

**Adaptación de Clasificaciones
Internacionales a la Realidad
Nacional:
Clasificación Nacional de
Actividades Económicas 2025
(CNAE-2025)**

Proyecto Técnico

S.G. de Metodología y Diseño de Muestras

20 de noviembre 2025

Índice

	Página
1. Identificación de la operación.	4
2. Origen de la demanda y justificación de su necesidad.	5
3. Objetivos del proyecto	6
4. Clase de operación	7
5. Características del proyecto.....	7
6. Plan de difusión y periodicidad	12
7. Calendario de implantación.....	12

1. Identificación de la operación

- Código y denominación PEN de la operación estadística dictaminada positivamente por el Consejo Superior de Estadística:
 - 8982 según PEN 2021-2024.
 - 30714 según Inventario de Operaciones Estadísticas (IOE).
 - Denominación: Adaptación de Clasificaciones Internacionales a la Realidad Nacional.
- Unidad responsable de la operación:
 - Subdirección General de Metodología y Diseño de Muestras (INE)
- Organismos/Unidades colaboradores, si es el caso:
 - Resto de unidades del Instituto Nacional de Estadística (INE)
 - Organismos del Sistema Estadístico Nacional
- Antecedentes de la operación:
 - Operación ya dictaminada con anterioridad (para múltiples clasificaciones).
- Fecha del último dictamen del Consejo Superior de Estadística:
 - 18/02/2016 (sobre CNED-F); 14/02/2007 (sobre CNAE-2009).
- Solicitud de dictamen al Consejo Superior de Estadística para la revisión de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025):

La operación "Adaptación de Clasificaciones Internacionales a la Realidad Nacional" es una operación de normalización y metodología que tiene como objetivo la adaptación de las nuevas versiones que se realicen de las clasificaciones internacionales, principalmente de la Unión Europea, a la realidad nacional. Algunas de estas clasificaciones internacionales son la Clasificación Europea de Actividades Económicas (NACE), la Clasificación de Productos por Actividad (CPA), la Clasificación de Ocupaciones (ISCO) y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CNED).

En este punto, la vigente Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE-2009) debe actualizarse para adaptarse a la nueva estructura de la Clasificación Europea de Actividades Económicas, NACE Rev.2.1, aprobada el 10 de octubre de 2022 por el Reglamento Delegado (EU) 2023/137 de la Comisión, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2 (NACE Rev.2) y la relación que deben tener las versiones nacionales con esta clasificación.

En el Artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1893/2006 se establece que "*Las estadísticas presentadas de acuerdo con las actividades económicas de los Estados miembros deberán elaborarse utilizando la NACE Rev. 2 o una nomenclatura nacional derivada de ella*".

Corresponde al INE, según lo expuesto en el artículo 26 de la Ley de la Función Estadística Pública, la elaboración, mantenimiento y actualización del sistema nacional de clasificaciones estadísticas.

Complementariamente, dado el extenso uso de la CNAE por las administraciones públicas tanto en el ámbito estadístico como en otros más generales (cotizaciones laborales, tributación.....), así como por organizaciones de diversa naturaleza (universidades, centros de investigación, empresas, fundaciones, sindicatos.....), es muy conveniente dotar al proceso de revisión de carácter de operación estadística y disponer de un dictamen favorable por parte del Consejo Superior de Estadística, órgano colegiado de la Administración Estadística del Estado que aglutina y representa tanto a productores como a usuarios de las estadísticas oficiales. El dictamen positivo es acordado por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Superior de Estadística (CSE) en su reunión de 9 de abril de 2024.

- Solicitud de autorización a la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat):

En términos del mencionado Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, el mismo artículo 4 establece que “los Estados miembros remitirán a la Comisión, para su aprobación previa a la publicación, los proyectos de documento que definan o modifiquen sus nomenclaturas nacionales”. En cumplimiento de esta norma, el INE solicitó la aprobación de Eurostat en noviembre de 2023, siendo esta recibida en febrero de 2024.

2. Origen de la demanda y justificación de su necesidad

Las clasificaciones estadísticas deben ser actualizadas o revisadas con el paso del tiempo, principalmente porque las estructuras económicas y sociales cambian y las clasificaciones se quedan obsoletas. El intervalo entre dos revisiones debe guardar un equilibrio entre la necesidad de mantener unas series históricas suficientemente largas y la de reflejar la realidad económica del momento. La primera consideración invita a revisiones en periodos largos, mientras que la segunda obliga a revisiones en periodos cortos.

La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) es una de las clasificaciones estadísticas más relevantes, por su uso transversal en la producción de estadísticas económicas y sociales, y por su completa cobertura de la economía.

La comparabilidad internacional de las estadísticas producidas según la CNAE está garantizada por el hecho de formar parte de un sistema internacional integrado de clasificaciones económicas de actividades y productos, cuya referencia a nivel europeo es la Nomenclatura Estadística de Actividades Económicas (NACE) y a nivel mundial, la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU).

En 2019, Eurostat y la División de Estadística de Naciones Unidas (UNSD, por sus siglas en inglés) comenzaron a abordar de forma coordinada la revisión de las versiones actualmente vigentes de la NACE (NACE Rev.2) y de la CIIU (CIIU Rev.4) respectivamente, para seguir garantizando la relevancia de ambas clasificaciones

en su finalidad de reflejar de la forma más adecuada posible la realidad económica actual.

Este proceso culminó con la aprobación por parte de la Comisión Europea de una nueva estructura de la NACE (NACE Rev.2.1) en octubre de 2022¹ y de la aprobación de la CIIU (CIIU Rev.5) en la 54ª sesión de la Comisión Estadística de Naciones Unidas (UNSC, por sus siglas en inglés) en marzo de 2023².

Como en versiones anteriores de la NACE, la Comisión Europea tiene previsto que los Estados miembros elaboren versiones nacionales de la NACE Rev.2.1. La CNAE-2025 supone la adaptación española de esta clasificación.

Por todo lo expuesto anteriormente, se ha hecho necesario poner en marcha un proceso de actualización de la CNAE-2009 que preserve la compatibilidad con la nueva versión de la clasificación europea, NACE Rev.2.1 de forma que quede garantizada la comparabilidad de las estadísticas que con ellas se elaboren.

3. Objetivos del proyecto

El proyecto de revisión de la CNAE-2009 persigue un doble objetivo:

- a) Mantener la relevancia de la clasificación. Transcurridos más de 10 años desde su aprobación a través del Real Decreto 475/2007, de 13 de abril, la clasificación presenta algunas carencias en su capacidad para reflejar de la realidad económica actual y su revisión es necesaria con el objeto de reflejar los cambios estructurales que ha experimentado la economía, y en especial el desarrollo tecnológico que se ha producido desde esta última revisión de la clasificación.
- b) Mantener la compatibilidad y comparabilidad de la clasificación nacional con el resto del sistema internacional de clasificaciones de actividades económicas. A lo largo de los últimos cuatro años, las clasificaciones de referencia de la CNAE-2009 tanto a nivel europeo (NACE Rev.2) como a nivel mundial (CIIU Rev.4), han experimentado un proceso de revisión para preservar su relevancia que ha dado como resultado nuevas estructuras de ambas clasificaciones. Existe, por tanto, la necesidad de llevar a cabo una adaptación de la CNAE-2009 a estas nuevas estructuras de las clasificaciones internacionales que garantice la compatibilidad con las mismas.

Como resultado del proyecto se ha obtenido una nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas actualizada, denominada en lo sucesivo CNAE-2025.

Esta clasificación supone un impulso en los esfuerzos por modernizar la producción de las estadísticas nacionales al adecuarse a la realidad actual, y permite que las empresas, las entidades financieras, los gobiernos y los demás operadores del mercado dispongan de datos fiables y comparables.

¹ Reglamento Delegado (UE) 2023/137 de la Comisión de 10 de octubre de 2022 que modifica el Reglamento (CE) nº 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2.

² https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session_53/documents/2022-41-FinalReport-E.pdf . En esta sesión se aprueba la estructura a 3 dígitos.

4. Clase de operación

Se trata de una operación de infraestructura y metodología estadística.

Una clasificación estadística es un conjunto organizado jerárquicamente de categorías mutuamente exclusivas y conjuntamente exhaustivas que comparten las mismas o similares características, empleado para agrupar significativamente unidades de una población de interés. Se trata de un instrumento básico en la producción estadística debido a que asegura la coordinación entre la codificación y la categorización de la información en el proceso de recogida, producción, difusión y análisis de los datos estadísticos.

Las clasificaciones de actividades económicas están diseñadas para categorizar las unidades productivas e institucionales de acuerdo con las actividades económicas que desempeñan, con el objeto de preparar las estadísticas de los fenómenos derivados de la participación de tales unidades en el proceso económico.

Además, las clasificaciones constituyen un lenguaje común que permite analizar la realidad económica y social de un país garantizando su adecuada comparabilidad en el contexto internacional.

5. Características del proyecto

El proyecto de revisión de la CNAE-2009 está íntimamente ligado al proceso de revisión de la NACE Rev.2 que Eurostat ha llevado a cabo en los últimos cinco años y, por ende, al de la CIIU Rev.4 puesta en marcha por la UNSD.

El INE ha participado activamente en esta revisión a través del Grupo de Trabajo de Estándares (SWG, por sus siglas en inglés) del Sistema Estadístico Europeo, coordinando las respuestas y propuestas del Sistema Estadístico Nacional a las diferentes consultas planteadas desde Eurostat.

En el apartado 5.1 se resumen los principales hitos del proceso de elaboración de la nueva NACE Rev.2.1.

5.1 ANTECEDENTES: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN EUROPEA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (NACE REV.2.1)

En la reunión del SWG del Sistema Estadístico Europeo, celebrada los días 2 y 3 de julio de 2018, el grupo de expertos sobre estándares y clasificaciones de datos y metadatos apoya la puesta en marcha de la actualización de la versión actual de NACE y acuerda crear una *task force* presidida por Eurostat para abordar la posible actualización/revisión de la clasificación NACE (TF-NACE).

El INE no ha formado parte de la TF-NACE, pero ha participado a lo largo de todo el proceso de revisión de la NACE en las diferentes consultas que Eurostat ha lanzado solicitando opinión y revisión, a través del SWG.

En la revisión de la NACE, además de Eurostat y los diferentes Estados Miembros, han estado involucradas las Federaciones Europeas de Industrias y Direcciones Generales de la Comisión Europea.

Para mayor transparencia y comodidad en el intercambio de información y almacenamiento de la documentación, se habilitó un sitio web en la página de la Comisión Europea.

Tras la aprobación por el Comité del Sistema Estadístico Europeo (ESSC) del inicio del proceso de revisión de la clasificación, entre junio y septiembre de 2019, la TF-NACE lanza una primera consulta a los países del Sistema Estadístico Europeo para recopilar todas las carencias y necesidades de cambio en la clasificación de actividades identificadas por cada uno de ellos.

En esta consulta se reciben más de 1.700 propuestas a considerar, que finalmente se redujeron a 1.400, tras la agrupación de las que eran similares.

España aporta a esta consulta 15 propuestas (6 con cambios estructurales y 9 en relación con las notas explicativas) recopiladas a través de una consulta que se lanza a los usuarios estadísticos especializados nacionales de la clasificación, a través de los órganos estadísticos colegiados (CIME, CITE y CSE) e internamente a las diferentes unidades del INE.

La TF-NACE organiza el total de las diferentes propuestas recibidas distinguiendo entre cambios mayores o estructurales (nueva desagregación, reestructuración, cambio de contenido, agregación); cambios menores (cambio de título, notas explicativas y clarificación de fronteras) y otros cambios.

Los cambios estructurales representan prácticamente la mitad de las propuestas, poniendo de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una revisión más en profundidad de la estructura de la NACE.

El método de trabajo acordado es el siguiente: la TF-NACE aborda en primer lugar todas las propuestas que pueden suponer un cambio estructural en la clasificación, agrupadas por divisiones. Las conclusiones y decisiones adoptadas por la TF-NACE se presentan al SWG para su aprobación. También se debaten en el seno del SWG aquellas propuestas en las que la TF-NACE no ha consensuado una decisión, con el fin de tomar una posición por mayoría. Con este mismo fin, se crea un foro en el que debatir las cuestiones sobre las que, tras la consulta al SWG, tampoco es posible consensuar una decisión.

Además de las propuestas de cambio presentadas por los distintos Estados Miembros, la TF-NACE también discute en profundidad y de manera simultánea algunos temas más generales como los servicios de intermediación, las plataformas digitales, la economía circular y las Fintech.

Una vez concluido el análisis de todas las propuestas, excepto aquellas que afectan a las notas explicativas, se elabora un borrador de estructura de la NACE³ que se somete a consulta a través de un cuestionario electrónico elaborado por Eurostat.

³ Este primer borrador de estructura estaba aún condicionado a la posterior aprobación de la estructura de la CIU a nivel de sección y división (1 y 2 dígitos), en los que ambas clasificaciones deben coincidir.

En este cuestionario se solicita a los Estados Miembros que proporcionen una respuesta coordinada a nivel nacional dando su conformidad a la estructura de la NACE presentada o, en su caso, exponiendo los puntos de la clasificación con los que no se está de acuerdo.

Una vez aprobada la estructura de la CIIU (previa consulta global), el 15 de marzo de 2022, se lanza la consulta global de la NACE a través del SWG, con fecha límite de respuesta el 10 de abril de 2022.

La nueva estructura es aprobada por mayoría de los Estados Miembros y se presenta al ESSC para su aprobación. La nueva NACE Rev.2.1 se aprueba en la reunión del ESSC de los días 19 y 20 de mayo de 2022.

El 10 de octubre de 2022, la Comisión Europea adopta el Acto delegado de la NACE Rev. 2.1.

Una vez aprobada la estructura, la TF-NACE aborda los trabajos de elaboración de las notas explicativas y las tablas de correspondencia entre la NACE Rev.2 y la NACE Rev.2.1, que se dan por finalizados el 4 de agosto de 2023.

Respecto a las acciones que se han realizado desde el INE en el proceso de revisión de la NACE, cabe señalar su participación en las reuniones del SWG, el análisis de las distintas decisiones y propuestas abiertas y la consulta a las partes interesadas; la coordinación de la respuesta nacional a las distintas consultas tanto de Eurostat en relación con la NACE como de la UNSD en relación con la CIIU; la traducción de la estructura, el Reglamento Delegado y las notas explicativas al castellano.

Con el fin de compartir con los usuarios los contenidos relevantes referidos a la revisión de la NACE, así como el estado de las propuestas y sus conclusiones, las consultas sobre determinados temas y las consultas globales tanto de la NACE como de la CIIU, se crea un espacio en la plataforma NextCloud.

Esta plataforma está abierta a las distintas unidades del INE, Ministerios, Institutos de Estadística de las distintas Comunidades Autónomas y cualquier organismo y usuario de las estadísticas oficiales que pudiera estar interesado.

Al mismo tiempo se crea el buzón revisión.nace.cnae@ine.es como canal de comunicación entre los distintos usuarios y la S.G de Metodología y Diseño de Muestras (coordinador del proceso de revisión). Este buzón es el canal de comunicación que se ha establecido con los distintos usuarios para la transmisión de sus propuestas para la revisión de la NACE y sus aportaciones a los distintos temas planteados.

5.2 PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CNAE-2025)

Uno de los objetivos perseguidos en la elaboración de la CNAE-2025 desde un principio ha sido conseguir que las desviaciones de su estructura con respecto a la de la NACE Rev. 2.1 siguieran siendo mínimas, y siempre a nivel de clase tal y como actualmente ocurre entre la CNAE-2009 y la NACE Rev.2.

La motivación principal es asegurar la comparabilidad de ambas clasificaciones y evitar problemas de compatibilidad, así como facilitar el trabajo de próximas revisiones de la clasificación de actividades, que se espera que sean más frecuentes que hasta ahora.

Siguiendo esta máxima, en septiembre de 2022 se elabora un primer borrador de estructura de la CNAE-2025 sobre el que se solicita opinión a todos los usuarios estadísticos nacionales especializados.

Para ello, el 23 de septiembre se lanza una consulta a través de un cuestionario online (con fecha límite de respuesta el 15 de noviembre de 2022) que se hace llegar a las unidades del INE y a los principales usuarios de la clasificación a través de la Secretaría de los distintos órganos colegiados (CIME, CITE, CSE).

Para poder analizar las propuestas de cambio de la CNAE y tomar una decisión argumentada sobre su inclusión o no en la nueva versión de la clasificación, se establece un conjunto de criterios que debe cumplir cada propuesta para que pueda ser tomada en cuenta su posible inclusión en la nueva estructura. Entre estos criterios se ha considerado el volumen de negocio, el número de empresas que ejercen la actividad, la viabilidad de ser medida, mantenimiento de su compatibilidad con la NACE para que sigan siendo comparables, así como la preservación de la actual alineación existente entre la CNAE-2009 y la NACE Rev.2, que son idénticas hasta el nivel de grupo (3 dígitos) y que difieren en un conjunto reducido de clases (4 dígitos). En concreto, en la CNAE-2009 solo 14 clases de la NACE Rev. 2 dieron lugar a nuevas clases de la CNAE-2009 más desagregadas.

Además, para no perder la comparabilidad entre ambas clasificaciones, el único método posible para introducir nuevas clases fue el desglose de clases NACE en varias clases CNAE.

Tras el análisis y valoración de las aportaciones recibidas, en marzo de 2023 se presenta la estructura definitiva⁴ de la clasificación y se abre un proceso de consulta pública a finales de marzo de 2023 (con fecha límite de respuesta el 30 de abril de 2023).

La estructura definitiva⁵ de la CNAE-2025 es aprobada por el Consejo de Dirección del INE el 7 de septiembre de 2023 tras concluir la primera fase de revisión de las notas explicativas de la NACE Rev.2.1, disponiendo así del conocimiento detallada del contenido de cada clase.

El INE presentó el proyecto de la operación estadística Adaptación de Clasificaciones Internacionales a la Realidad Nacional en relación con la revisión de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025) en la reunión de la Comisión Permanente del CSE de día 20 de octubre de 2023, cuyo dictamen positivo fue emitido en abril de 2024.

En paralelo, el 30 de noviembre de 2023 se envía a Eurostat la estructura de la CNAE-2025 para su revisión y aprobación. El 15 de febrero de 2024 Eurostat

⁴ Aunque en principio se trata de una estructura definitiva, estaba a la espera de que se finalice el trabajo de revisión de las notas explicativas de la NACE Rev.2.1.

⁵ A falta del visto bueno por parte de Eurostat.

aprueba la estructura de la CNAE-2025 tras incluir en la misma una pequeña modificación del título de una clase.

Con el visto bueno de Eurostat y el dictamen positivo del CSE, se comienzan los trámites para su publicación como Real Decreto y las labores de traducción de las notas explicativas de la NACE Rev2.1.

5.3 ESTRUCTURA DE LA CNAE-2025

La clasificación se estructura en cuatro niveles⁶:

- a) un primer nivel consistente en rúbricas identificadas mediante un código alfabético (secciones);
- b) un segundo nivel consistente en rúbricas identificadas mediante un código numérico de dos cifras (divisiones);
- c) un tercer nivel consistente en rúbricas identificadas mediante un código numérico de tres cifras (grupos);
- d) un cuarto nivel consistente en rúbricas identificadas mediante un código numérico de cuatro cifras (clases).

A nivel de sección y división apenas hay variaciones en el número de categorías, produciéndose un aumento a nivel de grupo y clase.

De modo resumido e ilustrativo, como novedades a destacar en la nueva estructura revisada de la clasificación se mencionan los siguientes:

- División de la sección J en dos nuevas secciones, J y K, con lo que el resto de las secciones a partir de ella se desplaza en una letra: la K pasa a ser la L, etc. La CNAE-2025 pasa a tener 22 secciones, frente a las 21 de la CNAE-2009.
- Eliminación de la división 45 relativa a la venta y reparación de vehículos de motor, e inclusión de estas actividades en las divisiones 46, 47 y 95, según se trate de venta al por mayor, al por menor o reparación y mantenimiento, respectivamente.
- Reestructuración de las divisiones 38, 62, 63, 90, 91 y 96, con reubicaciones y generaciones de nuevas clases.
- Creación de clases o grupos separados para las actividades de los servicios de intermediación dentro de las mismas divisiones en las que se encuentra la actividad que intermedian.

5.4 TABLAS DE CORRESPONDENCIA Y NOTAS EXPLICATIVAS

Si bien el núcleo de las clasificaciones estadísticas está constituido por su estructura, se complementa con las tablas de correspondencia tanto entre las versiones nacionales vigente y nueva (CNAE-2009 y CNAE-2025) como entre las versiones europea y nacional (NACE Rev.2.1 y CNAE-2025).

⁶ No hay cambios con respecto a la CNAE-2009 en la organización de la estructura.

De igual manera, las notas explicativas acompañan la estructura proporcionando información detallada de las diversas rúbricas señalando los casos límite esclareciendo qué actividades se incluyen y cuáles se excluyen en cada caso.

6. Plan de difusión y periodicidad

6.1 PLAN DE DIFUSIÓN

A lo largo del cuarto trimestre de 2024 se publicará en la web del INE información relevante sobre la CNAE-2025 para que los usuarios de la clasificación puedan consultar los principales cambios que les afecten. Entre esta información se incluye: la estructura, una primera versión de las notas explicativas, tablas de correspondencias, una lista de preguntas frecuentes con sus correspondientes respuestas, un documento explicativo y las notas introductorias. También se podrá consultar la estructura y notas explicativas de la nueva clasificación a través de la aplicación de Gestión de Clasificaciones del INE (GESCLA).

A principios de 2025 se prevé que se ponga a disposición del público general, a través de la web del INE, la aplicación CodIA, un codificador desarrollado conjuntamente por la S.G. de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y la S.G. de Metodología y Diseño de Muestras. Este codificador se basa en tecnologías de *Machine Learning*. Su funcionalidad básica consistirá en proporcionar los códigos de la clasificación, tanto para la CNAE-2009 como para la CNAE-2025, correspondientes a una descripción de actividad económica proporcionada por el usuario mediante un texto libre.

6.2 PERIODICIDAD

En el futuro se considerará la revisión de esta clasificación a partir del calendario que se acuerde en la División de Estadística de Naciones Unidas y el Sistema Estadístico Europeo para la revisión de las clasificaciones ISIC Rev.5 y NACE Rev.2.1, respectivamente, pues la versión nacional debe ser reglamentariamente compatible con estas para garantizar la comparabilidad y coherencia internacional de las estadísticas.

7. Calendario de implantación

El calendario de implantación de la CNAE-2025 atiende a lo establecido para los distintos dominios estadísticos en el Reglamento (UE) 2023/137 que entró en vigor el 9 de febrero de 2023.

De acuerdo con el mismo, la nueva clasificación comenzará a aplicarse a la transmisión de datos de forma gradual (según el ámbito estadístico) desde el 1 de enero de 2025 hasta el 1 de enero de 2031. Para ello se toma como referencia el calendario de implantación de la NACE Rev.2.1 en las estadísticas europeas.