y la económica.

El criterio orgánico clasifica los recursos en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso. La clasificación orgánica distingue los ingresos correspondientes a:

Estado b) Organismos Autónomos, agrupados según el Ministerio al que estén adscritos. c) Seguridad Social. d) Restantes entidades del Sector público administrativo estatal, con presupuestos de gastos de carácter limitativo.

El criterio económico ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los corrientes, los de capital y los de operaciones financieras. Las estimaciones recogidas en los ingresos se agrupan en distintos niveles, siendo los capítulos la categoría superior, numerados del 1 al 9. Los capítulos se desglosarán en artículos, y estos a su vez en conceptos, que podrán dividirse en subconceptos. En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros ingresos; transferencias corrientes; e ingresos patrimoniales, correspondiendo a los capítulos 1 a 5. En los ingresos de capital se distinguirán: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital, capítulos 6 y 7. En las operaciones financieras se distinguirán: activos financieros y pasivos financieros, capítulos 8 y 9.

El presupuesto de gastos se estructura en cuatro niveles:

- Las finalidades u objetivos que el Presupuesto pretende conseguir como resultado de la gestión presupuestaria (Estructura de programas).
- La organización de los distintos entes integrantes del sector público estatal (Estructura orgánica).
- La naturaleza económica de los gastos (Estructura económica).
- Y adicionalmente, la distribución territorial de las inversiones reales (Estructura territorial).

Programas. La asignación de recursos financieros se efectúa en función de las necesidades establecidas por las políticas de gastos que delimitan y concretan las distintas áreas de actuación del Presupuesto. Se distinguen entre programas finalistas y programas instrumentales. Se agrupan en áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas

Económica. En esta categoría los gastos se ordenan atendiendo a su naturaleza económica, distinguiendo por agrupación las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia. La clasificación posee diferentes niveles, según el siguiente desarrollo: capítulos, artículos, conceptos y subconceptos. Los capítulos constituyen el nivel superior de agregación, existiendo, al igual que en los ingresos, grupos numerados del 1 al 9. Los capítulos son los siguientes: 1. Gastos de Personal, 2. Gastos en bienes corrientes y servicios, 3. Gastos financieros, 4. Transferencias corrientes, 5. Fondo de contingencia y otros imprevistos, 6. Inversiones reales, 7. Transferencias de capital, 8. Activos financieros y 9. Pasivos financieros

Orgánica. Con la misma estructura que la vertiente de ingresos, El Presupuesto del Estado se configura en Secciones, que a su vez se desagregan en Servicios, mientras que los organismos y las otras entidades del Sector Público administrativo estatal presentan su presupuesto de forma individualizada y agrupadas según el Departamento al que están adscritos.

Territorial. Este criterio de clasificación se aplica exclusivamente a las inversiones públicas.

1.2 Elaboración y aprobación

La iniciativa para la elaboración de los PGE corresponde al Gobierno a través del Ministerio de Hacienda que dicta una Orden por la que se regulan las normas para la confección del presupuesto. En esta primera fase de elaboración intervienen la Comisión de Políticas de Gasto y las Comisiones ministeriales de Análisis de Programas, las cuales discuten las necesidades y la propuesta de prioridad de gasto. Una vez alcanzado el acuerdo se eleva para su aprobación como proyecto de ley en el Consejo de Ministros.

El proceso de aprobación de esta ley es particular sobre el resto de leyes pues goza de prioridad en los trabajos de las cámaras. Al proyecto de ley se le formulan por parte de los Grupos Parlamentarios enmiendas que son explicadas y debatidas en comparecencias de Altos Cargos. En primer lugar, se votan las enmiendas a la totalidad que, de ser aprobadas devuelven los presupuestos al Gobierno para una nueva propuesta. En caso de rechazarse se continúa en la Comisión de presupuestos donde se estudia el texto proyecto de ley y las enmiendas presentadas, que pueden ser de dos tipos: al articulado o a las secciones. Las enmiendas al articulado modifican el texto de la ley, mientras que las segundas, son numéricas y modifican los gastos previstos para cada ministerio. Las enmiendas que suponen un aumento de gasto en una sección deben incluir una disminución por la misma cantidad en esa sección.

Una vez aprobada la Ponencia se debate en el Pleno las enmiendas que no hayan sido incorporadas en la ponencia.

Aprobado el proyecto de presupuestos en el Congreso de los Diputados estos pasan al Senado donde los senadores pueden vetar el presupuesto (pudiendo el Congreso levantar el veto -y aprobar definitivamente el texto tal como llegó al Senado- por mayoría absoluta o simple transcurridos dos meses). En caso de no vetarlo, el procedimiento es similar al del Congreso con Ponencia, comisión y Pleno. Sólo en el caso de ser enmendados en el Senado (parcial o veto) estos vuelven al Congreso para su debate definitivo. De no surgir ninguna enmienda los Presupuestos se entienden aprobados una vez los aprueba el Senado.

2. El Presupuesto de la Seguridad Social

De acuerdo con el RDL 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Presupuesto de la Seguridad Social, integrado en los Presupuestos Generales del Estado, se regirá por lo previsto en el título II de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la contabilidad y la intervención de la Seguridad Social, respectivamente, por lo previsto en los títulos V y VI de la misma ley. Por tanto, en general, el presupuesto de la Seguridad Social se rige por los mismos principios generales. Sin embargo, como establece la propia Ley General Presupuestaria, su elaboración y distintos elementos de control, así como exigencias presupuestarias difieren de los Presupuestos Generales del Estado

De acuerdo con la Ley General Presupuestaria, se considera parte del sector público institucional «Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados» los cuales suponen el sujeto de los presupuestos de la Seguridad Social, los cuales extrapolando la definición de presupuestos que da la Ley General Presupuestaria, los presupuestos de la Seguridad Social constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y

obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que componen el Sistema de la Seguridad Social.

2.1 Estructura

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, los estados de ingresos se ajustarán a una doble clasificación: Orgánica y económica. Orgánica Mediante esta clasificación se identificarán y ordenarán los ingresos correspondientes a cada uno de los entes gestores de la Seguridad Social facultados para su gestión y administración. En consecuencia, la clasificación orgánica afecta a las siguientes entidades:

- Tesorería General de la Seguridad Social.
- Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados.

La agregación de los distintos presupuestos por grupos de entes determinará la estructura siguiente:

- Tesorería General de la Seguridad Social.
- Agregado de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- Agregado del sistema.

En cuanto a la estructura económica Los ingresos previstos en los presupuestos se ordenarán, según la naturaleza económica de las fuentes que los generan, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos, subconceptos y partidas. En particular:

1. Cotizaciones Sociales, 3. Tasas, Precios públicos y otros ingresos, 4. Transferencias Corrientes, 5. Ingresos Patrimoniales, 6. Enajenación de inversiones reales, 7. Transferencias de capital, 8. Activos Financieros y 9. Pasivos Financieros.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el presupuesto de gastos de los entes de la Seguridad Social se ajustará a una triple clasificación: orgánica, por programas y económica. Asimismo, se acompañará de un anexo de carácter plurianual de los proyectos de inversión, que incluirá su clasificación territorial.

Órgánica. A través de la clasificación orgánica se facilita el conocimiento de la gestión, el control del presupuesto y la determinación de los costes de los servicios y demás medios utilizados por cada agente gestor. Estos son:

- Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Instituto Social de la Marina.
- Tesorería General de la Seguridad Social.
- Gerencia de Informática de la Seguridad Social.
- Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados

Su agrupación forman los siguientes agregados:

- Agregado de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Agregado de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- Agregado del sistema.

Programas. Esta clasificación es similar a la de los PGE.

Económica. Los créditos atribuidos a cada área, grupo de programas y programas se desarrollarán según la naturaleza económica de los componentes del gasto que hace posible la realización de las prestaciones y servicios integrados en aquellos, conforme a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos, subconceptos y partidas que les afecten y se agrupan en operaciones corrientes, de capital y financieras.

En particular los capítulos son:

1. Personal,
2. Corrientes en Bienes y Servicios,
3. Financieros,
4. Transferencias Corrientes,
6. Inversiones Reales,
7. Transferencias de capital,
8. Activos Financieros y
9. Pasivos Financieros

2.2 Elaboración

Junto con la Ley General Presupuestaria y las normas dictadas por el Ministerio de Hacienda para la confección de presupuestos, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones promueve anualmente una orden por la que se dictan normas para la elaboración de los presupuestos de la Seguridad Social para el ejercicio que proceda. Esta norma se compone habitualmente de una exposición de motivos, un breve articulado y una serie de anexos en los que se detallan las distintas clasificaciones del presupuesto y se describen los modelos que forman parte de la documentación presupuestaria. Esta orden se emite anualmente y supone una modificación sobre la Orden ESS/150/2013, de 28 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los presupuestos de la seguridad social.

En dicha orden se recogen los criterios para la evaluación de los gastos así como las formas de estimar los ingresos, las cuales son completadas por las distintas resoluciones emitidas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. Es la DGOSS la encargada de armonizar las propuestas de ingresos y gastos que surgen de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 18. El gasto público en España. Análisis funcional y valoración. El control del gasto público en España.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. El gasto público en España

El gasto público es aquel realizado por el sector público en sentido estricto, esto es, el realizado por las Administraciones Públicas

Las clasificaciones que se pueden realizar sobre el gasto público son muy diferentes en función de qué criterio se utilice.

De acuerdo con las clasificaciones económicas, orgánicas y funcionales que se recogen en los Presupuestos Generales del Estado, se pueden distinguir, someramente:

- Orgánica. Recoge las asignaciones presupuestarias según qué órganos del Estado efectúe los gastos (Ministerios, Entes y otras instituciones de derecho público).
- Económica. Se recogen en la clasificación económica las asignaciones presupuestarias en función de si los gastos se corresponden a bienes y servicios corrientes, transferencias, operaciones de capital y operaciones financieras, independientemente de qué órgano del Estado efectúe el gasto.
- Funcional. En esta clasificación se organizan los gastos de toda índole en función de a qué propósito político-social se destine. Se recogen programas de actuación y áreas de política tales como seguridad, sanidad, educación entre otras.

La evolución histórica del gasto público es pareja al avance de los estados modernos a nivel político.

A principios del siglo XX el gasto público se concentraba en los ámbitos de la defensa, la propia administración y las obras públicas, rondando aproximadamente el 10% del PIB. Durante el periodo de Entreguerras, el gasto público se mantiene aproximadamente en los mismos niveles pero aumenta enormemente durante la Gran Depresión y la preparación hacia la IIGM, aumentando la ratio hasta el 25 %.

Tras la IIGM, los estados avanzados viven un periodo de expansión sostenida, de la misma forma que el conjunto de la economía. La Guerra Fría también se dejará notar, obligando a los países occidentales a elevar las condiciones de bienestar social, tanto como compensación por los esfuerzos bélicos como por contrarrestar la propaganda soviética. Así pues, las décadas de 1960 a 1980 son el período de gran expansión del gasto público. La ratio aumenta en muchos países hasta cerca del 45% debido a: i) nuevas funciones del sector público (Estado del Bienestar); y ii) factores relacionados con el comportamiento y la interacción de los diferentes agentes que participan en el mismo (políticos, burócratas, grupos de presión, etc.), que son los que veremos en el apartado de causas del crecimiento del gasto.

La senda de crecimiento se atenúa en los años 90 donde se imponen las medidas de contención del gasto y del presupuesto público -a través de la Nueva Gestión Pública-, triunfando las ideas liberales que, frente a los fallos de mercado, ponen también el énfasis en los fallos del sector público. Se busca, pues, la contención y racionalización del gasto público, produciéndose una oleada de privatizaciones y liberalizaciones.

El gasto público en España en 2023, creció 43.835 millones, un 6,88%, hasta un total de 680.952 millones de euros. Esta cifra supone que el gasto público en 2023 alcanzó el 45,4% del PIB, una caída de 1 puntos respecto a 2022, cuando el gasto fue el 46,4% del PIB.

2. El análisis funcional del gasto público

La Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) es una estadística desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y publicada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD) que clasifica el gasto, calculado de acuerdo a la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea SEC 2010, conforme a la finalidad que persiguen los fondos.

La COFOG estructura el gasto en varios niveles: un primer nivel, con 10 divisiones de gasto (grupos funcionales); un segundo nivel, en el que se desarrolla cada una de las divisiones anteriores en un máximo de 9 grupos (subfunciones); y un tercer nivel, en el que se desagrega en clases cada uno de los grupos anteriores, aunque este nivel de desagregación no está implementado en todos los países, como ocurre en el caso de España.

La estructura de divisiones que ofrece la COFOG en el primer nivel es la siguiente:

- 01 Servicios públicos generales
- 02 Defensa
- 03 Orden público y seguridad
- 04 Asuntos económicos
- 05 Protección del medio ambiente
- 06 Vivienda y servicios comunitarios
- 07 Salud
- 08 Ocio, cultura y religión
- 09 Educación
- 10 Protección social

Es una clasificación cruzada de las operaciones de gasto por naturaleza económica y por funciones. Constituye un importante instrumento de análisis del gasto público, especialmente, útil para las comparaciones internacionales en la medida en que las administraciones desempeñan funciones económicas y sociales, y forma parte del programa de transmisión de datos de los Estados Miembros a la Comisión en el contexto de las cuentas nacionales. En este sentido, los datos que se ofrecen en esta publicación son consistentes con los suministrados a la Comisión Europea en la segunda notificación realizada antes del 1 de octubre de 2023, en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

GASTO DEL SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Divisiones	2018	2019	2020	2021	2022(P)	2022/2018
	<i>Millones de euros</i>					<i>Variación</i>
01 Servicios públicos generales	67.609	67.768	66.018	71.344	78.311	15,8
02 Defensa	10.283	10.537	10.548	11.716	15.344	49,2
03 Orden público y seguridad	21.535	22.675	23.507	24.536	26.017	20,8
04 Asuntos económicos	51.361	52.236	65.628	78.658	76.664	49,3
05 Protección del medio ambiente	10.522	11.143	11.022	11.877	13.806	31,2
06 Vivienda y servicios comunitarios	5.261	5.304	5.151	5.782	6.493	23,4
07 Salud	72.157	75.929	85.503	88.562	93.126	29,1
08 Ocio, cultura y religión	13.536	14.408	13.372	14.609	16.599	22,6
09 Educación	47.766	50.054	51.998	55.890	58.598	22,7
10 Protección social	203.334	216.598	248.024	248.496	252.873	24,4
Total gasto público	503.364	526.652	580.771	611.470	637.831	26,7
<i>Tasa de variación sobre el año anterior</i>	<i>4,8</i>	<i>4,6</i>	<i>10,3</i>	<i>5,3</i>	<i>4,3</i>	<i>-</i>
Total gasto público sobre PIB	41,81	42,28	51,90	50,03	47,37	-
PIB	1.203.859	1.245.513	1.119.010	1.222.290	1.346.377	11,8

El gasto público es variable de un país a otro y su volumen expresa el papel que se le reserva al Estado en la economía. Aquellos países donde el mercado tiene un peso preponderante sobre el Estado, el gasto público será relativamente menor. Así, de entre la OCDE, se observa una brecha importante entre países anglosajones y tendentes a un mayor liberalismo político y social (con porcentajes de gasto público inferiores al 40% del PIB) y aquellos de un corte más socialdemócrata o donde el Estado ha ejercido tradicionalmente un papel más activo con valores cercanos al 60% del PIB en los países nórdicos o Francia, por ejemplo.

Dentro de las partidas más relevantes, tomando en cuenta la clasificación funcional del gasto, aproximadamente el 40% del gasto se destina en España a la protección social (fundamentalmente, pensiones). Siguiéndole, a gran distancia, el gasto en salud (14,5 %), los gastos de gestión ordinaria (12%) y la educación (9 %). Los asuntos económicos que comprenden fundamentalmente deuda pública suponen un 14%. Estos niveles relativos están aproximadamente al nivel del conjunto de la UE. El Estado presenta, por tanto, una estructura claramente asistencialista.

3. El control del gasto público

El control del gasto público se reparte entre tres organismos. Desde un punto de vista interno, la Intervención General del Estado auditada y controla el gasto público. Desde un punto de vista externo es el Tribunal de Cuentas el encargado de fiscalizar el gasto público. A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012 Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la LO 6/2013 de Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), esta se coloca en un plano intermedio, visando las cuentas públicas con informes preceptivos.

La intervención.

La intervención se dota de tres procedimientos mediante los cuales controla la correcta aplicación del gasto público. Estos son:

1. La función interventora

2. El control financiero permanente
3. La auditoría pública

La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material.

La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

El control financiero permanente tiene por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

La auditoría pública consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos. La Intervención General de la Administración del Estado elaborará anualmente un plan de auditorías en el que se incluirán las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio, los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejarán en informes escritos.

Existen dos procedimientos generales de auditoría, de un lado aquellos que se refieren a la auditoría regular de las cuentas anuales y, de otro, a las auditorías públicas específicas.

El Tribunal de Cuentas tiene dos funciones principales; la primera, la fiscalizadora se caracteriza por ser externa, permanente y consultiva-, consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Por su parte, la función jurisdiccional consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos y tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados, por malversación, por incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas.

La función fiscalizadora comprende el control de regularidad y el control operativo. El primero de estos controles se refiere al control de legalidad, cuyo objeto es la comprobación de que la gestión de las finanzas públicas se realiza según lo previsto en las normas legalmente aplicables, y al control financiero, cuya finalidad es constatar si los estados contables rendidos se adecúan a los principios y normas contables de aplicación y permiten emitir una opinión fundada sobre su representatividad de la situación patrimonial y financiera así como de los resultados derivados de la actividad desarrollada por la entidad y en el ejercicio económico a que hacen referencia. Por su parte, el control

operativo tiene como finalidad la evaluación total o parcial de la gestión de la actividad económico-financiera de la entidad a fiscalizar, atendiendo a la organización y procedimientos implantados y comprobando su adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

En cuanto a la función del enjuiciamiento contable es una actividad de naturaleza jurisdiccional consistente en juzgar y ejecutar lo juzgado en materia contable. Se sustenta en la aplicación de la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella, declarando en consecuencia, si existe o no responsabilidad del gestor de fondos públicos, absolviéndole o condenándole y en esta última, ejecutando coactivamente su decisión. El contenido de esta función se limita a los supuestos que originan la responsabilidad contable, que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos.

Por su parte, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), es un ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas.

Sus fines son garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ejercerá sus funciones a través de informes, opiniones y estudios, en los términos dispuestos en esta Ley. Para ello podrá recabar cuanta información precise de las Administraciones, salvo aquella de carácter confidencial.

Informes. Los Informes son públicos y de obligado cumplimiento en sus recomendaciones salvo razón justificada. Pueden ser de oficio o de parte. Los Informes serán relativos a:

- las previsiones macroeconómicas.
- la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento.
- el proyecto de Programa de Estabilidad.
- el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto.
- el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas
- los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.
- los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas.
- la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

– la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Opiniones. Las opiniones se formularán a iniciativa propia de la Autoridad sobre las siguientes materias: El seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilitada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con especial atención a los objetivos de Estabilidad y Sostenibilidad; La sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo; cualquier otro que mandate una ley. La Administración o entidad destinataria de la opinión puede apartarse del criterio en ella contenido sin necesidad de motivación.

Estudios. La AIReF realizará los estudios que el Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social le soliciten.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá realizar estudios que soliciten las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que deberán circunscribirse a su ámbito competencial y sin afectar a competencias propias de otras Administraciones.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 19. La financiación del gasto público en España. Los ingresos públicos. El sistema fiscal español. Papel de la Seguridad Social en el sistema fiscal.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: *La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.*

Edición Enero 2025

1. La financiación del gasto público en España

La financiación del gasto público puede ser sostenida a través de tres herramientas fundamentales, la monetización del mismo, el recurso a la deuda pública y el recurso a los ingresos tributarios. En España, como en muchos países de economías avanzadas, la institución monetaria es independiente por lo que la monetización de la deuda no es una herramienta a disposición del Estado.

El primer recurso que históricamente se utilizó para la financiación de los gastos públicos es la emisión de nueva moneda. A través de una acuñación expansiva de moneda, los gobiernos pueden incrementar su déficit público por el valor de dicha expansión sin coste nominal.

Sin embargo, la emisión de moneda como sostén de la política gubernamental provoca inevitablemente un aumento de la masa monetaria y, por tanto, un aumento de la inflación.

Este recurso puede ser visto como un impuesto de la inflación. Y, de hecho, es una de las principales causas de la hiperinflación al ser un recurso aparentemente gratuito para el gobierno en bajas cantidades pues no genera en los ciudadanos ni en las propias arcas una merma perceptible directamente (aunque exista).

La deuda pública es otra fuente de financiación de las que posee el Estado. En este caso, la deuda es una fuente de financiación externa a través de la cuál el gobierno adquiere un compromiso de pago frente a terceros en un momento futuro del tiempo. No obstante, este recurso no es ilimitado. Si bien un Estado puede emitir cuanta deuda quiera, unos niveles elevados de deuda, con perspectivas de seguir las condiciones estructurales que obligan al recurso a deuda inalteradas, serán cada vez más caros de ser financiados, provocando que los intereses de la deuda sean cada vez una proporción mayor del gasto público, haciendo que no sólo engrose el nivel de deuda sino también el de déficit (y, en consecuencia, redunde en el nivel de deuda), el efecto bola de nieve si el tipo de interés crece más que el PIB.

Una acumulación elevada de deuda pública, sin perspectivas de posible reducción, puede conllevar a mayor deuda pública provocando, en casos extremos, un esquema de tipo Ponzi o a una crisis de deuda.

La otra opción que tienen los gobiernos dada la imposibilidad de la impresión de moneda es el recurso a la imposición para conseguir aumentar el caudal de ingresos públicos. Este recurso también plantea límites en tanto en cuanto no es posible someter una presión fiscal muy elevada sin que se resienta la producción. Así pues, este método plantea un límite importante ya que puede generar una contracción que obligue a incrementar el gasto público, haciéndose insostenible.

Si se observan los impuestos como el segundo paso tras la deuda -es decir, una subida impositiva para pagar la deuda del pasado- se puede decir que la deuda es realmente un impuesto sobre las generaciones futuras.

De acuerdo con la OCDE, los ingresos tributarios en España en el año 2023 fueron del 33,9% del PIB mientras que los gastos supusieron un 45,4%, lo que establece una brecha de más de 11 puntos porcentuales entre gastos e ingresos tributarios.

No obstante, la realidad es que aunque en última instancia la financiación se basa en estos dos pilares (deuda e impuestos), al formar parte de un mundo globalizado también las

transferencias corrientes y de capital provenientes de otros organismo supranacionales como la UE permiten expandir el gasto público gracias a la financiación europea.

2. Los ingresos públicos

Los ingresos se organizan en dos clasificaciones: la orgánica y la económica.

El criterio orgánico clasifica los recursos en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso. La clasificación orgánica distingue los ingresos correspondientes a: a) Estado b) Organismos Autónomos, agrupados según el Ministerio al que estén adscritos. c) Seguridad Social. d) Restantes entidades del Sector público administrativo estatal, con presupuestos de gastos de carácter limitativo.

El criterio económico ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los corrientes, los de capital y los de operaciones financieras. Las estimaciones recogidas en los ingresos se agrupan en distintos niveles, siendo los capítulos la categoría superior, numerados del 1 al 9. Los capítulos se desglosarán en artículos, y estos a su vez en conceptos, que podrán dividirse en subconceptos. En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros ingresos; transferencias corrientes; e ingresos patrimoniales, correspondiendo a los capítulos 1 a 5. En los ingresos de capital se distinguirán: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital, capítulos 6 y 7. En las operaciones financieras se distinguirán: activos financieros y pasivos financieros, capítulos 8 y 9.

Porcentualmente, en el presupuesto de ingresos, el capítulo 1 supone casi el 70% del ingreso público, el capítulo 2, por su parte casi el 15%. Seguidos muy de lejos se encuentran las transferencias, tanto corrientes como de capital, que suman un 4,5% cada rúbrica. Con un carácter muy residual y por debajo del tres por ciento se encuentran el resto de los capítulos.

Los ingresos públicos totales consolidados en 2023 representaron un 42,8% del PIB, de los cuales los ingresos fiscales (suma de impuestos y cotizaciones sociales) supusieron un 37,7% del PIB.

3. El Sistema Fiscal Español

Se puede definir el sistema tributario español como «el conjunto sistematizado y coherente de tributos (tasas, contribuciones especiales e impuestos estatales, autonómicos y locales) exigidos por los poderes públicos con arreglo a unos principios constitucionales, para así alcanzar un nivel suficiente de ingresos con los que satisfacer las necesidades públicas; de modo que cada uno de aquellos tributos, al constituir una pieza integrante de un todo mucho más amplio, constituyen un instrumento esencial al servicio de unos fines concretos de política económica (desarrollo económico, estabilidad...) y de justicia (redistribución de la renta y de la riqueza, entre otros) en el reparto de las cargas comunes».

La estructura del sistema tributario español puede abordarse desde distintas perspectivas (competencial, subjetiva, etc.). En la exposición que aquí se hace se tratará la perspectiva competencial distinguiéndose tres subsistemas: el estatal, el autonómico y el local; no obstante, de acuerdo con el artículo 133, toda fuente originaria del derecho tributario le corresponde al subsistema estatal.

1. Subsistema Estatal

- a. Imposición directa
 - i. IRPF
 - ii. Impuesto de Sociedades
 - iii. Impuesto de la Renta para No Residentes
 - iv. Impuesto sobre el patrimonio (cedido)
 - v. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (cedido)
 - b. Imposición indirecta
 - i. IVA
 - ii. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (cedido)
 - iii. Impuestos Especiales
2. Subsistema autonómico. El subsistema autonómico bebe de la pluralidad normativa de las Comunidades Autónomas, estableciendo sus propios impuestos en la medida en que el marco general debe ser fijado en el Sistema de Financiación Autonómica. Dentro de este marco se recogen dos tipos de cesiones estatales: en la producción normativa y en la gestión.
- a. En la producción normativa
 - i. Hidrocarburos
 - ii. Patrimonio
 - iii. Matriculación
 - iv. Sucesiones y Donaciones
 - v. ITP y AJD
 - vi. Tasas y juego
 - b. En la gestión
 - i. Patrimonio
 - ii. Sucesiones y Donaciones
 - iii. ITP y AJD
 - iv. Tasas y juego
3. Subsistema local. Existen dos grandes grupos de tributos que las leyes otorgan a las Entidades Locales: los tributos obligatorios y los potestativos.
- a. Obligatorios
 - i. Impuesto sobre Bienes Inmuebles
 - ii. Impuesto sobre Actividades Económicas
 - iii. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
 - b. Potestativos
 - i. Impuesto sobre Gastos Suntuarios
 - ii. el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
 - iii. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

4. Papel de la Seguridad Social en el sistema fiscal

Los ingresos de la Seguridad Social para el año 2023 ascienden a 204.201,85 millones de euros, lo que supone un 12,91% del PIB. El ingreso público presupuestado en 2023 (excluido el capítulo 9) fue del 37,7% del PIB por lo que la seguridad social es, aproximadamente, una tercera parte de los ingresos totales. Esto pone de manifiesto la importancia de la principal fuente de financiación de la Seguridad Social que son las cotizaciones sociales.

Como se ha señalado, la principal fuente de financiación de la Seguridad Social son las cotizaciones sociales que suponen un 74,4% del ingreso total del presupuesto de la SS. La siguiente partida de ingreso, que son las transferencias corrientes, se sitúan en el 19,09% del ingreso. Dentro de esta partida hay que destacar todas las aportaciones del Estado que se destinan a financiar la asistencia sanitaria prestada por INGESA e ISM, los complementos a mínimos, las prestaciones familiares, las pensiones no contributivas, los subsidios económicos para personas con discapacidad, las jubilaciones anticipadas, el síndrome tóxico o los servicios sociales del IMSERSO e ISM, entre otras partidas.

Dentro del Sistema Tributario estatal, las cotizaciones sociales suponen casi la mitad del ingreso por el capítulo 1 y 2 de los Presupuestos Generales del Estado, imposición directa e indirecta. Sin embargo, al tener las cotizaciones un carácter finalista estas no se integran en el conjunto de ingresos del Estado para satisfacer las necesidades generales sino específicamente para hacer frente a las pensiones y prestaciones cuyos derechos genera el pago de cotizaciones sociales.

EJERCICIO 1

Economía

Tema 20. La seguridad social en España. Estructura, organización e influencia en la economía. El sistema de pensiones en España: problemas y posibles soluciones.

*Esta publicación no tiene carácter oficial, se trata de material didáctico cuyo objeto es servir de apoyo en la preparación de la oposición al Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social. Esta documentación es **orientativa y no es exclusiva ni única** para el correcto desarrollo de los temas. Tampoco vincula al órgano convocante ni al Tribunal actuante. Los errores o desactualizaciones que pudieran contenerse en la documentación no serán imputables a la SESSP, debiéndose atender en todo caso a la legislación vigente publicada en el Boletín Oficial del Estado.*

Aviso: La SESSP se reserva las acciones legales que pudieran corresponder por el uso lucrativo de esta información. Queda prohibido expresamente la comercialización o venta del presente material.

Edición Enero 2025

1. La Seguridad Social en España

En base al artículo 41 de la Constitución española, se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

A esta protección acceden todos los ciudadanos, en idénticas condiciones, con independencia de que hayan contribuido o no al Sistema de la Seguridad Social, y se completa, por una parte, con el sistema de prestaciones económicas en el que, se integra la modalidad contributiva, en la que se ofrecen rentas de sustitución de los salarios percibidos en activo (proporcionalidad entre salario-cotización y prestación) y, por otra, con la modalidad no contributiva, dirigida a proporcionar rentas de compensación de las necesidades básicas en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, no acceden a la esfera contributiva. A estos dos niveles de carácter público y obligatorio hay que añadir un tercer nivel complementario de carácter libre, constituido principalmente por las Entidades de Previsión Social y los Fondos de Pensiones.

2. Estructura

Nivel básico de protección. El nivel básico o no contributivo comenzó a configurarse a partir de la década de los ochenta, en la que el Estado inicia una lenta reforma progresiva del Sistema de la Seguridad Social.

Están incluidas en el campo de aplicación del sistema no contributivo todas aquellas personas que, por cualquier causa, no hubieran cotizado nunca o lo suficiente para poder causar derecho a sus prestaciones, y que no dispusieran de recursos suficientes para mantener un mínimo nivel de vida.

En cuanto a prestaciones se encuentran las siguientes:

1. Sanitarias y farmacéuticas
2. Pensiones.
 - a. Vejez
 - b. Invalidez
3. Subsidio especial por maternidad
4. Protección familiar. Entre ellas se recogen la asignación económica por hijo o menor acogido; prestación por nacimiento o adopción; prestación por parto o adopción múltiples.
5. Ingreso Mínimo Vital.
6. Desempleo, en su modalidad no contributiva.

Nivel profesional o contributivo

Al nivel contributivo podrán acceder todas las personas que hayan cotizado, según los requisitos, a los distintos Regímenes de la Seguridad Social. Las sanitarias, salvo algunas diferencias, son similares al espectro no contributivo.

Entre sus prestaciones se encuentran las siguientes:

1. Incapacidad

- a. Temporal
- b. Permanente
- 2. Jubilación
- 3. Muerte y supervivencia
 - a. Auxilio de defunción
 - b. Viudedad
 - c. de Orfandad
 - d. En favor de familiares
- 4. Desempleo

3. Organización

La Seguridad Social desarrolla sus funciones de protección social a través de los siguientes entes:

Entidades Gestoras

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) Es el organismo responsable de la concesión y del cálculo de todas las prestaciones en metálico previstas en todos los regímenes (a excepción de las del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, las pensiones no contributivas de vejez e invalidez y las prestaciones por desempleo) y las prestaciones familiares en todos los regímenes (incluido el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar).

El Instituto Social de la Marina (ISM) Desarrolla las siguientes funciones: La gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar. En colaboración con la Tesorería General, la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, recaudación y control de cotizaciones. La asistencia sanitaria de los trabajadores del mar y sus beneficiarios dentro del territorio nacional. La asistencia sanitaria de los trabajadores del mar a bordo y en el extranjero, utilizando sus propios medios o acordando la evacuación y repatriación de trabajadores enfermos o accidentados.

Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) La prestación de asistencia sanitaria se gestiona mediante los Servicios Sanitarios dependientes de las Comunidades Autónomas. No obstante, el INGESA administra y proporciona asistencia sanitaria en las ciudades de Ceuta y Melilla. No depende del Ministerio de Inclusión.

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) Junto con las correspondientes Comunidades Autónomas, gestiona las pensiones de la modalidad no contributiva, las prestaciones destinadas a personas mayores y discapacitadas y los servicios sociales. También gestiona los programas de atención a personas en situación de dependencia. No depende del Ministerio de Inclusión.

Servicios Comunes

La Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) Es responsable de la inscripción de las empresas, de la afiliación de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, y de la verificación de su situación de «alta» como contribuyentes activos, del cobro de las cotizaciones, así como del pago de todas las prestaciones. También gestiona el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Gerencia de Informática La Gerencia de Informática de la Seguridad Social es un servicio común para la gestión y administración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de Seguridad Social, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y adscrita a la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, con rango de Subdirección General.

Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social Es un Servicio Común de la Seguridad Social y nivel orgánico de subdirección general, le corresponde el ejercicio de las funciones y competencias relativas al asesoramiento jurídico, así como a la representación y defensa en juicio, de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en los términos previstos en el Reglamento del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 947/2001, de 3 de agosto.

Otro pilar del sistema de Seguridad Social son las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y las empresas colaboradoras, las cuales se pueden arrojar el cumplimiento de ciertas prestaciones del sistema. En el caso de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales son asociaciones empresariales sin ánimo de lucro que colaboran en la gestión de la SS, en concreto en la gestión de las prestaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes y profesionales, las prestaciones de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y la prestación de cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

4. Influencia en la economía

La Seguridad Social, por el volumen de ingreso y gasto que aporta a la economía tiene una importancia crucial dentro de la dinamización económica. Esta se expresa en distintos aspectos.

Por un lado, por la vía del ingreso, las cotizaciones actúan como un medidor de la actividad económica al ir vinculadas al empleo. Además las decisiones de política pueden contribuir a enfriar o dinamizar la economía tomando en cuenta las bonificaciones y reducciones sobre las cuotas.

Por la vía del gasto, la Seguridad Social tiene un amplio abanico de políticas de sustitución de rentas que permite a los trabajadores mantener un determinado nivel de gasto, actuando como escudo frente a las crisis. Además, si se incluye la prestación por desempleo, su marcado carácter anticíclico ayuda a mitigar las depresiones económicas y a corregir los sobrecalentamientos. Sin embargo, como contrapartida, su exposición financiera es tanto mayor cuanto más acusadas sean las volatilidades económicas.

De acuerdo con el INE en 2024 había un total de 19.310.776 hogares. La renta neta media de dichos hogares fue de 34.821€ por hogar para el conjunto del Estado. En transferencias corrientes, el Sistema de la Seguridad Social gastó 194.380,97 millones de euros, lo que se traduce en un gasto medio por hogar de 10.065€, aproximadamente una tercera parte de la renta neta media de los hogares se corresponde con transferencias corrientes de la Seguridad Social.

5. El sistema de pensiones en España: problemas y posibles soluciones

El Sistema de pensiones en España se basa en un sistema de reparto. Esto quiere decir que los cotizantes actuales sufragan mediante sus cotizaciones las pensiones presentes. Actualmente la tasa de dependencia entendida como el ratio entre las personas mayores de 65 y las que van entre los 20 y los 64 años es del 33,57% si bien se espera que este ratio aumente hasta el 58% en 2050.

Esto plantea el principal reto del sistema de pensiones en el futuro. El crecimiento demográfico español está supeditado a una entrada masiva de personas jóvenes para mantener baja la tasa de dependencia, de lo contrario cada vez se requerirá más cotización presente para financiar las crecientes pensiones presentes por naturaleza del envejecimiento de la población.

Otro de los problemas es el estancamiento de la productividad que, en largo plazo, lleva sin superar el 2% desde las crisis de los años 80 del pasado siglo, lo cuál en última instancia lastra el crecimiento de los salarios y, por tanto, del aporte de las cotizaciones sociales sobre la pensión media.

En suma, el sistema se enfrenta a dos problemas importantes, por un lado y debido a cuestiones demográficas el monto total de pensiones va a ir creciendo a la par que mengua el número de cotizantes y, por otro lado, los crecimientos de la masa salarial no parecen suficientes para salvar el menor número de cotizantes a través de mayores cotizaciones.

Como soluciones se han planteado muchas desde muchos foros distintos y con distintas intencionalidades políticas o con distinto foco sobre los aspectos críticos del sistema de pensiones.

Podemos clasificar las soluciones sobre si estas se dirigen específicamente al sistema de pensiones y por tanto a sus parámetros o si son medidas de un calado más amplio. Así, se pueden sintetizar en 4 grandes grupos: Modificación de las cotizaciones y/o su origen, modificación de la edad de jubilación, modificación del cómputo de la pensión, reformas estructurales.

Las propuestas de modificación de las cotizaciones y el origen de las mismas es una de las medidas que más se plantean tanto a corto como a medio plazo. Estas consistirían bien en la elevación del tipo, en la eliminación del tope en la base, aumento de cotizaciones del RETA o asunción por parte del Estado de ciertos conceptos que se financian con cotizaciones, como la prestación por desempleo. En este sentido ya se ha caminado hacia un mayor destope de las bases máximas, un cambio en el sistema de cotización del RETA que lo acerque al Régimen General y la asunción por parte del Estado de los denominados gastos impropios del sistema de pensiones.

Aunque la elevación de la edad de jubilación supuso una reacción social importante, hay propuestas de reforma que plantean indexar la edad de jubilación a la esperanza de vida a través de algún tipo de ajuste automático. Igualmente, se plantea acercar la edad real de jubilación a la legal.

En este grupo se encuentran las reformas que plantean un alargamiento de la carrera de cotización considerada para el cómputo de la pensión, modificaciones paramétricas en el cómputo de la pensión (indexados, por ejemplo, al PIB o a los ingresos del Estado).

Por último, dentro de las reformas de corte estructural encontramos medidas que afectan tanto al sistema en sí de reparto -a través de la propuesta de traslación hacia un sistema de capitalización en lugar de uno de reparto, como es el de las cuentas nocionales- como a medidas que trascienden del ámbito de la Seguridad Social pero que influyen en el nivel de ingresos como puede ser un aumento de la masa salarial o la orientación económica hacia sectores de mayor valor añadido así como una política más favorable a la inmigración o medidas que busquen un incremento elevado de la tasa de fecundidad para lograr que se ensanche la base de cotizantes.

Todas las medidas conllevan cargas para algunos sectores de la población -unas más focalizadas en las pensiones presentes, otras en las futuras y otras en las condiciones de trabajo o el reparto del excedente social- por lo que, en general, estas medidas suelen ser consensuadas entre los partidos políticos mayoritarios y patronal y sindicatos.

Actualmente se ha puesto en marcha el Mecanismo de Equidad Intergeneracional que pretende dotar de fondos a la Seguridad Social para poder hacer frente a la jubilación de las cohortes del baby boom dado que, según las proyecciones, el sistema se verá tensionado en ese momento, suavizándose la tensión a partir de 2050.