ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2016

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2016

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2016

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 734-2017

Colección Memorias
Número 24

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2017

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2017
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57
E-mail: publicaciones@ces.es
Información Internet: **www.ces.es**

ISBN: 978-84-8188-371-8
Depósito legal: M-19013-2017

Imprime: Cofás Artes Gráficas
C/ Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordoño)
28936, Móstoles (Madrid)

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2016

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 31 de mayo de 2017

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 61
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 61
1.1. Marco económico y geopolítico 61
1.2. Economía internacional 71
1.2.1. Economías avanzadas 72
1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo 74
1.2.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 76
1.3. Comercio mundial 80
2. UNIÓN EUROPEA 85
2.1. Situación económica y perspectivas 85
2.2. Políticas económicas 92
2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 109
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 119
3.1. Situación económica y perspectivas 120
3.2. Políticas y reformas 134
3.3. Sectores productivos 136
3.3.1. Sector primario 138
3.3.2. Industria 147
3.3.3. Energía 153
3.3.4. Construcción 157
3.3.5. Servicios 162
3.4. Sector financiero 170
3.5. Agregados de la demanda 184
3.5.1. Demanda interna 184
3.5.2. Sector exterior 191
3.6. Financiación de la economía 202
3.7. Distribución funcional de la renta 212

3.8. Inflación y precios 216
3.9. Sector público 225
3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2016 226
3.9.2. Medidas tributarias aprobadas en 2016 234
3.9.3. Estrategia fiscal a medio plazo 241
3.10. Economía regional 249

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 261
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 263
1.1. Contexto internacional 263
1.2. Mercado de trabajo 267
1.2.1. Evolución del mercado de trabajo español en el contexto europeo 267
1.2.2. Panorama del mercado de trabajo español en 2016 277
1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo 312
1.3. Política de empleo 324
1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea. Novedades y debates en las políticas activas en España 324
1.3.2. Gasto en política de empleo en España 347
1.3.3. Servicios y programas de políticas activas de empleo 355
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 376
2.1. Diálogo social 376
2.1.1. Unión Europea 376
2.1.2. España 389
2.2. El marco normativo de las relaciones laborales 401
2.3. Negociación colectiva 408
2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación 408
2.3.2. Contenidos de la negociación 420
2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución 437
2.4.1. Huelgas: principales características 437
2.4.2. Solución extrajudicial de los conflictos 442
2.5. Control administrativo y tutela judicial 457
2.5.1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 457
2.5.2. Actividad de la Jurisdicción social 461
2.6. Prevención de riesgos laborales 470
2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas 470
2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral 480

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL 489
INTRODUCCIÓN 491
1. EDUCACIÓN 494
1.1. Panorama de las enseñanzas no universitarias 502
1.2. Los desafíos de la enseñanza universitaria 513
2. VIVIENDA 521
2.1. Panorama de la vivienda en propiedad y en alquiler 521
2.1.1. La vivienda en propiedad 522
2.1.2. La vivienda en alquiler 525
2.1.3. La rehabilitación de la vivienda y de los edificios 528
2.2. La vivienda social: situación y políticas públicas 529
3. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 543
3.1. Balance de la situación medioambiental. Principales iniciativas 543
3.2. Políticas y programas relacionados con el cambio climático y la sostenibilidad 556
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 569
4.1. Evolución de las pautas de consumo 569
4.1.1. Las rentas 569
4.1.2. La riqueza 571
4.1.3. Los activos 572
4.1.4. Las deudas 574
4.2. El consumo en la sociedad digital 580
4.3. Protección de los consumidores y usuarios 587
5. PROTECCIÓN SOCIAL 591
5.1. Tendencias en protección social en el marco europeo 593
5.2. Iniciativas en el ámbito de la seguridad social 607
5.3. Financiación de la seguridad social 618
5.3.1. La ejecución presupuestaria del Sistema de la Seguridad Social en 2016 620
5.3.2. Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 629
5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios 631
5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2016 631
5.4.2. Otras prestaciones del sistema 652
5.5. La previsión social complementaria 658
5.6. Protección por desempleo 664
5.7. Protección de la salud y sistema sanitario 682
5.7.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios 683

5.7.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud 686
5.7.3. Gasto y financiación 696
5.8. Atención a la dependencia y servicios sociales 700

ÍNDICES 715
ÍNDICE DE CUADROS 717
ÍNDICE DE RECUADROS 721
ÍNDICE DE GRÁFICOS 723

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

En la Presentación de anteriores Memorias sobre la situación socioeconómica y laboral de España, se ha procurado resaltar los aspectos de su procedimiento de elaboración que ponen de relieve la combinación de trabajo técnico y consenso social que dan carácter y valor añadido a estas Memorias. Naturalmente estas características también deben resaltarse en el caso de esta Memoria correspondiente a 2016, aprobada por el Pleno del Consejo Económico y Social el pasado día 31 de mayo de 2017.

Por eso debe comenzarse por agradecer el trabajo de quienes dentro del Consejo Económico y Social han personalizado en mayor medida esta tarea de dar continuidad a los valores de la Memoria: al presidente de la Comisión de Trabajo, José María Goerlich; a los ponentes de cada capítulo, Joan Pujol, Jorge Aragón y Ana Matorras, por su labor de orientación y vertebración de las veintiuna reuniones en las que la Memoria se ha ido elaborando. Y, precisamente en el contexto de estas reuniones, el agradecimiento a los comparecientes que han contribuido a la información que permite la formación de los criterios del CES: Santiago Carbó-Valverde, José Luis Escrivá, Luis Planas, José Ignacio Torreblanca, Begoña Cueto, Francisco López Rupérez y Octavio Granado.

En esta ocasión me gustaría detenerme, más que en los procedimientos de elaboración de la Memoria, en las características de sus contenidos, que también ayudan a valorar la singularidad de este trabajo.

Me refiero, concretamente, a la amplitud de estos contenidos y al modo en el que estos se entrelazan para proporcionar una visión de conjunto, y debo decir que también una visión equilibrada de la situación socioeconómica y laboral de España.

Respecto de la amplitud de sus contenidos, baste con un repaso de su índice. En el capítulo I, Panorama Económico, se habla de economía internacional, de economías avanzadas y emergentes, de comercio mundial, de gobernanza económica internacional, en general, y la referida al desarrollo sostenible o la lucha contra el fraude fiscal transfronterizo. Se habla de la Unión Europea, de su situación económica y de su política económica, y también de los retos de su marco institucional. Y al tratar la economía española, se efectúa un análisis de su situación general y de la de sus diferentes sectores productivos, de la demanda interna y del sector exterior, de la distribución de la renta, de las cuentas de las Administraciones públicas, y también se efectúa un análisis en la perspectiva regional.

En el capítulo II se analiza la situación del empleo, se profundiza en las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo, y se hace un balance de las políticas de empleo. A continuación se analiza la situación del diálogo social y de los distintos elementos del sistema de relaciones laborales: negociación colectiva, conflictos laborales y sus sistemas de solución, actuación judicial y administrativa, en relación a este sistema de relaciones laborales, y se dedica un tratamiento específico a la siniestralidad laboral y a la prevención de riesgos laborales.

El capítulo III, dedicado a calidad de vida y cohesión social, analiza el sistema educativo en sus distintos niveles, la situación de la vivienda y las políticas que a ella se aplican, la situación medioambiental y las políticas relacionadas con el cambio climático, con una especial atención a la movilidad sostenible, la evolución de las pautas de consumo y la protección de los consumidores. Y más concretamente en el ámbito de la protección social, se analizan las prestaciones del sistema de Seguridad Social y sus beneficiarios, junto a su situación financiera, con un análisis específico del Sistema de atención a la dependencia y de los sistemas de asistencia social como las rentas mínimas de inserción. Y este mismo esquema de análisis paralelo de la efectividad de los sistemas de protección social y de su financiación se aplica al sistema sanitario.

Mi interés en subrayar esta amplitud de contenidos tiene naturalmente que ver con una puesta en valor de la Memoria del CES. Al margen de esa combinación de calidad técnica y consenso en su diagnóstico, que hemos subrayado anteriormente, quisiera ahora destacar lo que esta amplitud de contenidos de la Memoria del CES puede aportar en un panorama de gran abundancia de análisis socioeconómicos, en el que no es tan fácil encontrar una visión de conjunto como esta. Y esta visión no debe verse tanto como un esfuerzo de erudición, sino como la expresión de la convicción de que solo desde este tipo de análisis generales y horizontales puede comprenderse mejor nuestra realidad socioeconómica, y buscar fórmulas realistas y equilibradas para su mejora.

Más allá de este amplio listado de contenidos, vean cómo en algunos párrafos de la Memoria el análisis va abriendo paso al diagnóstico. Así, en el capítulo I se dice que «Ocho años después del inicio de la crisis, a la inestabilidad económica se sumaron en 2016 dos acontecimientos políticos que podrían cambiar el orden económico multilateral vigente de las últimas décadas: la victoria de los partidarios de la salida de Reino Unido de la Unión Europea en el Referéndum Británico y la elección de Trump como presidente de Estados Unidos... En un entorno de débil crecimiento, aumento de la desigualdad y recrudecimiento de las tensiones geopolíticas, en algunas economías avanzadas se están agudizando las presiones a favor de la adopción de políticas aislacionistas». En el capítulo II se dice que entre los factores que pueden incidir en la demanda y oferta de trabajo destaca «la creciente digitalización de la economía y el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, la digitalización es un proceso en desarrollo cuyas consecuencias sobre el empleo están aún por contrastar. Y que dependerán, no solo del curso de las transformaciones del propio proceso de digitalización,

sino también de factores institucionales (como las características de los mercados de trabajo, de las relaciones laborales o de los sistemas de protección social de cada país), así como de las políticas que se emprendan en cada uno de ellos, no pudiéndose establecer conclusiones deterministas al respecto». Y, finalmente, la conclusión con la que se cierra el capítulo III: «Aunque en 2016 la mejora económica y del empleo haya contribuido a aliviar la situación de muchos hogares, los años de la crisis han dejado profundas secuelas que requieren importantes compromisos de actuación. La continuidad de los objetivos de contención del gasto público impone la necesidad de sentar prioridades claras y reforzar la eficiencia en la gestión. Nos encontramos en un momento clave de inflexión en que es importante marcar un rumbo claro en la orientación de las políticas, partiendo de una evaluación del impacto de las intensas reformas implantadas en los años anteriores y acorde con el cambio de coyuntura».

No es tarea difícil identificar algunas palabras clave en estos textos: incertidumbre, débil crecimiento, desigualdad, tensiones geopolíticas, aislacionismo, digitalización, mejora económica y del empleo, secuelas de la crisis, momento de inflexión, evaluación... Y precisamente respecto de este último término resulta significativa la frecuencia con la que en la Memoria se ponen de relieve dificultades a la hora de evaluar determinados aspectos de la situación socioeconómica y, especialmente, el alcance real de las políticas públicas que tratan de corregir esta situación. Y, lo que resulta más preocupante aún, es que se detectan problemas de baja eficacia de las políticas y del gasto público, en temas tan críticos como la lucha contra el desempleo juvenil, la reinserción laboral de los desempleados o la formación profesional. Es llamativo, y por eso es preocupante, que respecto de problemas sobre cuya importancia existe un amplio consenso, tengamos vacíos de información, y lo es más todavía que las terapias, también comúnmente admitidas, no logran desplegar toda su efectividad. Podemos pensar que se abre un círculo vicioso en el que las carencias en la evaluación dificultan el diagnóstico correcto y podemos pensar también que los diagnósticos y las terapias no captan todas las dimensiones de estos problemas socioeconómicos.

Volvamos ahora al cierre del Resumen de la Memoria: «Para superar las secuelas de la crisis se requiere ahora construir los puentes necesarios que afiancen los cimientos de una recuperación duradera y favorecedora de la cohesión social». Parece evidente que lo que hemos comentado en torno a los problemas de conocimiento de la realidad socioeconómica y evaluación de las políticas que se aplican a ella, constituiría una parte significativa de estas tareas. En esta línea se mueve esta Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2016, que me honro en presentar.

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

Un entorno económico y geopolítico marcado por la incertidumbre

Ocho años después del inicio de la crisis, a la inestabilidad económica se sumaron en 2016 dos acontecimientos políticos que podrían afectar al orden económico multilateral vigente de las últimas décadas: la victoria de los partidarios de la salida de Reino Unido de la Unión Europea en el referéndum británico (*brexit*) y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos.

En un 2016 marcado por una elevada incertidumbre y un mayor empuje de las ideas proteccionistas contrarias al proceso globalizador, la economía mundial se expandió un 3,1 por 100, desacelerándose tres décimas porcentuales respecto a 2015, mientras que el comercio internacional de bienes y servicios creció un 2,2 por 100. En ambos casos son los segundos peores datos de los últimos catorce años, solo por detrás de los registrados en 2009.

En un entorno de débil crecimiento, aumento de la desigualdad y recrudecimiento de las tensiones geopolíticas, en algunas economías avanzadas se están agudizando las presiones a favor de la adopción de políticas aislacionistas. En concreto, en el caso del *brexit* supone la primera vez que un Estado miembro decide dejar la Unión Europea. El desarrollo del proceso de salida y el acuerdo de relaciones futuras con la Unión influirán tanto en el país británico como en la configuración de la propia Unión Europea y en su capacidad de respuesta ante los distintos retos que debe afrontar a corto plazo, todo ello en el contexto de las distintas convocatorias electorales previstas para 2017.

Por su parte, la victoria de Trump en las elecciones estadounidenses, con un discurso poco proclive a la cooperación internacional, arroja importantes dudas en relación al grado de aislacionismo que aplicará el país en diversos ámbitos, concretamente en el comercial y el militar. Esto a su vez se enmarca en la incertidumbre acerca del liderazgo que ejercerá en la gobernanza multilateral, clave en la coordinación de políticas para hacer frente a retos globales, tales como el auge de las nuevas tecnologías o el cambio climático.

Ligera desaceleración de la economía mundial

Entre los factores que más influyeron en la desaceleración del crecimiento mundial de 2016 destacan la persistente desaceleración de China en el marco de su transición económica, la recuperación gradual del precio del petróleo tras haber alcanzado mínimos a comienzos de 2016 y, en general, el escenario de incertidumbre geopolítica.

En cuanto a las medidas implementadas por las principales economías mundiales para lograr sus objetivos económicos, contrasta la normalización de la política monetaria por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos con respecto a las políticas todavía muy expansivas ejecutadas por el BCE y el Banco de Japón.

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2016 un 1,3 por 100, lo que supone el incremento más débil desde el inicio de la crisis y la primera vez desde 2001 que crece menos que el PIB mundial, con notables diferencias exportadoras entre las distintas áreas geográficas. Entre los principales motivos de esta evolución decreciente se encuentran la debilidad de la inversión, el peso creciente de las economías emergentes, y la contracción de las cadenas de suministro globales.

Débil incremento del comercio internacional de mercancías

Un año más, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales países de origen y destino mundiales de mercancías; si bien el comercio extracomunitario de la Unión Europea —que en 2016 firmó el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá— la situaría segunda en ambas clasificaciones. Ello a pesar de que tanto las exportaciones como las importaciones comunitarias experimentaron un retroceso, en contraposición con un comercio intracomunitario que continuó la tendencia positiva iniciada en 2014.

Las estimaciones del FMI apuntan hacia un incremento progresivo de la actividad mundial, aunque el dinamismo previsto todavía no alcanzaría al experimentado durante la década 1999-2008. No obstante, este escenario sería susceptible de empeorar en caso de que se consumasen prácticas proteccionistas que restringieran a escala global los flujos comerciales, migratorios y de capitales, frenándose la productividad y el crecimiento potencial.

Perspectivas para la economía y el comercio internacionales

Los principales factores de incertidumbre que afectan a esas previsiones son el cambio en la política comercial de Estados Unidos; el proceso de negociación de la salida de Reino Unido de la Unión Europea; los diferentes procesos electorales en la zona euro; las persistentes tensiones y conflictos en Oriente Medio, o la ralentización de algunas economías emergentes, especialmente la china. En efecto, todos ellos podrían afectar negativamente a la economía mundial, a través de un empeoramiento de las expectativas de los agentes económicos, un aumento de las turbulencias en los mercados financieros y una contracción del comercio.

2. Unión Europea

Crecimiento estable pero moderado de la Unión Europea

La Unión Europea registró a lo largo de 2016 una etapa de crecimiento estable aunque moderado, dado el contexto global de incertidumbre. Por primera vez, desde el inicio de la crisis, las economías de todos y cada uno de los Estados miembros crecieron en 2016. La tasa de crecimiento del PIB en la Unión Europea fue del 1,9 por 100 en 2016, tres décimas menos que en 2015, y se apoyó en el dinamismo del consumo privado. De hecho, el menor crecimiento respondió a la suave ralentización de la demanda de inversión y la contribución negativa de las exportaciones netas al crecimiento. Por su parte, el PIB de la zona euro creció al 1,8 por 100 en 2016, dos décimas menos que en 2015, aunque, en este caso, la ralentización se debió en exclusiva al impacto negativo de la demanda externa.

Las previsiones a medio plazo apuntan al mantenimiento de las tasas de crecimiento en niveles algo inferiores a los de 2016. La Comisión Europea señala que, a pesar de que en sus previsiones de primavera se ha moderado la incertidumbre en relación a la registrada en 2016, todavía existen algunos factores que podrían condicionar la situación económica; además de las tensiones geopolíticas internacionales señaladas, en el ámbito interno, las negociaciones sobre el *brexit* y la situación del sistema bancario europeo serán determinantes.

Política económica de la UE. Agotamiento del margen de maniobra de la política monetaria del BCE

La política económica de la Unión Europea continuó durante 2016 desarrollando las estrategias y planteamientos que vienen orientando la actividad de la Comisión Europea desde 2014, en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE y el cambio de orientación en la política fiscal. Además, en 2016 se desplegó por primera vez el Semestre europeo renovado, que buscaba simplificar el ciclo y mejorar la coordinación de las políticas económicas con una mayor comunicación y colaboración entre los socios comunitarios.

El Banco Central Europeo mantuvo durante 2016, en la línea de los últimos años, el tono acomodaticio de la política monetaria, con tipos de interés muy bajos y medidas de expansión cuantitativa. En marzo el BCE redujo el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, dejando el tipo de referencia en el 0 por 100, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito en el 0,25 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito en el –0,4 por 100.

En el marco de las medidas no convencionales anunció cuatro nuevas operaciones de financiación a más largo plazo, con objetivo específico y modificaciones en el programa de compra de activos. Los cambios anunciados suponían la ampliación del volumen de deuda mensual a adquirir, de 60.000 a 80.000 millones de euros y la posibilidad de comprar bonos corporativos. En diciembre de 2016 se amplió la vigencia del programa

hasta diciembre de 2017, y se anunció que desde abril de 2017 se reduciría el volumen de deuda mensual a adquirir, dadas las perspectivas macroeconómicas más favorables.

Aunque el impacto del programa del BCE se consideraba positivo, la autoridad monetaria transmitió su inquietud sobre la efectividad de esta política monetaria no convencional y su continuidad en el tiempo.

Cambio en la orientación presupuestaria

La orientación de la política fiscal, especialmente para la zona euro, cambió de forma importante en 2016. La expansión monetaria no resultaba suficiente por sí sola para lograr el impacto necesario sobre la demanda agregada, y requería de un impulso complementario por parte de la política fiscal. El impulso fiscal que la zona euro necesita podría situarse alrededor del 0,5 por 100 del PIB y debería compatibilizar la estabilidad presupuestaria con la necesidad de reducir el exceso de capacidad y cerrar la brecha de producción de la zona euro. Esta reorientación de la política presupuestaria de la Unión suponía un importante cambio en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y ponía de manifiesto las deficiencias del propio diseño presupuestario de la UEM para lograr que una orientación fiscal menos restrictiva tuviera su reflejo en un mayor crecimiento.

A ello se unía el impacto generado por el Plan de Inversiones para Europa, Plan Juncker, que, aunque no había cumplido sus expectativas iniciales, habría conseguido mejorar el acceso a la financiación y movilizar el capital privado, según las tres evaluaciones del mismo realizadas a finales del ejercicio. Los resultados del Plan Juncker justificaron su revisión en noviembre de 2016 con el objetivo, por un lado, de duplicar tanto su duración como su capacidad financiera y, por otro, de revisar algunos aspectos técnicos para mejorar su eficacia.

Escasos avances en la Unión Bancaria

El proceso de Unión Bancaria avanzó relativamente poco en 2016. El Mecanismo Único de Resolución, puesto en marcha en 2015, inició su actividad en enero de 2016, una vez constituido el Fondo Único de Resolución, en el que quedaban integrados los fondos de resolución nacionales. Respecto al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, no se logró avanzar más allá del Plan de Acción que presentó la Comisión Europea en 2015, dado que no cuenta con el respaldo de todos los Estados miembros. Finalmente, sí se dio un impulso a la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar la inversión en la economía real, con la presentación de un nuevo Plan de Acción para garantizar el impacto tangible del mercado de capitales único lo antes posible.

Retos institucionales de la Unión Europea

En 2016 persistieron las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión Europea, consecuencia de la insuficiente construcción política e institucional. En particular se constataron las dificultades a las que se ha enfrentado la Unión a la hora

de dar una respuesta coordinada a algunas consecuencias de la crisis, como el crecimiento de las desigualdades sociales y el aumento del riesgo de pobreza y de exclusión social, especialmente en algunos Estados miembros. Esta deficiencia se puso de relieve en 2016 con la firma de determinados acuerdos comerciales de la Unión Europea con países terceros, con la gestión comunitaria de la crisis de asilo y refugio y con el anuncio de la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

El 23 de junio de 2016, en referéndum, los ciudadanos británicos decidieron mayoritariamente la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Tras esta decisión se abrió un periodo de gran incertidumbre, tanto respecto al proceso de salida como al futuro de las relaciones con la Unión Europea. El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido comunicó oficialmente al Consejo de la Unión Europea su intención de invocar el artículo 50 del Tratado de la Unión por el que dejaba de formar parte de la misma, así como el mandato negociador para iniciar los trabajos dirigidos a alcanzar un acuerdo.

Reino Unido decide salir de la Unión Europea

El reto del *brexit* requiere una actuación coordinada entre los Estados miembros, defendiendo una posición común, fuerte y sin fisuras. El primer paso para ello se dio en el Consejo Europeo extraordinario, celebrado a finales de abril de 2017, en el que la Unión Europea aprobó las orientaciones que guiarán el proceso de negociación para la salida, señalando la unidad de todos los Estados miembros y la actuación concertada de la Unión durante dichas negociaciones.

La Unión Europea se encuentra sumida actualmente en una nueva crisis política, una «crisis existencial» del proyecto europeo, generada, en gran medida, por el *brexit*. Además, el avance de los partidos euroescépticos y populistas en algunos países podría desembocar en más incertidumbre e inestabilidad política para la Unión y, en última instancia, para el proceso de construcción europea. Sigue, por tanto, vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima —«Más y Mejor Europa»— que sea algo más que una unión de numerosas normas.

Libro Blanco sobre el Futuro de Europa

A este respecto, a primeros de marzo de 2017 el presidente de la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, que pretendía ser la contribución de la Comisión a la Cumbre de Roma —que conmemoró el 60.º aniversario de los Tratados de Roma— y en la que planteó la evolución de Europa a medio plazo, las disyuntivas a las que se enfrenta y los distintos escenarios para el futuro de la integración comunitaria; señalando, además, la posibilidad de que los Estados miembros avancen en el proyecto europeo a distintos ritmos y con distinta intensidad.

3. Economía española

Continúa la trayectoria expansiva de la economía española pese a la incertidumbre

La economía española mantuvo en 2016 la senda expansiva iniciada en el año 2014, en un año marcado por una elevada incertidumbre asociada principalmente a la situación política. En el ámbito nacional, la repetición de las elecciones generales y la dificultad para formar Gobierno hasta finales de octubre de 2016, tendría claras consecuencias sobre la agenda política y económica y, en consecuencia, sobre las expectativas de los agentes económicos y sus decisiones de ahorro e inversión. Además, las tensiones geopolíticas internacionales, encabezadas por el *brexit* y el cambio de Gobierno en Estados Unidos aumentaron esa incertidumbre.

De hecho, en el terreno de las políticas y reformas económicas, 2016 fue un año prácticamente baldío, debido a que el Gobierno estuvo en funciones hasta finales de año, lo que le impidió el desarrollo de actuaciones y políticas más allá del despacho ordinario de los asuntos públicos. Solo en diciembre, constituido ya el nuevo Gobierno, se aprobaron algunas medidas de calado, como la subida del impuesto de sociedades, de algunos impuestos especiales y de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social, el establecimiento de un sistema de suministro automático de información en el IVA, el aumento del 8 por 100 del salario mínimo, la reforma del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y la reforma del sistema de financiación del bono social eléctrico.

A pesar de todo ello, el PIB creció un 3,2 por 100 en tasa interanual en 2016, repitiendo el avance del año anterior y superando, en 1,3 puntos porcentuales, el crecimiento medio de la Unión Europea. Dicho avance estuvo sustentado fundamentalmente por políticas de demanda expansivas (especialmente la monetaria), por los reducidos precios del petróleo y por el dinamismo del sector turístico. Además, se produjo en un contexto de avances en el proceso de desapalancamiento del sector privado, aumento del superávit exterior y reducción de la tasa de paro.

Entre los rasgos más significativos de la evolución del PIB en 2016, destaca el hecho de que la composición del crecimiento fuera más equilibrada que en épocas anteriores, de forma que, por primera vez desde el año 2001, tanto la demanda interna como la externa aportaron crecimiento al PIB, siendo los componentes más dinámicos el gasto en consumo de los hogares, la inversión en bienes de equipo y las exportaciones de servicios, especialmente las asociadas al sector turístico.

De cara a 2017, las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales, apuntan a que la economía española mostrará ritmos de crecimiento más moderados (entre el 2,6 y el 2,8 por 100), acusando la elevada incertidumbre en la que se desenvuelve la actividad económica y por el agotamiento de algunos de los factores que habrían impulsado el crecimiento de la economía española durante los últimos años, principalmente un petróleo barato y una política fiscal expansiva, así como por las expectativas de cambio en la estrategia monetaria del BCE.

Todos los sectores productivos contribuyen al crecimiento

Al avance del PIB contribuyeron, de nuevo en 2016, todos los sectores productivos. La producción del sector primario registró un avance del 3,4 por 100 en términos reales, superando en 6,3 puntos porcentuales la variación de 2015, con resultados desiguales entre sus principales ramas. El VAB de la industria creció un 2,4 por 100 de media para 2016, aminorando su ritmo de crecimiento respecto a 2015 en 3,1 puntos a causa del menor empuje de las manufactureras. Solo dos ramas, la de alimentación y la de vehículos de motor, respondieron de un tercio del avance de las manufacturas en 2016. La producción en confección, vehículos de motor, muebles, textil y productos farmacéuticos registraron avances superiores al 5,0 por 100.

Por otra parte, el sector de la construcción afianzó la recuperación iniciada a finales de 2014 con un crecimiento de su VAB del 2,5 por 100, frente al 0,2 de 2015 y la caída del 1,2 de 2014. Finalmente, en cuanto al sector servicios, además del empuje de la distribución comercial, principal rama de actividad terciaria, destacó un año más el avance del turismo, marcando una nueva cifra récord de entrada de turistas extranjeros en España.

De los 482.000 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo creados durante el año, el 82,1 por 100 correspondieron al sector servicios, seguido de la industria con el 8,5 por 100. El sector primario y la construcción respondieron del 4,8 y el 4,6 por 100, respectivamente, y aunque la tendencia al alza en estos dos sectores se puede considerar positiva, sus niveles de ocupación están todavía muy lejos de los anteriores a la crisis.

La consolidación de la recuperación económica propició que a lo largo de 2016 surgieran reflexiones sobre la contribución de cada sector productivo a un crecimiento económico sostenido generador de empleo en España. Así, respecto al ámbito en el que se desenvuelve la actividad del sector primario, se apunta la necesidad de seguir las prioridades de la Declaración de Cork en el diseño de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural.

Se subraya el fortalecimiento de la industria como necesidad estratégica y condición indispensable para generar ese crecimiento sostenible, lo que en 2016 se materializó en la firma, por parte de los principales agentes económicos y sociales del sector industrial, de la Declaración por la Industria. Dicha Declaración instaba, tanto al Gobierno como a otras autoridades o instituciones con competencias en el ámbito económico o social, a asumir un Pacto de Estado por la Industria. Asimismo, las tensiones acontecidas en el mercado de la electricidad subrayarían la necesidad de analizar este mercado y adoptar las medidas pertinentes, sin comprometer la sostenibilidad financiera del mismo, y teniendo en cuenta una estrategia más general de sostenibilidad climática y energética.

En cuanto a la construcción, se aboga por una recuperación de la actividad de manera que contribuya al crecimiento económico, la competitividad, la cohesión social

y territorial y la calidad de vida en España, tal y como el CES recogió en su Informe 2/2016. De hecho, se entiende que, dado sus efectos de empuje sobre el total de la economía, sin su contribución resultaría difícil recuperar los niveles de empleo anteriores a la crisis.

Respecto al sector terciario, se apunta el cambio estructural que parece haber experimentado el sector turístico español, cuyo crecimiento respondería a favorables factores externos, pero también a cambios como la moderación de costes, su adaptación a los nuevos hábitos de consumo procedentes de la digitalización y a la mejora en la dotación y la explotación de recursos naturales y culturales, o de las infraestructuras y servicios de alojamiento. Finalmente, se subraya, asimismo, la necesidad de mejorar la productividad y la competitividad de los servicios profesionales en España, puesto que al ser insumos imprescindibles de la actividad empresarial, repercutiría positivamente en el resto de la economía.

El ejercicio 2016 comenzó con la confirmación por parte de la Comisión Europea de la finalización con éxito del Programa de asistencia al sector financiero español. Tras haber superado un profundo proceso de reestructuración y transformación, mejorando sus niveles de solvencia, el sector financiero español registraría en 2016 unos modestos resultados en términos de rentabilidad, derivados de factores como el escaso margen de intereses derivado de un entorno de muy bajos tipos de interés, o la todavía elevada presencia de activos improductivos en los balances bancarios. Otros factores más estructurales, como un marco de negocios más competitivo, el creciente desarrollo de fuentes de financiación alternativa y una regulación más exigente en términos de solvencia y de resolución, explicarían también la baja rentabilidad. Además, una serie de hechos no recurrentes, acaecidos a finales de año, como la sentencia sobre las clausulas suelo, exigieron un aumento considerable de las provisiones, empañando los resultados para 2016.

El sector financiero se enfrenta al reto de recuperar su rentabilidad

No obstante, las perspectivas de mejora económica, la caída de la morosidad y los bajos costes financieros constituyeron los elementos esenciales para que las entidades financieras llevaran a cabo nuevas operaciones de crédito en 2016. Se consolidó la tendencia a la baja del volumen de créditos dudosos al sector privado, lo que redundó en un fortalecimiento de los balances de las entidades. La tasa de morosidad total se situó por primera vez desde 2012 en cifras de un solo dígito, alcanzando a finales de 2016 el 9,1 por 100; esta trayectoria es muy positiva, máxime si se tiene en cuenta que el volumen de crédito total también se reduce.

Las entidades financieras españolas aumentaron la concesión de créditos nuevos tanto para las economías domésticas como para las empresas de pequeña dimensión, gracias al mencionado carácter expansivo de la política monetaria del BCE, a la mejora de la situación económica y de las expectativas sobre la actividad, así como a la mayor fortaleza de sus balances.

Sin embargo, en el medio plazo, el sector bancario español se enfrenta a varios retos que generan incertidumbre sobre su rentabilidad futura y subrayan la necesidad de reflexionar sobre el modelo de negocios en un entorno regulatorio muy exigente. Los retos más relevantes para el sector se derivan del impacto sobre el sector bancario del *brexit*, del mantenimiento de un entorno de bajos tipos de interés y de las consecuencias del desafío digital.

Como ya se ha mencionado, el crecimiento de la economía española en 2016 mostró un comportamiento más equilibrado que en épocas anteriores, al presentar aportaciones positivas, tanto de la demanda interna como de la externa. En 2016 la demanda interna aportó 2,8 puntos al crecimiento del PIB, mostrando todos sus componentes tasas de variación positivas, aunque, salvo en el caso del gasto en consumo de las Administraciones públicas, en niveles todavía inferiores a los registrados antes de la crisis.

Un crecimiento más equilibrado. Aportación positiva de la demanda interna y externa

Dentro del gasto en consumo, el componente más dinámico volvió a ser el de los hogares, con un avance interanual del 3,2 por 100, que supone el mayor registro desde 2007 y que se debió principalmente a la evolución de la renta disponible de los hogares, a la riqueza inmobiliaria y al mejor acceso a la financiación. El gasto en consumo de las Administraciones públicas volvió a crecer por segundo año consecutivo, aunque a menor ritmo y con una tendencia a la desaceleración a lo largo del ejercicio tras la finalización del ciclo electoral y por la necesidad de continuar en la senda de consolidación fiscal.

La inversión agregada, por su parte, se desaceleró como consecuencia principalmente de la elevada incertidumbre en la que se desenvolvieron las decisiones empresariales. No obstante, la inversión en bienes de equipo aumentó un 5,0 por 100, debido al buen comportamiento de la demanda, especialmente la doméstica, los menores costes energéticos por los bajos precios del petróleo, la mejora en las condiciones de financiación empresarial y la necesidad de renovar y ampliar el capital existente de las empresas. En lo que respecta a la inversión en construcción, destacó el comportamiento de la inversión en viviendas, que siguió reflejando cierta recuperación del sector inmobiliario, mientras que el de otros edificios y construcciones mostró un avance mucho menor, en base al ajuste registrado por la inversión pública.

Por primera vez desde el año 2000, el incremento de la actividad económica se apoyó en una contribución positiva del sector exterior contraria a su habitual carácter anticíclico. En términos de balanza de pagos, la economía española generó una capacidad de financiación del 2,1 por 100 del PIB, apoyada en un aumento del superávit de la balanza de bienes y servicios, propiciado a su vez tanto por la reducción del déficit comercial de mercancías como por el aumento del superávit en servicios; tendencia en la que resultaron claves factores cualitativos como la innovación tecnológica.

El sector exterior volvió a ser un motor del crecimiento económico

En lo referente al comercio de mercancías, los sectores más importantes, tanto de las exportaciones como de las importaciones, fueron el semimanufacturero y el de bienes de equipo, mientras que la Unión Europea reforzó su posición como principal origen y destino de los productos españoles. Igualmente resulta significativa la gran dependencia de España con respecto a China, con quien el saldo negativo alcanza un montante superior al déficit total del comercio exterior. En cuanto al comercio de servicios, aunque el turismo experimentó un comportamiento positivo y volvió a ser la principal partida, cabe incidir en la importancia creciente desde 2008 de los servicios no turísticos, habiendo destacado especialmente en 2016 los saldos positivos de los servicios técnicos comerciales y de aquellos vinculados a las telecomunicaciones.

Por su parte, el superávit que presentó por primera vez en veinte años la balanza de rentas primarias, neutralizó el significativo aumento del déficit en la balanza de rentas secundarias, mientras que el superávit de la balanza de capital cayó abruptamente.

La capacidad de financiación de la economía española se mantuvo en el mismo nivel que el registrado el ejercicio anterior, en un año en el que tanto la inversión como el ahorro aumentaron en términos de PIB. Desde la perspectiva financiera interna, la capacidad de financiación de la economía española respondió al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,3 por 100 del PIB, principalmente gracias al crecimiento de la tasa de ahorro de las sociedades no financieras y una menor caída de la correspondiente a las Administraciones públicas.

Desendeudamiento de la economía

Continuó el descenso del endeudamiento total de la economía española, de modo que la deuda total acumulada en 2016 alcanzó el 244,8 por 100 del PIB, 8,5 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior. Este resultado responde fundamentalmente al avance del PIB en 2016, al entorno de bajos tipos de interés y al proceso de desapalancamiento del sector privado, sobre todo el de las empresas no financieras. De hecho, el endeudamiento de las Administraciones públicas se mantuvo, de nuevo, en torno al 99 por 100.

A pesar de la caída, el nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye una vez más uno de los principales desequilibrios de la economía española, siempre después del desempleo. Hasta ahora, los bajos tipos de interés, resultado de la expansión monetaria del BCE, han favorecido el desendeudamiento privado y han restado presión al endeudamiento público y, aunque la autoridad monetaria europea anunció que mantendría su estrategia durante 2017, existen indicios de posibles subidas de los tipos a medio plazo que, si no responden a presiones inflacionistas, dificultarán el necesario proceso de desapalancamiento.

El superávit de la cuenta financiera se incrementó un 20,8 por 100 en 2016, fruto de lo cual la posición de inversión internacional neta de España disminuyó su saldo deudor un 2,9 por 100, situándose así en la cifra más baja de los últimos cuatro años. No

Mejora de la posición financiera externa

obstante, la posición deudora neta de la economía española todavía es elevada, tanto en términos históricos como comparativos con nuestro entorno.

La inversión extranjera directa neta en España aumentó un 33,5 por 100 a causa del gran incremento de los flujos inversores destinados a las ETVEs, pues la inversión productiva neta descendió ligeramente, mientras que la inversión española directa neta en el exterior experimentó una leve caída que, excluidas las ETVEs, alcanzó el 29,2 por 100. En ambos casos el descenso de las inversiones productivas netas responde en parte al efecto de base a causa de las operaciones puntuales y extraordinarias contabilizadas en 2015.

Distribución funcional de la renta

La remuneración de asalariados creció en 2016 a tasas sensiblemente inferiores al excedente bruto/rentas mixtas brutas, lo que provocó un descenso del peso en el PIB del primer agregado a favor del segundo, y se reflejó en la caída del Coste Laboral Unitario Real. Este resultado se enmarca en la senda descendente iniciada en 2010, que responde al desacoplamiento entre la productividad aparente, que aumenta de manera sostenida, y la remuneración por asalariado real, que se estanca, y ello a pesar de la recuperación de la actividad y el empleo a partir de 2014.

La inflación volvió a tasas de crecimiento positivas en 2016

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del Índice de precios de consumo (IPC), inició en 2016 la senda de recuperación hacia valores positivos, después de dos años en niveles muy bajos e incluso negativos. En términos de media anual, el IPC se situó en 2016 en el –0,2 por 100 (tres décimas por encima del valor medio alcanzado en 2015), reflejando que durante gran parte del año las tasas de variación se habían situado en valores negativos, condicionadas por el impacto de la caída del precio del petróleo. A final de año, el repunte de este último y el aumento en el precio de la electricidad llevaron la tasa de inflación en variación interanual en diciembre al 1,6 por 100, casi dos puntos más que un año antes.

Por su parte, el Índice armonizado de precios al consumo registró una tasa media anual del –0,4 por 100 en 2016 y del 1,4 por 100 en diciembre. Si bien durante la mayor parte del año, el comportamiento de los precios en España siguió la misma evolución que en la UEM, permitiendo mantener el diferencial de inflación favorable para España durante casi todo el ejercicio, a final de año los precios crecieron más en España frente a los de la UEM (1,1 por 100 en diciembre), lo que suponía un punto de inflexión en la evolución más reciente del diferencial, que dejaba de ser favorable a la economía española en tres décimas, con lo que esto suponía en términos de competitividad nominal.

Sector público

En 2016 aumentaron los ingresos públicos un 1,5 por 100, por encima del 0,3 por 100 de aumento del gasto público, lo que se tradujo en un descenso del déficit de

4.752 millones de euros, que se situó en el 4,5 por 100 del PIB (4,3 por 100 sin ayudas a la banca), por debajo de la tercera y última revisión al alza del objetivo acordada con Bruselas en julio. Por sectores institucionales, el ajuste fiscal recayó completamente en las Administraciones territoriales, que compensaron el aumento hasta máximos históricos del déficit de la Seguridad Social.

El déficit público de la Administración central también aumentó, pero solo ligeramente gracias a la aprobación a finales de año de una serie de reformas en el Impuesto sobre Sociedades de gran impacto recaudatorio, como el establecimiento de un importe mínimo de los pagos fraccionados, el ensanchamiento de la base imponible del impuesto eliminando determinadas deducciones, y el endurecimiento de los límites para las grandes empresas en relación con la compensación de bases imponibles negativas, con la integración en la base imponible de deterioros generadores de activos por impuesto diferido, y con la aplicación de la deducción en la cuota por doble imposición interna o internacional.

En todo caso, como el crecimiento tanto de los ingresos como del gasto público fue muy inferior al PIB nominal, el sector público español perdió peso en términos de PIB, lo que acrecentó un año más la divergencia de España en este terreno con el promedio de la zona euro.

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, la estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal y se enmarca en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo, aun en ausencia de los factores externos que han sido favorables al ciclo los últimos años, como los bajos precios del petróleo o los estímulos monetarios del BCE.

La senda de convergencia hacia el equilibrio presupuestario se pretende recorrer sin realizar nuevas reformas tendentes a reducir el gasto o aumentar los ingresos en los próximos cuatro años, haciendo descansar, por tanto, la corrección del déficit fundamentalmente en la expansión cíclica de la economía y en la contención del crecimiento nominal del gasto, manteniendo inalterada la presión fiscal. Con todo, aun cumpliéndose estas proyecciones presupuestarias y en el supuesto de que la economía española mantenga tasas de crecimiento sostenidas del 3 por 100, la AIREF estima que no se logrará rebajar los niveles de deuda pública al 60 por 100 del PIB hasta el año 2037, por lo que recomienda reformar la legislación de estabilidad presupuestaria para fijar objetivos de deuda pública exigentes pero realistas, particularmente en el caso de las comunidades autónomas, que es el subsector que se encuentra más alejado del cumplimiento del valor de referencia.

Economía regional

Todas las regiones españolas volvieron a registrar en 2016 tasas positivas de crecimiento de la actividad económica, aunque a diferente ritmo y mostrando prácticamente la mitad de ellas un comportamiento más moderado que en 2015. Su evolución

económica estuvo determinada por la diferente especialización productiva regional, siendo las regiones con una mayor especialización en determinados servicios asociados al turismo las que se mostraron más dinámicas en 2016.

En todos los territorios aumentó también el PIB per cápita, si bien la posición que ocupan las regiones respecto de la media se mantuvo. La dispersión entre los niveles de PIB per cápita regional tampoco ha variado prácticamente en los dos últimos años, lo que significa que, en el contexto de recuperación de las economías regionales, se habría detenido el proceso de divergencia o de deterioro relativo entre los niveles de PIB per cápita que tuvo lugar durante la crisis. En cualquier caso, las diferencias entre territorios continúan siendo muy elevadas, como muestra el hecho de que el nivel de PIB per cápita de Madrid siga duplicando al de Extremadura.

En el ámbito de la Unión Europea, en 2015 únicamente cuatro regiones españolas superaban la media comunitaria en PIB per cápita, mientras que siete no llegaban a alcanzar el 75 por 100 del promedio, referencia utilizada en la política de cohesión para determinar si una región es considerada como región menos desarrollada. Estos territorios serían Extremadura, Andalucía, Melilla, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Canarias. A este respecto cabe señalar que en 2016 la Comisión Europea modificó el Mapa de Ayudas Regionales de España para el periodo 2017-2020, incluyendo a Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla como regiones menos desarrolladas, junto a Extremadura, lo que habría supuesto el incremento de la asignación de la política de cohesión para España en un 7,6 por 100 para el periodo 2014-2020.

En cualquier caso, a pesar del aumento de las ayudas comunitarias y del contexto de mayor crecimiento económico, las disparidades regionales se mantienen, siendo en consecuencia necesario abordar políticas específicas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos favorecidas. En este contexto, tal y como ya ha pronunciado este Consejo, es necesario reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, debería haber sido objeto de revisión en 2015, tras cumplirse el primer periodo quinquenal. Su objetivo debe ser asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

Los informes de situación y perspectivas de los organismos e instituciones internacionales más importantes han coincidido en apuntar que el crecimiento económico en las

principales regiones del mundo proseguía en 2016 y que, además, se estaba reflejando en los mercados laborales. La preocupación por los efectos devastadores en el empleo, que tanto había focalizado el debate internacional durante los años más severos de la crisis económica y financiera, está, pues, remitiendo. El acento en este nuevo ciclo económico se pone en garantizar que la senda de crecimiento sea sostenida, capaz de aumentar la productividad y crear empleo de calidad para todos los colectivos, prestando especial atención a los más afectados por la crisis.

Con carácter más a largo plazo, los debates sobre el empleo en el ámbito internacional han venido a señalar la presencia de factores que pueden incidir en la demanda y oferta de trabajo, entre los que destaca la creciente digitalización de la economía y el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, la digitalización es un proceso en desarrollo, cuyas consecuencias sobre el empleo están aún por contrastar. Y que dependerán no solo del curso de las transformaciones del propio proceso de digitalización, sino también de factores institucionales (como las características de los mercados de trabajo, de las relaciones laborales o de los sistemas de protección social de cada país), así como de las políticas que se emprendan en cada uno de ellos, no pudiéndose establecer conclusiones deterministas al respecto.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

Con datos de la *Encuesta de Población Activa,* el volumen medio de empleo en España en 2016 fue de 18,3 millones de personas, cerca de medio millón más que en 2015. Esto supone un crecimiento anual del 2,7 por 100, algo menor del que se obtuvo en 2015 (3 por 100). El paro se situó en 4,5 millones de personas, 575.000 menos que en el año anterior. El porcentaje de descenso fue de un 11,4 por 100, 1,5 puntos más que en 2015.

Tercer año de crecimiento del empleo y descenso del paro

En efecto, 2016 es ya el tercer año de crecimiento sostenido del empleo y de descenso del paro, con un total en el trienio de 1,2 millones de personas ocupadas más y 1,6 millones menos de personas en desempleo. Los resultados positivos de este periodo compensan algo más de un tercio del empleo perdido y algo menos de un 40 por 100 del paro generado en los seis años que le precedieron, lo cual implica que debería intensificarse el ritmo obtenido en 2016 para alcanzar lo antes posible una recuperación completa.

Tras el mayor descenso del paro hay también un retroceso de la población activa, que perdió 100.000 personas en 2016 y que acumula una pérdida de 367.000 personas entre 2013 y 2016. El retroceso de la actividad en el trienio se produce en un contexto de ligero descenso de la población en edad de trabajar, tanto por el nulo crecimiento vegetativo como por la inversión en el signo del saldo migratorio, ahora negativo.

Menos población activa: inercia demográfica, desánimo y emigraciones

Ello tiene implicaciones relevantes sobre la evolución del paro. El nulo crecimiento vegetativo alude a una inercia demográfica que acentúa el envejecimiento, y el saldo migratorio, ahora negativo, implica que parte de los potenciales demandantes de empleo han salido del país. Se trata de españoles y extranjeros de edades concentradas en el tramo de 25 a 49 años de edad (78 por 100 de las salidas en 2016). A su vez, un descenso de la población activa más pronunciado que el de la población en edad laboral trasluce, en el caso de los más jóvenes, una permanencia más prolongada en el sistema educativo, como estrategia para una mejor inserción laboral posterior; pero en edades mayores también apunta al fenómeno del desánimo, esto es, parados que no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán. Aun con cifras en ligero descenso a partir de 2014, este desánimo tiene en España un peso considerable, mayor que en la Unión Europea. En 2016 había en torno a 480.000 desanimados en el mercado de trabajo español. Su peso crecía con la edad, alcanzando casi un 10 por 100 en las personas de 50 a 64 años.

En perspectiva comparada, la evolución del empleo en España a la salida de la crisis es más favorable que en la Unión Europea. La tasa de empleo para el total de población de 15 a 64 años creció 1,5 puntos porcentuales en 2016, casi el doble que en el total UE-28, y en el último trienio ha avanzado 5 puntos, también el doble que ese total. De todas formas, España aún no ha recuperado todo el empleo perdido por la crisis, entre otras razones porque esa pérdida fue mayor, mientras que el conjunto UE-28 ya lo enjugó por completo en 2015 y prosigue avanzando. Esta recuperación aún incompleta también se observa en otros once países de la Unión, todavía con valores en sus tasas de empleo inferiores a los que alcanzaron en 2007. Pese a los buenos datos del último trienio, para un considerable grupo de países europeos, entre ellos España, aún queda camino para recuperar el empleo perdido por la crisis.

La tasa de empleo crece más que en la UE-28

La valoración del curso del empleo en 2016 y en los tres años de recuperación empeora si se atiende a la tasa de empleo de los jóvenes. Los resultados en toda la Unión Europea son bien escasos, con cuatro países donde siguió retrocediendo en 2016. El dato de España arroja una mejora de solo 0,3 puntos, por debajo de la obtenida en el total UE-28 (0,7 puntos); en los últimos tres años el incremento habría sido, en España, de 1,7 puntos, y de 2 puntos en la Unión Europea. Pero es que, además, la reducción de la tasa de empleo de este grupo por la crisis fue mucho mayor en España, siendo todavía en 2016 menos de la mitad que en 2007. La cuestión es por qué han tenido un impacto muy limitado en toda la Unión Europea, y especialmente en España, las iniciativas adoptadas para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, en especial la emblemática Garantía Juvenil.

Insuficiente mejora en el empleo de los jóvenes

Preocupación ante el desempleo juvenil y el de larga duración

La tasa de paro general continuó bajando en toda la Unión Europea y más rápidamente en España, con un 18,7 por 100 en 2016, 2,3 puntos por debajo del año anterior y 7 menos que en 2013; aún es la segunda más alta de Europa, aunque se distancia progresivamente de la peor posición (Grecia, 23,7 por 100).

También se redujo a buen ritmo en 2016 la tasa de paro de los jóvenes, acumulando en el trienio de recuperación un descenso de 12 puntos en España, frente a 5,2 en la UE-28. Pero continúa centrando la preocupación, como en casi toda Europa, dado que sigue siendo muy elevada. En la UE-28 esta tasa dobla cumplidamente la correspondiente al total de edades; en España supera con amplitud el 40 por 100, doblando también con buen margen la tasa de paro general.

La preocupación se centra también, cada vez más, en el paro de muy larga duración. El peso del paro de un año o más de búsqueda se ha reducido en 2016, como en el último trienio, aunque aún representa cerca de la mitad del total. El peso del paro con cuatro años o más de búsqueda también bajó en 2016, pero ha crecido en el trienio de recuperación: más de 7 puntos en España (3 puntos en la UE-28), hasta suponer en 2016 cerca de un 18 por 100 del total de parados. En 2016 había 760.000 parados con cuatro años o más de búsqueda de empleo en el mercado de trabajo español. Por otro lado, este paro de tan larga duración no ha dejado de crecer ni siquiera en el último año entre las personas de más edad. En 2016 supuso, en números redondos, un 32 por 100 del total de parados mayores, frente al ya citado 18 por 100 en el total de edades.

Aunque con resultados desiguales, la mejora del empleo y del paro alcanzó a todas las comunidades autónomas, continuando la evolución positiva del último trienio.

Mejoras en todas las comunidades autónomas, aunque con resultados desiguales

Aún falta, en todos los casos, para enjugar las pérdidas que produjo la crisis, pero algunas comunidades ya han cubierto más de la mitad de ese camino, mientras otras no llegan ni a un tercio. Podría pensarse que donde hubo mayores descensos del empleo en la crisis el recorrido debe ser más largo, y en los datos se aprecia que así es, pero hay que recordar que, además, en esos descensos tuvo un papel determinante el impacto en los respectivos tejidos productivos del estallido de la burbuja inmobiliaria, como apunta la evolución de los casos más paradigmáticos, en el Levante, el Sur y las Canarias. Esto implica que la recuperación requiere consolidar nuevas bases productivas.

Crecimiento más generalizado del empleo en la perspectiva sectorial

El empleo en las distintas actividades económicas mostró una dinámica más generalizada de crecimiento en 2016, con datos positivos en 15 de las 17 ramas contempladas en la vigente clasificación nacional (CNAE 2009). Atendiendo a la media del año, crecieron muy por encima

el transporte, las actividades inmobiliarias (que remontaron tras años de descenso pronunciado), la educación, y la hostelería.

Mención especial requiere, en esta perspectiva, el comportamiento de la construcción, donde se recogió el primer incremento (aunque testimonial) del empleo en media anual desde 2007. De acuerdo con lo que se expuso en el Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*, a partir de ahora este sector debería entrar en una etapa de crecimiento hasta alcanzar niveles más acordes con los que podrían considerarse «normales», atendiendo a su peso en el total de la ocupación en una larga perspectiva y al momento del ciclo.

La industria manufacturera creció como el total general del empleo (esto es, un 2,7 por 100), con incrementos en 16 actividades, incluyendo todas las que acumulan más de 100.000 personas ocupadas, y descensos en las otras 8 que la componen. Los resultados hablan de mayor generalización del crecimiento. Destaca aquí la vuelta a cifras positivas de la industria alimentaria (2,3 por 100), la rama con más peso en el total industrial, tras el retroceso que mostró en 2015.

En la perspectiva ocupacional, se advierte que prosigue la polarización del empleo, con crecimientos más altos en los grupos de ocupaciones situados más arriba y más abajo de la clasificación: técnicos y profesionales, por un lado, y ocupaciones elementales, por otro. Esta evolución refuerza el peso de los extremos, aunque no lo bastante para revertir en la distribución del empleo la preeminencia en España de las ocupaciones relacionadas con la hostelería y el comercio. Al menos por ahora, los grupos intermedios agrupan la mayor parte del empleo. Pero esto puede ser también indicativo de la concreta modulación de esa estructura polarizada a la que apuntan de manera unánime los estudios internacionales, ya que se basa en la tendencia a cobrar mayor importancia tanto las ocupaciones asociadas a mayores competencias científicas y técnicas, como las asociadas al desempeño de servicios a las personas.

Prosiguió la tendencia a la polarización en las ocupaciones

Atendiendo a las situaciones profesionales, el mayor crecimiento del empleo en 2016 se dio, como en todo el último trienio, en el asalariado (3,1 por 100), y en concreto en el correspondiente al sector privado de la economía (3,6 por 100).

Situaciones profesionales: más asalariados y repunte de la temporalidad

El mayor aumento correspondió a los asalariados temporales, con lo que la tasa de temporalidad prosiguió creciendo. Se situó en un 26,1 por 100 en 2016, ya casi 3 puntos más que en 2013. El repunte de los asalariados con contrato temporal es visible en todos los años del trienio de recuperación, en el que se acumulan algo más de 700.000 personas más con este tipo de contrato, frente a 450.000 más en los indefinidos.

Ligero descenso en el tiempo parcial

A diferencia de lo que se observaba en años anteriores, incluso durante la crisis, en 2016 se redujo el número de personas trabajando a tiempo parcial. No obstante, atendiendo solo al empleo asalariado se observa un nuevo incremento, si bien más ligero que en los años anteriores. El dato más relevante en 2016 es la reducción de la frecuencia del tiempo parcial involuntario, que había venido creciendo extraordinariamente a raíz de la crisis. Se trata de una evolución incipiente, y la involuntariedad sigue suponiendo cerca de dos tercios del total de personas trabajando con este tipo de jornada, dato que constituye un elemento central en el debate sobre el tipo de empleos que están emergiendo a raíz de la crisis. Pero al menos de momento no ha seguido en una senda de crecimiento acelerado.

Mayor aumento en los contratos indefinidos. El contrato de apoyo a emprendedores

La contratación registrada en el SEPE a lo largo de 2016 muestra un notable incremento, aunque algo menos pronunciado que el observado en 2015. Se registraron cerca de 20 millones de contratos, un 7,6 por 100 más que en 2015, frente al 11,1 por 100 obtenido en el citado año.

El mayor aumento correspondió a los contratos indefinidos, tanto iniciales (casi un 10 por 100) como conversiones (cerca de un 22 por 100), situándose los temporales en el 7 por 100. Con ello, el peso relativo de los indefinidos creció hasta el 8,6 por 100, aunque en el total del trienio de recuperación esto solo suponga 0,9 puntos de avance, y aún se esté 3,3 puntos por debajo del peso correspondiente a 2007. El peso de la contratación temporal, evidentemente, se situó en un 91,4 por 100.

El contrato indefinido de apoyo a emprendedores recogió cerca de 178.000 en 2016, un 37,2 por 100 más que en 2015; los incrementos anuales han ido siendo progresivamente mayores en los tres últimos años, lo que confirma su uso creciente. No obstante, aún están lejos de los que se registraban cada año en la anterior modalidad «de fomento»: esto mueve a reiterar la conveniencia de introducir otras formas de impulso a la contratación indefinida y para una mayor estabilidad en el empleo.

Las cifras globales de contratos reflejan una estructura similar a la que se observaba antes de la crisis, aunque con más temporales y menos indefinidos. Además del fuerte retroceso en la crisis de los nuevos contratos indefinidos registrados cada año, el motivo fundamental de esta mayor presencia de temporales es su menor duración media, la cual, a su vez, puede venir originada tanto por cambios en la composición sectorial del empleo como por un aumento en el encadenamiento de contratos y/o en la rotación.

Predominio de los contratos temporales

A este respecto cabe señalar que no hubo en 2016 cambios sustantivos en la duración media de los contratos temporales calculada por el SEPE, aunque prosiguió la tendencia al descenso que mantienen ininterrumpidamente desde hace al menos diez años.

El dato global del año se situó algo por debajo de 51 días, 3 menos que en 2015, acumulando un descenso de 28,1 días desde 2007. Por otro lado, en la distribución por duraciones se observa el notable —y creciente— peso de las duraciones más cortas. En 2016, un 28,1 por 100 de los contratos temporales duraron una semana o menos.

Los datos de altas en prestaciones por desempleo en 2016 muestran, a diferencia de lo que se vio en el año anterior, un mayor número de salidas del empleo. Casi todo este incremento se originó por el correspondiente a la finalización de contratos temporales, aunque hay que consignar el crecimiento de las altas por extinción del contrato en periodo de prueba y el repunte en las altas por despidos con causa no comunicada al SEPE en el momento de solicitar la prestación.

Incremento en el total de salidas del empleo

El crecimiento de las salidas por fin de contrato temporal en un contexto de mayor volumen de contratación temporal y, dentro de ella, de mayor peso de los contratos de muy corta duración, mueve a recordar la incidencia de la denominada rotación, y más en concreto a la presencia de personas que combinan periodos de empleo con periodos de paro en el año. A esta incidencia apunta el mayor número de altas sucesivas en la prestación contributiva por fin de contrato temporal. En 2016 estas fueron cerca de 1,5 millones, frente a algo menos de 0,8 millones de altas iniciales, esto es, casi el doble. En el subsidio por insuficiencia de cotización para el acceso a la contributiva, las altas iniciales fueron 300.000 y las sucesivas más de 900.000. Estas cifras son indicativas del elevado número de episodios de rotación empleo-paro; y el fuerte aumento en las sucesivas habla, sin duda, de que esta rotación se está concentrando en una parte de la población laboral.

En cuanto a las salidas originadas por despidos individuales, es visible en las cifras del año la reducción del número de estos en todos los supuestos, salvo el ya citado repunte en el grupo sin causa al alta, que creció un 2,8 por 100; esta vía parece tener una más baja sensibilidad al ciclo, lo que lleva a suponer, asumiendo su teórico mayor coste, que en buena parte de los casos serían ahora despidos relacionados con circunstancias no económicas y no objetivables. Son ahora, además, la parte mayoritaria de los despidos: en el total de 2016 las altas de prestaciones indican que se habrían producido 304.000 altas por despidos sin especificar causa y 142.000 por causas objetivas.

La estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo en 2016, más ajustada para cuantificar las salidas por esta causa que los datos de altas en prestaciones por desempleo, muestra un pequeño descenso en los trabajadores afectados por despidos y bajadas más significativas tanto en los supuestos de reducción de jornada como en los de suspensión temporal de empleo. Cabe anotar un ligero repunte en el peso, atendiendo a los trabajadores afectados por extinciones, de los procedimientos iniciados sin acuerdo entre las partes, que se situó cerca del 15 por 100. La proporción sigue estando por

Menos afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo

encima de las que se recogían antes de la reforma de 2012, aunque lejos de las que se dieron entre ese año y 2014.

La observación de las cifras del último año en una perspectiva temporal más amplia, y el aumento de las causas organizativas y de producción en el total de las alegadas (aunque sigan siendo mayoritarias las económicas) hace pensar que podrían haberse alcanzado niveles consistentes con un momento de crecimiento económico continuo, aunque moderado. De este modo, las variaciones interanuales ahora ya no reflejarían tanto circunstancias generales del mercado de trabajo como otras específicas de las empresas involucradas (o, como mucho, de alguna actividad económica concreta), y serían, por tanto, susceptibles de mayor variabilidad, incluso en su signo.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

El reto para la política de empleo sigue siendo atender al elevado volumen de población desempleada existente tanto en la Unión Europea como en España y enfocar la atención hacia los colectivos que más dificultades tienen en su acceso o retorno al mercado de trabajo.

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2016 se dieron a conocer en el marco del semestre europeo con la publicación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016 (EPAC). En él se valoraban positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando en los últimos tres años y, aunque eran aún modestos y heterogéneos, mostraban la recuperación en todos los Estados miembros.

La política de empleo en el ámbito europeo

Con carácter general, la Comisión señalaba que los Estados miembros deberían seguir trabajando en la creación de empleo y en la reducción del desempleo, en especial el desempleo de larga duración. Asimismo, en aumentar el empleo de las mujeres, en reducir la segmentación del mercado de trabajo, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, la puesta en marcha de políticas activas (sobre todo para favorecer la empleabilidad a la población más vulnerable) y combatir el trabajo no declarado. También señalaba la necesidad de mejorar la cualificación de la mano de obra y su ajuste a las demandas del mercado de trabajo, así como la transición de la formación al empleo. En este sentido, y dado que el nivel de desempleo de la población joven, si bien ha descendido, seguía siendo elevado, la Comisión señalaba la necesidad de proseguir con la aplicación de la garantía juvenil.

En relación a España, la Comisión valoraba positivamente los avances realizados, si bien consideraba que el empleo temporal seguía siendo uno de los más elevados de la Unión Europea, mientras que los incentivos a la contratación permanente eran aún limitados. Asimismo, el desempleo seguía siendo muy alto, especialmente entre los jóvenes, y el tiempo de permanencia en él seguía aumentando. Respecto a las políticas

activas, se valoraba cierta mejora a partir de las reformas llevadas a cabo, si bien aún se consideraba lenta e insuficiente, en especial en lo que respecta al funcionamiento de los servicios de empleo y a su capacidad para prestar una orientación de calidad a los desempleados. Asimismo, se señalaba un aumento de la inadecuación de las cualificaciones a las demandas en el mercado laboral.

En paralelo al ámbito específico del semestre europeo, la Comisión puso en marcha el proceso de consulta del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, iniciado en marzo de 2016. El Pilar, según la Comisión Europea, está llamado a convertirse en el marco de referencia en el ámbito social y del empleo en los Estados miembros participantes, para que sirva de base para fomentar el proceso de reformas nacionales.

Novedades en las políticas activas en España

En España, debido principalmente a la situación política, por la que el Gobierno se mantuvo en funciones hasta finales de octubre, durante 2016 no se aprobaron medidas novedosas en el ámbito de la política de empleo, a excepción de algunas medidas sujetas a un compromiso temporal —Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), o prórrogas del Prepara o del Programa de Activación para el Empleo (PAE).

El PAPE 2016, que incluía las medidas a desarrollar por los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos, fue aprobado en agosto de ese año con una dotación financiera de 5.265,8 millones de euros, un 10 por 100 más que el del año anterior. Del total de recursos, 1.800,8 millones de euros se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa, en base a los nuevos criterios de reparto condicionados al grado de cumplimiento de los objetivos, que en 2016 era ya el 70 por 100; el 30 por 100 restante seguía sujeto a los criterios tradicionales de reparto.

El PAPE es en todo caso un conjunto de actuaciones, servicios y programas que se prevén realizar en el año y no un plan estratégico de actuación. Además, si bien se incluye un diagnóstico del mercado laboral, se echa en falta una evaluación, al menos aproximada, de las actuaciones desarrolladas, con el objetivo de identificar nuevas actuaciones o incluir cambios en las ya existentes.

El reto de reducir el paro juvenil

En diciembre, ya con nuevo Gobierno, se intentó dar un nuevo impulso a la Garantía Juvenil con la aprobación del Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para impulsar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ). Se buscaba fortalecer el Sistema, simplificando los requisitos establecidos para poder ser beneficiario y mejorando la gestión del mismo, al aumentar los puntos de inscripción y permitir que esta fuera automática.

La puesta en marcha del programa se caracterizó por cierta precipitación, echando en falta un desarrollo concreto y detallado de las actuaciones a realizar. Además, la Comisión Europea había señalado que la Garantía Juvenil en España no había conseguido alcanzar los resultados previstos y desplegar todo su potencial (el volumen de

potenciales beneficiarios inicialmente se estimó en un millón de jóvenes desempleados), y que era necesario abordar cambios.

La dotación existente para la Garantía Juvenil era de 2.360 millones de euros, a la que se sumó la dotación adicional resultado de la revisión del Marco financiero plurianual (en torno a 900 millones). Hasta marzo de 2017, e incluyendo las modificaciones aprobadas en diciembre, los datos relativos al fichero arrojaban cerca de 506.000 solicitudes, de las que se resolvieron con una respuesta favorable 467.000. Más allá de estos datos no se cuenta con una evaluación del programa que recoja las acciones realizadas con los jóvenes y su efecto en términos de su incorporación al mercado laboral.

El Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo, prorrogó por un año dicho programa, puesto en marcha en 2015 y dirigido específicamente a las personas desempleadas de larga duración con cargas familiares que tienen mayores dificultades de colocación. Aunque en la norma de origen había una referencia explícita a que tres meses antes de finalizar la vigencia y antes de la prórroga se realizaría una evaluación de progreso, tan solo se había realizado una primera valoración del programa en términos de seguimiento, lo cual no agotaba el proceso de evaluación.

Prioridad en la atención a los desempleados de larga duración

El PAE ha beneficiado, desde su puesta en marcha en enero de 2015 y hasta mediados de abril de 2017, a casi 151.000 personas que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. Del total de beneficiarios, el 17,4 por 100 obtuvieron un trabajo por cuenta ajena.

Estos resultados no alcanzan los objetivos previstos cuando se aprobó el PAE, dado que se estimaban 400.000 potenciales beneficiarios. La complejidad y la interpretación inicialmente restrictiva por parte de los servicios públicos de empleo de algunos de los requisitos establecidos dificultaron la participación. De ahí que existiese consenso en la necesidad de reformular el PAE sobre la base de que era necesario mantenerlo y adoptar medidas específicas orientadas a los desempleados y, especialmente, a los de larga duración. Esto finalmente ha quedado plasmado en el Real Decreto-ley 1/2017, de 28 de abril, que prorroga dicho programa y modifica algunos aspectos del mismo para facilitar el acceso. Queda pendiente una reformulación más en profundidad para mejorarlo.

Por otro lado, en diciembre de 2016 se aprobó el Programa de Acción Conjunta para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración, para orientar los esfuerzos de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas hacia la atención personalizada y el seguimiento continuo a los parados de larga duración. El programa se desarrollará en tres años, con una financiación total de 515 millones de euros. La dotación específica para 2016 ya se previó en el PAPE y ascendió a 129 millones.

Atención a los demandantes de empleo

En 2016 se enviaron casi 2,3 millones de ofertas a demandantes de empleo por parte de los servicios públicos de empleo autonómicos. Esta cifra es un millón menor a la de 2015, lo que contrasta con la tendencia creciente observada en los últimos años. Un 10 por 100 de estas ofertas generaron colocaciones, 3 puntos más que el año anterior. Además, más de 3 millones de demandantes de empleo recibieron algún tipo de servicio por parte de los servicios públicos de empleo. El 83 por 100 de los 3,7 millones de servicios iniciados fueron acciones de orientación e información.

En cuanto a la actividad de intermediación realizada por el sector privado, solo se dispone de información parcial sobre la base de un informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que recogía los resultados de la colaboración con las agencias de colocación privadas en el contexto del Acuerdo Marco del SEPE. Los resultados disponibles, a marzo de 2017, reflejan la atención por parte de las agencias privadas de colocación a 126.829 personas de un total de 321.161 enviadas (39,5 por 100), habiendo encontrado empleo 12.333 desempleados (3,8 por 100 del total y el 9,7 por 100 de los desempleados atendidos).

En ambos casos, la limitada información existente y la falta de fiabilidad sobre la misma, pero también la falta de información adicional sobre la calidad y duración de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas, impide dimensionar y valorar la intermediación desarrollada por los servicios públicos de empleo y por las agencias privadas de colocación, así como el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Todo ello limita las posibilidades de evaluación de la efectividad de la intermediación laboral, lo que lleva a recomendar que se subsanen estas carencias en las estadísticas oficiales y se pueda contar con una información detallada y suficiente para valorar adecuadamente la actividad de intermediación en su conjunto.

Balance de las medidas de fomento de empleo y autoempleo y reincorporación al mercado de trabajo

El Programa de Fomento de Empleo no registró novedades en 2016, manteniéndose, salvo alguna excepción, las medidas de estímulo a la contratación establecidas, así como las medidas de estímulo al autoempleo. Tan solo cabe señalar una modificación a raíz del Real Decreto-ley 6/2016, que establecía la conversión de las reducciones de cuota en bonificaciones en el caso de los incentivos establecidos para los jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En 2016 se realizaron un total de 263.420 contratos bonificados, un 8,5 por 100 más que en 2015. El 75,4 por 100 del total fueron temporales y el resto contratos indefinidos. Respecto al año anterior se incrementó el número de contratos indefinidos en sus distintas modalidades y, especialmente, los indefinidos iniciales, que aumentaron un 47,3 por 100, que responden a los incentivos existentes dirigidos a jóvenes menores de

30 años y mayores de 45, con quienes se realizaron el 90 por 100 de estos contratos. Esta contratación indefinida se vio impulsada por algunas medidas específicas puestas en marcha en los últimos años, como la tarifa plana que ha beneficiado a más de un millón de nuevos emprendedores desde su puesta en marcha, de los que 381.933 eran menores de 30 años.

Asimismo, en 2016 se celebraron 177.572 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso un 37,2 por 100 más que el año anterior. Por grupos de edad, este contrato se realiza mayoritariamente con jóvenes y trabajadores de entre 30 y 44 años, que concentran tres cuartas partes del total, siendo el 25,6 por 100 de los contratos realizados con trabajadores mayores de 45 años.

Respecto a la capitalización de las prestaciones por desempleo, los datos correspondientes a 2016 continúan reflejando el descenso, ya observado en 2015, en el recurso a esta medida. En 2016 la caída fue del 15,4 por 100, el doble que el año anterior, y parece confirmar que dicha evolución tiene que ver con los cambios en la composición del desempleo, con un peso cada vez mayor del desempleo de larga duración y una menor tasa de cobertura de las prestaciones que han limitado el acceso a la capitalización.

Finalmente, en relación con el programa Prepara se registraron 54.019 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso un descenso importante respecto a 2015 (26,1 por 100), en la línea ya observada en los últimos años. Si bien el recurso al programa ha sido decreciente, la necesidad de continuar con el mismo ha devenido en prórrogas sucesivas y automáticas, mientras la tasa de desempleo se situase por debajo de un nivel prefijado, que desde marzo de 2016 es el 18 por 100.

En los últimos años se constata un impulso progresivo de la formación dual, con un impacto creciente sobre los jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo. Sin embargo, hay aspectos que deben afianzarse y mejorar de cara a lograr un mayor efecto. Un informe de situación de la Alianza para la FP dual sobre este tipo de formación en 2016 señalaba la necesidad de reducir la burocracia y mejorar la gestión de la formación, aunque también valoraba positivamente la relación entre las empresas y los centros formativos a través de una comunicación fluida y constante, y la función de los tutores, en su doble vertiente de formadores y enlaces con la empresa, para garantizar el éxito de la formación dual.

La formación dual y el contrato para la formación y aprendizaje

El número de contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2016 fue de 46.384, lo que supuso una caída del 73,5 por 100 sobre los registrados el año anterior. Esto responde a la dificultad en la realización de este tipo de contrato y a las dificultades para implantar en estos casos la teleformación (problemas para registrar las acciones formativas y obtener la preceptiva autorización previa de las mismas por parte del servicio público de empleo competente). No hay información disponible sobre la formación vinculada a estos contratos y, por tanto, no es posible contrastar las características de la efectivamente impartida y evaluar esta en el nuevo esquema.

Es necesario llamar la atención nuevamente sobre la importancia de contar con información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

Formación para el empleo

En el ámbito de la formación dirigida a ocupados, y por lo que se refiere a la formación programada por las empresas, las acciones formativas alcanzaron a 3,8 millones de participantes en 2016 (un 5,3 por 100 más que en el año anterior). El ligero aumento en la tasa de cobertura se desarrolló con menor intensidad de las mismas, en términos de su duración media, que descendió de 22 a 17 horas de media por participante. Además, tanto el crédito asignado como el finalmente dispuesto a estas acciones se redujeron respecto al año anterior, un 2,9 y un 6,6 por 100, respectivamente. El número de empresas participantes disminuyó un 16,3 por 100, en la línea que ya venía observándose en los años anteriores, como reflejaba también la caída continuada en los tres últimos años de la tasa de cobertura de las empresas participantes. Desde la entrada en vigor de la reforma en 2015, el número de empresas que han utilizado su crédito formativo se ha venido reduciendo, frente a la tendencia anterior de crecimiento constante y sostenido.

No se puede valorar la formación de oferta prioritariamente dirigida a ocupados, o formación subvencionada, y articulada mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual. La razón es que en 2015 no se publicó ninguna convocatoria de oferta estatal, siendo publicada finalmente en agosto de 2016, que al cierre de esta Memoria no ha sido resuelta por parte del SEPE. Ello ha generado, por otro lado, un importe considerable de excedentes anuales de fondos procedentes de la cuota de formación profesional que no se están utilizando para el objetivo previsto.

Finalmente, respecto a la formación dirigida a los desempleados, según los últimos datos disponibles para 2015, participaron 175.708 personas, lo que supuso un descenso del 3,5 por 100 respecto al año anterior, siguiendo la tendencia observada en los últimos años. Por grupos de edad, el grueso de los participantes (54,9 por 100) tiene entre 25 y 45 años, y entre los jóvenes menores de 30 años la participación fue del 33,9 por 100.

Gasto en política de empleo en España

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2016 fueron 24.614 millones de euros, de los cuales 19.339 millones de euros (78,6 por 100) se destinaron a políticas de protección, mientras que el resto, 5.275 millones de euros, se destinaron a políticas activas de empleo. Esta dotación supuso casi un 20 por 100 menos que el año anterior y se aproxima al gasto realizado antes de la crisis.

En términos comparados, y con los últimos datos disponibles para 2014, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España, en porcentaje del PIB, fue uno de los más elevados del conjunto de Estados miembros (2,99 por 100), por encima del gasto medio realizado en el conjunto de la Unión Europea (1,88 por 100). Analizando

por componentes del gasto, los recursos en el caso de España se concentraban mayoritariamente en las políticas de protección, el 81,5 por 100 del total, frente al 61,9 por 100 de la Unión Europea. En cambio, los recursos destinados a políticas activas, 18,5 por 100, se situaban por debajo de la media comunitaria, del 35,3 por 100, y se alejaba bastante de los registros de los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, superiores al 60 por 100.

Como viene ocurriendo desde 2012, el volumen de recursos destinado a protección por desempleo en España se redujo nuevamente respecto al año anterior. En cambio, los recursos destinados inicialmente a las políticas activas aumentaron un 7,7 por 100. Dentro de estas destacó el aumento en la partida de fomento del empleo, más de un 11,3 por 100 respecto a 2015, ante un nuevo escenario en el que cobraron peso los incentivos al empleo, con especial atención a los jóvenes y al autoempleo.

El gasto comprometido en prestaciones por desempleo en 2016 fue de 18.602,2 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado elevado, del 96,3 por 100. Destaca, sin embargo, la baja eficacia de tres partidas: la ayuda económica de acompañamiento del PAE, dotado inicialmente con 350 millones de euros y de la que solo se han consumido 125 millones (43 por 100); el gasto comprometido en formación profesional, 1.375 millones en el avance de liquidación del presupuesto del SEPE, que supone en torno al 70 por 100 del presupuesto destinado a este fin; y el programa específico para jóvenes desempleados beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, dotado con 120 millones de euros y del que tan solo se han comprometido 11 millones.

La puesta en marcha en los últimos años de numerosas medidas en el ámbito de las políticas activas de empleo hace necesario contar con una evaluación detallada y exhaustiva de las medidas adoptadas en el contexto de recuperación del empleo en el último trienio. Ello con el objetivo de contrastar no solo sus resultados inmediatos, sino también su impacto en términos de eficacia a medio plazo y eficiencia, y valorar así si estas medidas están desplegando todo el potencial que se estimaba al ser aprobadas. Sin embargo, no se ha logrado contar con datos más allá de los resultados de seguimiento y realización de las medidas puestas en marcha.

El debate sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo y su evaluación

La necesidad de profundizar en los efectos de las políticas sobre los participantes o contemplar otros aspectos, de carácter cualitativo o cuantitativo, en las acciones desarrolladas permitiría disponer de una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. De ahí la conveniencia de disponer de una base de datos sistemática sobre las acciones desarrolladas orientada a valorar su efectividad, más allá de los resultados de gestión o seguimiento. Ello exigiría, en última instancia, contar con un sistema de evaluación planificado y estructurado, con continuidad en el tiempo, que permita detectar los impactos y sugerir una reorientación de las medidas en caso necesario.

2. Diálogo social y relaciones laborales

Diálogo social en la Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea se ha desarrollado durante 2016 en el marco del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social», puesto en marcha oficialmente por la Comisión Europea a principios de 2015 a fin de dar un nuevo y amplio impulso al diálogo social en la Unión. En este contexto, en 2016 las instituciones comunitarias se han pronunciado en favor del fomento del diálogo social europeo.

En el plano del diálogo social tripartito, en junio de 2016, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos firmaron una declaración conjunta en la que se subrayaba, en primer lugar, el papel fundamental de este como un componente importante de la formulación de políticas sociales y de empleo de la Unión. En 2016 el diálogo social a tres bandas se ciñó también a cumplir con los compromisos de carácter formal, como las Cumbres Sociales Tripartitas, en donde las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas presentaron medidas conjuntas para hacer frente, entre otros extremos, a las consecuencias de la crisis migratoria y de refugiados en el mercado de trabajo de los distintos Estados miembros.

En el terreno del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea aprobaron, en el mes de enero de 2016, una declaración conjunta sobre «Un nuevo comienzo para un diálogo social fuerte», que significaba un paso importante en el referido proceso de revitalización del diálogo social, ya que señalaba ciertos aspectos de este que debían ser mejorados. Ya en 2017, en el mes de marzo, los interlocutores sociales de la Unión Europea firmaron un acuerdo marco autónomo sobre «Envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional», con el principal objetivo de facilitar que los trabajadores de edad más avanzada participen de manera más activa en el mercado de trabajo y permanezcan en el mismo.

En el terreno de las consultas realizadas por la Comisión a los interlocutores sociales europeos destaca, entre otras, la realizada durante 2016 relativa a las posibles medidas para abordar los retos del equilibrio entre vida laboral y vida privada de los padres y los cuidadores familiares que trabajan (segunda fase).

La Comisión presentó durante 2016 varias propuestas de directivas en el ámbito sociolaboral, en las siguientes materias: sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación, sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de la OIT de 2007, sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y sobre la protección de los trabajadores ante los riesgos relacionados con la exposición a carcinógenos y mutágenos en el trabajo. En 2017 la Comisión publicó varias nuevas propuestas de directiva, entre las que cabe destacar la relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

Diálogo social en España

Tras la formación del nuevo Gobierno se anunció un nuevo proceso para relanzar el diálogo social tripartito y se delimitaron los ámbitos sobre los que iba a pivotar esta nueva etapa: la consolidación de la recuperación económica con crecimiento y empleo, el aumento de la protección por desempleo, con especial atención a los parados de larga duración, y el impulso de las Políticas Activas de Empleo, la mejora del funcionamiento de la Garantía Juvenil Europea en España y otras medidas para alcanzar sus objetivos de reducción del desempleo juvenil, la revisión del SMI, el impulso de la Calidad en el Empleo, el marco de relaciones laborales y negociación colectiva, y el fortalecimiento del Sistema Público de Pensiones. Cabe destacar las reuniones celebradas en torno a las mesas de diálogo social sobre empleo y calidad en el empleo, sobre formación y sobre pensiones, así como sobre el Plan de choque por el empleo, en cuyo ámbito se abordó la reforma del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE).

En el ámbito del diálogo social en las Administraciones públicas, en marzo de 2017 el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la Función pública firmaron el Acuerdo para la Mejora del Empleo Público, con el que, principalmente, se pretende elevar la tasa de reposición al 100 por 100 en determinados sectores considerados prioritarios, y reducir la temporalidad en las Administraciones, especialmente en determinados sectores, en el plazo de tres años.

La subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para 2017 fue aprobada sin contar con el acuerdo de los interlocutores sociales. Sin embargo, el Gobierno anunció su voluntad de contar con aquellos para determinar el SMI de 2018, 2019 y 2020, fijando como fecha tope para el acuerdo el 15 de noviembre de 2017.

En el ámbito del diálogo social bipartito, en septiembre de 2016 se produjo la primera reunión de la Comisión de Seguimiento creada por el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, para la negociación de los criterios, orientaciones y recomendaciones con relación a la variación salarial para 2017. Asimismo, cabe destacar la denuncia conjunta y modificación del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC), que acordaron los interlocutores sociales en el mes de junio, y cuya vigencia inicial se extendía hasta diciembre de 2016. Fruto de dicha modificación, el V ASAC se mantiene vigente hasta que se alcance un nuevo acuerdo.

Dentro del balance de los acuerdos pactados en el ámbito bipartito sectorial, es preciso destacar la Declaración por la Industria, firmada en noviembre de 2016, a través de la cual, los agentes sociales industriales reclaman un Pacto de Estado para favorecer el desarrollo industrial de España y apelan a un compromiso de Estado que contribuya a que España alcance el objetivo marcado por la Unión Europea de incrementar hasta un 20 por 100 el peso de la industria en el conjunto del PIB hasta 2020.

A finales de año se aprobó el Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas

públicas y otras medidas urgentes en materia social, el cual contenía, entre otros extremos, una medida consistente en un incremento del 8 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI) para 2017, fruto no de un acuerdo de diálogo social, sino del pacto sobre esta materia al que habían llegado previamente el Gobierno y el principal partido de la oposición. Unos días después, el Gobierno aprobó el Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017, que recoge dicho incremento.

El marco normativo de las relaciones laborales

Con la XII legislatura se abrió un panorama político caracterizado por la existencia de un Gobierno en minoría y una mayor fragmentación parlamentaria. En este escenario, los distintos grupos parlamentarios de la oposición en el Congreso han venido presentando desde que se constituyeron las Cortes Generales, en el mes de julio de 2016, diversas iniciativas, en forma de proposición de ley, algunas de ellas con incidencia en el marco del empleo y de las relaciones laborales (Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, Proposición de Ley sobre fijación de la cuantía del salario mínimo interprofesional y Proposición de Ley de reformas urgentes del trabajo autónomo).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se pronunció el 14 de septiembre de 2016 en tres sentencias que resolvían una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales españoles en relación a la aplicación de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio, relativa al Acuerdo marco suscrito por la CES, UNICE y CEEP sobre el trabajo de duración determinada (Sentencias, las tres, de 14 de septiembre de 2016, Asuntos C-596/14, C-16/15, C-184/15 y C-197/15, estos acumulados). Estas resoluciones han dado lugar a debates sobre el alcance y consecuencias para la regulación de la contratación temporal en España. En relación con la primera, actualmente hay pendientes de resolverse por el TJUE varias cuestiones prejudiciales elevadas por órganos jurisdiccionales españoles, y así mismo hay pendiente un recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo.

En una coyuntura caracterizada por la continuidad del crecimiento de la actividad económica y del empleo, y sin olvidar la provisionalidad que aún presentan los datos, en 2016 continuó ampliándose el volumen de la negociación colectiva registrada y se mantuvo la tendencia de recuperación observable en los años inmediatamente anteriores. Hasta el primer trimestre de 2017 se habían registrado 3.419 convenios colectivos con efectos económicos en 2016, que afectaban a 8,29 millones de trabajadores y a 1,04 millones de empresas, cifras superiores a las correspondientes a 2015 para igual periodo de registro. Comparando tales cifras con 2015, último año cerrado estadísticamente, esto suponía que

Negociación colectiva registrada: continuidad en la mejora de las cifras

se había concluido el 60,6 por 100 de los convenios colectivos para el 81,1 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva.

En los tres últimos años con datos completos de registro (2013, 2014 y 2015) se han observado aumentos porcentuales significativos en el volumen de convenios colectivos registrados. Sin embargo, el volumen de trabajadores afectados ha aumentado en mucha menor proporción en esos años, e incluso ha disminuido ligeramente en 2015, poniendo de manifiesto un diferente ritmo en la variación de las cifras de convenios y de trabajadores afectados.

En 2016, con datos de registro acumulados a marzo de 2017, se habían registrado 435 convenios colectivos firmados en nuevas unidades de negociación (el 95 por 100 de ellos convenios de empresa), que afectaron a 110.076 trabajadores, el 1,3 por 100 del total de los cubiertos por convenio colectivo. En 2015, último año con datos completos de registro, los convenios de ámbito de empresa representaron ya el 82 por 100 del total de convenios, 6 puntos más que en 2012. Sin embargo, en la proporción de trabajadores que afectan, siguieron representando una proporción muy constante y apenas sin cambios, el 11 por 100.

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2016 registrados hasta marzo de 2017 recogieron una variación salarial del 1,09 por 100, distribuido en un 0,8 por 100 en la negociación de ámbito de empresa y un 1,10 en los convenios de ámbito superior. La variación salarial final del 1,09 por 100 fue prácticamente igual al incremento salarial pactado inicial (1,07 por 100), confirmándose la tendencia iniciada en 2013 de práctica ausencia de variación entre incrementos salariales pactados iniciales y finales. Ello se debió a que las llamadas cláusulas de salvaguarda salarial se vieron incluidas en un porcentaje relativamente limitado de convenios (el 12,3 por 100) y afectaron a una proporción también reducida de trabajadores (el 17,3 por 100).

Contenidos de la negociación colectiva: nuevo incremento de la variación salarial en 2016, situado dentro de los criterios contenidos en el III AENC

En 2016 se produjo, así, un nuevo incremento de la variación salarial pactada final en la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados. Ese incremento por segundo año fue, además, algo mayor que el registrado en 2015 con respecto a 2014, años para los que los datos recogidos en la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) son ya definitivos. Por ámbitos de vigencia temporal, los convenios revisados (pactados en años anteriores con una vigencia plurianual) registraron un incremento salarial mayor (1,11 por 100) que los firmados en el año (1,03 por 100).

La mayor variación salarial de 2015 y 2016 puso fin a la tendencia de descenso de los incrementos salariales pactados que, con la sola excepción de 2011, se había venido observando desde 2008, año de inicio de la última crisis financiera y económica. El avance de los incrementos salariales pactados en la negociación de 2016 se situó, no obstante, dentro de los criterios fijados por el III AENC en materia salarial, que para

ese año los situaba en hasta 1,5 por 100. De esa manera, el incremento salarial final se mantuvo a 4 décimas de la recomendación pactada por los interlocutores sociales, siempre recordando que los datos son aún provisionales.

La mayor parte de los convenios y de los trabajadores cubiertos se situaron en una banda de incrementos salariales de entre el 1,00 y el 1,50 por 100 (el tramo más cercano al límite de la recomendación), concretamente el 40 por 100 de los convenios, que afectaban al 55,7 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva de ese año; dichos convenios recogieron un incremento medio del 1,20 por 100. Otro 27,6 por 100 de los trabajadores (agrupados en el 19 por 100 de los convenios totales) se enmarcaron en una banda de entre 0,50 y 0,99 por 100, es decir, en el tramo inmediatamente inferior, con un incremento medio en dicho tramo del 0,76 por 100. La incidencia de las cláusulas de variación salarial «cero» (congelación salarial) fue en 2016 del 20,8 por 100 de los convenios, y afectaron al 5,3 por 100 de los trabajadores, porcentajes menores que los correspondientes de 2015.

Por grandes ámbitos funcionales de la negociación colectiva, dentro de la negociación de ámbito de empresa (que ya se ha mencionado que registró un incremento salarial del 0,84 por 100), la correspondiente a la empresa privada tuvo un incremento del 0,83 por 100, con un avance de 0,38 puntos (el 82 por 100 más) sobre el incremento salarial, ya definitivo, de 2015. Dentro de la negociación de ámbito superior a la empresa, los mayores incrementos salariales se dieron en los convenios de sector nacionales, con un 1,16 por 100 (un incremento en 0,48 puntos, el 70 por 100 más que en 2015), seguidos de los autonómicos, con el 1,15 por 100 (y una diferencia de 0,36 puntos, el 45,6 por 100 respecto del año anterior), y los provinciales, con el 1,04 por 100 de aumento salarial (0,29 puntos más, el 38,7 por 100 de avance).

Por grandes sectores de actividad, el mayor incremento salarial se dio en la industria (1,12 por 100), seguida por el sector servicios (1,11 por 100) y a mayor distancia por la construcción y la agricultura (ambos con el 0,90 por 100). Todos los sectores registraron en 2016 incrementos superiores a los de 2015, al igual que ocurriera en ese año con respecto al anterior, a excepción de la agricultura. La mayor diferencia se dio en el sector servicios, tanto en términos absolutos como relativos (0,42 puntos, el 61 por 100 más), seguido de la industria (0,39 puntos, el 53,4 por 100 más).

El incremento salarial pactado en 2016, unido al comportamiento de la inflación durante el año, medida por la variación media del IPC (–0,2 por 100), y a pesar del repunte de este indicador en la parte final del año, permitieron que los salarios pactados reales avanzaran un 1,29 por 100, marcando de nuevo una ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados. Avance que se produce por tercer año consecutivo, después de que en 2014 y 2015 aumentaran un 0,7 y un 1,21 por 100, respectivamente, y en contraste con la pérdida de poder adquisitivo habida en los tres años anteriores.

La jornada media pactada en los convenios con efectos en 2016 fue de 1.744,2 horas anuales, equivalentes a 38,2 horas a la semana. Por grandes ámbitos funcionales, en los

convenios de empresa la media pactada fue de 1.707,7 horas (equivalentes a 37,4 horas semanales) y en los convenios de ámbito superior se situó en 1.746,7 horas (equivalentes a 38,3 horas semanales). Con la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos, arrojan una nueva reducción, de –1,2 horas, después de que en 2015 se registrase un descenso más pronunciado, de –9,1 horas, y en contraste con los incrementos de años anteriores (14,2 horas más en 2014). El leve descenso en 2016, de confirmarse, se debería a la negociación de ámbito superior a la empresa, ya que en la de ámbito empresarial se produjo un ligero aumento.

Con datos de la *Encuesta de Población Activa* del INE, en 2016 la jornada media semanal se situó en 32,75 horas de trabajo efectivo, equivalentes en cómputo anual a 1.707,6 horas, con un leve descenso sobre el año anterior. Dentro de ella, la jornada anual media en la empresa privada se mantuvo en 1.725,8 horas, mientras que entre los empleados del sector público se redujo de nuevo, hasta las 1.626,8 horas. También según la EPA, en 2016 se realizaron 5,75 millones de horas extraordinarias, con una reducción respecto al año anterior en casi medio millón, pero aún marcaron una cifra más elevada que en 2014 y siguieron situadas en niveles más acordes con una coyuntura de crecimiento económico. Dentro de ese volumen total, la EPA registró casi 3 millones de horas extras no pagadas, disminuyendo en 131.200 con respecto a 2015, que había marcado un máximo en la serie.

En 2016 se llevaron a cabo 1.326 inaplicaciones de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos, que afectaron a 32.064 trabajadores. Se produjo así un nuevo descenso en estas dos magnitudes (un 7,7 y un 25,7 por 100 menos, respectivamente) con respecto al año anterior, aunque se redujeron a un menor ritmo que en 2014 y 2015. El 62 por 100 de las decisiones de inaplicación, un total de 825 que afectaron a 17.105 trabajadores (el 53 por 100 del total), afectaron a la cuantía del salario, mientras que otro 12,7 por 100 lo hizo a la cuantía salarial y el sistema de remuneración. En atención al procedimiento seguido, el 90,6 por 100 de los casos se llevó a cabo por acuerdo en periodo de consultas, y otro 5,8 por 100 mediante acuerdo en la comisión paritaria del convenio. La evolución en estos años dibuja un perfil de pérdida de peso de estos procedimientos, descenso en el que intervienen múltiples causas ligadas, entre otras, a la evolución de la coyuntura económica y de la propia negociación colectiva.

Disminución de las inaplicaciones de convenios colectivos

En 2016 se realizaron 641 huelgas, 26 más que en el año anterior. Este repunte en el último año (4,2 por 100 más) apenas altera, sin embargo, el hecho de que el volumen de conflictos laborales con cesación del trabajo se mantuviese en niveles que cabe calificar de relativamente limitados, sobre todo tras la disminución que registraron en los dos años inmediatamente anteriores, en ambos con descensos de más del 20 por 100.

Ligero repunte del número de huelgas, pero nueva reducción de su repercusión económica

En los conflictos de 2016 participaron 183.120 trabajadores, un 7,4 por 100 más que en 2015, lo que no fue óbice, sin embargo, para que se diese un nuevo y acusado descenso en el volumen de jornadas no trabajadas (JNT) hasta 388.912, un 21,8 por 100 menos que en el año anterior.

En términos relativos, el mayor aumento de los conflictos en 2016 se dio en los de ámbito de sector, un 72 por 100 más que en 2015, que sobre todo explicaron el aumento total del número de participantes, así como que no descendiera en mayor medida el volumen total de jornadas no trabajadas. En las huelgas de ámbito de empresa, por el contrario, el ligero aumento en términos relativos (3 por 100) coexistió con una reducción de los participantes (–20 por 100) y sobre todo del volumen de JNT (–33 por 100). Por grandes sectores de actividad, el sector servicios concentró el 55 por 100 de las huelgas totales en 2016, idéntico porcentaje al del año anterior, frente al 38,8 por 100 de la industria, que vio disminuir su peso proporcional respecto a 2015 en 2,2 puntos, casi los mismos en que aumentó su peso la construcción (hasta el 5,5 por 100). En atención a sus causas motivadoras, dentro de las huelgas estrictamente laborales el mayor aumento correspondió a las derivadas del proceso de negociación colectiva. Los 176 conflictos con cesación del trabajo desarrollados por estos motivos supusieron un 19 por 100 más que en el año anterior, si bien su repercusión laboral y económica fue menor.

Los 398 conflictos colectivos laborales presentados para su solución ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), casi todos mediaciones, fueron 24 menos (–5,7 por 100) que en el año anterior, que por el contrario había registrado un crecimiento de 35 (9 por 100 más) con respecto a 2014. La disminución del número de conflictos fue compatible con una cifra de trabajadores afectados, 3,27 millones, ligeramente superior a la de un año antes, debido a que la reducción del número de conflictos se debió a los de ámbito de empresa. Estos fueron 356 (28 menos), por 42 de ámbito de sector (4 más que en 2015). En la perspectiva de los últimos diez años, la media de conflictos tramitados a través del órgano gestor del V ASAC en el quinquenio 2012-2016 se ha situado en 418 conflictos, frente a una media de 248 en el anterior (2007-2011).

Solución extrajudicial de conflictos laborales: consolidación de la solución autónoma

Por tipos de conflictos, los de interpretación y aplicación fueron 311, el 78 por 100 de todos los tramitados, 4 puntos más que en 2015, y en términos de trabajadores afectados, 1,8 millones, supusieron algo más de la mitad (55,3 por 100) del total. En segundo lugar, los conflictos que dan lugar a la convocatoria de huelga sumaron 72 (el 18,1 por 100), 12 menos que en 2015, pero afectaron a un volumen de trabajadores más elevado, suponiendo el 20,6 por 100 del total. En 2016 se produjeron 91 acuerdos en procedimientos de mediación ante el SIMA, que afectaron a 478.628 trabajadores, además de 2 laudos arbitrales. Por el contrario, finalizaron sin acuerdo 264 mediaciones, que afectaron a 2,5 millones de trabajadores.

Las materias objeto de controversia siguieron dominadas por las reclamaciones salariales (140, el 36 por 100 de todas), que aumentaron, seguidas a bastante distancia por las relativas al tiempo de trabajo (65 expedientes, el 17 por 100 del total); los conflictos motivados por procesos de reestructuración (40 procedimientos, el 10 por 100), que disminuyeron, y la reclamación de derechos sindicales (35, el 9 por 100) fueron los otros dos ámbitos de materias más frecuentes.

Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y sindicales CCOO y UGT, firmantes del V ASAC, llevaron a cabo en el mes de junio una modificación y denuncia conjunta del mismo, cuya vigencia pactada inicial se extendía hasta 31 de diciembre de 2016 (finalizando de mediar denuncia previa de alguna de las partes), con vistas a su posible renovación.

Por su parte, en 2016 se presentaron 4.707 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 1,9 millones de trabajadores y a 71.551 empresas. Ello supuso un incremento en 335 procedimientos (el 7,7 por 100 más) con respecto a 2015, tras los dos años anteriores en que esta variable de la conflictividad laboral había disminuido. En 1.396 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin al conflicto. Además, los órganos de ámbito autonómico que tienen competencia en controversias individuales tramitaron 26.737 conflictos, un 2,6 por 100 más que en 2015.

Por último, en materia de solución de conflictos ante instancias administrativas, en 2016 se produjeron 410.448 actos de conciliación individuales y 461 colectivos ante los servicios administrativos de MAC. Estos intentos de conciliación, tanto individuales como colectivos, volvieron a disminuir por tercer año consecutivo desde los niveles alcanzados entre 2008 y 2013, pero muy ligeramente (–1,2 y –0.2, respectivamente). Las mediaciones, por el contrario, repuntaron hasta 177, un 20 por 100 más que en 2015. Las causas más frecuentes de los intentos de conciliación individual siguieron siendo los despidos, 203.368 en 2016 (el 49,5 por 100 del total), a pesar del ligero descenso registrado en los mismos (–0,7 por 100), seguidos de las reclamaciones de cantidad (el 36,6 por 100), que se redujeron más (–4,5 por 100). La evolución seguida por las conciliaciones individuales por despidos según su forma de terminación, con avenencia o sin ella, ha hecho que se eleve la proporción de las primeras hasta alcanzar ya más de la mitad (52,4 por 100).

Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: disminución del número de actuaciones

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2016, según datos provisionales, fue de 1.016.568, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 6,8 por 100 menos. En materia de relaciones laborales se registraron 132.700 actuaciones, con un descenso de un 9,3 por 100 con respecto a 2015. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 287.802 actuaciones, un 3,6 por 100 menos. En empleo y contratación se

desarrollaron 14.434 actuaciones, un 3,6 por 100 más que en 2015. Por su parte, en materia de extranjería se realizaron 18.988 actuaciones, un 26 por 100 menos. En Seguridad Social se llevaron a cabo 539.099 actuaciones, un 4,1 por 100 menos que el año anterior. En el ámbito de otras actuaciones se realizaron 23.545, un 5,7 por 100 menos en relación al año 2015.

La actuación de la Inspección se desarrolla también en el marco de programas o planes especiales. En este punto cabe destacar que la aplicación del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, de aplicación desde el año 2012, conllevó que en el año 2016 se llevaran a cabo 82.272 transformaciones de contratos temporales en indefinidos.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2016 se detectaron 80.473, un 7,6 por 100 menos respecto al año 2015; el importe de las sanciones alcanzó los 306 millones de euros, un 1,4 por 100 menos que el año anterior, y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 440.572, un 17,4 por 100 menos en relación al año 2015.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 343.779 asuntos, 20.577 menos que en 2015; es decir, un 5,6 por 100 menos, y una cifra similar a las del bienio 2009-2010. Así, en 2016 se frenó la tendencia al alza que, desde 2012, venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos. No obstante, cabe apuntar que este volumen de asuntos judiciales se mantuvo en 2016 en niveles ciertamente similares a años anteriores desde 2009, esto es, en la cota de las trescientas mil cuestiones resueltas por ejercicio (en 2008 ya casi se alcanzó dicha magnitud).

Actividad de la Jurisdicción social: disminución del volumen de asuntos

En 2016 todos los tipos de litigios disminuyeron con respecto al año anterior, a excepción de los de naturaleza colectiva. Los que más se redujeron fueron los individuales, que experimentaron un descenso de 17.886 asuntos en relación con el ejercicio precedente (un 6,7 por 100 menos). Ello fue debido, sobre todo, a la notable disminución que sufrieron los litigios por despido (un 7,8 por 100 menos), ya que los relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo descendieron en menor medida, un 5,9 por 100.

Por lo que respecta a las duraciones medias de los principales tipos de asuntos de los que conoce la Jurisdicción social, se observó que en los procesos sobre conflictos colectivos y en materia de Seguridad Social fueron en aumento desde 2010 hasta 2015, último año para el que se dispone de datos consolidados. En el caso de los procesos sobre conflictos colectivos, la duración media casi se triplicó desde 2010 (de 4,4 meses en 2010 a 12,7 meses en 2015), con un aumento muy notable en los años 2014 y 2015. La duración media de los procesos en materia de Seguridad Social ha tenido, sin embargo, un incremento más contenido en periodo considerado.

Por otro lado, las duraciones medias de los procesos en materia de despidos y sobre reclamaciones de cantidades han tenido una evolución similar a lo largo de los últimos tiempos. Así, estas fueron en aumento desde 2010 hasta 2014 y en 2015 bajaron. Destacar que en 2010 la duración media de los procesos en materia de despidos era de 3,5 meses, mientras que en 2015 fue de 7,2 meses. Por su parte, el incremento de la duración media de los procesos sobre reclamaciones de cantidades durante el periodo 2010-2014 fue más contenido.

Seguridad y salud en el trabajo

Entre las principales novedades normativas europeas de 2016 cabe citar el Reglamento 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a los equipos de protección individual, y por el que se deroga la Directiva 89/686/CEE del Consejo, que será aplicable desde el 21 de abril de 2018.

En octubre de 2016 la Comisión Europea publicó su Programa de trabajo, donde se recogían, dentro de las prioridades específicas sobre la seguridad en el trabajo, las siguientes: proteger a los trabajadores europeos de los peligros que representan los alteradores endocrinos y realizar su seguimiento, así como revisar la legislación vigente en materia de salud y seguridad laborales.

Por su parte, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) publicó en 2016 los primeros resultados de la Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, así como un informe centrado en las políticas nacionales que ayudan a lograr un trabajo sostenible en diez Estados miembros, entre ellos España. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo presentó un Informe sobre la participación de los trabajadores en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, a partir de la encuesta conocida como ESENER 2, donde las tendencias observadas mostraron una reducción de los modelos de representación de los trabajadores en cuestiones de seguridad y salud laboral, y un aumento paralelo en otros métodos de consulta directa a los trabajadores sobre dichas cuestiones.

En España, entre las principales novedades normativas de 2016 cabe citar el Real Decreto 299/2016, de 22 de julio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos; el Real Decreto 311/2016, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de trabajo nocturno, y el Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral.

Por otra parte, la actual Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 establece las prioridades para los planes de acción que de ella se deriven. En este contexto, el Plan de acción 2015-2016 señala entre sus objetivos: potenciar

actuaciones de las Administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales; promover, con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, con especial atención a sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo, y fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.

Evolución de la siniestralidad laboral: nuevo aumento de los índices de incidencia

Según muestran los datos de avance de 2016 de la *Estadística de Accidentes de Trabajo,* de nuevo aumentaron los accidentes laborales, en un contexto de incremento de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta. En total, en 2016 se produjeron 1.289.119 accidentes, lo que supone un aumento de un 5 por 100 de los accidentes de trabajo con baja y de un 2,6 por 100 en aquellos que no causaron baja, con respecto al año anterior. De los accidentes con baja, aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 480.051 (un 4,8 por 100 más), como los producidos *in itinere*, que fueron 75.671 (un 6,2 por 100 más). Este incremento fue debido al aumento de los accidentes de carácter leve, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (el 4,8 por 100 más que en 2015), como los que se registraron al ir o al volver del trabajo (el 6,3 por 100 más).

Considerando el índice de incidencia de los accidentes de trabajo, es preciso destacar nuevamente un aumento en 2016 del 3,5 por 100, lo que situó el índice de incidencia total en 3.302. Analizando los índices de incidencia por sectores, a diferencia de lo que sucedió el año anterior, el sector agrario, con 5.067 accidentes por cien mil trabajadores, descendió ligeramente (–0,4 por 100); la construcción registró el mayor aumento, con 6.994 (6,4 por 100 más), seguida por la industria, 5.232 (4,1 por 100 más). El sector servicios, por su parte, aumentó de forma muy similar al año anterior, el 3,4 por 100, hasta los 2.627. Teniendo en cuenta la gravedad, cabe destacar el descenso de un 8,3 por 100 en el índice de los accidentes mortales, situándose en 3,3. El correspondiente a los accidentes de carácter grave fue de 24,4, aumentando, por el contrario, con respecto a 2015 un 2,5 por 100. Todo lo anterior representa una mejora respecto de los fallecimientos, pero un empeoramiento en el descenso en los índices de incidencia de los accidentes graves que se venía observando desde 2012.

En 2016 se comunicaron 20.730 enfermedades profesionales, la cifra más elevada de los últimos años, aumentando un 7,60 por 100 respecto al año anterior. Del total de partes comunicados, 9.975 dieron lugar a baja, incrementándose un 10,2 por 100 respecto a 2015, y las enfermedades sin baja (10.755) aumentaron un 5,3 por 100 respecto al año anterior.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

El capítulo III de esta Memoria se centra en las principales políticas que, desde el entramado de la protección social y de otras dimensiones de la acción pública, resultan prioritarias para el mantenimiento de la cohesión social.

En el último año se han podido constatar algunos avances que apuntan a una cierta mejoría de la situación social, reflejo de la evolución del mercado de trabajo y del incipiente aumento de las rentas medias de las familias, aunque todavía quedan demasiados hogares al margen de la recuperación económica. Asimismo, en los últimos ejercicios se ha frenado el proceso de reducción presupuestaria en la mayoría de las funciones del gasto social que venían sufriéndolo, en un contexto de continuas reformas. El reciente Acuerdo para la mejora del empleo público abre la puerta a la recuperación de personal en los principales servicios públicos que, como la educación, la sanidad o los servicios sociales, lo habían visto mermado en los últimos años.

En su conjunto, los componentes del bienestar y la protección social que se analizan en este capítulo absorbían en 2016 dos tercios del total del gasto público. Mientras continúa consolidándose la recuperación económica, entre los retos de mayor envergadura que emergen en un entorno de incertidumbres destacan, junto a la propia sostenibilidad financiera del gasto social, la necesidad de reforzar la calidad de los servicios, la suficiencia de las prestaciones y la eficiencia en la gestión. Afrontarlos requerirá superar la atonía en el impulso legislativo y el desarrollo de nuevas iniciativas que, por la inercia de los acontecimientos políticos, caracterizó al año 2016.

Todo ello exige reforzar la cooperación entre las distintas administraciones y continuar mejorando los mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto social de las medidas que se han ido aprobando en los distintos ámbitos y las que estén por llegar. No en vano, los servicios públicos representan un verdadero —aunque no el único— vector de cohesión social y legitimación de la acción pública.

1. Educación

La mejora del sistema educativo español constituye una de las principales claves para una recuperación económica sostenible que contribuya al mantenimiento de la cohesión social. Desde la perspectiva comparada que proporcionan los indicadores de la Estrategia de Formación y Educación 2020, con carácter general España destaca favorablemente entre los demás países por el avance de la participación en educación infantil, así como por la elevada proporción de jóvenes españoles con educación terciaria. Sin embargo, se debe continuar mejorando el nivel educativo de los jóvenes: la todavía elevada tasa de abandono escolar temprano (19 por 100 en 2016, la más alta de la Unión Europea), los bajos rendimientos en las competencias básicas y una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo representan importantes

retos que es necesario superar. Asimismo, es necesario aumentar la participación de la población adulta en el aprendizaje a lo largo de la vida.

El gasto en educación en España (4,3 por 100 en 2013) se sitúa algo por debajo de la media de los 22 países europeos considerados por la OCDE en su comparación internacional (4,9 por 100 del PIB). No obstante, tal como ha señalado recientemente la Comisión Europea, nuestro país debe aumentar los esfuerzos políticos para invertir más eficazmente en los jóvenes.

Se necesita reforzar la eficacia del gasto educativo

Por otro lado, las limitaciones presupuestarias de los últimos años se trasladaron a la evolución de algunas de las partidas de gasto de carácter más redistributivo, en concreto a las becas y ayudas de estudios, afectando particularmente a las enseñanzas básicas. Así, el número de becarios en el curso 2014-2015 respecto al curso anterior disminuyó en los tres niveles educativos, aunque bastante más en las enseñanzas básicas (–14,4 por 100), que en las enseñanzas postobligatorias (–1,5 por 100) y las universitarias (–4,6 por 100). También disminuyó el número de ayudas y becas concedidas, siendo mayor el retroceso en las enseñanzas básicas (–13,7 por 100) que en las postobligatorias y universitarias (–1 y –2,5 por 100, respectivamente). Finalmente, el importe dedicado a las enseñanzas básicas disminuyó un 0,35 por 100, mientras que en las postobligatorias y universitarias aumentó ligeramente (0,9 y 0,8 por 100, respectivamente).

En relación a las enseñanzas no universitarias, tal como ha señalado el CES en varias ocasiones, la sucesión de reformas legislativas de la normativa básica estatal ha llevado a una amplia convicción sobre la necesidad de asegurar una mayor estabilidad de los elementos esenciales y las líneas maestras de la educación sobre la base de un amplio consenso social y político. En este sentido, la mayoría de las medidas establecidas en la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa se han aplicado ya, aunque no de manera normalizada, mientras los problemas en su implantación han motivado que su continuidad dependa, en parte, del resultado del futuro Pacto de Estado social y político por la educación. El proceso hacia este consenso comenzó su andadura en noviembre de 2016, y una subcomisión parlamentaria específica debe informar sobre el estado actual del sistema educativo en España y formular propuestas con vistas a un nuevo marco jurídico para la educación.

En cuanto al panorama general de las enseñanzas básicas, el impacto de la educación infantil en la efectiva igualdad de oportunidades y la movilidad social depende de que esta sea accesible para todos, asequible y de alta calidad desde las edades más tempranas. A pesar de que España es uno de los países europeos con tasas más altas de escolaridad de los menores de tres años, todavía existe un amplio margen de mejora en el alcance y accesibilidad del cuidado formal en España para estas edades de escolarización no obligatoria, que se corresponden con el primer ciclo de educación infantil y no tiene carácter gratuito, siendo escasas y muy variables territorialmente las ayudas para las familias con hijos en este nivel.

Mejorar la calidad y resultados de la educación: prioridad en los niveles obligatorios

En los niveles obligatorios, la prioridad se sitúa en mejorar la calidad y los resultados de la educación, pues el fracaso escolar sigue afectando a más de una quinta parte de los estudiantes, a pesar de que se hayan producido algunas mejoras. Así, ha aumentado la proporción de alumnado que alcanza 4.º de la ESO a la edad adecuada, debido a la disminución de los retrasos tanto en primaria como en la propia ESO (que actualmente afectan a un 16,3 y 20,1 por 100 del alumnado respectivamente). Con todo, solo el 77,6 por 100 de los alumnos terminan la ESO con la obtención del Título de Graduado, por lo que la situación es ampliamente mejorable.

Asimismo, según los últimos informes comparados de carácter internacional auspiciados por la OCDE, en el sistema español se han registrado ciertos avances respecto a las competencias adquiridas en los niveles obligatorios, habiendo mejorado el rendimiento del alumnado de primaria en matemáticas y ciencias. No obstante, en los niveles de la ESO, los rendimientos del alumnado siguen siendo mediocres, aunque ha disminuido la proporción de alumnado con bajos rendimientos.

Uno de los problemas más graves que se observan en el sistema educativo español es el elevado porcentaje de alumnos repetidores: el 31 por 100 de los alumnos de 15 años repite por primera o segunda vez algún curso de la ESO. Esta situación no solo implica un importante coste económico (el 8 por 100 del total del presupuesto de educación en 2012), sino que aumenta el riesgo de abandono escolar, reduce la realización de las expectativas y multiplica las desigualdades educativas, pues se observan importantes diferencias en la incidencia de las repeticiones según el origen social de los niños. En este sentido hay que señalar que la LOMCE se propone como objetivo mejorar el rendimiento de los estudiantes, si bien no incluye medidas específicas para hacer frente a las altas tasas de repetición de curso.

El problema del abandono escolar prematuro sigue siendo uno de los retos más importantes del sistema educativo español. En efecto, a pesar de que la tasa de abandono escolar prematuro continuó disminuyendo hasta alcanzar el 19 por 100 en 2016, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea y se encuentra por encima del objetivo nacional de la Estrategia Europa 2020, fijado en el 15 por 100. Aunque hace falta seguir ahondando en el análisis de las diversas causas del abandono escolar prematuro, algunas comunidades autónomas lo han gestionado con buenos resultados a través de diversos proyectos y experiencias, siendo deseable que ese tipo de buenas prácticas se difundan e intercambien en un contexto más amplio, a fin de acelerar las mejoras en este terreno de una forma más armonizada.

Reducir el abandono escolar prematuro, uno de los retos más importantes

En cuanto a la formación profesional, hay que señalar que la denominada formación profesional básica (FPB) instaurada por la LOMCE comenzó a aplicarse por las

Avanza la matriculación en FP

comunidades autónomas en el curso escolar 2014-2015. De momento, la FPB no está mostrando buenos resultados, pues el número de transiciones del primer al segundo curso y de promociones de la FPB a la educación secundaria superior es bajo, habiendo sufrido un importante descenso la evolución del alumnado matriculado en Programas de Cualificación Profesional Inicial y FPB en los dos últimos cursos escolares.

La formación profesional inicial en España se sigue caracterizando, entre otros rasgos, por una proporción menor de personas que optan por estas enseñanzas en relación a otros países europeos, una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, y la necesidad de mejorar los resultados académicos del alumnado. El fracaso escolar, el abandono de los estudios profesionales y la mayor proporción de jóvenes que estudian bachillerato continúan siendo las principales causas de la menor proporción de estudiantes de formación profesional. No obstante, en el curso 2016-2017 aumentó considerablemente el número de alumnos matriculados en ciclos formativos de grado medio y superior (7,2 por 100 y 17,1 por 100, respectivamente) que, de proseguir a ese ritmo, puede contribuir a una corrección de la descompensación tradicional entre estos estudios y los de bachillerato. Finalmente, hay que señalar que aunque aumentan los proyectos de FP dual, siguen dándose ciertas deficiencias en su implementación, mientras que este año se han aprobado nuevas medidas económicas de fomento de la FP reglada y la FP dual.

En relación a las enseñanzas universitarias, España destaca por la mayor proporción de adultos (entre 25 y 64 años) y jóvenes (25 a 34 años) con estos estudios. Sin embargo, el censo de alumnado universitario español decrece en los cuatro últimos cursos, manteniéndose su concentración por ramas de enseñanza: el 56 por 100 del alumnado español está matriculado en Ciencias Sociales, Empresariales y Derecho (33,6 por 100), Humanidades y Artes (11,2 por 100) y Ciencias de la Educación y Formación del Profesorado (11,4 por 100). Es patente la necesidad de continuar incrementando los graduados en STEM, pues el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico y social más sólido.

Los retos de la universidad: calidad, accesibilidad y empleabilidad

Además, entre los indicadores que informan sobre las actitudes y el rendimiento académico de los estudiantes en España, destaca la baja proporción de finalización entre los que comienzan los estudios de Grado y Máster.

Debe seguir haciéndose hincapié en la calidad de la formación universitaria, pues, a pesar de las limitaciones que puedan caracterizar a los principales *rankings* internacionales, llama la atención que ninguna universidad española esté posicionada entre las cien mejores en 2016. Además, el sistema universitario español adolece todavía de una importante falta de internacionalización.

En cuanto a la accesibilidad del sistema universitario español en términos económicos, nuestro país parece mantenerse a distancia del modelo de precios más moderados en las titulaciones de grado (menos de 1.000 euros/año), como Francia, Bélgica o Austria, aunque el precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias de grado se ha mantenido en términos muy similares al curso anterior. Además, se detecta una considerable heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas, lo que aumenta el riesgo de que se acentúen las desigualdades en la educación terciaria. No obstante, hay que tener en cuenta que el coste efectivo que conllevan los estudios universitarios guarda relación con otros factores diferentes de las propias tasas, como la política de becas y ayudas al estudio a la que ya se ha hecho mención.

Finalmente, hay que señalar que, a pesar de que sus tasas de desempleo son inferiores a las de otros colectivos con nivel educativo más bajo, la inserción laboral de los titulados universitarios en España generalmente plantea más dificultades que en otros países. En este sentido siguen siendo necesarios mayores esfuerzos para fomentar la empleabilidad de los universitarios, así como una mayor conexión entre estos estudios y los requerimientos del entorno productivo.

Según la OCDE, la rápida expansión de la educación terciaria puede haber ido en detrimento de la calidad, y una mayor especialización podría mejorar las economías de escala y permitir destinar los recursos financieros a aumentar la calidad y la pertinencia de las aptitudes adquiridas en la enseñanza superior.

2. Vivienda

La mejora del empleo y de la renta disponible de los hogares, junto con una mayor disponibilidad de crédito, se han traducido en un aumento de la demanda de vivienda, que impulsó en 2016 el dinamismo del sector inmobiliario. Sin embargo, las posibilidades de acceso a la vivienda para una parte de la población siguen viéndose obstaculizadas por el alto nivel de desempleo, la temporalidad y los niveles salariales, en un entorno de precios todavía elevados a pesar del descenso acumulado en los últimos años. En este contexto, aunque la propiedad sigue siendo el sistema de tenencia preponderante en nuestro país, el alquiler libre va avanzando como una opción cada vez más extendida, especialmente entre los hogares que cuentan con menos ingresos, los jóvenes y los extranjeros no comunitarios.

A pesar de la mejora de la situación económica de las familias, que ha repercutido en el descenso de personas y hogares que sufren sobrecarga debida a los gastos relacionados con la vivienda, sigue siendo elevada la proporción de población que acusa estos problemas. Esta situación puede afectar a la seguridad en el régimen de tenencia de la vivienda en la que se

Nuevas medidas de protección de los deudores hipotecarios sin recursos

reside, especialmente en los grupos de población más vulnerables económicamente, agravando el riesgo de pobreza y de exclusión social, pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados, aunque menos que en años anteriores. A pesar de la incipiente evolución positiva de las ejecuciones hipotecarias en el último año, este problema sigue presente. Las medidas urgentes que se han ido adoptando para paliarlo desde 2012 no parecen haber resultado suficientes, y han requerido sucesivas modificaciones. Ya en marzo de 2017, el Gobierno ha aprobado nuevas medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos que, entre otras, aumentan el espectro de familias que pueden beneficiarse de la aplicación del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, ampliando además, hasta mayo del año 2020, el plazo de suspensión de los lanzamientos, así como el ámbito de las personas que se pueden acoger a esta medida.

El gasto público en vivienda en 2015 en España fue del 0,5 por 100 del PIB, el undécimo más bajo de la Unión Europea, y el quinto país en el que más ha descendido desde 2007. Además, el esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con escasos recursos, que era ya bastante exiguo con anterioridad a la crisis, se ha visto reducido casi a la mitad a lo largo de la misma, siendo la vertiente del gasto en protección social que más descendió en el periodo 2007-2014.

En 2016 la cuantía total del Plan Estatal de Vivienda se incrementó un 17 por 100 respecto al año anterior, siendo similar el aumento de la aportación estatal y la autonómica en su conjunto. Las prioridades por programas de la financiación total se centran en la ayuda al alquiler, de viviendas, el fomento de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración y renovación urbanas. Las que más han crecido respecto al año anterior son las ayudas al alquiler, así como el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios. Al igual que en el año anterior, en 2016 las prioridades de financiación por programas del conjunto de la financiación autonómica y de la estatal son muy diferentes.

Por otro lado, aunque el Plan Estatal optó por caracterizar el alquiler social tanto por el lado de los destinatarios como del propietario de las viviendas, en 2016 son escasos los fondos estatales y autonómicos destinados a la creación del parque público de vivienda en alquiler, mientras que bastantes comunidades autónomas han optado por no subvencionar este programa en su territorio. Respecto al programa de ayudas al alquiler, hay que destacar que la aportación a este programa es básicamente estatal.

Todavía insuficiente impulso al alquiler social

Lamentablemente no se dispone de información sobre el número de beneficiarios de estas ayudas al alquiler vinculadas a la ejecución del Plan Estatal de Vivienda. Sin embargo, según datos de Eurostat, la población española por debajo del nivel de pobreza que reside en alquiler a precio reducido habría aumentado ligeramente desde el inicio de la crisis, si bien sin alcanzar en 2015 el nivel de la UE-18, y bastante lejos de países como Italia, Francia o Portugal. Aunque las comunidades autónomas y las

corporaciones locales han desplegado medidas de distinta índole en el ámbito del alquiler social, dando paso a figuras como la propiedad compartida y temporal, se carece de información sobre el conjunto de iniciativas abordadas en este terreno, lo que dificulta la evaluación de la situación.

3. Medio ambiente y sostenibilidad

Al igual que en otros terrenos abordados en esta Memoria, y pese a la importancia de los retos que se le plantean a nuestro país en la preservación del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible, el año 2016 no se caracterizó por la relevancia de las iniciativas adoptadas en el ámbito estatal en esta materia. En cambio, en el contexto internacional se produjeron avances reseñables, con la entrada en vigor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como del Acuerdo de París sobre cambio climático.

España presenta una situación mejorable respecto a los ODS más directamente relacionados con el medio ambiente, ocupando la posición 30 en un ranking de 149 países, afrontando nuestro país importantes desafíos en los objetivos relativos a una gestión más eficaz del agua y el saneamiento, energía limpia y asequible, acción por el clima o la preservación de la biodiversidad acuática y terrestre.

En el plano nacional cabe destacar el nuevo Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, así como la aprobación del Segundo ciclo de Planificación Hidrológica 2015-2021, o el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Otros proyectos de mayor entidad anunciados en diversas ocasiones, como una ley integral para abordar el cambio climático, no consiguieron avanzar en 2016.

Hay que señalar, por otra parte, la importancia de la entrada en vigor del Acuerdo de París, impulsada por la 22 Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech en noviembre de 2016 (COP22), que expresa un impulso internacional irreversible respecto a las acciones dirigidas a combatir el cambio climático, marcando un punto de inflexión para la implementación y acción global sobre el clima y el desarrollo sostenible.

El Acuerdo de París, nuevos desafíos en la lucha contra el cambio climático

España, uno de los países europeos más afectados por los impactos provocados por el cambio climático, es parte de pleno derecho del Acuerdo de París tras su ratificación a principios de 2017. Las emisiones globales de gases con efecto invernadero han aumentado un 37,3 por 100 entre 1990 y 2015 (si bien la Unión Europea registraba ese año un retroceso del 22 por 100 respecto al nivel de 1990). Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente correspondiente a 2016, España ocupaba el undécimo lugar en términos de intensidad en emisiones GEI de la economía (330 gr CO_2eq/euro), y el décimo lugar respecto a las emisiones per cápita (7,37 ton CO_2/hab.), por debajo en ambos casos de la media alcanzada en la UE-28 (336 gr CO_2eq/euro y 8,72 ton CO_2/hab., respectivamente).

Queda un importante camino por recorrer, habiéndose comprometido el Gobierno español a duplicar sus aportaciones a la lucha contra el cambio climático en 2020, y a movilizar iniciativas destinadas a ayudar a combatir el cambio climático en regiones de África y Latinoamérica. En esta línea es importante reducir las emisiones procedentes de los denominados «sectores difusos» (residencial, transporte, agrícola y ganadero, residuos, gases fluorados e instalaciones industriales no sujetas al comercio de derechos de emisión), siendo el compromiso europeo alcanzar en 2020 una reducción media del 10 por 100 respecto a 2005. En el caso de España, la tendencia esperada de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de fuentes difusas, se aleja de la senda de cumplimiento correspondiente al periodo 2013-2020.

Hay que tener en cuenta que buena parte del logro de los objetivos planteados depende del grado de implicación de la sociedad española en su conjunto, para lo que se requiere el desarrollo de una conciencia ambiental entre los ciudadanos que todavía se encuentra en una fase incipiente. Probablemente estos aspectos vayan cambiando en los próximos años, debido a la progresiva incorporación de estas cuestiones en el currículo educativo de las nuevas generaciones, si bien no está de más poner en evidencia la necesidad de mayores esfuerzos por parte de los poderes públicos para difundir la cultura de la protección del medio ambiente entre la población española.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La trayectoria seguida por las pautas de consumo a lo largo de los últimos años, coincidiendo con la crisis económica que se inició en 2008, ha marcado una tendencia nueva en cuanto al gasto medio y a las prioridades de los consumidores en momentos de dificultad económica. Pero, al mismo tiempo, ha mostrado un interesante dinamismo en cuanto a la asimilación de nuevas estrategias y elementos de consumo.

La evolución del gasto ha estado determinada en gran medida por la trayectoria de la situación financiera de los hogares, que hasta 2014 vino marcada por los descensos de la renta media, la riqueza —a causa de la pérdida generalizada de valor de la vivienda que es el principal activo, suponiendo además la principal fuente de deuda—, y el incremento de la carga de la deuda. En este contexto, desde 2008 la *Encuesta de Presupuestos Familiares* muestra una importante reducción del gasto medio en consumo de los hogares hasta 2013, con un leve incremento en los dos últimos ejercicios, sobre todo en 2015, destacando la evolución del gasto en tecnologías para la comunicación, que al contrario de lo ocurrido en el resto de las partidas, no ha dejado de incrementarse durante los años de crisis.

Repunte del consumo y protagonismo de las TIC

Al mismo tiempo, la rápida penetración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, el mayor acceso a dispositivos conectados a la red, la irrupción de los *smartphones* y el crecimiento de los medios sociales han provocado

importantes cambios en los comportamientos de los consumidores y en sus hábitos de consumo. Respecto al comercio *online,* casi una tercera parte de la población española realiza actualmente compras a través de Internet frente al 10 por 100 que lo hacía nueve años atrás. Pese al avance, la penetración del comercio electrónico en España es inferior al registrado en otros países del entorno. Además, según el Panel de Hogares publicado por la CNMC, en 2016 más del 34 por 100 de los internautas habrían recurrido a plataformas de economía colaborativa, resultando ser la compraventa de productos de segunda mano el uso más frecuente de las mismas. En cuanto a los medios de pago emergentes, parece claro que el futuro pasa por el uso generalizado y masivo de las tecnologías móviles, si bien más de ocho de cada diez transacciones en España se realizan aún en efectivo, muy por encima de los países de su entorno.

En lo relativo a la protección de los consumidores, el año 2016 no se ha caracterizado por la aprobación de normas sustantivas en esa materia, si bien en los últimos meses del año y en los primeros de 2017 han visto la luz nuevas regulaciones que afectan de manera directa a los intereses de dos colectivos: los hogares en situación de vulnerabilidad económica, en tanto que usuarios de suministro eléctrico, por un lado, y, por otro, los usuarios de servicios hipotecarios. Así, en 2017 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo que establece un cauce extrajudicial de carácter voluntario para el consumidor, para facilitar el acuerdo con las entidades de crédito. Por otro lado, en 2016 se han producido cambios en la protección de los consumidores vulnerables con la aprobación del Real Decreto-ley 7/2016, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

Novedades en la protección de los consumidores y usuarios

5. Protección social

En 2016 el sistema español de protección social siguió desempeñando un papel crucial en el mantenimiento de la cohesión social, apoyando con ello al proceso de recuperación económica, tanto a través de las prestaciones en especie como por medio de las prestaciones económicas.

De las distintas vertientes de la protección social, el debate en los últimos años ha estado centrado fundamentalmente en el sistema de pensiones, principal fuente de ingresos de un grupo de población con cada vez mayor peso en la estructura demográfica y, al mismo tiempo, la partida de gasto social más importante. A los permanentes retos de su sostenibilidad y suficiencia, agudizados durante los años de crisis, deberá responder la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo que todavía se está abordando en la Comisión del Congreso específicamente creada para ello.

Mientras tanto, las severas consecuencias sociales de la crisis han puesto en evidencia algunas lagunas del sistema español de protección social, merecedoras de mayores esfuerzos en el futuro. El CES ha tenido ocasión de reflexionar sobre algunas de ellas con motivo de la elaboración de su reciente Informe de iniciativa propia 1/2017, sobre políticas públicas para combatir la pobreza.

Los últimos datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2016 (ECV 2016) reflejan una mejoría de la situación económica de los hogares españoles, que habrían experimentado un aumento del ingreso medio anual neto por hogar en 2015 del 2,4 por 100 (26.730 euros) y del 2,8 por 100 por persona (10.708 euros). El elevado nivel de riesgo de pobreza y/o exclusión social entre la población en España sigue siendo un problema social de primer orden, pues, pese a dicha mejoría, todavía el 22,3 por 100 de la población se situaba por debajo del umbral de riesgo de pobreza, una proporción todavía superior a la registrada con anterioridad a la crisis. Las situaciones de mayor vulnerabilidad se dan entre los extranjeros, sobre todo extracomunitarios (52 por 100), las personas en situación de desempleo (48,5 por 100), así como en los hogares monoparentales (42,2 por 100). Por edades, alcanza su nivel más elevado entre los menores de 16 años (28,9 por 100), poniendo de relieve el problema del riesgo de pobreza monetaria entre la población infantil y la difícil situación de los jóvenes.

El riesgo de pobreza sigue siendo un problema social de primer orden

Además, hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE, en sus siglas en inglés —indicador que, además de los ingresos incorpora la relación con el empleo y la precariedad material—) afecta a una proporción aún mayor de población que el riesgo de pobreza estrictamente monetaria. Así, según la ECV 2016, el 27,9 por 100 se encontraba en esta situación, proporción algo inferior a la registrada en el año anterior, debido a la mejora del empleo y el descenso de situaciones de carencia material severa.

Como ha subrayado el CES en su Informe 1/2017, la solución a un problema de carácter multidimensional como la pobreza no puede provenir exclusivamente del sistema de protección social, sino que requiere un planteamiento integral de todas las políticas públicas, tendente a conseguir una integración social y laboral que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno, avanzando en un esquema de gobernanza que facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo.

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

La necesidad de una protección social eficaz, eficiente y adecuada forma parte de las prioridades reconocidas a nivel europeo en el proceso de impulso al crecimiento

económico de la zona, junto a la importancia de centrarse en la creación de empleo; la inversión sostenida en educación y formación o la promoción de la inversión social. España se encuentra inmersa en las mismas tendencias que el resto de los países de la Unión Europea, enfrentados a importantes retos sociales que modifican los esquemas laborales y sociales en los que se han sustentado tradicionalmente los sistemas de protección social. Así, al reto del envejecimiento de la población se han ido sumando, sin ánimo de exhaustividad, el aumento de su diversidad, el crecimiento de la desigualdad, el cambio climático, los flujos de refugiados y migratorios, o las consecuencias de la digitalización y de las nuevas tecnologías. Estas transformaciones acentúan la necesidad de permanente modernización y adaptación de las políticas sociales, en general, y de los sistemas de protección social, en particular.

Según el Informe anual del Comité de protección social de la Unión Europea sobre la situación social en la Unión Europea y los desarrollos en política social, las tendencias sociales más relevantes se identifican con un continuado deterioro de la situación de la pobreza relativa, su profundidad y persistencia, así como el aumento de la proporción de población viviendo en hogares con desempleo. En 2014 26,1 millones de niños en la UE-28 vivían en riesgo de pobreza o exclusión social.

Importantes retos sociales

Los principales desafíos en el área social siguen siendo el desempleo de larga duración y las todavía relativamente bajas oportunidades de trabajo para los jóvenes, aunque se hayan registrado algunos cambios positivos en la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo (Neets) y en el desempleo juvenil.

La participación laboral de los trabajadores de más edad, uno de los principales objetivos en el área de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, continúa mejorando en términos relativos, así como las condiciones de vida e ingresos de los mayores, comparadas con el resto de los grupos de población. La evolución de la desigualdad de ingresos arroja pautas muy diferentes según los países, aunque en casi la mitad de ellos, incluyendo España, ha seguido aumentando.

La necesidad de continuar los esfuerzos en el área de la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social sigue estando presente en los diferentes mensajes lanzados por las instituciones comunitarias, aunque también se hace cada vez mayor hincapié en su adecuación a las necesidades de la población y en la efectividad de sus resultados.

Según los últimos datos de Eurostat, el gasto en protección social en España en 2014 se situaba en el 25 por 100 del PIB, por debajo de la media de la UE-28 (28,7 por 100). Nuestro país forma parte del grupo de países con nivel intermedio de gasto, bastante alejado, sin embargo, del esfuerzo que realizan la mayoría de los países de la antigua UE-15. Además, la

El gasto en protección social sigue por debajo de la media europea

eficacia de las prestaciones de carácter económico a la hora de disminuir el riesgo de pobreza es inferior en España (28,6 por 100) que en la media de la UE-28 (34,1 por 100). En cuanto al gasto en las prestaciones sociales en especie, que difiere notablemente entre unos países y otros, aunque España también se sitúa por debajo de la media, se aproxima más al grupo de países que mayor esfuerzo realizan en este terreno que en el caso de las transferencias económicas.

En cuanto al gasto en prestaciones sociales por funciones, nuestro país presenta algunas peculiaridades en relación a su distribución. Así, España comparte con el resto de los países europeos la preponderancia del gasto en protección social en la vejez, que se concentra en las pensiones de jubilación (9,8 por 100 del PIB), y su tendencia creciente, aun manteniendo una importante diferencia en su magnitud (11,1 por 100 del PIB en la UE-28). La atención sanitaria también es la segunda partida que más gasto absorbe, como ocurre en los demás países de la Unión Europea, si bien su evolución creciente se ha visto contenida en nuestro país en los años de referencia. Las diferencias más ostensibles se corresponden por el mayor peso de la función supervivencia y por la de desempleo. La primera responde al protagonismo de la viudedad en la protección social de las mujeres de mayor edad, en consonancia con la más tardía incorporación de las mujeres al mercado laboral que hace que sean menos las beneficiarias de jubilación y más las de viudedad. La segunda responde al acusado mayor peso de la partida de protección por desempleo en España desde que existen series comparadas, lo que obedece a la mayor entidad del problema del paro y actúa en detrimento de otras funciones de la protección, como familia e hijos, vivienda social y exclusión social, que ocupan un espacio mucho menor en la esfera del gasto social.

Las diferencias en el esfuerzo en protección social realizado por los países de la Unión Europea a través del gasto en protección social, resultan ser tanto o más ostensibles cuando lo que se examina es el volumen de ingresos y las fuentes de financiación. En España, los ingresos destinados a financiar la protección social representaban en 2014 el 24,3 por 100 del PIB, muy por debajo de la media de la UE-28 (30,1 por 100 del PIB). En cuanto a la composición de los ingresos en función de sus distintas fuentes de procedencia, al igual que en la UE-28, las transferencias del Estado constituyen la principal fuente de financiación de la protección social en España, suponiendo el 10,7 por 100 del PIB, mostrando una evolución creciente entre 2008 y 2014. La segunda fuente de financiación en importancia viene dada por los ingresos procedentes de cotizaciones de los empleadores (9,9 por 100 del PIB), que en nuestro país habrían descendido alrededor del equivalente a un punto del PIB durante esos años.

5.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social

Como en otros terrenos, dado lo peculiar de los acontecimientos políticos acaecidos en España a lo largo del año, 2016 no ha sido prolijo en la aprobación de nuevas

propuestas en el ámbito de la Seguridad Social. Sin embargo, comenzaron a aplicarse o continuaron desplegando sus efectos importantes normas e iniciativas aprobadas en años anteriores.

La iniciativa más relevante del año vino dada por el inicio de los trabajos de renovación del Pacto de Toledo que probablemente dará lugar a un nuevo informe en 2017, por lo que cobra interés la actividad desplegada por la Comisión del Congreso de seguimiento de dicho Pacto. El Pacto de Toledo se ha consolidado como la hoja de ruta del permanente proceso de adaptación y modernización del sistema de la Seguridad Social en España. La Comisión, ya con carácter permanente, se ha enfrentado a lo largo de 2016 y la primera mitad de 2017 a la necesidad de revisar sus recomendaciones en unas circunstancias económicas y sociales diferentes a las del año 2011.

Inicio de los trabajos de renovación del Pacto de Toledo

En abril de 2016, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados el Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015, que revisa los avances realizados en ese periodo y permite identificar las cuestiones pendientes de desarrollo en relación con sus recomendaciones. En conjunto, se constatan importantes avances especialmente en el terreno de las recomendaciones más vinculadas a los objetivos de sostenibilidad financiera del sistema, simplificación de regímenes, modernización de la gestión y alguna mejora en el terreno de la acción protectora, mientras que, sin embargo, hay otras recomendaciones que apenas han recibido impulso en estos años, como la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia (Recomendación núm. 13), la reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (Recomendación núm. 15) o el impulso a la previsión social complementaria, especialmente de los planes de empleo (Recomendación núm. 16).

La importante legitimación social con que viene contando el Pacto de Toledo deriva del fuerte respaldo político que venía concitando. En el contexto actual, con nuevas fuerzas parlamentarias, se refuerza aún más la necesidad de renovar el consenso en materia de pensiones. Se trata de uno de los escasos instrumentos políticos de esta índole existentes en nuestro país, que debe seguir contribuyendo a trasladar mensajes claros a la ciudadanía en esta materia.

El consenso en el marco del diálogo social constituye otro importante pilar legitimador de las reformas en este terreno, por lo que cabe destacar la importancia de su reactivación a finales de 2016 y comienzos de 2017, con la creación de varios grupos de trabajo de análisis de cuestiones relacionadas con el sistema de protección social (parados de larga duración, protección social y tarjeta social, entre otros), así como la constitución de la mesa de diálogo social sobre el sistema público de pensiones.

5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las principales magnitudes de la Seguridad Social dan cuenta de la compleja situación que atraviesa el sistema, en términos de financiación. Así, el déficit del sistema de la Seguridad Social, medido en términos de ejecución presupuestaria, volvió a aumentar en 2016, situándose en 18.701,23 millones de euros, equivalente al 1,68 por 100 del PIB. Se trataría del quinto año consecutivo en situación de déficit, derivado en un primer momento de la fuerte caída de los ingresos por cotizaciones sociales ante la destrucción de empleo.

Desde el año 2014 comienza a recuperarse el empleo y, por tanto, la afiliación en alta laboral, aunque el incremento de los ingresos no está siendo suficiente para sanear las cuentas del sistema. Las principales causas serían la moderación salarial, las características del empleo que se está creando (con salarios más bajos y aumento de la significación del empleo a tiempo parcial) y el incremento de las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social.

El incremento de los ingresos no está siendo suficiente para sanear las cuentas del sistema

En este contexto de persistentes y crecientes niveles de déficit del sistema y, en consecuencia, de falta de liquidez en determinados momentos del año para hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo, ha tenido lugar una significativa reducción del Fondo de Reserva, desde que en 2012 se comenzara a disponer del mismo. Así, desde el máximo obtenido en el año 2011, el volumen del Fondo ha caído un 77,5 por 100, situándose a 31 de diciembre de 2016 en 15.020 millones de euros, equivalente al 1,3 por 100 del PIB. Atendiendo a esta situación, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2017 incluye un préstamo por parte del Estado a la Seguridad Social por valor de 10.192 millones de euros, al que previsiblemente habrá que añadir una nueva disposición del Fondo de Reserva, con el objetivo de contribuir a solventar los desajustes que se produzcan en dicho ejercicio y poder así hacer frente al pago de las pensiones contributivas.

Todo ello refuerza la urgencia de adoptar las reformas necesarias para asegurar su financiación y sostenibilidad, partiendo del análisis de la situación financiera de la Seguridad Social, por lo que es de esperar que esté próxima la obtención del consenso en el marco de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, cuyas conclusiones finales se estima que estén aprobadas en 2017.

En cualquier caso, la mejora de la situación financiera del sistema requiere seguir creando empleo, incidiendo además en la mejora de aquellas características del mismo que más repercuten en el nivel de ingresos del sistema, así como modificar el actual sistema de reducciones de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo, dando así cumplimiento a la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

En 2016 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a 8,6 millones de pensionistas, situándose el número de pensiones en vigor en 9,5 millones, diferencia que se explica por el hecho de que en torno al 11 por 100 de los pensionistas percibe más de una pensión. La pensión media del sistema alcanzó los 910,2 euros mensuales, si bien, aproximadamente el 50 por 100 de las pensiones se sitúan por debajo de los 700 euros mensuales, no alcanzando, en consecuencia, la cuantía del salario mínimo interprofesional.

En lo que respecta a las pensiones de jubilación, las cuales constituyen el grueso del sistema, con un total de 5,8 millones en vigor y una cuantía media de 1.050,8 euros mensuales, cabe señalar que en 2016, por primera vez en la última década se redujo el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas (efecto sustitución). Esto se debió a la caída de la pensión media de las altas, que podría estar reflejando los efectos de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011 en la determinación de estas pensiones de jubilación, así como de la última crisis económica y su impacto sobre el mercado laboral (en términos de destrucción de empleo, moderación salarial y aumento de la jornada a tiempo parcial) y, en consecuencia, sobre las bases de cotización y la trayectoria laboral de parte de la población activa. Respecto a los nuevos jubilados, aquellas personas que durante la crisis perdieron su empleo en los últimos años de su vida laboral, se habrían encontrado a la hora de acceder al sistema de pensiones con una pensión de menor cuantía de la que les hubiera correspondido de no haber finalizado su carrera de cotización en situación de desempleo.

Cae la pensión media de las nuevas altas

Por otra parte, destaca un nuevo aumento del porcentaje de altas de pensiones de jubilación anticipadas, las cuales representaban en 2016 el 45 por 100 de las altas totales, tendencia que vendría explicada por los cambios normativos de los últimos años que, dada su aplicación transitoria, podrían estar afectando todavía a las decisiones de los individuos en este ámbito, ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión. En este contexto, aunque la edad legal de las nuevas jubilaciones se situaba en 2016 en 65 años para periodos cotizados de 36 años o más, y en 65 años y cuatro meses, para carreras de cotización inferiores a 36 años, la edad efectiva ronda los 64 años.

Finalmente, en el ámbito de las pensiones no contributivas se observa un cambio de tendencia en la evolución del número de beneficiarios, que tras venir mostrando una reducción paulatina durante prácticamente una década, desde 2014 están aumentando, lo que respondería en gran medida a la caída de los ingresos familiares de las unidades económicas de convivencia en las que residen los beneficiarios de este tipo de prestaciones, por efecto tanto del aumento del desempleo como de la devaluación salarial.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El desarrollo de la previsión social complementaria (PSC) en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, al igual que en la mayoría de los países de

la Unión Europea. Concretamente, respecto a la evolución a lo largo de la crisis y en los inicios de la recuperación económica de los distintos instrumentos de PSC, como activos financieros de las familias, cabe hacer referencia a los resultados de la última *Encuesta Financiera de las Familias* (Banco de España 2014). Según esta fuente, la proporción de hogares que tienen algún plan de pensiones, que era del 26 por 100 a finales de 2011, se ha mantenido prácticamente constante (26,1 por 100 en 2014). Sin embargo, su exiguo aumento refleja variaciones desiguales para los distintos tipos de hogares. En concreto, por edad, la inversión mediana ha experimentado un descenso muy acusado para los hogares más jóvenes, mientras que ha aumentado con variaciones crecientes en la edad hasta un máximo para los hogares cuyo cabeza de familia tiene entre 65 y 74 años.

Con la prudencia a que obliga la provisionalidad de los datos disponibles, cabe afirmar que no parecen apreciarse grandes cambios en la evolución de la PSC en España, a pesar del comienzo de la recuperación económica. Diversos factores pueden estar influyendo en relegar o incluso descartar la opción de suscribir productos de previsión social complementaria, entre los que destaca el todavía elevado nivel de desempleo, especialmente entre los jóvenes.

No se aprecian grandes cambios en la evolución de la PSC

En España, el número de planes registrados viene descendiendo desde 2013, mientras que el número de cuentas de partícipes viene haciéndolo desde 2011. Según los datos provisionales de 2016, el número de planes de pensiones inscritos en ese año se habría situado en 2.800, lo que habría supuesto una caída del 2 por 100 respecto a 2015. En cuanto al número de cuentas de partícipes, también ha proseguido su evolución decreciente, situándose a finales de 2016 en torno a los 9,8 millones de cuentas, lo que suponía un descenso del 0,4 por 100 respecto al inicio del año.

Por el contrario, el valor de la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones, que viene aumentando desde 2012, creció en 2016 un 2,3 por 100 respecto a 2015, situándose en 106.466 millones de euros. También aumentaron las aportaciones realizadas a planes de pensiones. En el cuarto trimestre de 2016 estas crecieron un 5,6 respecto a las aportaciones realizadas en el mismo trimestre del año anterior, alcanzándose la cifra de 4.532 millones de euros de aportaciones en el año 2016.

A falta de novedades en el terreno de la legislación estatal y a la espera de las recomendaciones que surjan de la revisión del Pacto de Toledo, cabe referirse a la aprobación de la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo, con la que se pretende facilitar el desarrollo de estos fondos de pensiones y mejorar la protección de los partícipes y beneficiarios de los mismos.

También en el ámbito de la Unión Europea, en 2016 la Comisión ha seguido poniendo de relieve el importante papel que pueden jugar los sistemas de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social, de cara

a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. Además, la Comisión lanzó en 2016 una consulta pública sobre un posible marco europeo de planes individuales —privados— de pensiones.

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

La protección por desempleo ha desplegado un importante papel a lo largo de la crisis, amortiguando sus consecuencias sociales más graves. En 2016 disminuyó la presión sobre el sistema, dado que sus principales magnitudes registraron una mejora respecto al año anterior, que derivaría, principalmente, de la mejora de la situación del empleo. Así, el SEPE registró un descenso del paro registrado (–390.534) y también de las solicitudes de alta (–5,3 por 100 respecto a 2015). Un gran porcentaje de las solicitudes recibidas (el 85 por 100), además, dio lugar a la correspondiente prestación. Como cómputo global, el año 2016 arroja un descenso del 9,5 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, dos millones de personas en volumen medio anual.

Con todo, el sistema de protección por desempleo muestra síntomas de debilitamiento. Así, persiste una fuerte asistencialización del mismo, dado el aún elevado peso porcentual de las prestaciones asistenciales frente a las contributivas (49,6 por 100 sobre el total de beneficiarios, frente al 38 por 100, respectivamente), lo que sería reflejo del comportamiento del mercado de trabajo y del paro de larga duración. Se trata de una situación con importantes consecuencias en el potencial de protección del sistema, dada la menor duración y cuantía (por debajo del umbral de riesgo de pobreza) del desempleo de naturaleza asistencial.

Debilitamiento de la protección por desempleo tras los años de crisis

Por otro lado, la tasa de cobertura en 2016 siguió la senda de descenso iniciada ya en 2010, hasta alcanzar el 55,1 por 100, lo que supone una disminución de 0,7 puntos porcentuales respecto a 2015 y de 23,3 puntos respecto a 2010. Si bien se trata del descenso más bajo de la tasa de cobertura en los últimos años, no deja de ser preocupante que el sistema proteja a poco más de la mitad de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación (en 2010 la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100).

Por otro lado, los programas puestos en marcha para paliar las situaciones de desempleo más preocupantes, como el Programa de Activación para el Empleo (PAE) o el Prepara, tampoco están dando el resultado esperado.

Todo ello apunta a la necesidad de mejorar la eficacia del sistema de protección por desempleo, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración, en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo. En este sentido, como han señalado las instituciones comunitarias, convendría igualmente potenciar su coordinación con los servicios sociales, así como la gobernanza entre las

distintas Administraciones, a fin de detectar posibles lagunas y solapamientos en la protección.

5.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

En 2016 se cumplieron treinta años desde la aprobación de la Ley general de Sanidad, que supuso el inicio de una transformación de la asistencia sanitaria en España de gran magnitud, con el objetivo de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud. El tránsito por estos tres decenios no ha estado, sin embargo, libre de obstáculos y discusiones. Así, entre otras cabe mencionar la preocupación por la sostenibilidad, acrecentada en el periodo de crisis económica iniciada en 2008. O los cambios normativos emprendidos con ocasión de las exigencias de ajustes presupuestarios, que provocaron respuestas de distinto signo por parte de las administraciones autonómicas y avivaron el debate sobre algunos elementos nucleares del SNS, como la gestión pública o privada, la participación de los usuarios en la financiación de algunas prestaciones y la propia universalidad del derecho, entre otros. En este sentido, el descenso de los recursos dedicados al Sistema Nacional de Salud (SNS) en los años de crisis se ha manifestado en la pérdida de empleos y de equipamientos en el sector sanitario, en el aumento de las listas de espera y en la preocupación de los ciudadanos por un asunto crucial, como es el aseguramiento del cuidado de su salud en los años centrales de la crisis.

Sin embargo, tras varios años de bajada de los recursos dedicados al sostenimiento del sistema público de salud, según los últimos datos de ejecución presupuestaria, en 2014 aumentó levemente el volumen del gasto, que, no obstante, se encuentra todavía lejos de lo registrado en los años previos a la crisis. Así, en ese año alcanzó una cantidad total de 61.947 millones de euros, lo que supuso un incremento del 0,38 por 100 con respecto a 2013. Este ligero aumento contrasta, no obstante, significativamente con la caída cercana al 4 por 100 del año anterior y rompe con la tónica de descenso que venía registrándose en esta partida de gasto desde el año 2010. Debe recordarse que el abordaje de la hepatitis C con los nuevos tratamientos a partir de 2015, con la puesta en marcha del Plan Estratégico para el Abordaje de la Hepatitis C en el SNS, ha supuesto también un considerable esfuerzo para el sistema. Según la evolución proyectada en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2017-2020, en 2016 el gasto sanitario habría alcanzado el 6,1 por 100 del PIB.

Leve aumento del volumen de gasto, todavía lejos de los años previos a la crisis

Durante estos últimos años, a pesar de las dificultades que ha soportado el SNS, también se han dado algunos pasos importantes en orden a la eficiencia en la prestación de los servicios, como el desarrollo de la interoperabilidad del sistema, que sin duda está contribuyendo a modernizarlo, avanzando en el compromiso de prestar una atención de calidad. Tal como muestran los datos del Ministerio, el 61 por 100

de la población con tarjeta sanitaria cuenta ya con historia clínica digital y la práctica totalidad de los centros de salud tienen implantada la receta médica electrónica, al igual que las oficinas de farmacia. En cambio, los hospitales y los consultorios locales están más lejos de la plena cobertura de este sistema electrónico.

Todo ello en un contexto de incremento de la esperanza de vida (en ocho años el indicador ha pasado de 81 a 83,2 años) que, sin cuestionar su carácter positivo, dibuja un claro escenario de envejecimiento para los próximos años, con implicaciones en el modo de abordar la atención a la salud. Entre otros aspectos, el perfil de morbilidad propio de las poblaciones envejecidas (con predominio de las patologías crónicas), apunta a la necesidad de reforzar la atención primaria, y de coordinar tanto a ese nivel de atención con la especializada, como el conjunto de la atención a la salud con los servicios sociales.

5.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En los diez años transcurridos desde la aprobación de la ley de atención a la dependencia, el nuevo sistema, en torno al que se habían creado grandes expectativas, no ha dado aún todos los frutos esperados, pero ha supuesto un importante avance por el reconocimiento del nuevo derecho subjetivo, por establecer unos instrumentos de valoración y de asignación de prestaciones y por dar cobertura a las necesidades de una parte de la población. Sin embargo, el insuficiente desarrollo de la estructura de los servicios sociales previo a la implantación del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) y la coincidencia de los primeros años de esta con la crisis económica han dificultado el pleno despliegue del sistema en sus primeros años, lo que se ha traducido en unas listas de espera de notable volumen y una intensidad protectora por debajo de lo esperado. En los dos últimos ejercicios, en cambio, se ha registrado una evolución positiva, visible en varios indicadores, que puede anunciar un cambio de tendencia en el desarrollo futuro del SAAD. A pesar de ello, España ocupa uno de los últimos lugares de la antigua UE-15 en cuanto a gasto público, medido como porcentaje del PIB, para atender a los cuidados de larga duración, situándose a gran distancia de los países con mayor desarrollo del sistema de atención.

Aumentan las personas atendidas por el sistema de atención a la dependencia

De acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad, en 2016 evolucionó positivamente el número de personas a las que el SAAD presta atención, con un incremento cercano al 9 por 100 sobre el año anterior. No obstante, el dato debe ser tomado aún con cierta cautela, porque la apertura al segmento de menor afectación ha podido añadir al registro casos que ya estaban siendo atendidos a través del circuito de los servicios sociales. Por otra parte, el sistema no ha podido dar respuesta, según los datos de

2016, a 349.000 personas, un número, en todo caso, ligeramente inferior al registrado en 2015, pero que compone una importante lista de espera.

En lo que atañe a los servicios sociales, la gestión de las rentas mínimas de inserción constituye una de las actuaciones fundamentales llevadas a cabo en los centros que componen la red. De acuerdo con los datos recopilados en el último Informe de rentas mínimas de inserción correspondientes al ejercicio 2015, durante ese año el número de perceptores de estas prestaciones experimentó un notable incremento (28 por 100), lo que se explica tanto por el aumento del número de miembros dependientes de los titulares de la prestación como por el incremento del número de titulares. Este incremento tuvo también reflejo en la evolución del gasto total ejecutado anual en rentas mínimas de inserción (RMI), que en 2015 continuaba con la tendencia creciente observada en la última década. En cambio, el gasto medio por beneficiario se redujo casi hasta el nivel de 2013.

Notable incremento de los perceptores de rentas mínimas de las CCAA

No debe olvidarse, sin embargo, que, pese a la importancia de la vertiente económica de las RMI en el conjunto de los servicios sociales, estos componen, además, una red de prestaciones de servicios en especie que pueden resultar fundamentales en la prevención y en la atenuación de las situaciones de vulnerabilidad social, constituyendo el primer contacto de muchos hogares con el complejo entramado de la ayuda institucional. A lo largo de los años de crisis, y a pesar del esfuerzo realizado desde las administraciones locales, en un contexto de aumento de la demanda, la caída de los recursos dedicados a los servicios sociales ha profundizado en la insuficiencia de su dotación, haciendo patente la necesidad de reforzar además algunos aspectos como la información y la coordinación, de cara a optimizar los recursos.

En suma, aunque en 2016 la mejora económica y del empleo hayan contribuido a aliviar la situación de muchos hogares, los años de crisis han dejado profundas secuelas que requieren importantes compromisos de actuación. La continuidad de los objetivos de contención del gasto público impone la necesidad de sentar prioridades claras y reforzar la eficiencia en la gestión. Como se desprende del contenido de los distintos apartados, nos encontramos en un momento clave de inflexión en que es importante marcar un rumbo claro en la orientación de las políticas, partiendo de una evaluación del impacto de las intensas reformas implantadas en los años anteriores y acorde con el cambio de coyuntura. Para superar las secuelas de la crisis se requiere ahora construir los puentes necesarios que afiancen los cimientos de una recuperación duradera y favorecedora de la cohesión social.

Necesidad de sentar prioridades y reforzar la eficiencia en la gestión

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

1. Contexto internacional

En un 2016 marcado por un mayor empuje de las ideas proteccionistas contrarias al proceso globalizador, la economía mundial se expandió un 3,1 por 100, lo que supone una desaceleración de tres décimas porcentuales con respecto al año anterior, mientras que el comercio internacional de bienes y servicios creció un 2,2 por 100. En ambos casos son los segundos peores datos de los últimos catorce años, solo por detrás de los registrados en 2009.

1.1. MARCO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO

Ocho años después del inicio de la crisis, a la inestabilidad económica se sumaron en 2016 dos acontecimientos políticos que podrían afectar al orden económico multilateral vigente de las últimas décadas: la victoria de los partidarios de la salida de Reino Unido de la Unión Europea en el referéndum británico *(brexit)* y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos.

A pesar de las características propias de las sociedades estadounidense y británica, en ambos casos cabría señalar el factor económico como uno de los principales responsables de estos resultados. Tanto el *brexit* como Trump obtuvieron un elevado respaldo de aquellos trabajadores que se consideran perjudicados tanto por un proceso globalizador, con el traslado de sus empleos de baja cualificación a países emergentes o directamente con su eliminación a causa de la innovación tecnológica, como por unas políticas sociales que a su juicio no les estarían ayudando lo suficiente en un contexto de creciente desigualdad. Tal circunstancia se refleja en la dualidad del voto en ambos países, con las grandes ciudades y áreas más dinámicas apoyando las opciones favorables a la apertura económica, mientras que las zonas rurales y postindustriales se inclinaron hacia las propuestas más proteccionistas. No obstante, a este componente económico se le sumaría otro de carácter identitario y cultural, por el cual gran parte de la ciudadanía se habría mostrado partidaria de defender su concepto de «identidad nacional» y valores tradicionales frente al multiculturalismo y la inmigración.

Una vez que en 2016 dichas posiciones se han impuesto en Reino Unido y Estados Unidos, las importantes convocatorias electorales previstas en 2017 servirán para

dilucidar si el auge de posturas nacionalistas y escépticas con respecto a la integración económica internacional en Occidente se mantienen al alza favorecidas por el volátil escenario político o si, por el contrario, experimentan un retroceso. A este respecto, según el Fondo Monetario Internacional (FMI)[1], en un entorno de débil crecimiento y aumento de la desigualdad, el respaldo popular al comercio internacional y la inmigración se ha visto erosionado en algunas economías avanzadas, donde también se están agudizando las presiones a favor de la adopción de políticas aislacionistas por el recrudecimiento de las tensiones geopolíticas. Por ello, el FMI aboga por evitar medidas proteccionistas y esforzarse más porque los beneficios del crecimiento sean más inclusivos y se distribuyan de manera más amplia.

A pesar de la importancia de los hechos ocurridos en Estados Unidos y la Unión Europea, en 2016 hubieron otros puntos de interés geopolítico a nivel internacional. En Europa del Este, Rusia consolidó su posición en Crimea, a la vez que las fuerzas separatistas mantuvieron el control de las regiones orientales de Ucrania, si bien la menor intensidad del conflicto existente desde la firma de los acuerdos de Minsk en 2015 no se vio alterada. Igualmente, el fallido golpe de Estado acaecido en Turquía en julio de 2016 incrementó notablemente la inestabilidad de la zona, y la incertidumbre en torno al devenir político de un país cuyo presidente aumentó sus competencias tras la victoria en referéndum el 16 de abril de 2017 de su propuesta de reforma constitucional.

En Asia Oriental, China continuó con su transición económica, la tensión siguió incrementándose a causa de las sucesivas pruebas nucleares y balísticas efectuadas por Corea del Norte, así como por las disputas territoriales en el Mar del Sur de China. Por su parte, en Oriente Medio se cumplieron seis años de guerra en Siria, no pudiéndose prever el final de la misma, tanto por la compleja correlación de fuerzas internas como por los diversos intereses de las potencias mundiales y regionales, al igual que sucede en el conflicto de Yemen.

Los acontecimientos más relevantes ocurridos en 2016 en Latinoamérica fueron la destitución por parte del Senado brasileño de la presidenta del Gobierno, el renovado acuerdo de paz alcanzado por el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tras un primer pacto rechazado en el referéndum celebrado el 2 de octubre, y la histórica visita de Barack Obama a Cuba, como muestra del acercamiento de Estados Unidos al país caribeño.

Por último, tres de los países africanos en los que mayor impacto inicial tuvo la «Primavera Árabe» acentuaron sus divergencias, pues el régimen democrático que está asentándose en Túnez contrasta con la deriva autoritaria en la que se encuentra inmersa Egipto, así como con el Estado fallido en el que se ha convertido Libia.

1. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial: ¿Está cobrando impulso?,* abril de 2017.

El Reino Unido aprueba salir de la Unión Europea

El 23 de junio de 2016 los ciudadanos de Reino Unido apoyaron en referéndum la salida de la Unión Europea[2]. Es la primera vez que un Estado miembro decide dejar la Unión desde su creación[3], lo que supone un hecho histórico en la medida en que el desarrollo del proceso de salida y el acuerdo de relaciones futuras con la Unión Europea influirán, sin duda, en la configuración futura de esta[4].

A pesar de las concesiones obtenidas por el entonces primer ministro David Cameron en el Consejo Europeo de febrero de 2016 en caso de permanecer en la Unión Europea, así como de las advertencias sobre las consecuencias que conllevaría dejar de ser socio comunitario, el referéndum ofreció un resultado ajustado, con un 51,9 por 100 de los votos a favor de la salida y un 48,1 por 100 en contra de la misma, lo que reflejó las discrepancias existentes en la sociedad británica en relación a este asunto.

A este respecto cabe reseñar que, desde su entrada en 1973, el Reino Unido siempre había sabido conjugar su interés en permanecer en la Unión Europea con su rechazo a una integración profunda, ya fuera excluyéndose del espacio Schengen y de la Eurozona, o mediante el denominado «cheque británico». Sin embargo, el euroescepticismo de la población y su preocupación por la presión migratoria finalmente acabaron con décadas de pragmatismo en materia comunitaria.

En el escenario de incertidumbre que se abre para, como mínimo, los dos próximos años, las alternativas para el Tratado de relaciones futuras con la Unión son diversas. Las opciones van desde una posición extrema en el que dichas relaciones se definirían bajo el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), hasta la posibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo que podría consistir en su inclusión en el Espacio Económico Europeo de manera análoga a Noruega e Islandia, en un acuerdo específico similar al firmado recientemente con Canadá (CETA), o en la firma de acuerdos limitados, tal como ocurre actualmente con Suiza.

En buena medida ello dependerá de si las negociaciones discurren por un cauce constructivo que minimice los perjuicios mutuos o si, por el contrario, las posturas opuestas en relación a la indivisibilidad de las cuatro libertades básicas junto al temor de un efecto contagio en otros Estados miembros desembocan en lo que popularmente se denomina «*brexit* duro». En este segundo caso las consecuencias negativas serían especialmente relevantes, y no solo en los más evidentes aspectos comerciales

2. Para un análisis más detallado sobre el *brexit* véase apartado 2.3 en este mismo capítulo de esta Memoria.
3. Tan solo existen dos precedentes no comparables al Reino Unido. Por un lado, Argelia abandonó la Comunidad Económica Europea en 1962 tras su independencia de Francia, mientras que Groenlandia, que tampoco era un Estado miembro, sino una región autónoma de Dinamarca, con una población de apenas 56.000 personas, salió en 1985. En ambos casos la retirada se produjo antes de que existiese el Tratado de la Unión Europea y, más en concreto, el artículo 50, que regula la retirada voluntaria de un Estado.
4. Véase Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

y financieros[5]. Por un lado, el Gobierno de Escocia, donde fueron mayoría los partidarios de la permanencia en la Unión Europea, ya se ha mostrado favorable a un nuevo referéndum de independencia, mientras que los efectos políticos que pueda tener la reinstauración de una frontera terrestre en la isla de Irlanda o la salida de Gibraltar del Mercado Común son todavía imprevisibles. Por último, a cierre de la edición de la presente Memoria, se convocaron elecciones anticipadas en el Reino Unido para el 8 de junio de 2017, con objeto de reforzar la posición del Gobierno ante la importancia de las negociaciones que se avecinan.

No obstante, los efectos de este proceso no se circunscriben al Reino Unido, sino que también afectan al conjunto de la Unión Europea en un momento en el que despuntan las formaciones euroescépticas, tal como se ha observado en las elecciones celebradas recientemente en Austria, Países Bajos y Francia. En este mismo sentido, los resultados de los procesos electorales que tendrán lugar durante los próximos meses en Alemania, República Checa y probablemente Italia influirán, igualmente, en el devenir del proyecto europeo.

Incertidumbre en torno al proyecto europeo

Un efecto colateral de este escenario de interinidad es que la Unión Europea pierda capacidad de respuesta ante los distintos retos que debe afrontar en 2017. Entre estos destacarían la renegociación de las condiciones del tercer programa de rescate en Grecia, los problemas de la banca italiana con la entidad financiera *Monte dei Paschi* a la cabeza, las relaciones con Rusia y Turquía, así como la gestión de nuevas crisis de refugiados. A este último respecto, si bien el acuerdo alcanzado con Turquía en marzo de 2016 y el cierre de la ruta de los Balcanes occidentales han provocado una importante disminución en las solicitudes de asilo, la situación humanitaria en los campos de refugiados ubicados en Grecia continúa siendo muy grave. Asimismo, la Unión Europea tendrá que seguir combatiendo la constante amenaza terrorista, tras haber sufrido en 2016 y comienzos de 2017 atentados mortales en Bruselas, Niza, Berlín, Londres, Estocolmo, París y Mánchester.

A los pocos meses de la victoria del *brexit,* en noviembre de 2016 Donald Trump venció en las elecciones presidenciales de Estados Unidos con un discurso basado en promover una estrategia poco proclive a la cooperación internacional. Por ello, una vez investido presidente, la principal incógnita de su mandato reside en saber hasta qué punto cumplirá con dicho programa electoral.

Trump, nuevo presidente de Estados Unidos

En materia comercial[6] se espera cuanto menos un notable giro proteccionista. Así, a la más que previsible no ratificación del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) es probable que se sume la renegociación del Tratado de Libre

5. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase el apartado 1.2.3, *Marco institucional: retos y perspectivas de futuro,* de esta Memoria.
6. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase el apartado 1.1.3, *Comercio mundial*, de esta Memoria.

Comercio con América del Norte (NAFTA) para limitar el comercio con México. Sin embargo, resulta más difícil imaginar que pueda llevar a cabo medidas tan extremas como imponer aranceles del 45 por 100 a las importaciones chinas o abandonar la OMC.

En el ámbito militar, sus propuestas de repliegue empezaron a contradecirse con hechos tales como el aumento de 54.000 millones de dólares en el presupuesto de defensa o el ataque en abril de 2017 contra el ejército sirio. Precisamente la situación en el país árabe puede ser uno de los principales focos de inestabilidad que empuje al Gobierno de Trump a reconsiderar definitivamente su plan inicial de un menor intervencionismo exterior. A este respecto, después de que el Daesh haya sufrido en el último año una importante pérdida de control territorial, empieza a abrirse una nueva fase del conflicto, donde el protagonismo recae en el enfrentamiento del ejército sirio contra las fuerzas rebeldes y kurdas, así como en la lucha larvada que mantienen Irán y Arabia Saudí, con los respectivos apoyos de Rusia y Estados Unidos, por convertirse en la fuerza hegemónica de Oriente Medio. A este complejo contexto regional se añade el previsible mayor respaldo que recibirá Israel de la nueva Administración estadounidense, tras unos años marcados por las frías relaciones entre Obama y Netanyahu a cuenta de sus diferencias en la política de asentamientos israelí y en el acuerdo nuclear iraní.

Junto a Oriente Medio, la otra área donde podría producirse un incremento de las tensiones geopolíticas es Asia Oriental. Por un lado, los desencuentros entre Estados Unidos y China podrían desbordar el ámbito comercial, tanto si Trump retomara contactos con Taiwán, poniendo en riesgo la política de «Una sola China»[7], como si decidiera intervenir en las disputas territoriales existentes en el Mar del Sur de China. Más peligroso si cabe se presenta un potencial conflicto con Corea del Norte. Tras diversos ensayos balísticos y nucleares por parte del régimen de Pyongyang en los últimos dos años, la posibilidad de que el nuevo presidente de Estados Unidos ponga fin a la tradicional quietud estratégica entre ambos países parece cada vez más factible.

En última instancia, las dudas en relación al grado de aislacionismo que aplicará Estados Unidos en materia comercial y militar se enmarcan en la incertidumbre acerca del liderazgo que ejercerá el país en la gobernanza multilateral. Tanto el sistema de las Naciones Unidas como el G-20 han resultado ser instituciones de vital importancia en esta labor, por lo que, en caso de que el país norteamericano decidiera dar un paso atrás en las mismas, la capacidad para coordinar políticas concernientes a retos globales, tales como el auge de las nuevas tecnologías o el cambio climático, se vería seriamente afectada.

7. La política de «Una sola China» es uno de los principios fundamentales que rigen las relaciones exteriores del Gobierno de Pekín. En base a la misma, ningún Gobierno estadounidense mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán desde 1979.

La revolución tecnológica es uno de los principales desafíos globales...

El progreso tecnológico de los últimos decenios, paralelo al proceso de globalización, está cambiando los fundamentos de la economía mundial. El elemento central sobre el que se articula esta nueva economía es el conjunto de nuevas tecnologías digitales, en el que ahora el énfasis se pone en la conectividad. Lo que comenzó como una serie de herramientas de mejora de la comunicación se ha convertido en un sistema sobre el que se apoyan prácticamente todas las innovaciones tecnológicas, con repercusión en todos los ámbitos de la sociedad y, por descontado, de la economía.

El surgimiento casi continuo de innovaciones, tanto de proceso como de producto, está llevando en algunos ámbitos a desdibujar la tradicional división entre bienes y servicios, con la aparición de nuevas fórmulas, por ejemplo aquellas en las que el consumidor adquiere una suscripción o derecho de acceso a contenidos audiovisuales a través de la red, sin soporte físico alguno. De igual forma, el salto en el tratamiento de datos *(big data),* la aparición de dispositivos que interactúan sin intervención humana (Internet de las cosas) y los avances en robótica e inteligencia artificial están dando un impulso acelerado a la innovación tecnológica. Por otro lado, la aparición de plataformas de intercambio descentralizado u horizontal a través de la red está transformando los papeles clásicos de oferta y demanda en el mercado, lo que abre numerosos interrogantes acerca de las consecuencias que pudieran acarrear en la generación y distribución de la renta en el conjunto de la economía.

Los desafíos en este campo son una de las prioridades de la actual presidencia alemana del G-20, desde donde se aboga por un concepto inclusivo de digitalización que integre a todas las capas sociales y demográficas, y se fija como objetivo que en 2025 toda la población mundial tenga acceso a Internet de banda ancha. Igualmente, el G-20 aspira a que la digitalización global gire en torno a cuatro principios fundamentales como son el libre flujo de datos, la salvaguarda de la privacidad, la seguridad de los datos y la protección del consumidor en la economía digital.

Cualquier estrategia de desarrollo digital debería ir acompañada de un esfuerzo paralelo en lo que se podría denominar su dimensión social, que incluyera no solamente las cuestiones relativas a la formación en competencias digitales o a la lucha contra la exclusión digital, tanto geográfica como social, sino que específicamente tomara en consideración las repercusiones de todo este proceso en el ámbito sociolaboral, concretamente en aspectos relacionados con el empleo, la organización del trabajo y las relaciones laborales[8].

... al igual que el cambio climático

En cuanto a la gobernanza medioambiental, tras un 2015 en el que la 21.ª sesión de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21)

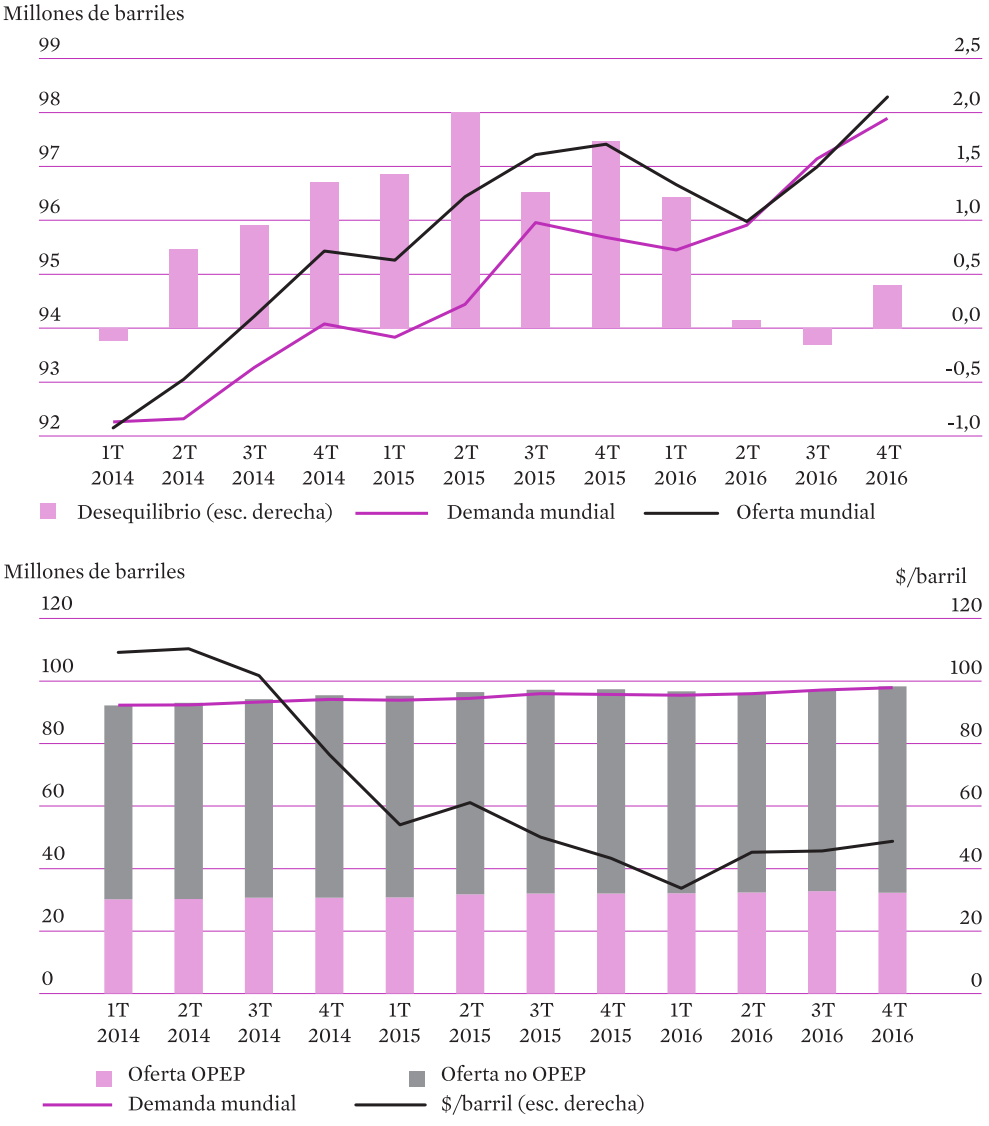
8. Véase apartado 1 del capítulo II de esta Memoria.

se saldó con el éxito de la firma del Acuerdo de París, 2016 fue un año igualmente positivo con la entrada en vigor del mismo en tiempo récord. En la COP22, celebrada en Marrakech en noviembre de 2016, se empezó a desarrollar el reglamento con la intención de que el acuerdo esté totalmente operativo a partir de 2020, lo que confirma la importancia dada a este problema en la agenda geopolítica global. Este compromiso sin precedentes en favor de un modelo de desarrollo bajo en carbono, capaz de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 ºC sobre los niveles preindustriales, se hace especialmente necesario una vez confirmado 2016 como el año más caluroso del que se tienen registros. Otros logros medioambientales alcanzados el pasado año fueron la adopción de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal para la progresiva eliminación del uso de los hidrofluorocarbonos (HFC), así como algunos avances en el sector de la aviación y el transporte marítimo. En este contexto, la elección de Trump como presidente de Estados Unidos, segundo emisor mundial de gases de efecto invernadero, y sus primeras medidas y nombramientos en este ámbito, plantean serias dudas sobre el compromiso climático del país norteamericano durante los próximos cuatro años, si bien de momento no hay visos de que esta postura vaya a afectar negativamente al compromiso medioambiental del resto de la comunidad internacional.

Estrechamente vinculado a esta problemática, el mercado del petróleo ha seguido manteniendo su protagonismo en la esfera geopolítica. Coincidiendo con el levantamiento del embargo a Irán y el máximo desarrollo de las explotaciones por fracturación hidráulica en Estados Unidos, el precio por barril cayó hasta los 30,8 dólares en enero de 2016 (gráfico I-1). Desde entonces el precio del crudo fue aumentando moderadamente impulsado por las primeras señales de intervención de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), avisos finalmente confirmados el 30 de noviembre con el acuerdo, el primero en ocho años, para recortar la producción en 1,2 millones de barriles diarios. A dicho acuerdo, vigente desde enero de 2017 y con una duración de seis meses prorrogables por otros seis más, se sumaron un grupo de productores ajenos a la OPEP y liderados por Rusia con un recorte adicional de 558.000 barriles diarios. En un contexto de recuperación progresiva de la demanda, las previsiones apuntan a que durante 2017 el precio del barril *Brent* oscilará entre los 55 y 60 dólares, importe que permitiría, por un lado, reducir las tensiones económicas y políticas de los países productores, a la vez que contendría la oferta de petróleo «no convencional» obtenido con técnicas de fracturación hidráulica. Así, de confirmarse dichos pronósticos, los países importadores deberán empezar a adaptarse a este nuevo escenario tras haberse beneficiado desde mediados de 2015 de un nivel de precios inusualmente bajo.

Recuperación de los precios de las materias primas

GRÁFICO I-1. DEMANDA, OFERTA Y PRECIO EN EL MERCADO DE PETRÓLEO, 2014-2016
(Millones de barriles/día y dólares/barril)



Fuente: Agencia Internacional de la Energía, *Boletín Mensual*, abril de 2016.

Por último, cabe señalar que el resto de materias primas no energéticas también han experimentado aumentos de precios a lo largo de 2016. Según el índice de *The Economist*, los metales y los productos agrícolas no alimenticios se incrementaron a lo largo del año un 25,9 y 28,6 por 100, respectivamente, mientras que los alimentos lo hicieron un 4,9 por 100. A este respecto, aunque los precios todavía se encuentran alejados de los observados años atrás en pleno auge de las *commodities,* la tendencia

creciente de 2016 y los primeros meses de 2017 permiten a los países exportadores, en términos generales, recuperar cierto optimismo tras el perjuicio que los bajos precios de las materias primas han supuesto para sus economías desde 2014.

1.2. ECONOMÍA INTERNACIONAL

En 2016 la actividad mundial, que se desaceleró tres décimas porcentuales respecto a 2015, aumentó un 3,1 por 100. La incidencia de la evolución de las economías avanzadas y emergentes sobre la misma fue dispar[9], pues mientras en el primer bloque el ritmo de crecimiento decayó al 1,7 por 100, en el segundo apenas bajó una décima y se sostuvo en el 4,1 por 100 (cuadro I-1). No obstante, el diferencial de crecimiento entre ambos conjuntos se mantiene inusualmente estrecho, lo que en última instancia está frenando significativamente el ritmo de convergencia observado años atrás. Entre los factores que más influyeron durante 2016 en el desarrollo económico global destacan la persistente desaceleración de China en el marco de su transición económica, cierta recuperación del precio del petróleo tras haber alcanzado mínimos a comienzos de año y, en general, el escenario de incertidumbre geopolítica detallado en el epígrafe anterior.

Tras dos años de desaceleración, las estimaciones del FMI apuntan hacia un incremento progresivo de la actividad mundial, aunque el dinamismo previsto todavía no alcanzaría al experimentado la década 1999-2008. No obstante, este escenario sería susceptible de empeorar en caso de que se consumasen prácticas proteccionistas que restringieran a escala global los flujos comerciales, migratorios y de capitales, frenándose la productividad y el crecimiento potencial.

CUADRO I–1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 1999-2018
(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	1999-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(p)	2018(p)
Producción mundial	4,2	–0,1	5,4	4,2	3,5	3,4	3,5	3,4	3,1	3,5	3,6
Países avanzados	2,5	–3,4	3,1	1,7	1,2	1,3	2,0	2,1	1,7	2,0	2,0
Países emergentes y en desarrollo	6,2	2,9	7,4	6,3	5,4	5,1	4,7	4,2	4,1	4,5	4,8
Comercio mundial	6,6	–10,5	12,5	7,1	2,7	3,7	3,7	2,7	2,2	3,8	3,9
Importación											
Países avanzados	5,7	–12,7	13,1	5,5	0,4	2,1	3,5	3,5	2,1	4,4	4,2
Países emergentes y en desarrollo	9,9	–9,9	15,5	11,0	5,0	4,8	2,6	–0,2	2,4	4,3	4,4
Exportación											
Países avanzados	5,7	–13,0	14,7	6,1	1,9	2,7	3,4	3,1	1,8	3,4	3,3
Países emergentes y en desarrollo	8,9	–8,3	15,2	7,5	3,8	4,8	2,7	1,1	2,6	3,3	4,3

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales,* abril de 2017.

9. Las cifras que ofrece el FMI, recogidas en este apartado, no siempre coinciden con las oficiales de cada país, y suelen registrar revisiones de todos los años, en ocasiones de cierto calado.

1.2.1. Economías avanzadas

El conjunto de las economías avanzadas creció un 1,7 por 100, cuatro décimas porcentuales menos que en 2015. A este respecto, la atonía general de la inversión solo pudo ser compensada, parcialmente, por el incremento del consumo privado, favorecido por la lenta recuperación de los precios energéticos y el descenso de la tasa de desempleo al 6,2 por 100. No obstante, cabe destacar favorablemente que, frente a lo inicialmente previsto, los resultados del referéndum británico y de las elecciones presidenciales en Estados Unidos apenas tuvieron incidencia a corto plazo en la marcha económica de ambos países.

Estados Unidos dejó de ser el motor de las economías desarrolladas, pues el avance de su economía se limitó al 1,6 por 100 (cuadro I-2). Los datos positivos de consumo y desempleo, el cual bajó cuatro décimas porcentuales, fueron contrarrestados por la debilidad de la inversión, más concretamente de los sectores energético y de exportación, debido respectivamente a los todavía moderados precios de los combustibles y a la apreciación del dólar. En esta línea, las tasas de crecimiento observadas en los últimos años están siendo más bajas que en otros periodos de recuperación, lo que podría indicar una reducción de su crecimiento potencial motivado por el progresivo envejecimiento de la población y el lento avance de la productividad, si bien en 2017 se prevé un repunte significativo fruto de la política fiscal expansiva anunciada por el nuevo Gobierno.

Estados Unidos frena su crecimiento

Durante 2016 la actividad económica de la Unión Europea se expandió un 2,0 por 100, el tercer mejor dato desde el inicio de la crisis, a pesar de suponer una desaceleración de 4 décimas porcentuales. La tendencia a la moderación en el ritmo de crecimiento responde, al igual que en el caso estadounidense, a una demografía y productividad estancadas, pero también a un sector financiero todavía debilitado. En cualquier caso, tal como es habitual en la Unión Europea, se dieron diferencias significativas en cuanto al dinamismo experimentado por los distintos socios comunitarios, incluso entre los más importantes, si bien por primera vez desde 2007 ningún Estado miembro sufrió una caída del PIB[10].

La Unión Europea consolida su recuperación

Las perspectivas para 2017 apuntan hacia un incremento de similar cuantía favorecido por las políticas expansivas del BCE, la recuperación sostenida del empleo y una reorientación de la política fiscal.

Un año más, la ambiciosa estrategia puesta en marcha a finales de 2012 por las autoridades japonesas para impulsar el crecimiento del país continuó sin dar los resultados

Japón continúa estancada

10. Para más detalle, véase apartado 2.1, *Situación económica y perspectivas de la Unión Europea,* dentro de este mismo capítulo.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1999-2018
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	1999-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(p)	2018(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	4,2	−0,1	5,4	4,2	3,5	3,4	3,5	3,4	3,1	3,5	3,6
Países avanzados	2,5	−3,4	3,1	1,7	1,2	1,3	2,0	2,1	1,7	2,0	2,0
Estados Unidos	2,6	−2,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,4	2,6	1,6	2,3	2,5
Japón	1,0	−5,4	4,2	−0,1	1,5	2,0	0,3	1,2	1,0	1,2	0,6
Canadá	2,9	−2,9	3,1	3,1	1,7	2,5	2,6	0,9	1,4	1,9	2,0
Unión Europea	2,5	−4,3	2,1	1,7	−0,4	0,3	1,7	2,4	2,0	2,0	1,8
Alemania	1,6	−5,6	4,0	3,7	0,7	0,6	1,6	1,5	1,8	1,6	1,5
Francia	2,0	−2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,2	1,4	1,6
Italia	1,2	−5,5	1,7	0,6	−2,8	−1,7	0,1	0,8	0,9	0,8	0,8
Reino Unido	2,5	−4,3	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	1,8	2,0	1,5
España	3,6	−3,6	0,0	−1,0	−2,9	−1,7	1,4	3,2	3,2	2,6	2,1
Zona euro	2,1	−4,5	2,1	1,5	−0,9	−0,3	1,2	2,0	1,7	1,7	1,6
Países en desarrollo y emergentes	6,2	2,9	7,4	6,3	5,4	5,1	4,7	4,2	4,1	4,5	4,8
África del Norte y Oriente Medio[1]	5,3	1,4	4,8	4,3	5,4	2,3	2,8	2,7	3,9	2,6	3,4
África Subsahariana	5,6	3,9	7,0	5,0	4,3	5,3	5,1	3,4	1,4	2,6	3,5
Asia emergente	8,0	7,5	9,6	7,9	7,0	6,9	6,8	6,7	6,4	6,4	6,4
China	10,1	9,2	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,6	6,2
Iberoamérica	3,3	−1,8	6,1	4,7	3,0	2,9	1,2	0,1	−1,0	1,1	2,0
Europa central y oriental	4,3	−3,0	4,6	6,5	2,4	4,9	3,9	4,7	3,0	3,0	3,3
Comunidad de Estados Independientes	7,2	−6,4	4,7	4,6	3,5	2,1	1,1	−2,2	0,3	1,7	2,1
Rusia	6,9	−7,8	4,5	4,0	3,5	1,3	0,7	−2,8	−0,2	1,4	1,4
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,2	0,2	1,5	2,7	2,0	1,4	1,4	0,3	0,8	2,0	1,9
Estados Unidos	2,8	−0,3	1,6	3,1	2,1	1,5	1,6	0,1	1,3	2,7	2,4
Japón	−0,2	−1,3	−0,7	−0,3	−0,1	0,3	2,8	0,8	−0,1	1,0	0,6
Canadá	2,3	0,3	1,8	2,9	1,5	0,9	1,9	1,1	1,4	2,0	2,1
Unión Europea	2,7	1,0	2,0	3,1	2,6	1,5	0,5	0,0	0,2	1,8	1,7
Alemania	1,7	0,2	1,1	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1	0,4	2,0	1,7
Francia	1,9	0,1	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	1,4	1,2
Italia	2,4	0,8	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	−0,1	1,3	1,3
Reino Unido	1,8	2,2	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,1	0,6	2,5	2,6
España	3,3	−0,3	1,8	3,2	2,4	1,4	−0,1	−0,5	−0,2	2,4	1,4
Zona euro	2,2	0,3	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4	0,0	0,2	1,7	1,5
Países en desarrollo y emergentes	7,5	5,0	5,6	7,1	5,8	5,5	4,7	4,7	4,4	4,7	4,4
África del Norte y Oriente Medio[1]	6,3	7,3	6,6	9,2	9,8	9,1	6,8	5,7	5,1	7,6	7,4
África Subsahariana	10,5	9,8	8,1	9,4	9,3	6,6	6,3	7,0	11,4	10,7	9,5
Asia emergente	3,9	2,8	5,1	6,5	4,6	4,6	3,5	2,7	2,9	3,3	3,3
China	1,8	−0,7	3,3	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4	2,0	2,4	2,3
Iberoamérica	6,7	4,6	4,2	5,2	4,6	4,6	4,9	5,5	5,6	4,2	3,7

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1999-2018 *(continuación)*
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	1999-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(p)	2018(p)
Europa central y oriental	15,4	4,8	5,7	5,5	6,1	4,5	4,1	3,2	3,2	5,7	5,5
Comunidad de Estados Independientes	18,8	11,1	7,2	9,8	6,2	6,5	8,1	15,5	8,3	5,7	5,3
Rusia	19,8	11,7	6,9	8,4	5,1	6,8	7,8	15,5	7,0	4,5	4,2
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	6,2	8,1	8,3	8,0	8,0	7,9	7,3	6,7	6,2	6,0	5,8
Estados Unidos	5,0	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,7	4,6
Japón	4,6	5,1	5,1	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	3,1	3,1
Canadá	6,9	8,4	8,0	7,5	7,3	7,1	6,9	6,9	7,0	6,9	6,8
Unión Europea[2]	–	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,5	8,1	7,8
Alemania	9,0	7,7	6,9	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6	4,2	4,2	4,2
Francia	8,7	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,0	9,6	9,3
Italia	8,3	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7	11,4	11,0
Reino Unido	5,3	7,6	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	4,9	5,1
España	11,1	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,7	16,6
Zona euro	8,7	9,7	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9	10,0	9,4	9,1

(p) Previsión.
(1) Incluye a Pakistán y Afganistán.
(2) Datos de la Comisión Europea.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales,* abril de 2017.

esperados. Así, la actividad económica se impulsó un 1,0 por 100, dos décimas por debajo de lo logrado el año anterior, ya que la satisfactoria evolución de la demanda externa neta se vio lastrada por la tradicional falta de empuje del consumo interno, que igualmente provocó que tras tres años de inflación el índice de precios se contrajera un 0,1 por 100. Sin descartar nuevos anuncios de estímulos monetarios y fiscales, y con los Juegos Olímpicos de Tokio en el horizonte, en 2017 se espera un incremento del PIB del 1,2 por 100, una cifra todavía lejana del objetivo marcado por el Gobierno de Shinzo Abe.

1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo

Por sexto año consecutivo, el bloque de países emergentes experimentó una desaceleración de su actividad económica, condicionada de manera general por los mismos factores del año anterior. Mientras que la economía china prosiguió una lenta desaceleración fruto de su transición económica, las múltiples vulnerabilidades internas y el inicio de la normalización monetaria en Estados Unidos siguieron provocando salidas netas de capitales. Sin embargo, cabe reseñar que, dada la distinta naturaleza de sus regiones, se observó una marcada heterogeneidad en la evolución de cada una de ellas.

China continúa su transición económica

El aumento del 6,7 por 100 del PIB de China, tres décimas superior al del conjunto asiático emergente, supuso una moderación de su ritmo de crecimiento de dos

décimas porcentuales con respecto a 2015, y de 3,4 puntos en relación al promedio del periodo 1999-2008. Tal como se incidía en la pasada edición de esta Memoria[11], el país se encuentra inmerso en un proceso transformador de la economía en el que el consumo privado doméstico y el sector servicios están adquiriendo una importancia creciente como motores del desarrollo, en detrimento de la demanda externa y la industria. Aunque dicha evolución es un síntoma de madurez económica con implicaciones positivas a largo plazo, en ocasiones la profunda liberalización financiera que requiere ocasiona crisis en los mercados, tal como sucedió a comienzos de 2016, que podrían suponer un riesgo de contagio sistémico.

Las previsiones para los próximos años son que la expansión económica continúe ajustándose a la baja hasta llegar en 2019 a un incremento del 6 por 100, umbral por debajo del cual existen dudas acerca del sostenimiento de la estabilidad social. En este contexto, la rápida y constante expansión del crédito mediante un sistema financiero cada vez más complejo constituye el principal factor de riesgo.

Del resto de países asiáticos en desarrollo destaca el enfriamiento de 1,1 puntos porcentuales del dinamismo de India, dañado parcialmente por el impacto del canje de los billetes de 500 y 1.000 rupias ordenado por el Gobierno en noviembre de 2016 para combatir la corrupción y la economía sumergida. A pesar de este episodio y del alza prevista de los precios de los productos energéticos, de los que es totalmente dependiente, en 2017 se estima que el país volverá a acelerar su crecimiento.

La actividad económica continuó deteriorándose en Latinoamérica por su generalizada exposición a unos precios de materias primas todavía en fase de recuperación y a una demanda china más moderada respecto a los últimos lustros. No obstante, en la contracción del 1,0 por 100 de la región tuvo una especial incidencia Brasil, pues su economía retrocedió un 3,6 por 100 en un año marcado por la inestabilidad institucional provocada por la destitución de su presidenta de Gobierno, Dilma Rouseff. En este contexto de incertidumbre, ni siquiera la celebración de un acontecimiento con el potencial dinamizador de unos Juegos Olímpicos pudo revertir la tendencia negativa. Por otra parte, en Argentina el primer año de presidencia del nuevo Gobierno se saldó con una caída del PIB del 2,3 por 100, descenso similar al de Ecuador, aunque ampliamente superado por el de Venezuela, el cual alcanzó el 18 por 100.

El deterioro se agrava en Latinoamérica...

De cara a 2017, las previsiones de este bloque económico mejoran sensiblemente apoyadas en la continuidad prevista en el alza de los precios de las materias primas, así como en las reformas implementadas por los nuevos Gobiernos brasileño y argentino. Sin embargo, no se deberían descartar escenarios más pesimistas en función de

11. Para una información más detallada de la transformación de la estructura económica china, véase el apartado 1.1, *Economía internacional*, del capítulo I de la pasada edición de esta Memoria.

las medidas que Estados Unidos pueda tomar en relación a México y al endurecimiento de su política monetaria, pues una rápida subida de tipos de interés por parte de la Reserva Federal ampliaría el ya elevado drenaje de capitales.

A pesar de posponer reformas estructurales que puedan incrementar su competitividad, así como del mantenimiento de las sanciones internacionales por su papel en el conflicto de Ucrania, Rusia consiguió contener al 0,2 por 100 la caída de su PIB, gracias al gradual aumento de los precios energéticos, de cuya tendencia ascendente se seguirá beneficiando en 2017. Favorecidos por esta mejora, el resto de países de la Comunidad de Estados Independientes se expandieron un 1,8 por 100, destacando la vuelta a la senda del crecimiento de Ucrania tras dos años de intensos retrocesos motivados por la guerra al este de su territorio.

... mientras que en Rusia se contiene

Los países del Norte de África y Oriente Medio experimentaron un crecimiento promedio del 3,9 por 100, ostensiblemente superior al de los tres años anteriores. En este comportamiento, al margen del ya citado cambio de tendencia en el precio del crudo, también influyeron los datos especialmente positivos de Irán e Iraq, así como que las economías de dos países sumidos en conflictos bélicos como Libia y Yemen parecen haber agotado ya su margen para seguir decreciendo[12].

Tendencias divergentes en África y Oriente Medio

Por último, el dinamismo económico del África Subsahariana experimentó un enfriamiento de 2 puntos porcentuales, lo que le supuso un modesto crecimiento del 1,4 por 100. No obstante, este bloque geográfico mantuvo su tradicional disparidad en cuanto a la evolución de sus distintos integrantes. Así, mientras Costa de Marfil y Etiopía incrementaron su PIB por encima del 7 por 100, el conflicto en el Delta del Níger provocó que la actividad económica de Nigeria se contrajera un 1,5 por 100.

1.2.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios

Un año más, las principales economías mundiales implementaron diversas medidas de carácter monetario, fiscal y estructural para intentar alcanzar sus respectivos objetivos de crecimiento y estabilidad presupuestaria. Por su parte, el FMI y el G-20 formularon sus recomendaciones al respecto.

Después de que la Reserva Federal de Estados Unidos decidiera, a finales de 2015, subir los tipos de interés por primera vez en nueve años, en diciembre de 2016 y marzo de 2017 se sucedieron dos nuevas alzas de 25 puntos básicos, que los fijaron en la franja de entre el 0,75 y el 1 por 100. Esta normalización de la política monetaria se justifica por la previsión de mejora económica y el

La Reserva Federal normaliza su política monetaria...

12. El FMI no recoge cifras de Siria a partir de 2011.

incremento de la inflación observados en el país norteamericano en el último año. En esta línea, las previsiones de la Reserva Federal son continuar incrementando los tipos de manera paulatina durante los próximos dos años. Sin embargo, la gradualidad de tal subida podría revisarse en caso de que se implemente la política fiscal expansiva anunciada por el nuevo Gobierno, consistente en una intensa reducción del impuesto sobre sociedades y de las personas físicas, especialmente a las rentas más altas, junto a un notable incremento del gasto en infraestructuras y defensa. En caso de ejecutarse tales medidas, si bien podrían estimular el crecimiento a corto plazo, también favorecerían un aumento de la inflación y la apreciación del dólar. De tal manera, la autoridad monetaria podría considerar necesario subir tipos de interés a un ritmo más rápido de lo previsto, amenazando la estabilidad de los mercados financieros internacionales. Igualmente, esta política elevaría ostensiblemente una deuda pública que en 2016 alcanzó el 107,4 por 100 impulsada por un déficit del 4,4 por 100.

En la Eurozona, con objeto de estimular el crédito, la inversión y el consumo, el BCE continuó en 2016 su política monetaria expansiva con una bajada del tipo de interés, quedando fijado desde marzo en el mínimo histórico del 0 por 100. Como aun así la autoridad monetaria consideraba que persistían riesgos a la baja derivados de una mayor incertidumbre, ese mismo mes se decidió ampliar el volumen mensual del programa de compra de títulos a 80.000 millones de euros, añadiéndose a la cartera bonos corporativos. Asimismo, en diciembre de 2016 se acordó extender dicho programa un año más, aunque reduciendo a partir de abril de 2017 el ritmo mensual de compras. A nivel estructural, la entrada en funcionamiento en enero de 2016 del Mecanismo Único de Resolución supuso un importante paso hacia la Unión Bancaria, pues garantiza la resolución ordenada de los bancos en quiebra, evitando episodios de contagio y pánico financiero.

... pero no así la zona euro

En lo referente al conjunto de la Unión Europea[13], la Comisión Europea aprobó en septiembre aumentar el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas asociado al Plan Juncker de los 21.000 a los 34.000 millones de euros, con el objetivo de movilizar inversiones por valor de 500.000 millones de euros.

En el marco de la estrategia diseñada por el Gobierno nipón para revertir la atonía económica que experimenta el país desde hace dos décadas e incrementar la inflación al 2 por 100 (conocida popularmente como «Abenomics»), el Banco de Japón continuó en 2016 con su política monetaria expansiva. Así, en febrero bajó el tipo de interés de referencia al intervalo de entre 0 y –0,1 por 100, lo que

Japón profundiza su estrategia expansiva

13. Para un mayor detalle de la política económica de la Unión Europea, véase el apartado 2.2, *Políticas económicas*, del capítulo I de esta Memoria.

supone la primera incursión en terreno negativo de su historia. En lo referente a medidas no convencionales, destaca el mantenimiento tanto del programa de compra de activos por valor de 80 billones de yenes al año, como del programa de compra de fondos cotizados, cuyo importe anual se amplió de 3,3 a 6 billones de yenes; e igualmente el regulador también ha decidido intervenir en caso necesario para controlar la curva de rendimientos a largo plazo. De tal manera, dispondrá de hasta 80 billones de yenes para modular la compra de deuda japonesa a diez años, con el objetivo de mantener su rendimiento en torno al 0 por 100.

En el ámbito fiscal, a mediados de 2016 se aprobó un nuevo paquete de estímulo cuantificado en 28,1 billones de yenes, destinado, entre otros fines, a inversiones en infraestructuras que favorezcan el turismo y las exportaciones agrícolas, así como a paliar las consecuencias negativas del *brexit*. Como consecuencia de una política fiscal tan expansiva, el déficit del país se incrementó hasta el 4,2 por 100, situando la deuda pública en el 239,2 por 100, si bien las previsiones para los próximos años vaticinan una recuperación progresiva de las cuentas públicas.

Problemas en el proceso liberalizador de China

Durante 2016 las autoridades chinas continuaron dirigiendo la transición económica del país, lo que en octubre fue recompensado por el FMI con la inclusión del renmimbi en la cesta de monedas que conforman los Derechos Especiales de Giro[14], sumándose así al dólar, al euro, a la libra y al yen como divisa de reserva internacional. Sin embargo, a lo largo del año hubo momentos en los que las autoridades tuvieron que anteponer la estabilidad financiera y el freno a la desaceleración económica al avance del proceso liberalizador. Por un lado, se impusieron medidas administrativas para frenar la intensa salida de capitales y la consiguiente caída de las reservas de divisas, las cuales se han reducido un 25 por 100 desde mediados de 2014, para mantener el valor de la moneda. Asimismo, durante el segundo semestre de 2016 se impulsó la inversión pública para sostener el crecimiento de la actividad productiva, siendo probable que los estímulos fiscales se mantengan al menos hasta la celebración del Congreso del Partido Comunista Chino en octubre de 2017. A estas disrupciones transformadoras cabe añadir el poco avance que han experimentado reformas pendientes en materia fiscal destinadas a ampliar la protección social en los ámbitos sanitario y de pensiones.

Recomendaciones del FMI y del G-20

En opinión del FMI[15], tal como expuso en su Reunión de Primavera de 2017, el principal reto que afronta la economía global es conservar los beneficios derivados de la integración económica y procurar un reparto más equitativo de estos. Entre las medidas que propugna a corto plazo destaca la combinación de políticas activas

14. El DEG es un activo de reserva creado por el FMI para complementar las reservas oficiales de sus países miembros.
15. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial: ¿Está cobrando impulso?*, 2017.

de empleo con el reforzamiento de las redes de protección social, mientras que para un horizonte temporal más lejano inciden en la necesidad de una educación adecuada y una mayor facilidad de reconversión laboral en favor de un crecimiento inclusivo y sostenible en un contexto de rápido avance tecnológico. Dada la necesidad de recursos públicos para efectuar tales reformas, el organismo defiende la importancia de impuestos progresivos y de políticas de transferencia bien diseñadas.

Diferenciando por bloques económicos, en las economías avanzadas el FMI aboga por reformas estructurales que impulsen la productividad, la inversión y la oferta de mano de obra. Para ello propone medidas tales como incentivos fiscales en apoyo del I+D, inversiones en infraestructuras bien focalizadas, o una mayor atención al sistema educativo y sanitario. Por su parte, a las economías emergentes les recomienda políticas en favor de la integración comercial, contener las vulnerabilidades generadas por los desequilibrios externos y la deuda pública, así como mejorar las instituciones y el clima empresarial para reducir la percepción de riesgos y compensar el previsible endurecimiento de las condiciones financieras mundiales. Finalmente, a los países en desarrollo con menores ingresos les anima a priorizar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas a través de la mejora de la eficiencia del gasto público, una reorientación del gasto fiscal que favorezca a las personas más vulnerables, y el reforzamiento del sector financiero.

Más allá de las políticas nacionales, a nivel global el FMI considera fundamental mantener un sistema de comercio multilateral reglamentado y abierto, con amplia distribución de beneficios, cooperar en materia de fiscalidad internacional, reforzar la resiliencia del sistema financiero mundial, y abordar desafíos a más largo plazo, relativos tanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como al cambio climático y a la contención de epidemias mundiales.

En la cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno celebrada a comienzos de septiembre de 2016 en la ciudad china de Hangzhou, el G-20[16] incidió con especial énfasis en la necesidad de combatir el proteccionismo y la evasión fiscal por parte de las grandes multinacionales, así como en conseguir un crecimiento inclusivo que permita reducir las desigualdades económicas y sociales. Para conseguir dicho crecimiento, los líderes de las principales potencias mundiales consideran pertinente seguir recurriendo a políticas monetarias y fiscales expansivas, al igual que proseguir con las reformas estructurales. No obstante, a pesar de esta declaración de intenciones no fue posible concretar ningún programa conjunto de estímulos en favor de tal objetivo, lo que pone de relieve cierta falta de acción coordinada de este organismo en los últimos años.

16. El G-20 está compuesto por el G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia, la Unión Europea y once países (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Suráfrica y Turquía). A sus reuniones también acuden algunos países invitados permanentes, como España, y altos representantes de organismos económicos internacionales como el FMI, el BM y la OMC. El G-20 no tiene capacidad ejecutiva y la implementación de sus compromisos constituye un mero ejercicio de voluntarismo en donde los incumplimientos no dan lugar a sanciones.

1.3. COMERCIO MUNDIAL

Según la OMC[17], el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2016 un 1,3 por 100, lo que supone el incremento más débil desde el inicio de la crisis y la primera vez desde 2001 que crece menos que el PIB mundial.

Entre los factores explicativos de esta desaceleración comercial progresiva se encuentran la debilidad (especialmente en China y Estados Unidos) de la inversión, el componente de la demanda más intensivo en comercio; el peso creciente de las economías emergentes, cuya demanda de importaciones todavía es baja; la contracción de las cadenas de suministro globales, tanto por la reducción del diferencial de costes entre países avanzados y en desarrollo, como por el incremento de la incertidumbre. A todo ello cabe añadir que el proteccionismo continúa lastrando los flujos comerciales internacionales, tal como se refleja en las 2.238 medidas restrictivas del comercio vigentes por parte de los miembros de la OMC[18]. A este respecto destaca que 1.263 de las mismas todavía procedan de los países del G-20[19], a pesar de haber incidido en la necesidad de combatir el proteccionismo en su cumbre anual celebrada en la ciudad china de Hangzhou a comienzos de septiembre de 2016.

Diversos factores continuaron frenando el comercio mundial

La propia OMC[20] ha alertado del peligro de una desaceleración tan acusada del comercio mundial en un contexto de creciente oposición a la globalización, que sería contrarrestada, en su opinión, si los beneficios comerciales se distribuyeran de manera más amplia para ayudar en mayor medida a los países más pobres, las pequeñas empresas y los colectivos marginados de todas las economías. En esta línea cabe esperar que, en la undécima conferencia ministerial de la OMC que tendrá lugar en Buenos Aires a finales de 2017, se sigan produciendo avances en la Ronda de Doha.

Las exportaciones mundiales de mercancías en volumen se incrementaron un 1,4 por 100, reduciéndose la habitual divergencia entre el bloque de las economías desarrolladas y el de las emergentes, tal como se refleja en el hecho de que en el primero aumentasen tan solo una décima más que en el segundo, cuya tasa de variación fue del 1,3 por 100. Sin embargo, ello no significa que no existieran notables diferencias entre las distintas áreas geográficas. Así, las exportaciones latinoamericanas experimentaron el mayor dinamismo

Evolución dispar de las distintas áreas geográficas

17. OMC, Comunicado 791, de 12 de abril de 2017. La OMC no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios.
18. Informe de la OMC sobre la vigilancia del comercio, del 9 de diciembre de 2016.
19. Decimosexto informe de la OMC sobre vigilancia de las medidas comerciales adoptadas por el G-20, del 10 de noviembre de 2016.
20. OMC, Comunicado 779, de 27 de septiembre de 2016.

con un aumento del 2,0 por 100, mientras que en el lado opuesto las exportaciones de África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes[21] apenas crecieron un 0,3 por 100. Entre ambos extremos, las ventas norteamericanas, europeas y asiáticas se expandieron un 0,5, 1,4 y 1,8 por 100, respectivamente, siendo la última de ellas la única área que ha acelerado su ritmo exportador con respecto a 2015.

En cuanto a las importaciones de mercancías, también en términos reales, estas se incrementaron un 1,2 por 100, detectándose en este caso notables diferencias entre los países desarrollados y emergentes, pues mientras en los primeros el crecimiento fue del 2,0 por 100, en los segundos se limitó al 0,2 por 100. Más concretamente, las importaciones europeas aumentaron el 3,1 por 100 y, aunque las compras asiáticas se expandieron un significativo 2,0 por 100, África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes experimentaron un retroceso importador del 2,4 por 100, mientras que en el caso de las compras latinoamericanas la caída se agravó al 8,7 por 100.

Un año más, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías, y tampoco se observan grandes cambios con respecto a 2015 en el resto de principales países exportadores e importadores (cuadro I-3). No obstante, cabe reseñar que, considerando el comercio extracomunitario de la Unión Europea, este bloque se situaría segundo en ambas clasificaciones.

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2016
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones			Importaciones		
País	Valor	Cuota mundial	País	Valor	Cuota mundial
China	2.098	13,2	Estados Unidos	2.251	13,9
Estados Unidos	1.455	9,1	China	1.587	9,8
Alemania	1.340	8,4	Alemania	1.055	6,5
Japón	645	4,0	Reino Unido	636	3,9
Países Bajos	570	3,6	Japón	607	3,7
Hong Kong(1)	517	3,2	Francia	573	3,5
Francia	501	3,1	Hong Kong(1)	547	3,4
Corea del Sur	495	3,1	Países Bajos	503	3,1
Italia	462	2,9	Canadá	417	2,6
Reino Unido	409	2,6	Corea del Sur	406	2,5

(1) La OMC considera a Hong Kong de manera independiente a China. Igualmente incluye un elevado volumen de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.
Fuente: OMC, Comunicado 791, abril de 2017.

21. La OMC trata de manera conjunta a estas tres áreas geográficas.

Aumento en el comercio intracomunitario, descenso en el extracomunitario

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de mercancías de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo disminuyeron un 2,4 por 100, mientras que las importaciones cayeron un 1,2 por 100 (cuadro I-4). Como consecuencia de ello, el superávit comercial de bienes alcanzó los 37.700 millones de euros, 22.200 millones menos que en 2015. Circunscribiendo el análisis a la zona euro, mientras la dinámica de las importaciones se asemejó a la del conjunto comunitario con un descenso del 1,5 por 100, las exportaciones consiguieron aumentar un tenue 0,3 por 100, lo que a su vez permitió un incremento del saldo positivo hasta los 271.900 millones de euros.

Estados Unidos y China fueron nuevamente los principales socios de la Unión Europea en el comercio de bienes, situándose sus respectivos pesos en el 17,7 por 100 y 14,9 por 100, cifras muy similares a las observadas en 2015. En cuanto al resto, tampoco hubo cambios; Suiza, Rusia, Turquía y Japón mantuvieron sus posiciones, si bien cabe incidir en que la tendencia de la cuota rusa, a diferencia del resto, es claramente descendente desde 2013. En relación a las exportaciones comunitarias, Estados Unidos con el 21,0 por 100 del total, China con el 10,0 por 100, y Suiza con el 8,0 por 100 fueron los principales destinos, mientras que en lo referente a las importaciones los productos chinos supusieron el 20,0 por 100 de las compras comunitarias al exterior, los estadounidenses el 14,0 por 100, y los suizos el 7,0 por 100.

El comercio intracomunitario continuó la tendencia positiva iniciada en 2014 y creció, de nuevo en términos nominales, un 1,3 por 100. De tal manera el 64,0 por 100 de las exportaciones de los Estados miembros tuvieron como destino otro socio comunitario, destacando República Checa o Eslovaquia, donde dicho ratio rondó el 85 por 100, frente a las exportaciones británicas, chipriotas y maltesas al resto de la Unión

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2015-2016
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2015	2016(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	2.041,7	2.047,7	0,3
Importaciones extra UE-19	1.803,0	1.775,8	–1,5
Saldo	238,7	271,9	—
Expediciones intraeurozona	1.688,9	1.709,6	1,2
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-28	1.789,2	1.745,5	–2,4
Importaciones extra UE-28	1.729,2	1.707,7	–1,2
Saldo	59,9	37,7	—
Expediciones intra UE-28	3.068,3	3.109,7	1,3

(p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *Euroindicators,* marzo de 2017.

Europea que no llegaron a alcanzar el 50 por 100. Análogamente, la cuota de las importaciones comunitarias también se situó en el 64,0 por 100, aunque en este caso los países con una mayor dependencia de sus socios, superior al 80 por 100, fueron Estonia y Letonia, mientras que el único que compró más fuera de la Unión Europea que dentro fueron los Países Bajos[22]. Un año más Alemania fue el epicentro de las transacciones comerciales de la Unión Europea, figurando como principal destino mundial de dieciséis socios comunitarios, y principal origen de dieciocho de ellos, destacando entre estos últimos el caso de Austria, debido a que el 43,0 por 100 de todas sus importaciones procede del país germano.

Para 2017 se prevé una expansión del comercio mundial del 2,4 por 100, aunque la elevada incertidumbre en torno a las políticas comerciales, monetarias y fiscales que implementarán las distintas autoridades públicas obliga a situar dicho incremento en una horquilla comprendida entre el 1,8 por 100 y el 3,6 por 100.

Elevada incertidumbre de cara a 2017

El primero de los focos de incertidumbre en cuanto al rumbo que tomará la política comercial mundial se halla en la nueva administración de Estados Unidos. En los primeros meses del nuevo Gobierno parecen haberse moderado las posturas manifestadas durante la campaña electoral[23]; no obstante, se han iniciado conversaciones para modificar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido por su acrónimo en inglés NAFTA) con el objetivo de limitar el comercio con México, e igualmente parece muy improbable que se ratifique el Acuerdo de Asociación Transpacífica de Comercio e Inversiones (conocido por su acrónimo en inglés TTP). En relación al Acuerdo Trasatlántico para el Comercio y la Inversión (conocido por su acrónimo en inglés TTIP), que ya se encuentra en la decimotercera ronda de negociación, no se esperan avances en 2017, pues a los distintos procesos electorales en la Unión Europea se suma el proceso de salida del Reino Unido, principal apoyo europeo del acuerdo. No obstante, si los resultados electorales comunitarios no incrementan las tendencias proteccionistas y el Gobierno de Estados Unidos continúa moderando su posición, las negociaciones podrían retomarse en 2018.

El segundo de los elementos que arroja dudas a la evolución del comercio internacional reside en si China conseguirá en 2017 el estatus de economía de mercado por parte de la OMC. Cuando el país asiático entró en el organismo multilateral en 2001

22. En relación a las importaciones extraeuropeas de Países Bajos cabe advertir que la propia Eurostat alerta de su sobreestimación a causa del denominado «Efecto Rotterdam», consistente en que muchas importaciones extraeuropeas realizadas por otros países comunitarios llegan a través del puerto de dicha ciudad, atribuyéndoselas a este país.
23. Durante la campaña electoral, Donald Trump anunció una batería de medidas fuertemente proteccionistas, tales como imponer aranceles del 45 por 100 a los productos procedentes de China o incorporar un impuesto de ajuste fronterizo que penalizase las importaciones, sugiriendo incluso la posibilidad de abandonar la OMC.

aceptó que se la considerase durante los siguientes quince años una economía dirigida, lo que en la práctica permitió al resto de países imponerle aranceles más elevados durante ese periodo de tiempo. Una vez agotado dicho plazo en diciembre de 2016, China ha exigido que se le revoque automáticamente tal estatus al entender que ya es una economía de mercado, decisión a la que una parte importante de integrantes de la OMC liderados por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se oponen argumentando que en su economía, según ellos, todavía dirigida y centralizada, siguen existiendo subvenciones encubiertas y precios que no fluctúan libremente. Si realmente hay competencia desleal por parte de los productores chinos, o si por el contrario se trata de excusas argüidas por este grupo de países para mantener barreras arancelarias y así no asumir su pérdida de competitividad en ciertos sectores industriales, tales como el del acero, es algo que en última instancia tendrá que resolver la OMC si antes no se llega a un acuerdo. Pero dado que dicha resolución vinculante podría tardar hasta tres años en dictarse, periodo durante el cual se mantendrían las condiciones actuales, no se pueden descartar ciertas represalias comerciales por parte de China.

Avances en acuerdos de libre comercio

En este contexto de elevada incertidumbre resulta especialmente necesario destacar los avances observados en la creación y consolidación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras de carácter regional.

Después de siete años de negociaciones, y tras superar la amenaza de veto por parte del parlamento de la región belga de Valonia, el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (conocido por su acrónimo en inglés CETA) fue firmado en octubre de 2016. Así, una vez que en febrero de 2017 fue aprobado por la Eurocámara, el CETA ha empezado a aplicarse de manera provisional, a la espera de su ratificación por parte de los parlamentos de los Estados miembros, proceso que, no obstante, se prevé largo. Este es el mayor pacto bilateral firmado por la Unión Europea hasta el momento, e implica la eliminación de casi todos los derechos de importación, la posibilidad de las empresas de una parte a acceder a los mercados de servicios e inversión de la otra, y el incremento de la cooperación entre los organismos de normalización canadienses y europeos.

También se han producido avances en la Alianza del Pacífico, integrada por México, Colombia, Perú y Chile, tras la entrada en vigor en junio de 2016 de su Protocolo Comercial. Este acuerdo, que exime de manera inmediata el pago de aranceles en el 92 por 100 de los productos, dejando la exención en el 8 por 100 restante para antes de 2030, tiene como uno de sus principales objetivos insertarse en las cadenas regionales y globales de valor para así poder exportar productos más competitivos a los mercados internacionales, existiendo especial interés en Asia Oriental. Por otra parte, a comienzos de 2017 se iniciaron las negociaciones entre la Alianza del Pacífico y Mercosur para avanzar hacia una integración de ambas áreas comerciales latinoamericanas, si bien en relación a la segunda cabe incidir en la suspensión de Venezuela

por no haber adecuado su normativa interna a las del bloque, tal como se comprometió tras su entrada en 2012.

Finalmente, en enero de 2016 los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), de la que forman parte Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya, empezaron a negociar su proyecto de Comunidad Económica, cuyo ambicioso objetivo es lograr para 2025 un mercado único plenamente integrado en la economía global que garantice la competitividad y el desarrollo a sus más de 600 millones de habitantes.

2. Unión Europea

La Unión Europea registró a lo largo de 2016 una etapa de crecimiento estable pero moderado, continuando con el proceso de recuperación iniciado cuatro años antes. Por primera vez, desde el inicio de la crisis, las economías de todos y cada uno de los Estados miembros crecieron en 2016 y se prevé que continúen haciéndolo a un ritmo constante en 2017 y 2018.

Todo ello, no obstante, en un contexto global dominado por cierta incertidumbre y los riesgos derivados de algunos factores, tanto internos, principalmente la salida del Reino Unido de la Unión Europea, como externos, derivados de las relaciones con la nueva Administración de Estados Unidos. De hecho, de cara a 2017 han mejorado las perspectivas de crecimiento de la economía global, lo que tendría un impacto positivo en el crecimiento de la Unión Europea que, a su vez, ha mejorado sus perspectivas de crecimiento para los dos próximos años en un contexto de menor incertidumbre que el experimentado durante 2016.

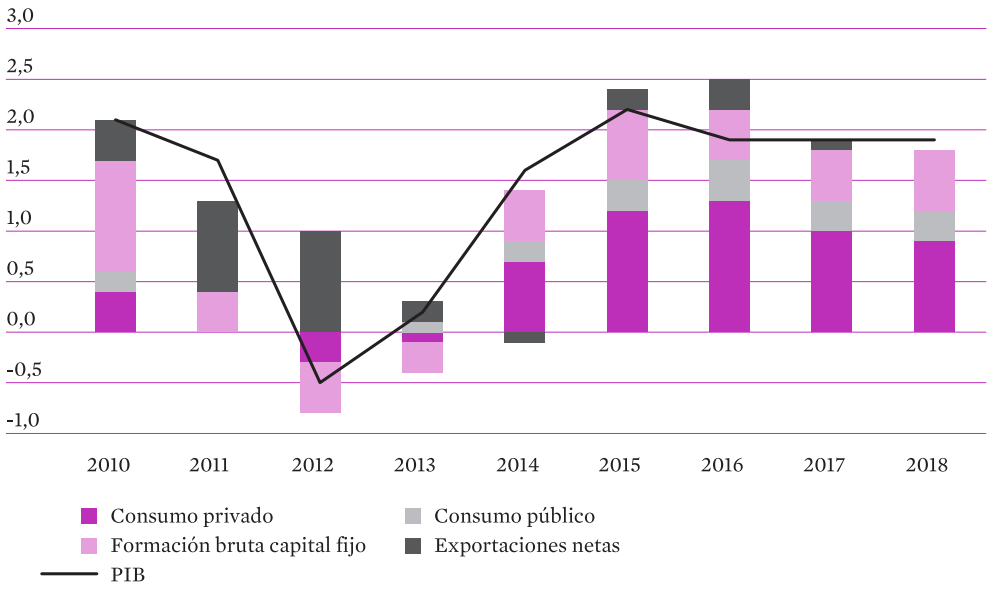
2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La recuperación iniciada en 2013 continuó durante 2016, si bien se registró cierta desaceleración en el ritmo de crecimiento a lo largo del año. Según la última información disponible[24], la Unión Europea registró un crecimiento del PIB del 1,9 por 100 en 2016, sustentado principalmente en el dinamismo del consumo privado, aunque tres décimas por debajo del crecimiento registrado en 2015 (gráfico I-2). El menor crecimiento respecto al año anterior respondía a la suave ralentización de la demanda de inversión y a la contribución negativa de las exportaciones netas al crecimiento. Esta misma tendencia se observa en el caso de la zona euro, cuyo PIB creció al 1,8 por 100 en 2016 frente al 2,0 por 100 de 2015; pero, en este caso, la ralentización en el ritmo de crecimiento no viene determinada por la menor demanda de inversión, dado que esta aumentó respecto al año anterior, pero sí por el impacto negativo de la demanda exterior.

Crecimiento estable pero moderado

24. Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas de primavera 2017.*

GRÁFICO I-2. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2010-2018*
(En porcentajes)



*Nota: los datos para el periodo 2016-2018 son previsiones.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2017.*

El dinamismo de la demanda interna continúa siendo el factor de crecimiento principal

La demanda interna, en particular el consumo privado, continuó siendo el principal factor del crecimiento de la Unión Europea, con un crecimiento del 2,3 por 100, explicando más de la mitad del avance del PIB. El empuje del consumo privado comunitario vino determinado por un crecimiento de la renta disponible de los hogares en un contexto de crecimiento del empleo e inflación en niveles reducidos, principalmente, por los bajos precios del petróleo. El consumo público, por su parte, aumentó su contribución al crecimiento, un 0,4 por 100, tanto en la Unión Europea como en la zona euro, reflejando avances en Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos.

Aunque su contribución al crecimiento del PIB es positiva (0,5 por 100), el avance de la demanda de inversión continuó siendo moderado, e incluso ralentizó su ritmo de crecimiento en la Unión Europea, del 3,6 al 2,3 de 2016, lo que revelaría una pérdida de impulso. En cambio, la demanda de inversión creció en la zona euro, cinco décimas respecto al año anterior, del 3,2 al 3,7 por 100, lo que supuso una mayor contribución al crecimiento del PIB que en el caso de la Unión Europea (0,7 por 100).

El descenso de la exportaciones netas, más de tres décimas respecto a 2015, el moderado crecimiento de la demanda interna y las elevadas incertidumbres relacionadas

con el contexto económico y geopolítico, tanto comunitario como mundial, que afectan negativamente a las expectativas empresariales, explicarían el escaso empuje de la formación bruta de capital en la Unión Europea, y ello, a pesar de la mejora en las condiciones de financiación.

Analizando la evolución de algunos Estados miembros, se observa que detrás de esta diferente evolución de la demanda de inversión en ambas áreas está el fuerte impulso inversor de Irlanda, con un crecimiento del 45,4 por 100 en 2016, y de otros Estados miembros de la zona euro (Alemania, Austria, Finlandia, Francia o Italia), pero que, en el caso de la Unión Europea, fue parcialmente absorbido por las elevadas caídas de la inversión en Hungría, del 15,5 por 100; Polonia, del 7,9 por 100, y República Checa, del 3,7 por 100[25], además del Reino Unido cuya inversión creció solo medio punto en 2016 respecto al crecimiento del 3,4 por 100 de un año antes, lo cual refleja la mayor incertidumbre ante el *brexit* en las decisiones de inversión.

Por otra parte, los resultados cosechados por el Plan Juncker, aunque positivos, no habrían cumplido todavía sus expectativas. Todo ello, además, sin obviar la elevada incertidumbre que hubo a lo largo del año sobre la recuperación y sostenibilidad del crecimiento mundial, ante el agotamiento de algunos factores que habían favorecido la recuperación como, entre otros, los bajos precios del petróleo y la depreciación del euro.

Desaceleración de la demanda externa

Las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones fueron en 2016 menores a las registradas en los años previos; el crecimiento de las exportaciones fue del 3,1 por 100, frente al 6,4 por 100 de 2015, mientras que el de las importaciones también fue menor, del 4,0 por 100 de 2016, frente al 6,3 por 100 de un año antes.

Los efectos de la depreciación del euro que, en 2015, explicaron el crecimiento de las exportaciones hacia destinos como Estados Unidos, y consiguieron mitigar el impacto sobre las cuentas externas de la Unión Europea de la desaceleración de economías como China, Rusia o Brasil, que, no obstante, se habrían ido diluyendo a lo largo de los meses, teniendo un escaso impacto final en los resultados de 2016. A ello se unió que en los últimos meses del año también desapareció el impacto positivo que los bajos precios del petróleo habían ejercido en muchas economías.

Todo ello supuso un reto para la estrategia económica de la Unión Europea en el corto y medio plazo, que necesitaba asegurar unos fundamentos sólidos de crecimiento y de creación de empleo en un entorno exterior menos favorable.

25. Se detecta, además, que esta caída de la inversión responde principalmente a la caída en el componente de construcción, que había registrado crecimientos positivos en los dos años anteriores y que en 2016 volvía a registrar caídas intensas: en Hungría, del 25,1 por 100; en Polonia, del 12,7 por 100, y en República Checa, del 8,4 por 100.

Todos los Estados miembros crecieron en 2016, pero a un ritmo dispar

Esta evolución general en la región muestra, sin embargo, una amplia variedad de ritmos de crecimiento entre países, influidos por la diferente posición cíclica en que se encuentran los Estados miembros, así como por el grado de avance logrado en el proceso de desapalancamiento de los bancos, del sector público y del sector privado y el efecto específico que algunos factores señalados anteriormente tienen en cada Estado miembro en función, entre otros, de su mayor o menor dependencia energética, su grado de apertura exterior, las condiciones financieras previas o el ritmo de consolidación presupuestaria.

A pesar de ello, por primera vez desde que se inició la recuperación, en 2016, todos los Estados miembros registraron tasas de crecimiento positivas. No obstante, persisten diferencias marcadas en el ritmo de crecimiento de los distintos países, de modo que las economías de Rumanía, Irlanda y Malta crecieron por encima del 4,0 por 100 en 2016, mientras que Grecia o Italia no superaron el 1,0 por 100. Por su parte, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión, España avanzó en 2016 a un ritmo del 3,2 por 100, y Alemania y Francia crecieron un 1,9 y un 1,2 por 100, respectivamente.

Las previsiones para 2017[26] apuntan al mantenimiento de las tasas de crecimiento en niveles algo inferiores a los de 2016, de modo que la Unión Europea crecería un 1,9 por 100 y la zona euro un 1,8 por 100. La propia Comisión Europea apunta que se ha moderado la incertidumbre en relación a la registrada en 2016, si bien existen distintos factores que podrían condicionar la situación económica y que por los riesgos que pueden suponer requieren especial atención; más en concreto, en el ámbito externo, la evolución de la política económica y comercial de Estados Unidos, el ajuste económico de China y las tensiones geopolíticas, y en el ámbito interno, las negociaciones sobre el *brexit* y la situación del sistema bancario europeo.

Menor incertidumbre sobre el crecimiento a medio plazo

En este sentido, la salida del Reino Unido de la Unión Europea tendrá consecuencias importantes para esta última (recuadro I-1). A corto plazo, la incertidumbre perjudicará a la economía británica al lastrar la confianza, posponer las decisiones de inversión y generar una fuerte volatilidad financiera. A medio plazo, la volatilidad financiera podría tener consecuencias más graves para la economía real, a medida que el endurecimiento de las condiciones financieras y la caída de la confianza se trasladen a la actividad y los agentes económicos afronten mayor incertidumbre. A más largo plazo, las consecuencias dependerán del acuerdo de relaciones con la Unión Europea y de cómo la situación existente actualmente se vea alterada[27].

26. Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2017.*
27. Greenwood, N., «Referéndum de Reino Unido sobre la permanencia en la Unión Europea: consecuencias para las economías británica, de la Unión Europea y española», en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 252, mayo/junio, 2016.

RECUADRO I-1. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión prevé que la salida del Reino Unido pueda detraer entre 0,2 y 0,5 puntos porcentuales al PIB, aunque la cifra final dependerá de la capacidad de la Unión Europea para limitar la incertidumbre actual y adoptar una respuesta política apropiada.

Las consecuencias serán también importantes sobre el presupuesto comunitario. El Reino Unido es el tercer contribuyente neto, con una participación en el presupuesto del 13 por 100 del total y su salida de la Unión Europea se estima en una pérdida anual de 10.000 millones de euros en el presupuesto comunitario, que habrá que negociar cómo solventar. Las opciones barajadas pasan por que los restantes Estados miembros aumenten su participación proporcionalmente para cubrir dicho déficit, reduzcan el gasto, o una combinación de ambas. Esta situación puede ser un elemento disruptivo en la negociación y puede dar lugar a un conflicto entre los Estados miembros con posiciones distintas respecto a cómo completar la cuantía pendiente, reforzando el debate que tradicionalmente ha existido entre los países contribuyentes y los beneficiarios netos.

En el ámbito fiscal existe la posibilidad de que el Reino Unido trate de establecer un tratamiento fiscal favorable a la atracción de empresas para radicarse en el país, lo que supondría una menor recaudación para los Estados miembros.

Las relaciones comerciales también se verán afectadas. La Unión Europea mantiene un superávit comercial con Reino Unido de alrededor del 0,8 por 100 del PIB. El 44,4 por 100 de las exportaciones británicas tienen como destino la Unión Europea, mientras que el 53,6 por 100 de las importaciones del Reino Unido proceden del resto de la Unión Europea. Sin embargo, la Unión Europea mantiene un déficit con el Reino Unido en la balanza de servicios, principalmente por el impulso de los servicios financieros en el Reino Unido. A corto plazo, la depreciación de la libra y la menor confianza de los consumidores podrían afectar a la demanda por parte del Reino Unido de productos comunitarios. A largo plazo, será el nuevo acuerdo comercial el que determine las relaciones comerciales.

Los flujos de inversión entre la Unión y el Reino Unido también se verán afectados. Reino Unido es el primer destino de los flujos de IED que entran en la Unión Europea procedentes de países de fuera de la Unión y también es uno de los principales mercados para los flujos de IED que salen de los Estados miembros de la Unión Europea (46 por 100). La depreciación de la libra y la menor confianza podrían debilitar las remesas si el PIB británico se contrae. A largo plazo, el Reino Unido podría perder su atractivo como destino de IED.

Fuente: Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

Así, se prevé que el crecimiento en 2017 se mantenga en la UE-28 en el 1,9 por 100 y caiga una décima hasta el 1,7 por 100 para la zona euro; para 2018 igualmente se prevé que se mantenga el ritmo de crecimiento en la Unión, mientras que en la zona euro aumentará una décima, situándose en el 1,9 y el 1,8 por 100, respectivamente (cuadro I-5). En muchos Estados miembros se prevé que se mantenga un ritmo sostenido

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2015-2017

(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)
Alemania	1,7	1,9	1,6	4,6	4,1	4,0	0,1	0,4	1,7	0,7	0,8	0,5	71,2	68,3	65,8
Austria	1,0	1,5	1,7	5,7	6,0	5,9	0,8	1,0	1,8	–1,1	–1,6	–1,3	85,5	84,6	82,8
Bélgica	1,5	1,2	1,5	8,5	7,8	7,6	0,6	1,8	2,3	–2,5	–2,6	–1,9	106,0	105,9	105,6
Bulgaria	3,6	3,4	2,9	9,2	7,6	7,0	–1,1	–1,3	1,3	–1,6	0,0	–0,4	26,0	29,5	26,8
Chipre	1,7	2,8	2,5	15,0	13,1	11,7	–1,5	–1,2	1,2	–1,2	0,4	0,2	107,5	107,8	103,4
Croacia	1,6	2,9	2,9	16,1	13,3	11,6	–0,3	–0,6	1,6	–3,4	–0,8	–1,1	86,7	84,2	81,9
Dinamarca	1,6	1,3	1,7	6,2	6,2	5,8	0,2	0,0	1,4	–1,3	–0,9	–1,3	39,6	37,8	36,7
Eslovaquia	3,8	3,3	3,0	11,5	9,7	8,6	–0,3	–0,5	1,4	–2,7	–1,7	–1,3	52,5	51,9	51,5
Eslovenia	2,3	2,5	3,3	9,0	8,0	7,2	–0,8	–0,2	1,5	–2,9	–1,8	–1,4	83,1	79,7	77,8
España	3,2	3,2	2,8	22,1	19,6	17,6	–0,6	–0,3	2,0	–5,1	–4,5	–3,2	99,8	99,4	99,2
Estonia	1,4	1,6	2,3	6,2	6,8	7,7	0,1	0,8	3,3	0,1	0,3	–0,3	10,1	9,5	9,5
Finlandia	0,3	1,4	1,3	9,4	8,8	8,6	–0,2	0,4	1,0	–2,7	–1,9	–2,2	63,7	63,6	65,5
Francia	1,3	1,2	1,4	10,4	10,1	9,9	0,1	0,3	1,4	–3,6	–3,4	–3,0	95,6	96,0	96,4
Grecia	–0,2	0,0	2,1	24,9	23,6	22,8	–1,1	0,0	1,2	–5,9	0,7	–1,2	177,4	179,0	178,8
Holanda	2,0	2,2	2,1	6,9	6,0	4,9	0,2	0,1	1,6	–2,1	0,4	0,5	65,2	62,3	59,8
Hungría	3,1	2,0	3,6	6,8	5,1	4,1	0,1	0,4	2,9	–1,6	–1,8	–2,3	74,7	74,1	72,6
Irlanda	26,3	5,2	4,0	9,4	7,9	6,4	0,0	–0,2	0,6	–2,0	–0,6	–0,5	78,7	75,4	73,5
Italia	0,8	0,9	0,9	11,9	11,7	11,5	0,1	–0,1	1,5	–2,7	–2,4	–2,2	132,1	132,6	133,1
Letonia	2,7	2,0	3,2	9,9	9,6	9,2	0,2	0,1	2,2	–1,3	0,0	–0,8	36,5	40,1	38,5
Lituania	1,8	2,3	2,9	9,1	7,9	7,6	–0,7	0,7	2,8	–0,2	0,3	–0,4	42,7	40,2	42,4
Luxemburgo	4,0	4,2	4,3	6,5	6,3	6,1	0,1	0,0	2,4	1,4	1,6	0,2	21,6	20,0	22,0

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2015-2017 *(continuación)*

(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)	2015	2016	2017(p)
Malta	7,4	5,0	4,6	5,4	4,7	4,9	1,2	0,9	1,6	–1,3	1,0	0,5	60,6	58,3	55,8
Polonia	3,8	2,7	3,5	7,5	6,2	5,2	–0,7	–0,2	1,8	–2,6	–2,4	–2,9	51,1	54,4	54,6
Portugal	1,6	1,4	1,8	12,6	11,2	9,9	0,5	0,6	1,4	–4,4	–2,0	–1,8	129,0	130,4	128,5
República Checa	4,5	2,4	2,6	5,1	4,0	3,5	0,3	0,6	2,5	–0,6	0,6	0,3	40,3	37,2	36,2
Reino Unido	2,2	1,8	1,8	5,3	4,8	5,0	0,0	0,7	2,6	–4,3	–3,0	–3,0	89,0	89,3	88,6
Rumanía	3,9	4,8	4,3	6,8	5,9	5,4	–0,4	–1,1	1,1	–0,8	–3,0	–3,5	38,0	37,6	39,3
Suecia	4,1	3,3	2,6	7,4	6,9	6,6	0,7	1,1	1,4	0,3	0,9	0,4	43,9	41,6	39,1
Eurozona	**2,0**	**1,8**	**1,7**	**10,9**	**10,0**	**9,4**	**0,0**	**0,2**	**1,6**	**–2,1**	**–1,5**	**–1,4**	**92,5**	**91,3**	**90,3**
UE-28	**2,2**	**1,9**	**1,9**	**9,4**	**8,5**	**8,0**	**0,0**	**0,3**	**1,8**	**–2,4**	**–1,7**	**–1,6**	**86,5**	**85,1**	**84,8**

(1) Índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.
(2) Capacidad (+) necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
(p) Previsión.
Fuente: Comisión Europea. *Previsiones intermedias de primavera,* mayo de 2017.

de crecimiento, si bien algunos países experimentarán cierta desaceleración con caídas en la tasa de crecimiento respecto a 2016, entre ellos, Alemania, Irlanda o España, y otros aumentarán más de un punto porcentual, como, por ejemplo, Grecia, Hungría o Letonia. En cualquier caso, se mantendrá la disparidad en las tasas de crecimiento entre los Estados miembros.

El empleo continuará aumentando de forma moderada y las tasas de desempleo seguirán reduciéndose, como se constató en 2016. A medio plazo se espera que continúe esta tendencia. Las previsiones para 2017 reflejan nuevas caídas de la tasa de paro hasta el 8,0 por 100 en la Unión Europea y el 9,4 por 100 en la zona euro, y un ritmo de creación de empleo dos décimas menor que en 2016 en la zona euro, del 1,2 por 100 y cuatro décimas menos, del 0,9 por 100, para el conjunto de la Unión. En la mayoría de los Estados miembros las tasas de desempleo disminuyeron en 2016 y se espera que continúen haciéndolo en los dos próximos años impulsados por la recuperación económica.

De cara a 2017 se prevé un repunte de la tasa de inflación, hasta el 1,6 por 100 en la zona euro, en respuesta al impulso del consumo privado en un contexto de recuperación de los precios del petróleo.

En relación al déficit público, se espera que en 2017 continúe la tendencia a la reducción de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, hasta el 1,6 y 1,4 por 100, respectivamente, para la Unión Europea y la Eurozona. En cuanto a la ratio de deuda pública sobre el PIB, y después de la reducción iniciada en 2015, las previsiones apuntan a que dicha caída continúe en los próximos años. Siguen resultando preocupantes las ratios de algunos Estados miembros, superiores al 100 por 100 en 2016 y con previsiones elevadas para 2017, como Bélgica, Chipre, Grecia, Italia y Portugal, destacando Grecia, sin duda, con la cifra más elevada, con una ratio del 179,0 por 100 en 2016.

2.2. POLÍTICAS ECONÓMICAS

La política económica en el seno de la Unión Europea continuó durante 2016 desplegando las estrategias y planteamientos que vienen orientando la actividad de la Comisión Europea desde 2014, en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE, que mantuvo un tono acomodaticio con tipos de interés mínimos y apoyada en las medidas no convencionales adoptadas.

Sin embargo, la expansión monetaria no resultaba suficiente por sí sola para lograr el impacto necesario sobre la demanda agregada, y requería de un impulso complementario por parte de la política fiscal, de ahí que, en 2016, la Comisión Europea cambiase su orientación y se abordaron algunos ámbitos de la política económica contemplados en el Plan de Trabajo de la Comisión Europea igualmente determinantes para afianzar la senda de crecimiento a medio y largo plazo (mercado interior, unión de la energía y mercado único digital, entre otros).

Además, durante 2016 se desplegó por primera vez el nuevo Semestre Europeo reforzado que buscaba simplificar el ciclo y mejorar la coordinación de las políticas económicas con una mayor comunicación y colaboración entre las partes interesadas.

A finales de 2015 se presentó el Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento para 2016[28], que daba inicio por primera vez al Semestre Europeo renovado[29]. En él, la Comisión señalaba que la economía de la Unión Europea estaba experimentando una recuperación moderada y se esperaba una aceleración gradual en el ritmo de actividad a lo largo del año. También constataba que el desempleo había disminuido, pero todavía se situaba en niveles elevados. Además, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos en algunos Estados miembros dificultaban el crecimiento y el empleo. Los resultados económicos y las condiciones sociales, así como la aplicación de las reformas seguían siendo desiguales.

Semestre Europeo renovado: mayor coordinación de las políticas económicas

En este contexto, la Comisión señaló para 2016 la importancia de consolidar la recuperación y fomentar la convergencia económica y social para hacer frente a las disparidades económicas y sociales entre los Estados miembros; para ello era necesario centrarse en los tres pilares ya identificados en 2015 para la política económica y social de la Unión Europea: relanzamiento de la inversión, continuación de las reformas estructurales y políticas presupuestarias responsables.

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 iba acompañado del Informe del Mecanismo de Alerta sobre el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y el Informe Conjunto de Empleo[30]. Además, con el objetivo de integrar mejor las dimensiones nacionales y de la zona euro de la gobernanza económica de la Unión Europea, también se acompañaba de la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la política económica de la zona euro[31].

En relación al Informe del Mecanismo de Alerta sobre el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, se incluían por primera vez el análisis de las dimensiones social y de empleo con la inclusión de los nuevos indicadores propuestos en 2015 (tasa de actividad, tasa de desempleo de larga duración y tasa de desempleo juvenil). Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria anual, con vistas al Semestre

28. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Unión Europea para 2015: un nuevo impulso en materia de empleo, crecimiento e inversión,* COM (2014), 800 final, de 13 de noviembre de 2014.
29. En 2015 se habían realizado cambios en el Semestre Europeo con el objetivo de racionalizarlo y reforzarlo aumentando la eficacia de la coordinación de la política económica. Para ello definía un nuevo ciclo en el que se simplificaría la aportación de la Comisión y se reducirían las obligaciones de información de los Estados miembros. Véase para un mayor detalle Memoria CES 2015, capítulo I, apartado 2.2.
30. Véase para un mayor detalle, en esta misma Memoria, capítulo II, apartado 1.3.1.
31. Hasta ahora, dicha recomendación se presentaba junto con las recomendaciones específicas por país realizadas en primavera. Comisión Europea, *Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area*, COM (2015) 692 final, de 26 de noviembre de 2015.

Europeo 2016, se había establecido un procedimiento de desequilibrio macroeconómico reforzado que buscaba, entre otros aspectos, referirse exclusivamente a cuestiones prioritarias de índole social y macroeconómica, aclarar los criterios que articulan sus decisiones en el análisis de los desequilibrios y el vínculo entre estos y las recomendaciones específicas para cada país. Además, con el fin de simplificar la aplicación del procedimiento de desequilibrio excesivo de cara al próximo ciclo, en abril de 2016, la Comisión redujo de seis a cuatro las categorías de desequilibrios macroeconómicos: sin desequilibrio, desequilibrio, desequilibrio excesivo y desequilibrio excesivo con medida correctora[32].

Los resultados del Informe señalaban que los Estados miembros seguían abordando los desequilibrios macroeconómicos detectados en años anteriores y habían avanzado en la aplicación de las recomendaciones específicas por país formuladas por el Consejo, si bien en distintos grados según el país y ámbito de actuación. Asimismo, existían ámbitos problemáticos y nuevos desafíos. En particular, se señalaba que las vulnerabilidades asociadas con niveles de deuda elevados seguían siendo un riesgo.

Los resultados de los exámenes exhaustivos realizados en dieciocho países señalaron que las economías de seis de estos países no estaban experimentando desequilibrios económicos frente a siete países que sí, y en cinco se observaban desequilibrios excesivos. La evaluación de Chipre, tras finalizar su programa de ajuste financiero a finales de marzo, consideró que también experimentaba desequilibrios excesivos, lo que hacía un total de trece países con desequilibrios frente a los dieciséis del ciclo anterior.

Respecto a las recomendaciones específicas por país, la Comisión propuso recomendaciones centradas en las tres prioridades económicas y sociales indicadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2016. Respecto a la inversión, señalaba que aún era escasa en comparación con los niveles anteriores a la crisis, pero estaba cobrando impulso; en cuanto a las reformas estructurales, se estaba avanzando, pero debía ser más rápido para impulsar la recuperación y elevar el potencial de crecimiento a largo plazo de las economías de la Unión Europea; y finalmente señalaba que todos los Estados miembros debían mantener unas políticas presupuestarias responsables y estructurar sus presupuestos de manera favorable al crecimiento. Igualmente, señalaba que todos los Estados miembros habían avanzado, pero que aquellos con desequilibrios habían avanzado más que el resto, probablemente debido a la mayor necesidad de reformas.

Por su parte, el Estudio Prospectivo Anual para 2017[33], presentado a finales de 2016, concluyó que el crecimiento económico de la Unión Europea en 2016 había

32. Comisión Europea, *2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, COM (2016) 95 final/2, de 7 de abril de 2016.
33. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia,* COM (2015) 690 final, de 26 de noviembre de 2015.

sido moderado y preveía que continuase así en los próximos años, lo que fue valorado positivamente por parte de la Comisión Europea. Asimismo, señalaba que se había producido un aumento en la creación de empleo (8 millones de empleos nuevos desde 2013) y una disminución de la tasa de desempleo hasta el 8,6 por 100 en septiembre de 2016. La inversión total había seguido creciendo, habían disminuido los déficits públicos hasta alrededor del 2 por 100 en 2016 y se esperaba que la deuda pública se redujese ligeramente en los dos próximos años. Frente a ello, recogía como principales problemas que requerían especial atención: los elevados niveles de deuda, las reformas estructurales incompletas, el envejecimiento de la población, los elevados niveles de desigualdad y las altas tasas de desempleo en algunos Estados miembros.

El Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2017[34], que acompañaba al Estudio Prospectivo, señalaba por su parte que, en general, se habían producido avances en los desequilibrios exteriores, si bien señalaba en cuanto a la corrección de los superávit por cuenta corriente excesivos —Alemania, Dinamarca y Países Bajos—, que no solo no se habían producido avances, sino que estos seguían aumentando, poniendo de manifiesto tanto la debilidad de la inversión y del consumo privado, como el escaso efecto y el evidente tratamiento desigual que parecen tener las recomendaciones comunitarias realizadas en este ámbito. Un impulso de la absorción interna les permitiría corregir ese desequilibrio y contribuiría a dinamizar la economía europea en su conjunto[35].

También se señalaba que los niveles de deuda pública continuaban constituyendo uno de los principales desequilibrios en muchos Estados miembros (entre los que se encuentra España). Esta realidad, además de afectar a los sistemas financieros de los distintos países, constituía uno de los principales escollos para poder avanzar en otros ámbitos de la integración política y económica de largo plazo, concretamente en el establecimiento de un marco presupuestario integrado. Asimismo, el desapalancamiento de la deuda privada llevaba un ritmo lento y desigual, a lo que tampoco contribuía el bajo crecimiento nominal de las economías.

En cuanto a la evolución de los desequilibrios sociales, los mercados laborales continuaban su recuperación en la mayor parte de los Estados miembros, pero persistían las dificultades sociales, principalmente en los países más afectados por la crisis financiera y la deuda.

El Informe concluía con que había habido avances en la corrección de los desequilibrios y proponía exámenes exhaustivos para trece países frente a los diecinueve que habían sido objeto de examen exhaustivo en el Semestre anterior.

34. Comisión Europea, *Alert Mechanism Report 2017*, COM (2016) 728 final, de 16 de noviembre de 2016.
35. Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*, aprobado en sesión del pleno ordinario de 22 de marzo de 2017.

Avances alcanzados en relación con la gobernanza económica de la Unión Europea

Entre las prioridades de la Comisión Europea está el avanzar hacia una Unión Económica y Monetaria (UEM) más profunda y más justa, lo que se desarrolla a través de dos iniciativas concretas: lograr una UEM fuerte y contar con un Pilar Europeo de Derechos Sociales. Respecto a este último, la Comisión Europea puso en marcha en marzo de 2016 un proceso de consulta, con el que pretendía conformar un marco de referencia en el ámbito social y del empleo que sirviese de base para orientar la convergencia «renovada» dentro de la zona euro[36] y del que se da cuenta en un apartado posterior de esta Memoria[37].

Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, el «Informe de los cinco presidentes»[38], de junio de 2015, contenía un plan en distintas fases con medidas concretas para profundizar en la UEM y completarla en 2025 a más tardar. Algunas de las medidas debían emprenderse a más corto plazo y otras se orientaban a más largo plazo.

En este contexto, el CES abordó el Informe 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*[39], que trataba de ofrecer una revisión del avance en el logro de un marco de gobernanza en la UEM, continuando así con los objetivos recogidos en sucesivos informes realizados por el CES en los últimos años sobre esta cuestión[40]. A este respecto, el avance en cada uno de los cuatro pilares sobre los que se apoya el marco de gobernanza económica en la Unión Económica y Monetaria se recoge en el recuadro I-2.

Política fiscal: cambio en la orientación presupuestaria

La orientación de la política fiscal, especialmente para la zona euro, cambió sustancialmente en 2016. Cabe recordar que en el periodo 2011-2013 la orientación presupuestaria había sido contractiva y a partir de entonces habría sido, en términos agregados y generales para la zona euro, neutra. En 2016, atendiendo a las previsiones económicas de otoño, que reflejaban un crecimiento económico estable pero aún modesto, a la existencia de exceso de capacidad productiva, tanto del capital como del trabajo, y al elevado nivel de incertidumbre sobre las perspectivas de crecimiento, tanto del comercio mundial como de la economía internacional, la Comisión Europea cambió dicha orientación al considerar que, ante el agotamiento de los efectos que la expansión monetaria había tenido

36. Comisión Europea, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, COM (2016) 127 final, 8 de marzo de 2016.
37. Véase en esta Memoria, capítulo II, apartado 1.3.1.
38. Véase Memoria CES 2015, capítulo I, apartado 2.2.
39. Aprobado en la sesión del pleno ordinario de 22 de marzo de 2017.
40. Véase Informe CES 3/2012, *Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento;* Informe CES 1/2014, *Evolución de la gobernanza económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012,* e Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea.*

RECUADRO I-2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME 02/2017 SOBRE ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA

Marco financiero integrado

- En el ámbito de la Unión Bancaria, en 2016 se avanzó relativamente poco. Se constituyó formalmente el Fondo Único de Resolución y de forma transitoria hasta su constitución total se aprobó un mecanismo puente. Está pendiente la definición de algún mecanismo común efectivo de protección presupuestaria, «backstop fiscal».
- La propuesta de un Plan de Acción para la constitución de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos no ha avanzado. La falta de acuerdo sobre la mutualización es el principal factor que lo impide.
- En 2016 sí se dio un impulso a la Unión del Mercado de Capitales, con la presentación del Plan de Acción de la Comisión para garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar la inversión en la economía real. El objetivo es completarlo para 2019.

Marco presupuestario integrado

- No se ha avanzado en el refuerzo del presupuesto comunitario ni el establecimiento de algun mecanismo para mutualizar la deuda pública.
- El único desarrollo fue el inicio de actividad del Consejo Fiscal Europeo Independiente, consultivo de la Comisión Europea, para evaluar el cumplimiento del marco de gobernanza fiscal en los Estados miembros y asesorar al ejecutivo comunitario sobre el adecuado saldo fiscal cíclico de la Eurozona y la coherencia con el mismo de los saldos nacionales.

Marco integrado de la política económica y social

- Se pusieron en marcha los Consejos Nacionales de Productividad. A este respecto, el CES ha venido abogando por que se intente lograr un mayor grado de coordinación y convergencia en el ámbito de la política económica y social para, en aras de alcanzar procesos de crecimiento económico sostenibles y equitativos, y se eliminen o cuanto menos reduzcan las grandes diferencias que en términos de competitividad y cohesión social existen en el seno de la UEM. De ahí que considere que los factores que influyen en la competitividad, entre los que se encuentran los salarios, sean abordados en el marco del diálogo social, tanto europeo como nacional.
- Se puso en marcha el Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, si bien se considera que son muchas las cuestiones y dudas que plantea en términos de aplicación, evaluación y sobre el papel del ámbito social. El CES considera necesario que se refuerce la coordinación de las políticas económicas y sociales, y que estas vayan orientadas a profundizar el mercado único y preservar el modelo social europeo.
- En el ámbito de la vigilancia de los desquilibrios macroeconómicos y riesgos asociados se han producido avances, pero se pone de manifiesto el escaso efecto y el evidente tratamiento desigual que parecen tener las recomendaciones comunitarias realizadas en este ámbito de coordinación de políticas económicas.

RECUADRO I-2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME 02/2017 SOBRE ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN EUROPEA *(continuación)*

- Los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados durante la crisis han venido provocando un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones. De ahí su demanda de una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea (Semestre Europeo), que si bien se ha traducido en una mejora progresiva de su implicación en las etapas clave del proceso del Semestre Europeo, debe reforzarse aún más con su plena participación, tanto a nivel comunitario como, sobre todo, nacional.

Legitimidad democrática y consolidación institucional

- Los avances han sido escasos en la implementación de medidas o actuaciones concretas en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional. Únicamente se puede señalar que continúa el debate de la propuesta legislativa de la Comisión Europea referida al establecimiento de una representación unificada de la zona euro en el FMI.

Fuente: Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*, aprobado en sesión de pleno de 22 de marzo de 2017.

sobre la demanda agregada, el impulso adicional que requería el crecimiento económico europeo debía provenir del empuje de la demanda interna.

Así, a finales de año, la Comisión Europea presentó su Comunicación *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona euro*[41], de la que se hizo eco el Consejo de la Unión a la hora de presentar sus recomendaciones de política económica en noviembre de 2016[42], y en la que abogaba por una política fiscal moderadamente expansiva de la UEM en su conjunto.

La Comisión señalaba que el impulso fiscal que la zona euro necesita podría situarse alrededor del 0,5 por 100; es decir, dentro de la horquilla del 0,3 y del 0,8 por 100 de PIB, de manera que permitiese compatibilizar la estabilidad presupuestaria con la necesidad de reducir el exceso de capacidad y cerrar la brecha de producción de la zona euro. Pero, además, insistía en que la mayor expansión presupuestaria debía partir de una revisión de la composición y de la calidad de la misma, y de los tipos de ingresos y gastos a los que se refiere.

41. Comisión Europea, *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona euro,* COM (2016) 727 final, de 16 de noviembre de 2016.
42. Comisión Europea, *Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona euro,* COM (2016) 726 final, de 16 de noviembre de 2016.

Un despliegue de una política fiscal menos restrictiva afectaría positivamente al crecimiento potencial de la Eurozona, siempre que se orientase hacia una mayor inversión productiva en general y, en particular, de la inversión en capital humano, en I+D+i y en tecnología eficiente desde el punto de vista energético y medioambiental, lo que favorecería el crecimiento de la productividad, con los consiguientes efectos en el largo plazo.

Esta reorientación de la política presupuestaria de la Unión Europea suponía un importante cambio en la gobernanza económica de la zona euro y en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). De hecho, la Comisión, en su revisión de los Proyectos de Planes presupuestarios de 2017 para la Eurozona[43] se hacía eco de esta reorientación de la política fiscal y matizaba las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo en julio de 2016.

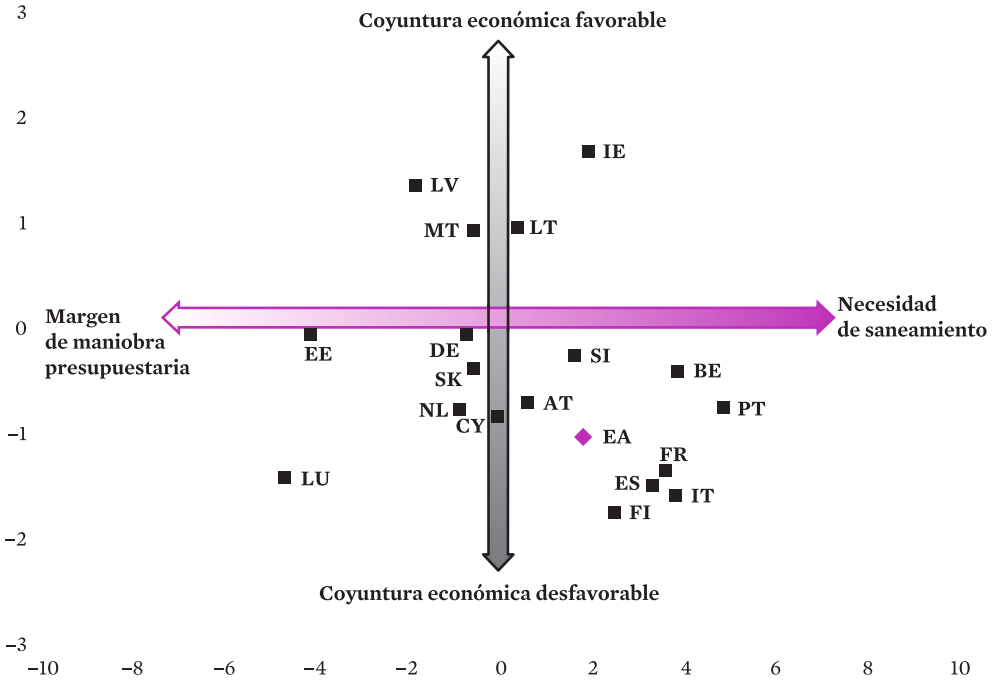
Como resultado, detectó que solamente ocho países se encuentran en riesgo de incumplimiento de los ajustes por el PEC en 2017; seis pertenecían al componente preventivo del PEC (Bélgica, Italia, Chipre, Lituania, Eslovenia y Finlandia) y los otros dos (España y Portugal) pertenecen al componente correctivo[44]. En el caso de estos dos últimos, la Comisión consideró que el riesgo de incumplimiento podría ser corregible, dejando en suspenso los respectivos procedimientos de déficit excesivo y no congelando sus fondos estructurales. En cuanto a Grecia, existían opiniones divergentes sobre los posibles efectos que podrían tener las medidas y reformas pactadas para alcanzar el objetivo de un superávit primario del 3,5 por 100 en el medio plazo, así como sobre la recuperación misma de su economía. Además, la Comisión identificó las economías que contarían con margen para llevar a cabo una expansión presupuestaria (gráfico I-3), siempre que la situación cíclica así lo requiriese, y que eran Alemania, Eslovaquia, Estonia, Luxemburgo o los Países Bajos[45].

La Comisión reconocía también las deficiencias en el propio diseño presupuestario de la UEM para lograr que una orientación fiscal menos restrictiva y las recomendaciones de una expansión presupuestaria en los países con margen, tuviese su reflejo en un mayor crecimiento.

Por un lado, señalaba que a diferencia de otras áreas monetarias únicas, el marco presupuestario de la zona euro no contempla ni normas ni instrumentos que permitan gestionar de manera directa su orientación presupuestaria agregada. De hecho, la eficacia de las recomendaciones siempre dependerá de la voluntad individual de cada Estado miembro a la hora de ponerla en marcha. Y, por otro, que los instrumentos

43. Comisión Europea, *Proyectos de planes presupuestarios 2017: Evaluación global,* COM (2016) 730 final, de 16 de noviembre de 2016.
44. Asimismo, Francia, que hasta ese momento había pertenecido al componente correctivo, cumplía las exigencias y no planteaba riesgo de incumplimiento.
45. Véase un mayor detalle en Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

GRÁFICO I-3. MAPA PRESUPUESTARIO PARA LA ZONA EURO EN 2016



Fuente: COM (2016) 727 final.

del Semestre Europeo y las normas del PEC fueron diseñados para resolver los problemas asociados a unos niveles excesivos de déficit y de deuda públicos y, en estos casos, los instrumentos del PEC resultan estrictos y vinculantes. Sin embargo, una vez que algunos Estados miembros han alcanzado sus objetivos presupuestarios y disponen de margen para la flexibilización presupuestaria, los instrumentos se limitan a hacer recomendaciones hacia una expansión presupuestaria, no pudiendo imponerla.

Además, en el ámbito de la coordinación fiscal en la Unión Europea, en abril de 2016 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción del IVA[46], con el objetivo de avanzar hacia un espacio único de IVA en la Unión Europea y luchar contra el fraude, facilitar las transacciones de la economía digital y del comercio electrónico, y favorecer su gestión por parte de las empresas. Los avances en este ámbito permiten perfeccionar el mercado único, facilitar el comercio transfronterizo y mantener el ritmo de la actual economía digital y móvil.

46. Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión relativa a un plan de acción sobre el IVA. Hacia un territorio único de aplicación del IVA en la Unión Europea. Es hora de decidir*, COM (2016) 148 final, de 7 de abril de 2016.

Asimismo, en julio de 2016 se aprobó la Directiva 2016/1164[47] que persigue reforzar la protección contra la elusión fiscal en el mercado interno de la Unión Europea y para evitar la doble imposición. La Unión Europea trataba así de resolver un problema que había sido objeto de preocupación, expresada por diversas organizaciones internacionales[48], por el agravamiento de la elusión fiscal transfronteriza, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal perjudicial por parte de algunos Estados para atraer inversiones.

Finalmente, en octubre de 2016 se presentó la Propuesta de Directiva relativa a una base común para el impuesto de sociedades[49], que establecía los elementos de la base común; es decir, las reglas de cálculo de la base imponible del impuesto sobre sociedades, e incluía ciertas disposiciones contra la elusión fiscal y sobre la dimensión internacional del sistema tributario propuesto. El establecimiento de una base imponible común consolidada del impuesto de sociedades —necesaria para evitar los elevados costes de cumplimiento a los que se enfrentan las empresas que desarrollan su actividad en más de un Estado miembro— formaba parte del Plan de Acción en dos fases presentado en 2015 con el fin de conseguir un sistema de imposición de sociedades justo y eficaz en la Unión Europea[50].

Primera evaluación y ampliación del Plan Juncker

La conclusión general de las tres evaluaciones[51] a las que ha sido sometido el Plan de Inversiones para Europa, Plan Juncker, tras algo más de un año de aplicación efectiva, es que ha conseguido mejorar el acceso a la financiación y movilizar el capital privado. En el momento de la presentación de las evaluaciones, noviembre de 2016, el balance del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas era la movilización de inversiones por valor de 154.000 millones de euros, un 49 por 100 del total previsto, con una participación del capital privado del 62 por 100 en 27 Estados miembros y que habría beneficiado a cerca de 380.000 pymes. De hecho, casi un tercio de las inversiones durante el primer año se dedicaron a apoyar a las empresas de menor dimensión (gráfico I-4). Algo más de una quinta parte se orientaron a inversiones en el sector de la energía y otra quinta parte a actividades relacionadas con la I+D.

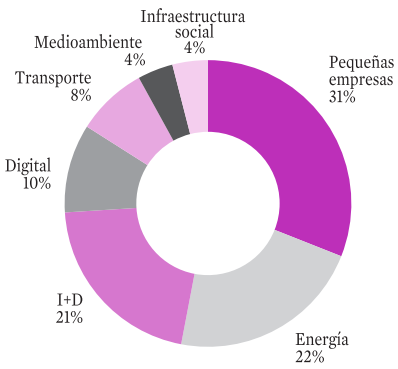
47. Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior.
48. La OCDE, en colaboración con el G20, lanzó en 2013 el proyecto de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés), y a finales de 2015 presentó sus resultados en forma de un paquete de medidas con el objetivo de llevar a cabo una reforma integral, coherente y coordinada de la normativa tributaria internacional.
49. Comisión Europea, *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM (2016) 685 final, de 25 de octubre de 2016.
50. Comisión Europea, *Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales,* COM (2015) 302 final, de 17 de junio.
51. La evaluación de la Comisión Europea, la del Banco Europeo de Inversiones y una evaluación independiente por parte de una consultora privada.

GRÁFICO I-4. INVERSIONES DEL FONDO EUROPEO DE INVERSIONES ESTRATÉGICAS

Por países

Más de 3.000 millones	De 1.500 a 500 millones	Menos de 500 millones de euros	
Italia	Polonia	Irlanda	Estonia
Francia	Grecia	Países Bajos	Letonia
Reino Unido	Portugal	República Checa	Luxemburgo
España	Suecia	Dinamarca	Croacia
Alemania	Bélgica	Lituania	Hungría
	Finlandia	Bulgaria	Eslovenia
	Eslovaquia	Austria	Malta
		Rumanía	Chipre

Por sectores



Nota: la información corresponde a las inversiones aprobadas del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas acumuladas desde el inicio de su actividad hasta diciembre de 2016.
Fuente: Banco Europeo de Inversiones.

Sin embargo, las citadas evaluaciones se han limitado a analizar en términos de eficacia y eficiencia los logros operativos del Plan y, por tanto, se echa en falta una evaluación de los efectos reales de la inversión inducida en términos de crecimiento y empleo. A pesar de ello y de que solo había transcurrido algo más de un año desde su puesta en marcha, los resultados en términos operativos del Plan Juncker justificaron su revisión en noviembre de 2016[52], con el objetivo, por un lado, de duplicar tanto su duración como su capacidad financiera y, por otro, de revisar algunos aspectos técnicos para mejorar su eficacia.

Con la revisión del Plan, la Comisión proponía aumentar el esfuerzo hasta alcanzar los 500.000 millones de euros y extender la actuación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas hasta 2020, cubriendo, por tanto, la duración del actual Marco Financiero Plurianual y facilitando la financiación de proyectos de inversión con periodos de maduración más amplios. Además, ha realizado una serie de modificaciones técnicas con el objetivo de resolver algunas de las disfunciones identificadas durante el primer año; entre ellas, dotar de mayor transparencia al proceso de toma de decisiones sobre los proyectos de inversión y garantizar, con ello, el respeto al principio de adicionalidad. Asimismo, se ha reforzado la actividad del Centro Europeo para el Asesoramiento para la Inversión, con el objetivo de mejorar la asistencia técnica a nivel local en toda la Unión Europea[53].

52. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión*, COM (2016) 597 final, de 14 de septiembre de 2016.
53. Dada la escasa orientación de los fondos hacia proyectos en Europa del Este, la Comisión señala la necesidad de que el BEI colabore con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para ofrecer asistencia técnica en las economías en transición.

Por otra parte, en la ampliación del Plan, se ha propuesto facilitar la combinación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas con otras fuentes de financiación comunitaria, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeo, a través de la simplificación de las disposiciones comunes de regulación[54]. Además de aumentar el nivel de fondos disponibles, la cofinanciación otorgaría a las inversiones realizadas a través del Plan Juncker una mayor sensibilidad hacia consideraciones de índole social, medioambiental o de cohesión territorial inherentes a los Fondos Estructurales y a otras fuentes de financiación.

La Comisión también ha ampliado su cobertura a más sectores como la agricultura y la industria en las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea y en transición, y en la necesidad de promover proyectos destinados a cumplir los objetivos de la COP21[55] y las prioridades del cambio climático, así como a aquellos relacionados con las inversiones en infraestructuras transfronterizas.

A lo largo de 2016 el Banco Central Europeo mantuvo, en la línea de los últimos años, el tono expansivo de la política monetaria, con tipos de interés muy bajos y medidas de expansión cuantitativa. La principal novedad fue la adopción en marzo de 2016 de un nuevo paquete de medidas de política monetaria, que incluía tanto nuevas reducciones en los tipos de interés, nuevas operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico y algunos cambios en el programa de compra de activos puesto en marcha en 2014.

Agotamiento del margen de maniobra de la política monetaria del BCE

El BCE redujo, en marzo, el tipo de interés de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, del 0,05 al 0 por 100, mientras que el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito también se redujo cinco puntos básicos, desde el 0,30 al 0,25 por 100, y el tipo de interés de la facilidad de depósito se redujo diez puntos básicos, resultando un tipo negativo del –0,4 por 100[56].

También se anunció la puesta en marcha de cuatro nuevas operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico, con el fin de reforzar la orientación acomodaticia de la política monetaria del BCE y mejorar la transmisión de la política monetaria, incentivando aún más la concesión de nuevos créditos bancarios a la economía real. El anuncio de estas operaciones de financiación a más largo plazo suponían una nueva ronda después de las que ya se habían puesto en marcha en diciembre de 2011 y febrero de 2012, pero se diferenciaban de estas, porque era la primera vez que el BCE imponía condiciones especiales en función de cómo y cuánto se utilizasen estas medidas, incentivando aún más que la financiación llegase al sector privado.

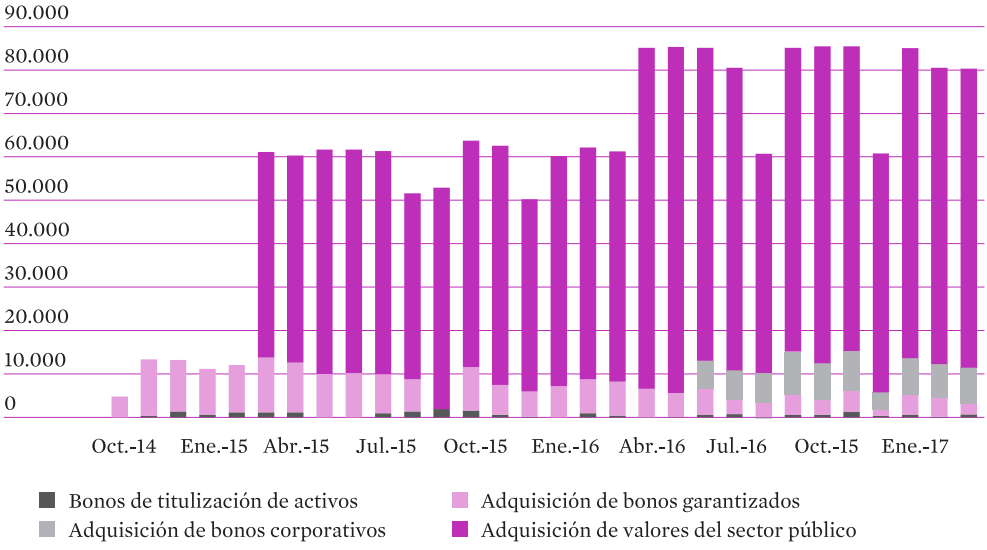
54. Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.
55. 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
56. El tipo de interés negativo se aplica también al nivel medio de las reservas que sobrepase las reservas mínimas obligatorias y otros depósitos mantenidos con el Eurosistema.

Por otro lado, también se anunciaron modificaciones en el programa de compra de activos puesto en marcha en 2014 y ampliado en 2015 con la compra de activos públicos. Los cambios anunciados suponían la ampliación del volumen de deuda mensual a adquirir, de 60.000 a 80.000 millones de euros, y la posibilidad de adquirir bonos corporativos entre los activos elegibles[57], además de la ampliación de la vigencia del programa hasta, al menos, marzo de 2017.

Desde su puesta en marcha, el programa de compra de activos ha supuesto una cuantiosa inyección de liquidez en el sistema (gráfico I-5), en torno a 60.000 millones de euros mensuales, principalmente, a través de la compra de activos públicos iniciada en marzo de 2015, que ha concentrado el grueso del total de adquisiciones.

Este programa ha resultado una medida sustancial para apoyar la recuperación económica y restaurar la confianza en la zona euro. De hecho, el anuncio de la posibilidad de comprar deuda pública tuvo efectos inmediatos propiciando una corrección de las expectativas de inflación a medio plazo y una mayor depreciación del euro. Asimismo, los principales indicadores de tipos de interés de los mercados monetarios y financieros, primas de riesgo e indicadores de confianza reflejaron desde los primeros meses de 2015 el impacto de esta decisión, contribuyendo a relajar las condiciones de financiación y, especialmente, a reducir el coste del crédito bancario.

GRÁFICO I-5. PROGRAMA DE COMPRA DE ACTIVOS



Fuente: BCE.

57. Los bonos deben ser emitidos en euros, tener una calificación crediticia mínima y un vencimiento de entre seis meses y treinta y un años, sin que se haya definido un límite al tamaño mínimo de la emisión.

La ampliación del programa de compras a los bonos corporativos también tuvo cierto impacto, al favorecer la financiación ajena de las sociedades no financieras, reduciendo el coste de la financiación obtenida con la emisión de estos bonos, reducción de coste que se ha extendido también a otros valores de renta fija, y que también ha provocado un aumento importante del volumen de financiación captada por esta vía. Desde su inicio en junio y hasta marzo de 2016, en promedio mensual, el 9,6 por 100 del total de compras de activos realizadas en el marco del programa de adquisición de activos públicos y privados correspondieron a bonos corporativos.

En diciembre de 2016 el Consejo de Gobierno del BCE amplió nuevamente la vigencia del programa, hasta diciembre de 2017, pero al mismo tiempo señaló que reducía desde abril el volumen de deuda mensual de 80.000 a 60.000 millones de euros. Estas decisiones más recientes responden a unas perspectivas macroeconómicas más favorables, pero en las que todavía existen riesgos e incertidumbres. De hecho, el BCE ha señalado de forma reiterada que podría mantener el programa más allá del plazo establecido si fuese necesario y, en todo caso, hasta que se observe un ajuste sostenido en la senda de inflación consistente con el objetivo de estabilidad de precios.

Sin embargo, al mismo tiempo que lanzaba un mensaje claro de mantener el programa, también reducía el volumen mensual de compras, lo que podría interpretarse como una retirada muy gradual del estímulo monetario. Dicha reducción, junto al repunte de la inflación en la zona euro, podría dar lugar a un aumento de los tipos de interés a largo plazo. Este cambio en la orientación de la política monetaria se produciría, además, en un contexto de cambio también en la política monetaria de otros países, principalmente, la Reserva Federal de los Estados Unidos, como una vuelta a la «normalización» de la política monetaria.

Por otro lado, si bien el impacto inicial del programa se considera positivo, el BCE ha transmitido su inquietud sobre la efectividad de esta política monetaria no convencional y su continuidad en el tiempo. En concreto, señalaba que la política monetaria por sí sola no era suficiente, reclamando la necesidad de que, por un lado, la política fiscal apoye con una acción decidida la recuperación económica, lo que, como se ha apuntado anteriormente, forma parte de las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea sobre la política económica de la zona euro como, por otro, se agilicen las políticas estructurales, en particular las medidas destinadas a aumentar la productividad y el empleo, y mejorar el entorno empresarial.

Avances en la Unión Bancaria

Si bien en los últimos años se ha logrado reducir bastante la fragmentación financiera, todavía queda camino por recorrer y sigue siendo necesario continuar adoptando medidas en la línea de reducirla en los mercados financieros en Europa[58].

58. Banco Central Europeo, *Financial integration in Europe*, abril de 2016.

La mejora de los últimos años se ha apoyado, más allá de las decisiones de política monetaria, en los avances en el proceso de Unión Bancaria, que permitió la puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión en 2014 y del Mecanismo Único de Resolución en 2015, así como contar con un código normativo único. Sin embargo, parece haberse quedado algo estancada en 2016 y se ha avanzado relativamente poco.

Así, el objetivo de alcanzar la Unión Bancaria en la fecha prevista, a mediados de 2017, parece difícil de alcanzar; y ello a pesar de que, con el fin de superar los obstáculos existentes y poder avanzar, en enero de 2016 se creó un Grupo de trabajo *ad hoc* sobre el fortalecimiento de la Unión Bancaria.

El Mecanismo Único de Resolución inició su plena actividad en enero de 2016, una vez que se constituyó formalmente el Fondo Único de Resolución, y se ha centrado en trabajar en los planes de resolución *ex ante* (resolución preventiva), así como en la identificación de los obstáculos que dificultan los procesos de resolución, además de abordar resoluciones ejecutivas en caso necesario.

Con la constitución del Fondo Único de Resolución, los fondos de resolución nacionales quedaban integrados en este, que recibía las correspondientes contribuciones de las entidades, y que se irán mutualizando progresivamente en un fondo común durante un periodo de transición de ocho años, hasta su constitución total. Dado que durante este periodo transitorio, la capacidad del Fondo para hacer frente a los procesos de resolución puede ser limitada, el ECOFIN acordó un mecanismo puente por el que a partir de 2016 cada Estado miembro suscribía un acuerdo de préstamo armonizado con la Junta Única de Resolución y ponía a su disposición una línea de crédito individual para respaldar su propio compartimento nacional del Fondo Único de Resolución, lo que garantizaría la financiación suficiente del Fondo.

Por otro lado, los Estados miembros deben garantizar que en 2024, fecha de constitución completa del Fondo, los recursos financieros de los mecanismos de financiación alcancen al menos el 1 por 100 del importe de los depósitos garantizados de todas las entidades autorizadas en su territorio.

En cualquier caso, el funcionamiento efectivo del Fondo depende de lograr avanzar en la definición de un mecanismo común efectivo de protección presupuestaria, «*backstop* fiscal», en caso de una situación de extrema necesidad en la que los mecanismos disponibles no resulten suficientes. Este mecanismo se utilizaría solo como último recurso e implicaría una mutualización temporal del posible riesgo. Los Estados miembros han acordado su existencia y se han comprometido de forma explícita a su creación, pero hasta el momento no han logrado avanzar en la definición y características del mismo. Tan solo se ha señalado que su utilización será neutral a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverán los fondos públicos utilizados en forma de contribuciones adicionales posteriores al Fondo.

Por lo que se refiere al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, no se logró avanzar más allá del Plan de Acción[59] que presentó la Comisión Europea en 2015, dado que no cuenta con el respaldo de todos los Estados miembros.

Finalmente, se ha dado un impulso a la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar la inversión en la economía real. En abril de 2016 la Comisión hizo un balance de situación que puso de manifiesto el avance en algunas de las medidas planteadas en el Plan de Acción presentado en septiembre de 2015. A raíz de este balance, en junio de 2016 el Consejo Europeo instó a realizar avances rápidos y decididos, que se concretaron en un nuevo Plan de Acción y que recogía un conjunto de acciones estructuradas en tres bloques, que buscaban garantizar el impacto tangible del mercado de capitales único lo antes posible[60]: 1) finalizar las primeras medidas acordadas en el Plan de acción de 2015 y sobre las que se había emitido ya propuesta de regulación; 2) desarrollar propuestas dirigidas a resolver ineficiencias en los marcos normativos nacionales sobre insolvencias y reestructuración de empresas viables, armonizar los sistemas impositivos en algunos aspectos relacionados con la inversión y movilizar fondos para financiar el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas; y 3) desarrollar nuevas prioridades como el desarrollo de mercados de pensiones personales y otros mercados de servicios financieros al por menor o el fomento de inversiones en proyectos sostenibles, entre otras.

Junto a las políticas de demanda descritas, a lo largo de 2016 la Unión Europea continuó desarrollando otras prioridades de política económica que, al tener un carácter horizontal, son igualmente determinantes para lograr afianzar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo y exigen avances en su gobernanza. En concreto, a continuación se reseñan los desarrollos en tres ámbitos: mercado interior, política energética y mercado único digital.

Otros ámbitos de la política económica

En cuanto a la consecución de un mercado interior, abierto, integrado y competitivo que, según la Comisión, estimulará el crecimiento económico y beneficiará a trabajadores, empresarios y consumidores y usuarios, a lo largo de 2016 se produjeron desarrollos en distintos ámbitos que contemplaba la Estrategia para el mercado único[61] como la presentación del Paquete de servicios con el objetivo de facilitar la prestación de servicios en la Unión Europea o la entrada en vigor en mayo del Código Aduanero de la Unión[62] (CAU), que busca dar respuesta a los desafíos que para las aduanas suponen

59. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme y Comisión Europea, *Towards the completion of the Banking Unión*, COM (2015) 587, 24 de noviembre de 2015.
60. Comisión Europea, *Capital Market Union: accelerating reform*, COM (2016) 601 final, de 14 de septiembre de 2016.
61. Comisión Europea, *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*, COM (2015) 550 final, de 28 de octubre de 2015.
62. Reglamento (UE) núm. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

la rápida evolución de las tecnologías y los modelos de negocio, el aumento del volumen del comercio mundial, la amenaza para la seguridad de los delitos transnacionales, la ampliación y la profundización de la Unión.

Siguiendo la Estrategia Marco para una Unión de la Energía aprobada en 2015[63], se avanzó, a lo largo de 2016, en las propuestas sobre la seguridad del suministro de gas, las normas sobre el reparto del esfuerzo en el régimen de comercio de derechos de emisión, el uso de la tierra y la silvicultura, así como la estrategia a favor de la movilidad de bajas emisiones[64]. Destacó también la presentación por parte de la Comisión en noviembre de 2016 de un paquete de propuestas reglamentarias y medidas para modernizar la economía e impulsar las inversiones en los sectores relacionados con la energía limpia[65] y que presenta como prioridades anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

Finalmente, respecto a la hoja de ruta establecida en la Estrategia para la realización del mercado único digital, aprobada en mayo de 2015[66], la Comisión Europea avanzó en 2016 en muchos de los ámbitos indicados en aquella.

Se presentaron diferentes propuestas que tratan de impulsar el comercio electrónico transfronterizo, como el mencionado paquete legislativo de modernización del IVA, la propuesta de Reglamento para evitar el bloqueo geográfico de acceso a servicios en línea en otros países de la Unión Europea[67] o la propuesta de Reglamento sobre los costes de los envíos de paquetería que trata de abaratar y mejorar la transparencia de precios en este servicio[68].

Además, la Comisión publicó una comunicación en la que prestaba especial atención a la necesidad de digitalización de la industria y de estímulo de la inversión[69], e igualmente se presentó la Iniciativa Europea de Computación en la Nube[70] con el fin de proporcionar un entorno virtual para almacenar, gestionar, analizar y reutilizar grandes volúmenes de datos para científicos e ingenieros comunitarios, y se establecieron prioridades de estandarización y normalización en todo lo relativo al mercado único digital[71].

63. Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*, COM (2015) 80 final.
64. Comisión Europea, COM (2016) 52; COM (2016) 482; COM (2016) 479; COM (2016) 501 final, respectivamente.
65. Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos,* COM (2016) 860 final.
66. Comisión Europea, *Una estrategia para el Mercado Único Digital de Europa*, COM (2015) 192 final.
67. Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on addressing geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC*, COM (2016) 289 final, de 25 de mayo de 2016.
68. Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cross-border parcel delivery services*, COM (2016) 285 final, de 25 de mayo de 2016.
69 COM (2016) 285 final, de 25 de mayo.
70. Comisión Europea, *European Cloud Initiative - Building a competitive data and knowledge economy in Europe*, COM (2016) 178 final, de 19 de abril de 2016.
71. Comisión Europea, *ICT Standardisation Priorities for the Digital Single Market*, COM (2016) 176 final, de 19 de abril de 2016.

Estas iniciativas tienen como objetivo evitar la fragmentación del mercado digital europeo y ofrecer un planteamiento comunitario que oriente las estrategias nacionales.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Durante 2016 han continuado las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea que ya se venían observando, como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política y organizativa. Dichas limitaciones, señaladas en anteriores Memorias del CES, están relacionadas principalmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria, cuyo reflejo más visible es la dificultad a la que se enfrentan los Estados miembros a la hora de tomar decisiones de forma ágil, conjunta y resolutiva para hacer frente a los retos que se les presentan[72].

Nuevas tensiones en la gobernanza de la Unión Europea

Europa está atravesando en la actualidad por una situación política muy delicada. Todo un conjunto de acontecimientos ocurridos a lo largo de los últimos años han puesto de relieve la debilidad de fondo que atenaza a la Unión Europea como organización supranacional. En relación con su sistema institucional, es innegable que el Tratado de Lisboa supuso una reforma de hondo calado, introduciendo cambios importantes para avanzar en la integración y la democratización. Sin embargo, la profundidad de la crisis y la gravedad de los acontecimientos que posteriormente han tenido lugar han puesto de manifiesto, sobre todo, la insuficiencia de la reforma operada. Durante la crisis se tomaron decisiones comunitarias muy relevantes, pero sin profundizar en un nuevo modelo basado en un mejor, más ágil y más democrático proceso de toma de decisiones, en una coordinación más estrecha, intensa y eficaz de las políticas comunitarias y en un suficiente mantenimiento del modelo social europeo.

Cabe recordar que la toma de decisiones se apoya, por una parte, en el método comunitario perfilado en los Tratados (iniciativa de la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo para el proceso legislativo) y, por otra, en la acción intergubernamental de los distintos Estados miembros. Como ha señalado el CES en su Informe 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*, en 2016 los Estados miembros han ostentado, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en la toma de decisiones comunitarias de relevancia. Ello provoca que los Estados miembros tiendan a orientar las decisiones a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (específico en función del tema a tratar), consiguiendo así un protagonismo mayor que el de las instituciones europeas y primando los intereses particulares en lugar del interés general de la Unión Europea.

72. Principalmente por la persistencia de la regla de la unanimidad en numerosos ámbitos (PESC, Seguridad Social de los trabajadores migrantes, cultura y fiscalidad, entre otros).

Como se recoge en dicho Informe, las disfunciones organizativas de la Unión han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático, que pudiera suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo y que ha trascendido en la desafección de algunos ciudadanos sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea. Todo ello puede suponer un problema social de calado[73] o, según algunos dirigentes, una pérdida de peso específico de la Unión Europea como organismo internacional más allá de las presencias nacionales. Además, ha dificultado dar una respuesta coordinada a algunas consecuencias de la crisis, como el crecimiento de las desigualdades sociales en el conjunto de la Unión, el aumento del riesgo de pobreza y de exclusión social, especialmente en algunos Estados miembros[74].

En definitiva, todo ello supone actualmente una nueva crisis en la gobernanza de la Unión Europea que, principalmente, dificulta la toma de decisiones conjuntas de relevancia dentro de la misma y que además retroalimenta las ya citadas deficiencias institucionales comunitarias, lo que resulta preocupante en el nuevo marco económico y político internacional/global en el que la Unión Europea no es percibida, por lo general, como un interlocutor único. Esta crisis se ha puesto de relieve en 2016, con la firma de determinados acuerdos comerciales de la Unión Europea con países terceros, con la gestión comunitaria de la crisis de asilo y refugio y con el anuncio de la salida del Reino Unido de la Unión Europea *brexit*.

Durante 2016 la Unión Europea atravesó dificultades durante las negociaciones para la firma del acuerdo comercial con Canadá (Acuerdo Integral de Economía y Comercio, CETA por sus siglas en inglés), como consecuencia del veto que la región belga de Valonia mantuvo hasta el último momento, y que puso de manifiesto los problemas a los que se enfrenta el sistema de gobernanza comunitaria, en este caso en el ámbito de la política comercial[75]. Este Tratado, rubricado el 30 de octubre de 2016 por la Unión Europea y Canadá, y que cuenta con la aprobación de la Eurocámara (de 15 de febrero de 2017), está en la actualidad, por tanto, provisionalmente en vigor, aunque pendiente de ratificación por parte de los Parlamentos de los distintos Estados miembros. Este proceso de ratificación se prevé que sea largo, en base a la experiencia resultante en la gobernanza comunitaria en las relaciones comerciales.

Acuerdos comerciales de la Unión Europea con países terceros

73. Los europeos, en la actualidad, pueden estar perdiendo en gran medida la confianza y el interés en la Unión y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo en sí mismo, lo que puede ponerle en riesgo. Además, hay que apuntar que la desafección de los ciudadanos europeos hacia la Unión ha despertado recientemente dentro de ella un preocupante sentimiento xenófobo (más intenso tras el *brexit*), alentado por aquellos partidos políticos eurófobos que, a raíz de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 y de los procesos electorales en diferentes Estados miembros, han ganado más peso o protagonismo, tanto en la escena política comunitaria, es decir en el Parlamento Europeo, como en la de los distintos Estados miembros.
74. Indicador europeo AROPE 2009-2015.
75. Debatido ampliamente en el Consejo Europeo celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2016.

Crisis de refugiados y asilo

La gestión de la crisis de refugiados constituyó nuevamente un ejemplo de la dificultad en la toma de decisiones y su ejecución durante el ejercicio[76]. La llegada masiva de refugiados a la Unión Europea, junto con la ineficacia del Sistema Europeo Común de Asilo, ha dado pie, también en 2016, a que muchos países europeos, en lugar de actuar de manera uniforme y coordinada, hayan optado por actuar en función de sus respectivos intereses, aumentando las restricciones en el acceso a sus territorios, o estableciendo diferencias en el acceso al mercado laboral, factor clave para lograr la integración de los refugiados[77]. Por tanto, continúa siendo necesario avanzar hacia un Sistema Europeo Común de Asilo realmente efectivo y alcanzar una política de asilo plenamente eficiente, justa, humana, con compromisos vinculantes para los Estados miembros, que funcione eficazmente tanto en tiempos de calma como en épocas de alta presión migratoria.

El referéndum británico (brexit)

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido comunicó oficialmente al Consejo de la Unión Europea su intención de invocar el artículo 50 del Tratado de la Unión por el que el Reino Unido dejaba de formar parte de la misma, así como el mandato negociador para iniciar los trabajos dirigidos a alcanzar un acuerdo. Esta situación era la consecuencia del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, en el que los ciudadanos británicos decidieron mayoritariamente la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Desde el momento en que se conoció el resultado del referéndum se abrió un periodo de gran incertidumbre respecto al proceso de salida, pero también respecto al futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea. Durante los meses que transcurrieron desde entonces, la primera ministra Theresa May[78] transmitió su compromiso con el proceso, aunque la incertidumbre sobre cómo se desarrollaría y las consecuencias del mismo continuaron. En febrero el Gobierno del Reino Unido presentó el Libro blanco para la salida que recoge los elementos clave de la misma y las prioridades para la negociación posterior con la Unión Europea[79]. En ello influirá, sin duda, el resultado de las elecciones anticipadas en el Reino Unido convocadas para el próximo mes de junio.

Una vez iniciado el proceso de salida, la negociación se ha centrado en dos niveles que, no obstante, pudieran ser simultáneos. El primero exige la negociación del acuerdo de retirada, cuya duración máxima está establecida en principio en dos años[80] y el

76. Puesto de manifiesto durante el Consejo Europeo celebrado los días 17 y 18 de marzo de 2016.
77. Comisión Europea, *An Economic take on the Refugee Crisis. Institutional paper 033/July 2016*.
78. La líder del Partido Conservador, Theresa May, sucedió a David Cameron tras su dimisión.
79. HM Government (2017), *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, february.
80. Existe la posibilidad de ampliar el plazo de dos años previsto, pero ello exige un acuerdo unánime de los Estados miembros.

segundo se refiere a la negociación del acuerdo de relaciones futuras del Reino Unido con la Unión Europea. A este respecto, el Reino Unido señaló su intención de negociar ambos acuerdos de forma paralela pero, sin embargo, la Unión Europea rechazó esta posibilidad centrando la negociación primeramente en el acuerdo de salida.

En cualquier caso, al finalizar el periodo de dos años, con la firma del acuerdo de retirada e incluso de que no se firmase —en el caso de que no se llegase a un acuerdo—, esta sería efectiva y, a partir de ese momento, el Reino Unido dejaría de ser miembro de la Unión Europea y se convertiría en un tercer Estado frente a la Unión.

El siguiente paso será alcanzar un acuerdo de relaciones futuras, que se prevé sea un acuerdo complejo y dilatado en el tiempo, existiendo la posibilidad de que se introduzca un acuerdo transitorio de adaptación al nuevo marco, centrado sobre todo en los aspectos de relaciones comerciales, inversoras y financieras, así como la situación de ciudadanos y empresas, mientras se discute y alcanza el acuerdo definitivo. De hecho, tras la notificación, el Consejo Europeo emitió una declaración[81] en la que señalaba expresamente que «en estas negociaciones, la Unión actuará de forma concertada y protegerá sus intereses. Nuestra primera prioridad será reducir al mínimo la incertidumbre causada por la decisión del Reino Unido para nuestros ciudadanos y empresas y los Estados miembros». El 31 de marzo se envió el proyecto de orientaciones para la negociación y se convocó un Consejo Europeo extraordinario, que se celebró el 29 de abril, tras el cual la Unión Europea marcó su postura respecto al proceso de negociación para la salida, aprobando las orientaciones para dicho proceso[82] (recuadro I-3); ello, en palabras del presidente del Consejo Europeo, «poniendo de manifiesto la excepcional unidad de todos los dirigentes de los veintisiete Estados miembros sobre las orientaciones para las negociaciones con el Reino Unido».

RECUADRO I-3. ORIENTACIONES PARA LA NEGOCIACIÓN DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

Principios fundamentales

- La UE-27 mantendrá su unidad y actuará con una sola voz durante las negociaciones. Asimismo, reiteran los dirigentes:
- La Unión Europea reitera su deseo de contar con el Reino Unido como estrecho asociado.
- Todo acuerdo futuro deberá basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, y garantizar la igualdad de condiciones.

81. Consejo Europeo, *Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido*, 29 de marzo de 2017.
82. Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de 29 de abril de 2017, *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*.

RECUADRO I-3. ORIENTACIONES PARA LA NEGOCIACIÓN DE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA *(continuación)*

- La integridad del mercado único debe mantenerse, lo que significa que las cuatro libertades son indivisibles y excluye cualquier elección «a la carta».
- Un Estado que no es miembro no puede disfrutar de los mismos derechos y ventajas que un Estado miembro.
- Las negociaciones se llevarán a cabo con transparencia y como un conjunto único. De conformidad con el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado, no se podrá buscar una solución por separado para aspectos individuales.

Un enfoque por etapas

- La primera fase de las negociaciones debe ir encaminada a proporcionar tanta claridad y seguridad jurídica como sea posible, y dejar establecida la separación del Reino Unido de la Unión Europea.
- Solo podrá celebrarse un acuerdo sobre una futura relación entre la Unión Europea y el Reino Unido cuando este se haya convertido en un tercer país. Sin embargo, los dirigentes manifiestan su disposición, durante una segunda fase de las negociaciones, a iniciar conversaciones preliminares y preparatorias sobre el marco para la futura relación.
- El plazo de dos años que establece el artículo 50 del TUE concluye el 29 de marzo de 2019.

Una retirada ordenada

- El Consejo Europeo ha destacado la importancia de salvaguardar los derechos de los ciudadanos afectados por el *brexit*. Han destacado la necesidad de evitar un vacío jurídico para las empresas, y han hecho referencia a un único arreglo financiero que garantice el respeto de sus obligaciones por la Unión Europea y el Reino Unido.

Principio de cooperación leal

- Hasta el momento en que abandone la Unión, el Reino Unido seguirá siendo miembro de pleno derecho de la Unión Europea, y estará sujeto a todos los derechos y obligaciones establecidos en los Tratados y con arreglo a la legislación de la Unión Europea. Todos los asuntos corrientes de la Unión Europea han de seguir su curso con la mayor fluidez posible entre veintiocho Estados, y las negociaciones con el Reino Unido se mantendrán aparte de los asuntos corrientes de la Unión y no interferirán con la marcha de dichos asuntos.

Fuente: Consejo Europeo Extraordinario de 29 de abril de 2017, *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE.*

Desde el momento en que se dio a conocer el resultado del referéndum, la Unión Europa manifestó su preocupación e inquietud por la salida de uno de los Estados miembros que la forman y las consecuencias que ello pueda tener para el conjunto de la Unión[83]. Más allá de estas consecuencias inevitables, será necesario garantizar que

83. En el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2016.

el proceso se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre, tanto a medio como a largo plazo, durante los años que dure el proceso. Así, el *brexit* supone un reto para la Unión Europea, que requiere de una actuación coordinada entre los Estados miembros y en el que la Unión en su conjunto sea capaz de defender una posición común, fuerte y sin fisuras.

No hay duda respecto a que la salida del Reino Unido tendrá un impacto importante para la Unión Europea, que verá disminuido su peso en el mundo, tanto en términos demográficos como económicos y políticos. Su población pasará de representar el 7 por 100 mundial al 6,1 por 100, perdiendo a la segunda potencia económica de la Unión Europea y quinta potencia mundial, al tercer contribuyente neto, a un miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y uno de los dos países de la Unión referentes en materia de seguridad europea, además de perder el centro financiero de Europa y su posición en el mercado financiero global.

En este contexto, el Consejo Europeo informal de Bratislava, celebrado en septiembre de 2016 con la presencia de todos los Estados miembros excepto Reino Unido, subrayó que, aunque un país hubiera decidido marcharse, la Unión Europea seguía siendo indispensable para todos los demás. Asimismo, se reconoció que, si bien la Unión no es perfecta, es el mejor instrumento de que se dispone para abordar los nuevos desafíos globales.

Contexto sociopolítico en la Unión Europea

A lo largo del año se constató cierta falta de liderazgo político, económico y social de la Unión, sustituida por la presión de algunos Estados miembros, profundizando la fragmentación política de la misma[84], que parece ser cada vez mayor entre y dentro de los Estados miembros.

En este contexto, además, la presencia e influencia de los interlocutores sociales a nivel europeo ha sido escasa, cuando sería deseable una mayor participación de los mismos en el cumplimiento y seguimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea, en el desarrollo de una nueva gobernanza económica para la Eurozona, en el diseño de las principales recomendaciones y medidas adoptadas desde instancias comunitarias. No solo eso, sino que los nuevos mecanismos de gobernanza económica planteados durante la crisis han provocado un efecto indirecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo que ha dado lugar a la demanda, por parte de los interlocutores sociales, de fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea[85].

84. Varios Estados miembros han celebrado en 2016 referéndums para tratar de esquivar la acción o las políticas comunitarias. Destacando el (fallido) celebrado en Hungría, en octubre, para dilucidar si se apoyaba el sistema de cuotas de reubicación obligatoria de refugiados decidido por la Unión Europea.
85. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase capítulo 2, apartado 2.1.1.

Todo ello está produciendo un alejamiento de las instituciones comunitarias y una falta de identificación de los ciudadanos con el proyecto de integración europea. Así, en la actualidad, los europeos han perdido la confianza y el interés de anteriores épocas en la Unión Europea y en sus instituciones, incluso en el proyecto europeo, como consecuencia, entre otros aspectos, de la controvertida gestión comunitaria en la salida de la última crisis.

Por tanto, se ha generado cierto escepticismo entre la ciudadanía respecto al proyecto europeo, porque esta no se siente representada y porque, además, considera que la Unión Europea no está enfrentándose a sus principales desafíos de manera eficaz. Es decir, se ha extendido la percepción de que los ciudadanos europeos pertenecen a una comunidad que no está siendo capaz de superar sus retos y generar una transformación social y económica que aporte bienestar social, al tiempo que garantice un mejor funcionamiento democrático de la Unión Europea.

Y todo ello sin olvidar que los resultados de los procesos electorales en varios Estados miembros podrían incidir de manera más o menos intensa en el panorama político de la Unión, en la gobernanza comunitaria y en el devenir del propio proyecto europeo[86]. Además, el avance de los partidos euroescépticos y populistas en algunos países podría desembocar en más incertidumbre e inestabilidad política para la Unión y, en última instancia, para el proceso de construcción europea.

La Unión Europea se encuentra, así, sometida a una fuerte crítica en su modo de funcionamiento y a un incremento de la desconfianza hacia las instituciones comunitarias como instrumento para resolver los problemas. Como consecuencia de ello, se está constatando entre los ciudadanos europeos la búsqueda de respuesta en el ámbito nacional en el que han emergiendo fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea y xenófobas, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa (los denominados «populismos»)[87].

También habrá que estar pendiente de los efectos que pueda tener el nuevo panorama político que se ha abierto en Estados Unidos tras los resultados de las elecciones presidenciales celebradas en 2016 y que puede suponer cambios en las relaciones con la Unión Europea.

En definitiva, la Unión Europea se encuentra sumida actualmente en una nueva crisis política, una de las más importantes que ha vivido desde su nacimiento en la década de los años cincuenta. Se trata también, en cierto modo, de lo que algunos dirigentes comunitarios han denominado una «crisis existencial» del proyecto europeo, generada, en gran medida, por el resultado del referéndum en el Reino Unido, celebrado en junio de 2016, que ha puesto de manifiesto la voluntad de los ciudadanos británicos de que su país deje de pertenecer a la Unión Europea (*brexit*).

86. Desde finales de 2016 y durante 2017 se celebrarían comicios en varios Estados miembros, destacando Francia y Alemania por su gran peso específico en la Unión Europea.
87. Véase Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

Recuperar el espíritu de los Tratados

Todo lo anterior señala que, por ende, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos. Ello ha de pasar necesariamente porque se apueste por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa».

Además, sería conveniente que dicho impulso, en cierto modo «refundacional», tuviera lugar durante 2017, año en el que se conmemora el sesenta aniversario de los Tratados de Roma, que dieron origen a la actual Unión Europea con la idea de un futuro común y próspero para los países europeos y para sus ciudadanos. A este respecto, el 1 de marzo de 2017 el presidente de la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, que pretendía ser la contribución de la Comisión a la Cumbre de Roma, que se iba a celebrar unas semanas después, el 25 de marzo, en el que planteaba cuál puede ser la evolución de Europa a medio plazo, las disyuntivas a las que se enfrenta y los distintos escenarios para el futuro de la integración comunitaria (recuadro I-4)[88].

RECUADRO I-4. EL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El Libro Blanco analiza de qué forma evolucionará Europa en el próximo decenio, desde la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, a las dudas que suscita la globalización, los problemas en materia de seguridad y el ascenso de los populismos. En este contexto plantea la disyuntiva a la que se enfrenta la Unión Europea: ser superada por dichas tendencias o asumirlas y aprovechar las nuevas oportunidades que traen consigo.

Cinco propuestas para el futuro de Europa

En el Libro Blanco, la Comisión Europea presenta cinco escenarios ilustrativos (ni excluyentes ni exhaustivos) sobre los que la Unión Europea de los 27 podría evolucionar, con la vista puesta en los próximos años hasta 2025:

- **Escenario 1**: continuación de la política actual, ahondando en el cumplimiento de su programa de reformas, de conformidad con el espíritu de las orientaciones de la Comisión Europea presentadas en 2014, «Un nuevo comienzo para Europa», y de la Declaración de Bratislava de septiembre de 2016.
- **Escenario 2**: centrarse únicamente en el mercado único, de tal manera que la Unión Europea se concentra gradualmente en el mercado único al no alcanzar acuerdos los Estados miembros en un número creciente de ámbitos.

88. Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017.

RECUADRO I-4. EL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA *(continuación)*

- **Escenario 3**: avanzar a ritmos diferentes, de tal manera que los que deseen hacer más tengan la posibilidad. Se trata de permitir a los Estados miembros que lo deseen aumentar la colaboración en ámbitos específicos como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. De esta manera surgirían una o varias «coaliciones de voluntades».
- **Escenario 4**: hacer menos, pero de forma más eficiente. La UE-27 centra su atención en aumentar y acelerar los logros en los ámbitos de actuación prioritarios que ha elegido, mientras que interviene menos en los que se percibe que no aporta valor añadido. Así, centra su atención y sus recursos limitados en un número reducido de ámbitos políticos.
- **Escenario 5**: hacer mucho más de forma conjunta. Los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y tomas de decisiones en todos los ámbitos. Las decisiones se adoptan con mayor rapidez a nivel europeo y se aplican con celeridad.

Próximos pasos

El Libro Blanco marca el comienzo de un proceso en el que la Unión Europea de los 27 debe decidir sobre el futuro de su unión. Con el fin de fomentar este debate, la Comisión Europea, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados, organizará una serie de «Debates sobre el futuro de Europa» en las ciudades y regiones de Europa.

La Comisión Europea contribuirá a dicho debate durante 2017 con una serie de documentos de reflexión sobre cinco grandes temas:

- El desarrollo de la dimensión social europea.
- La profundización de la UEM, sobre la base del «Informe de los cinco presidentes» de junio de 2015.
- El aprovechamiento de la globalización.
- El futuro de la defensa europea.
- El futuro de las finanzas de la Unión Europea.

Los documentos de reflexión ofrecerán ideas, propuestas, opciones o escenarios diversos para Europa en 2025, sin presentar decisiones definitivas en esta fase.

En el discurso del Estado de la Unión 2017, que se retrasa hasta el mes de octubre para no coincidir con las elecciones alemanas (septiembre), el presidente de la Comisión Europea presentará una propuesta más concreta sobre el futuro de la Unión Europea. El objetivo es extraer conclusiones conjuntas en el Consejo Europeo de diciembre de 2017, para obtener resultados antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2019, con Reino Unido ya fuera o a las puertas de abandonar la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017.

Pues bien, el 25 de marzo tuvo lugar la Cumbre de Roma para conmemorar el 60 aniversario de los Tratados de Roma, firmados en 1957 ese mismo día. En dicha cumbre, los dirigentes de los Estados miembros de la Unión Europea (sin el del Reino Unido) y de las instituciones comunitarias rubricaron la «Declaración de Roma»[89], que subrayaba, en líneas generales, los principales logros alcanzados por la Unión Europea en los últimos sesenta años (desde la firma de los Tratados de Roma), los retos de más relevancia a los que se enfrenta Europa en la actualidad y la firme voluntad de los signatarios de la misma de seguir avanzando en el proyecto europeo.

Además, en dicha declaración se hacía hincapié en que la unidad y la solidaridad eran factores determinantes para lograr una Unión Europea más fuerte y resiliente. A este respecto, la misma afirmaba concretamente que la Unión (de los europeos) era indivisa e indivisible. No obstante, en esta se señalaba la posibilidad de que los Estados miembros avancen en el proyecto europeo a distintos ritmos y con distinta intensidad, cuando sea necesario.

Por otro lado, cabe destacar que en la declaración los dirigentes de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias se comprometieron con el «Programa de Roma» o, lo que es lo mismo, a trabajar para conseguir: una Europa segura y protegida, una Europa próspera y sostenible, una Europa social y una Europa más fuerte en la escena mundial (recuadro I-5).

RECUADRO I-5. OBJETIVOS A ALCANZAR POR EL «PROGRAMA DE ROMA»

- **Una Europa segura y protegida:** una Unión en la que todos los ciudadanos se sientan seguros y puedan circular libremente, donde las fronteras exteriores estén protegidas, con una política migratoria eficaz, responsable y sostenible, que respete las normas internacionales; una Europa decidida a luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada.
- **Una Europa próspera y sostenible:** una Unión que genere crecimiento y empleo; una Unión en la que un mercado único fuerte, conectado y en expansión, que asuma la transformación tecnológica, y una moneda única, estable y aún más fuerte, abra vías de crecimiento, cohesión, competitividad, innovación e intercambio, especialmente para las pequeñas y medianas empresas; una Unión que promueva un crecimiento sostenido y sostenible, a través de la inversión, las reformas estructurales y el esfuerzo por culminar la UEM; una Unión en la que las economías converjan; una Unión en la que la energía sea segura y asequible y el medio ambiente limpio y seguro.

89. Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, *La Declaración de Roma* (25 de marzo de 2017).

RECUADRO I-5. OBJETIVOS A ALCANZAR POR EL «PROGRAMA DE ROMA» *(continuación)*

- **Una Europa social:** una Unión que, basada en el crecimiento sostenible, promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y la convergencia, al tiempo que defiende la integridad del mercado interior; una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales; una Unión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, así como los derechos y la igualdad de oportunidades para todos; una Unión que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; una Unión en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación, y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente; una Unión que conserve el patrimonio cultural y promueva la diversidad cultural.
- **Una Europa más fuerte en la escena mundial:** una Unión que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur, y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo; una Unión dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes, que promueva el comercio libre y justo, y una política climática mundial positiva.

Fuente: elaboración propia a partir de la declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, *La Declaración de Roma* (25 de marzo de 2017).

Para alcanzar dichos objetivos, estos se comprometieron a escuchar y responder a las preocupaciones expresadas por los ciudadanos europeos y a cooperar con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Asimismo, estos prometieron trabajar juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal, tanto entre los Estados miembros como entre estos y las instituciones comunitarias, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Por último, estos se comprometieron a promover un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente, y una mejor ejecución.

3. Economía española

La economía española registró en 2016 un notable dinamismo, similar al del año precedente y superior al del conjunto de la Unión Europea, mejorando las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales.

El crecimiento del PIB, del 3,2 por 100 en términos interanuales, mostró una composición más equilibrada que en años anteriores, con aportaciones positivas tanto de la demanda interna, como de la exterior, dando lugar a un avance del empleo del 2,9 por 100. Las principales causas de este comportamiento fueron el carácter expansivo de las políticas fiscal y monetaria, la extraordinaria evolución del sector turístico, o el bajo nivel de precios del petróleo. Y todo ello, a pesar del contexto de elevada y creciente incertidumbre política y económica en los ámbitos nacional e internacional.
De cara a 2017 las previsiones apuntan hacia una ligera desaceleración en el ritmo de crecimiento del PIB, tanto por la incertidumbre en la que se desenvuelve la actividad económica, como por el agotamiento de algunos de los factores que habrían impulsado el crecimiento durante los últimos años.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La economía española mantuvo en 2016 la senda expansiva iniciada en el año 2014, tras permanecer cerca de un lustro en recesión, en un año marcado en el ámbito nacional por una elevada incertidumbre[90] asociada a la situación política. En concreto, la repetición de las elecciones generales y la dificultad para formar Gobierno hasta finales de octubre de 2016 tuvo claras consecuencias sobre la agenda política y económica y, en consecuencia, sobre las expectativas de los agentes económicos y sus decisiones de ahorro e inversión. Además, la corrupción y el fraude continuaron perfilándose como la principal preocupación para la ciudadanía, únicamente por detrás del paro[91]. En el ámbito exterior surgieron diversos focos de incertidumbre, entre los que destaca el *brexit* y el cambio de Gobierno en Estados Unidos.

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el Producto Interior Bruto (PIB) creció un 3,2 por 100 en tasa interanual, repitiendo el avance del año anterior y superando, en 1,3 puntos porcentuales, el crecimiento medio de la Unión Europea (gráfico I-6), aunque no habría alcanzado todavía los niveles previos a la crisis.

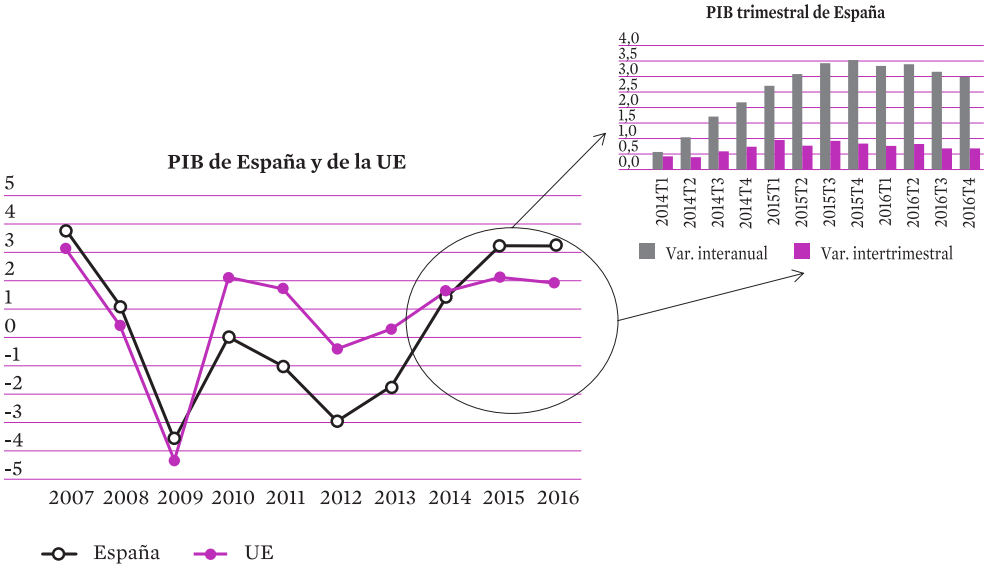
El aumento en el diferencial de crecimiento entre España y la Unión Europea se explicaría por varios motivos. En primer lugar, la mayor dependencia energética española respecto a sus socios comunitarios habría implicado un mayor impacto de la caída del

90. De acuerdo con un estudio realizado por el Banco de España (*Incertidumbre macroeconómica: medición e impacto sobre la economía española*, 2 de febrero de 2017), la incertidumbre agregada de la economía española habría aumentado ligeramente en 2016, aunque se encontraría en niveles significativamente inferiores a los registrados entre 2008 y 2013; en tanto que el principal determinante de la misma, la volatilidad en los mercados financieros, habría sido menor en 2016. Según sus cálculos, considerando fuentes externas de incertidumbre, el impacto sobre la economía española se habría concretado en un menor crecimiento del PIB (–0,4 por 100), del consumo (–1 por 100) y de la inversión (–2,4 por 100). En caso de no considerarse las fuentes externas de incertidumbre, es decir, atendiendo exclusivamente a las perturbaciones idiosincrásicas nacionales, la desaceleración en el ritmo de crecimiento habría sido de –0,1 por 100, –0,1 por 100 y –0,2 por 100, respectivamente.
91. Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2017. Estudio núm. 3170.

precio del petróleo sobre la actividad económica. En segundo lugar, como consecuencia del elevado nivel de endeudamiento público y privado en España, el efecto de la política monetaria expansiva habría sido también mayor, en un contexto de saneamiento de los balances de empresas y familias. No obstante, hay que tener en cuenta que dicho elevado nivel de endeudamiento supone un lastre para la recuperación económica, debido a la cantidad de recursos que se destinan a pagar intereses. En tercer lugar, la relajación de la política presupuestaria, que ha dejado atrás el periodo de austeridad en el gasto, al tiempo que se implementó una política impositiva expansiva, que afectó positivamente a la renta disponible de las familias. En cuarto lugar, el aumento de competitividad exterior acumulado de España frente a otros socios europeos, que ha hecho posible registrar cuatro años consecutivos de superávit corriente y, finalmente, algunas medidas de política económica realizadas en diversos ámbitos, que habrían flexibilizado algunos mercados y sectores de la economía española.

En términos trimestrales, el avance del PIB durante la primera mitad del año fue del 3,4 por 100 en tasa interanual, produciéndose en los dos trimestres siguientes una ligera desaceleración, hasta registrar el 3 por 100 en el cuarto trimestre. Esta desaceleración se ha debido al menor empuje de la demanda interna, sobre todo, de su componente de inversión. Esto puede ser explicado por el agotamiento de algunos factores impulsores del crecimiento (subida del crudo y de la inflación) y también por la incertidumbre política dentro de España (ciclo político) y en el ámbito internacional, entre los que destaca en 2016 el *brexit*.

GRÁFICO I-6. EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2016
(Tasa de variación, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España* y Eurostat.

El crecimiento del PIB en 2016 estuvo sustentado fundamentalmente por políticas de demanda expansivas (especialmente la monetaria), por los reducidos precios del petróleo y por el dinamismo del sector turístico. Este crecimiento, además, se produjo en un contexto de avances en el proceso de desapalancamiento del sector privado, aumento del superávit exterior y reducción de tasa de paro.

Como viene siendo habitual en los últimos años, entre todos los factores que han favorecido el crecimiento destaca la continuidad del carácter expansivo de la política monetaria, con la decisión del BCE de prolongar el programa de compra de títulos de deuda pública, ampliándolo a deuda corporativa (TRLTRO II) y la extensión de las políticas de liquidez, así como el recorte hasta mínimos históricos (negativos) de los tipos de interés. Estas medidas habrían tenido un impacto positivo sobre la actividad económica, al favorecer la relajación de las condiciones de financiación e impulsar así la oferta de crédito al sector privado; contribuir a la depreciación del euro y facilitar el proceso de desapalancamiento del sector privado.

La política fiscal, por su parte, volvió a tener, por segundo año consecutivo, un carácter ligeramente expansivo, principalmente por la rebaja impositiva en el IRPF y, en menor medida, el ligero avance de la inversión pública asociado al ciclo electoral, lo que habría contribuido al avance de la demanda interna. A pesar de este comportamiento, la evolución de la actividad económica y el empleo, junto con la menor carga de intereses, el menor gasto en prestaciones por desempleo y el adelanto de la reforma del pago fraccionado del impuesto sobre sociedades, permitieron reducir el déficit de las Administraciones públicas hasta el 4,54 por 100 del PIB (incluyendo la ayuda a las instituciones financieras), ligeramente por debajo del objetivo establecido, del 4,6 por 100. No obstante, cabe recordar que dicho cumplimiento se produjo una vez que el Consejo de la Unión Europea decidiera en agosto de 2016, en el marco del procedimiento de déficit excesivo, revisar la senda de consolidación fiscal para España, habida cuenta de que no se iba a alcanzar el objetivo fijado inicialmente del 3,6 por 100.

Otro de los factores que han favorecido la expansión de la actividad económica en los últimos años, y que habría seguido haciéndolo en 2016, ha sido la baja cotización del precio del petróleo, con una media anual de 43,3 dólares el barril de Brent, inferior en 8,9 dólares a la del año anterior. Esta evolución permitió nuevamente un avance de la renta real de los hogares —a través de la caída de la inflación en el conjunto del año de dos décimas—, la reducción de los costes energéticos para las empresas y la mejora del saldo energético dentro de la balanza por cuenta corriente.

Uno de los rasgos más significativos de la evolución del PIB en 2016 tiene que ver con el hecho de que la composición del crecimiento haya sido más equilibrada que en épocas anteriores. Así, por primera vez desde el año 2001, tanto la demanda interna como la externa aportaron crecimiento al PIB, de 2,8 y 0,4 puntos, respectivamente, lo que se debió fundamentalmente al aumento del gasto en consumo privado y de la inversión, y a un avance de las exportaciones de bienes y servicios superior al de las importaciones (cuadro I-6).

CUADRO I-6. CUADRO MACROECONÓMICO, 2007-2016

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB y agregados de la demanda										
Producto Interior Bruto	3,8	1,1	-3,6	0,0	-1,0	-2,9	-1,7	1,4	3,2	3,2
Consumo final	3,9	0,9	-1,7	0,6	-1,8	-3,8	-2,9	1,1	2,6	2,6
Hogares	3,2	-0,7	-3,7	0,2	-2,4	-3,6	-3,2	1,6	2,8	3,2
AAPP	6,2	5,9	4,1	1,5	-0,3	-4,7	-2,1	-0,6	2,0	0,8
Formación bruta de capital fijo	4,4	-3,9	-16,9	-4,9	-6,9	-8,6	-3,4	3,8	6,0	3,1
Construcción	2,4	-5,6	-16,1	-10,1	-11,7	-12,3	-8,6	1,2	4,9	1,9
Viviendas	1,3	-9,2	-20,3	-11,6	-13,3	-10,3	-10,2	6,2	3,1	3,7
Otros edificios y construcciones	3,7	-1,1	-11,4	-8,5	-10,2	-13,9	-7,3	-2,6	6,4	0,4
Bienes de equipo y activos cultivados	9,2	-1,9	-23,5	5,1	0,8	-6,2	4,9	8,1	8,8	5,0
Productos de la propiedad intelectual	7,7	4,9	-2,3	6,2	1,1	2,6	-1,5	3,5	3,9	2,9
Exportación de bienes y servicios	8,3	-0,8	-11,0	9,4	7,4	1,1	4,3	4,2	4,9	4,4
Importación de bienes y servicios	8,6	-5,6	-18,3	6,9	-0,8	-6,4	-0,5	6,5	5,6	3,3
Demanda nacional[1]	4,1	-0,4	-6,0	-0,5	-3,1	-5,1	-3,2	1,9	3,3	2,8
Demanda externa[1]	-0,3	1,5	2,4	0,5	2,1	2,2	1,5	-0,5	-0,1	0,4
Precios y costes										
Deflactor del PIB	3,3	2,2	0,3	0,2	0,0	0,1	0,4	-0,3	0,5	0,3
IPC (medio anual)	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,2	2,4	1,4	-0,2	-0,5	-0,2
IPC (diciembre)	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4	2,9	0,3	-1,0	0,0	1,6
Costes laborales unitarios	4,2	5,9	1,6	-1,6	-0,9	-2,6	-0,4	-0,3	0,2	-0,4
Mercado de trabajo										
Variación del empleo [2]	3,2	0,2	-6,1	-2,6	-2,8	-4,8	-3,4	1,1	3,0	2,9
Tasa de paro (EPA)	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6
Variación de la productividad [3]	0,5	0,9	2,7	2,7	1,8	2,0	1,8	0,3	0,2	0,4
Sector exterior (% del PIB)										
Saldo de bienes y servicios -BP	-6,0	-5,1	-1,1	-1,3	-0,2	1,5	3,3	2,5	2,4	2,9
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	-9,2	-8,7	-3,9	-3,3	-2,9	0,1	2,1	1,5	2,0	2,0
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación AAPP (% PIB)	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,1	-4,5
Pro memoria										
PIB nominal (millones de euros)	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.039.758	1.025.634	1.037.025	1.075.639	1.113.851

(1) Aportación al crecimiento del PIB.
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
(3) PIB por ocupado (series corregidas y empleo equivalente a tiempo completo).
Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Economía Competitividad.

Dentro de la demanda interna, el componente más dinámico fue el gasto en consumo de los hogares que, con un peso del 57 por 100 sobre el PIB nominal, registró un avance interanual en términos reales del 3,2 por 100, recuperando tasas de crecimiento anteriores a la crisis. Los factores que lo explican son la evolución de la renta disponible de los hogares —impulsada por el avance de la remuneración de asalariados derivada fundamentalmente del incremento del empleo y la rebaja del IRPF—, la ganancia de capacidad adquisitiva derivada de la baja inflación, la mayor facilidad de acceso al crédito y la reducción de la carga financiera asociada al descenso de los tipos de interés.

Por su parte, el gasto en consumo de las Administraciones públicas creció un 0,8 por 100, frente al 2 por 100 del año anterior, mostrando una paulatina desaceleración a lo largo del año.

La formación bruta de capital fijo moderó también su tasa de crecimiento, hasta el 3,1 por 100, por el menor avance de sus dos principales componentes: construcción y bienes de equipo, si bien cabe recordar que en 2015 ambos registraron incrementos especialmente significativos.

La inversión en bienes de equipo aumentó un 5 por 100 en 2016, sustentada fundamentalmente en la mejora de costes —relacionada con la caída de los costes laborales unitarios, los bajos precios de la energía y el descenso de los tipos de interés—; la mayor facilidad de acceso al crédito, y la necesidad de renovar y ampliar el capital productivo tras el largo periodo de paralización debido a la crisis. Asimismo, cabe llamar la atención sobre el hecho de que el aumento de la inversión se produjera en paralelo a la continuidad en el proceso de desapalancamiento empresarial.

En el caso de la inversión en construcción, el componente de viviendas se incrementó un 3,7 por 100, seis décimas más que el año anterior, en línea con los signos de recuperación mostrados por el segmento inmobiliario, mientras que la inversión en otros edificios y construcciones se desaceleró de forma significativa, del 6,4 por 100 en 2015 al 0,4 por 100, debido a la reducción de la obra pública.

En lo que respecta a la demanda externa, que como se señaló anteriormente aportó cuatro décimas al crecimiento del PIB en 2016, tuvo lugar una ligera desaceleración de las exportaciones de bienes y servicios, de cinco décimas, hasta el 4,4 por 100, frente a una reducción más intensa de la tasa de variación de las importaciones, de 2,3 puntos porcentuales, hasta el 3,3 por 100.

En el caso de las exportaciones, la desaceleración se produjo en el segmento de bienes, en parte por el menor crecimiento económico de sus principales socios comerciales comunitarios, mientras que las exportaciones de servicios se aceleraron de manera significativa (del 6,0 al 7,5 por 100), como consecuencia del extraordinario comportamiento del sector turístico, en un contexto de inestabilidad política de buena parte de los principales países competidores de España en el área del Mediterráneo, así como por el buen comportamiento de las exportaciones de servicios no

turísticos. En cualquier caso, cabe señalar el mantenimiento de la cuota de las exportaciones españolas en el comercio mundial durante los últimos años y su aumento en 2016.

En cuanto a las importaciones, se aprecia la misma tendencia de desaceleración del componente de bienes, frente al avance del de servicios; aunque, en cualquier caso, llama la atención su bajo crecimiento en un contexto de importante avance de la demanda interna.

En términos de Balanza de Pagos, el superávit de la balanza de bienes y servicios volvió a incrementarse, al igual que el saldo de la balanza por cuenta corriente, situándose la capacidad de financiación de la economía española respecto al resto del mundo en el 2,0 por 100 del PIB.

Todos los sectores de actividad, excepto la industria, aceleraron sus tasas de crecimiento en 2016 respecto al año anterior, destacando el sector primario, con un avance del 3,4 por 100, tras un descenso del 2,9 por 100 en 2015. Le sigue la construcción, desde el 0,2 por 100 al 2,5 por 100, y los servicios, del 2,6 al 3,4 por 100, con especial relevancia de las actividades profesionales, los servicios de información y comunicaciones y el comercio, transporte y hostelería. La industria, por su parte, se desaceleró desde el 5,5 al 2,4 por 100.

La evolución de la actividad económica favoreció la creación de 481.700 nuevos ocupados, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, lo que supuso un incremento interanual del 2,9 por 100, situándose la cifra total de empleos en 17.366.700. Por su parte, la tasa de paro descendió 2,5 puntos porcentuales, hasta el 19,6 por 100, como consecuencia de la reducción tanto del desempleo, como de la población activa.

El comportamiento descrito por el PIB y el empleo dio lugar a un ligero incremento de la productividad aparente por ocupado, del 0,4 por 100, mientras que la remuneración por asalariado se mantuvo constante en términos nominales, lo que hizo que los costes laborales unitarios cayeran un 0,4 por 100.

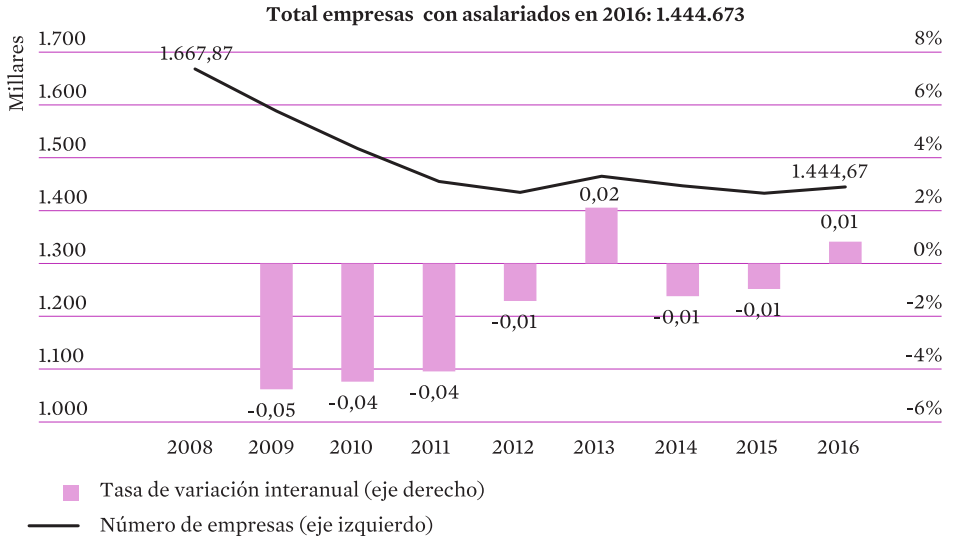
Finalmente, en lo que respecta a la evolución de los precios, la inflación volvió a situarse en el conjunto del año en niveles negativos, del 0,2 por 100, si bien cerró el mes de diciembre en el 1,6 por 100, como consecuencia de la paulatina recuperación de los precios energéticos, tras el acuerdo de recorte de la producción de crudo alcanzado por los principales productores de petróleo.

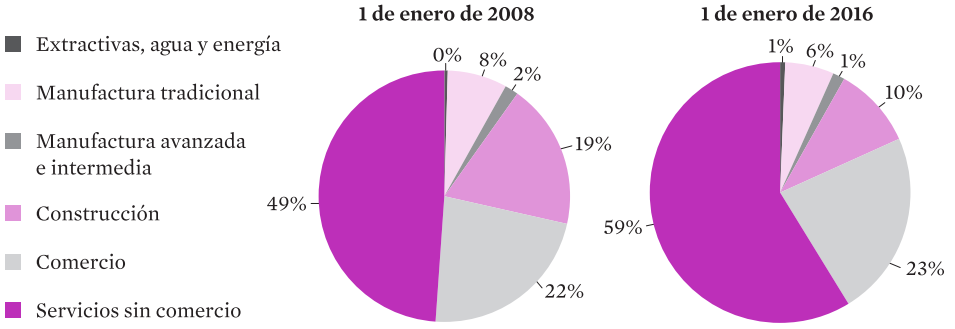
La creación de empresas en España

Tras la importante reestructuración sufrida por el tejido empresarial español durante la última crisis económica y financiera, el número de empresas creadas en España ha vuelto a superar al de empresas que desaparecen.

Las últimas cifras del INE que ofrecen la imagen sobre la dinámica empresarial española, indican que, tras un largo periodo de pérdida de tejido empresarial, a finales de 2013 se habría producido un punto de inflexión en dicha tendencia (gráfico I-7).

GRÁFICO I-7. EL TEJIDO EMPRESARIAL ESPAÑOL. EMPRESAS CON ASALARIADOS, 2008 Y 2016*





	2008	Peso	2016	Peso
Total	1.667.865	100,0%	1.444.673	100,0%
Micropymes (1 a 9)	1.465.019	87,8%	1.305.270	90,4%
Pequeñas (10 a 49)	172.078	10,3%	115.917	8,0%
Medianas (50 a 199)	24.303	1,5%	18.263	1,3%
Grandes (200 o más)	6.465	0,4%	5.223	0,4%

* 1 de enero de 2008 y 1 de enero de 2016
Fuente: INE, *Directorio Central de Empresas.*

Tanto el Directorio Central de Empresas, como la *Encuesta de Sociedades Mercantiles,* ambos del INE, o las estadísticas de empresas inscritas en la Seguridad Social, revelan un crecimiento en el número de empresas desde finales de 2013.

Además, por primera vez desde el inicio de la crisis, a partir de 2015 el número de empresas con asalariados que se crean en España supera al número de las que desaparecen.

En este contexto, y dado el efecto positivo que el dinamismo empresarial ejerce sobre el nivel de empleo, resulta necesario que, desde la política económica se garantice un marco de estabilidad y un entorno favorable a la iniciativa y a la actividad empresarial, velando por la productividad y por la competitividad del conjunto de la economía, que permita sentar las bases para lograr una dinámica de creación de empleo, y cuente con un sistema de política de empleo bien estructurado y bien orientado. Dicha recomendación se desprende del Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo,* realizado por este Consejo, cuyas principales propuestas se recogen a continuación.

RECUADRO I-6. PROPUESTAS DEL INFORME CES 3/2016, *LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO*

- Resulta necesario, aunque no suficiente, propiciar la creación de empresas para favorecer un crecimiento económico sostenible, basado en la innovación y el conocimiento, así como en la creación de empleo. Para ello es preciso asegurar que las nuevas iniciativas empresariales se desenvuelvan en un marco favorecedor de la actividad y de la creación de empleo, y no encuentren trabas a su desarrollo.
- Para garantizar que el impulso sobre el empleo de las nuevas iniciativas empresariales no se pierda en los años siguientes, hay que favorecer la supervivencia empresarial, asegurando que no desaparezcan por causas ajenas a la propia viabilidad de sus negocios.
- Además, se debe facilitar que las empresas alcancen un tamaño óptimo desde el punto de vista económico-financiero. Supervivencia y crecimiento empresarial son los aspectos que permiten que esas nuevas iniciativas generen empleo potencialmente estable.
- Es preciso favorecer que las nuevas iniciativas empresariales nazcan con «vocación de expansión y crecimiento», con el objetivo de consolidar la creación de empleo y aumentar la productividad a medio plazo.
- Las estrategias de crecimiento y de generación de valor de las nuevas empresas deben girar en torno a la creación de valor a través de la innovación, la orientación internacional de la empresa, la formación y el establecimiento de estrategias de colaboración interempresariales.
- Se necesita una estrategia coherente que unifique, integre y vertebre todas las intervenciones a favor de la creación de empresas, de su consolidación y, en general, de la promoción del espíritu empresarial. Se trata, además, de considerar el fenómeno emprendedor como un fenómeno social, prestando especial atención a las fases iniciales de la creación de empresas y propiciando la orientación de la actividad empresarial hacia proyectos innovadores y de alto valor añadido.

RECUADRO I-6. PROPUESTAS DEL INFORME CES 3/2016, *LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO (continuación)*

- Se debe garantizar un entorno de transparencia y de competencia efectiva en los mercados y sectores productivos que facilite esas nuevas iniciativas empresariales, además de beneficiar a consumidores y usuarios.
- Es preciso seguir trabajando en facilitar y reducir los costes de la constitución de empresas, eliminando los trámites innecesarios o repetidos, y asegurando la coordinación de las diferentes competencias de las Administraciones públicas.
- De cara al fomento de la creación de empresas, desde el ámbito de la política fiscal se debería avanzar en la simplificación de las cargas impositivas, sin descuidar la suficiencia de los recursos públicos, la equidad y la eficiencia, y en la lucha contra el fraude fiscal.
- Es prioritario asegurar que las condiciones de acceso a la financiación no constituyan una barrera para las nuevas iniciativas empresariales, ni un factor de riesgo para la supervivencia empresarial. Además, se debe garantizar que en las siguientes fases de la vida empresarial, crecimiento y expansión, las empresas solventes no se encuentren estranguladas desde el punto de vista financiero, para asegurar con ello su supervivencia.
- Se precisa de un sistema de políticas de empleo bien estructurado y bien orientado, capaz de garantizar el ajuste entre las necesidades de la demanda productiva y la oferta de trabajo existente.
- Es necesario favorecer el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales desde el ámbito de las Administraciones públicas, contando con la colaboración activa de los agentes económicos y sociales, a través del diálogo social, en aras de favorecer la creación y el mantenimiento del empleo y, con ello, la recuperación sostenible de la economía española en el medio y largo plazo.

Los desequilibrios macroeconómicos: examen exhaustivo a España de la Comisión Europea

A pesar de la mejora registrada en algunos de los principales desequilibrios de la economía española, como el correspondiente a la balanza por cuenta corriente o el relativo al sector inmobiliario, la Comisión Europea considera que persisten todavía desequilibrios macroeconómicos importantes, como los niveles de deuda externa e interna, tanto privada como pública, y la alta tasa de desempleo que, a su juicio, requieren de medidas decididas y de un seguimiento específico. Así se constata en su último *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*[92], basado en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2017[93] y en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2017[94].

92. SWD (2017) 74 final.
93. COM (2016) 725 final, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2017.*
94. COM (2016) 728 final, *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2017,* preparado en conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE) núm. 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

CUADRO I-7. CUADRO DE INDICADORES DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS PARA ESPAÑA

Conceptos		Umbrales	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Desequilibrios externos y competitividad								
Saldo de la balanza por cuenta corriente (% del PIB)	Media de 3 años	–4%/6%	–5,8	–3,8	–2,4	–0,6	0,8	1,3
Posición de inversión internacional neta	% del PIB	–35%	–88,6	–91,9	–89,9	–94,3	–97,5	–89,9
Tipo de Cambio Real Efectivo (TCRE) (42 socios comerciales, deflactor IAPC)	% variación 3 años	±5% y ±11%	–0,3	–2,5	–5,3	–0,4	–1,0	–2,9
Cuota de mercado exportación – % de export. mundiales	% variación 5 años	–6%	–11,7	–8,2	–17,6	–10,6	–12,0	–3,5
Índice de coste laboral unitario (2010 = 100)(p)	% variación 3 años	9% y 12%	5,70	–1,0	–5,1	–4,1	–3,5	–0,7
Desequilibrios internos								
Precios de la vivienda deflactados	% variación interanual	6%	–3,7	–9,8	–16,8	–10,1	0,2	3,8
Flujo crédito al sector privado consolidado	% del PIB	14%	0,9	–3,7	–11,2	–10,3	–7,2	–2,7
Deuda del sector privado consolidada	% del PIB	133%	200,3	196,2	187,8	176,7	165,4	154,0
Deuda Administraciones públicas	% del PIB	60%	60,1	69,5	85,7	95,4	100,4	99,8
Tasa de desempleo	Media de 3 años	10%	16,4	19,7	22,0	24,1	25,1	24,2
Pasivos totales sector financiero	% variación interanual	16,5%	–2,0	2,8	2,7	–11,6	–1,2	–2,1
Nuevos indicadores de empleo								
Tasa actividad – % población entre 15 y 64 años	Variación en 3 años en p.p.	–0,2%	1,7	1,2	1,2	0,8	0,3	0,0
Tasa desempleo larga duración – % población entre 15 y 74 años		0,5%	5,6	6,9	6,7	5,7	4,0	0,4
Tasa desempleo juvenil – % población de 15 a 24 años		2%	23,4	21,7	15,2	14,0	7,0	–4,6

(p) Provisional.
Índice de precios de la vivienda: estimación de Eurostat.
Nota: las cifras destacadas con sombreado son las que quedan fuera del umbral establecido en el Mecanismo de Alerta de la Comisión Europea.
Fuente: Comisión Europea.

De acuerdo con este informe, la posición internacional neta de España sigue siendo negativa, debido al elevado volumen de deuda existente, lo que deja al país especialmente expuesto a perturbaciones adversas y a posibles deterioros de la confianza de los inversores internacionales. Respecto al endeudamiento del sector privado, considera que, a pesar de los esfuerzos realizados, sigue siendo elevado, e implica una mayor vulnerabilidad de hogares y empresas ante variaciones de los tipos de interés, a la vez que su correspondiente carga financiera limita la demanda interna. De igual modo, llama la atención sobre la elevada ratio de deuda de las Administraciones públicas españolas y el riesgo que supone para la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.

Finalmente, la Comisión destaca nuevamente la elevada tasa de paro, especialmente entre jóvenes y personas de baja cualificación, así como los niveles de desempleo de larga duración que, a su juicio, suponen una notable limitación al crecimiento potencial de la economía española y a la productividad.

Previsiones de la economía española para 2017

De acuerdo con las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales, la economía española mostrará ritmos de crecimiento más moderados en 2017, como consecuencia de la elevada incertidumbre en la que se desenvuelve la actividad económica y del agotamiento de algunos de los factores que habrían impulsado el crecimiento de la economía española durante los últimos años, principalmente el abaratamiento del petróleo y la política fiscal expansiva, así como por las expectativas de cambio en la estrategia monetaria del BCE.

En cualquier caso, se estima que el PIB crecerá en 2017 nuevamente por encima de la zona euro, situándose entre el 2,6 por 100 previsto por el FMI y el 2,8 por 100 al que apuntan las previsiones de primavera de la Comisión Europea. El Gobierno, por su parte, prevé un avance del 2,7 por 100, sustentado en la demanda interna y en una ligera contribución positiva del sector exterior[95] (cuadro I-8).

El gasto en consumo privado se desacelerará previsiblemente más de medio punto porcentual respecto al crecimiento de 2016, aunque se mantendrá en niveles significativos, del entorno del 2,6 por 100. El componente público, por su parte, mostrará un avance bastante similar al del año anterior, de entre el 0,7 y el 0,9 por 100, mientras que las previsiones acerca de la evolución de la inversión se sitúan entre el 2,8 por 100 previsto por el Gobierno y el 3,4 por 100 que estima la Comisión.

En lo que respecta al sector exterior, las exportaciones de bienes y servicios acelerarán su ritmo de crecimiento en 2017, si bien las previsiones difieren sensiblemente entre las de la Comisión, que apuntan a un crecimiento del 5,7 por 100, y las del FMI, que prevé un avance menor, del 4,6 por 100. En el caso de las importaciones, la horquilla se mueve entre el 4,1 por 100 del FMI y el 4,8 por 100 de la Comisión. En cualquier caso, se prevé una nueva aportación positiva de la demanda externa al crecimiento del PIB, al tiempo que la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo se mantendría en torno al 2 por 100 del PIB.

En línea con la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la actividad económica en 2017, se espera que el empleo, medido en términos de empleo equivalente a tiempo completo, crezca entre el 2,3 y el 2,5 por 100, aproximadamente medio punto porcentual menos que en 2016. La tasa de paro, por su parte, podría reducirse alrededor de 2 puntos, hasta situarse entre el 17,5 y el 17,7 por 100 de la población activa.

95. Las previsiones del Gobierno se enmarcan en el escenario macroeconómico que acompaña la actualización del Programa de Estabilidad de España 2017-2020, el cual se basa en los siguientes supuestos para el año 2007: tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses), –0,3 por 100; tipos de interés a largo plazo (deuda pública a 10 años, España), 1,7 por 100; tipo de cambio, 1,1 dólares/euro; tipo de cambio efectivo nominal zona euro, 0,5 por 100; crecimiento del PIB Mundial, excluida la Unión Europea, 3,7 por 100; crecimiento del PIB de la zona euro, 1,7 por 100; volumen de importaciones mundiales excluida la Unión Europea, 3,0 por 100; mercados españoles de exportación, 3,6 por 100; precio del petróleo Brent, 53,5 dólares/barril.

CUADRO I-8. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

	Ministerio de Economía	Comisión Europea		FMI	
	Abril 2017	Mayo 2017		Abril 2017	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	**2,7**	**2,8**	**1,7**	**2,6**	**1,7**
Consumo privado	2,6	2,5	1,5	2,6	1,5
Consumo público	0,8	0,9	1,5	0,7	1,2
Formación Bruta de Capital Fijo	2,8	3,4	2,9	3,1	2,7
Exportaciones de bienes y servicios	5,5	5,7	3,8	4,6	3,9
Importaciones de bienes y servicios	4,3	4,8	4,2	4,1	4,1
Deflactor del PIB	1,5	1,1	1,1	1,5	1,2
Variación del empleo	2,5	2,3	1,2	2,4	1,1
Tasa de paro (% de la población activa)	17,5	17,6	9,4	17,7	9,4
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–3,1	–3,2	–1,4	–3,3	–1,5
Deuda pública (% del PIB)	98,8	99,2	90,3	98,5	90,1
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía (% del PIB)	2,0	1,9	3,1	–	–

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad: *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2017-2020, abril 2017; Comisión Europea: Previsiones Económicas de Primavera,* mayo de 2017, y FMI: *World Economic Outlook,* abril de 2017.

Finalmente, cabe señalar que las medidas tributarias adoptadas a finales de 2016, unidas a los efectos positivos del ciclo económico sobre los ingresos públicos, al efecto de los estabilizadores automáticos, principalmente a través de un menor gasto en prestaciones por desempleo y la menor carga de intereses, permitirán que el déficit público se reduzca en 2017 hasta el 3,1 por 100 previsto por el Gobierno o el 3,3 por 100 que estima el FMI.

Tal y como se ha señalado, las previsiones se enmarcan en un contexto de incertidumbre, con una serie de riesgos para el crecimiento económico que, de acuerdo con el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en el corto plazo podrían llegar a ser favorables o al alza, mientras que en el medio plazo serían moderadamente desfavorables o a la baja.

Entre los factores de incertidumbre, de índole tanto económica como geopolítica, destaca el cambio en la política comercial de la nueva Administración de Estados Unidos; el proceso de negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea; los diferentes procesos electorales en la zona euro; las persistentes tensiones y conflictos en Oriente Medio, o la ralentización de algunas economías emergentes, especialmente la china. Todos ellos podrían acabar afectando negativamente

a la economía mundial, a través de un empeoramiento de las expectativas de los agentes económicos, un aumento de las turbulencias en los mercados financieros y una contracción del comercio, con el consiguiente impacto negativo sobre la economía española.

Otro importante factor de riesgo para España, dada su elevada dependencia energética, es la finalización de la senda descendente de los precios del petróleo, tras el acuerdo de recorte de la producción alcanzado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países productores en noviembre de 2016, que habría supuesto el aumento gradual de los precios del crudo.

La política monetaria, por su parte, mantendrá su carácter expansivo, si bien, la reducción del volumen de compra de títulos de deuda pública y el repunte de la inflación en la zona euro, podrían dar lugar a una elevación de los tipos de interés a largo plazo. Por su parte, la política fiscal será algo más restrictiva, en base a las nuevas medidas presupuestarias aprobadas por el Gobierno a finales de 2016 (principalmente de carácter tributario) dirigidas a la reducción del déficit público para dar cumplimiento a los objetivos marcados a nivel de la Unión Europea.

Entre los factores de incertidumbre señalados anteriormente, cabe llamar la atención sobre el *brexit*. Más allá del impacto para el Reino Unido y la Unión Europea en su conjunto[96], el *brexit* tendrá previsiblemente un efecto significativo en la economía española, dadas las relaciones comerciales e inversoras con el Reino Unido, la elevada presencia de empresas y ciudadanos españoles en territorio británico y la residencia en España de muchos ciudadanos británicos con propiedades inmobiliarias (recuadro I-7). La salida del Reino Unido de la Unión Europea tendrá consecuencias importantes en las áreas financiera, fiscal y legal de las empresas españolas que mantienen algún tipo de relación comercial o económica con el Reino Unido, así como en sus modelos de negocio y cadenas de suministro.

Consecuencias del brexit *para España*

Junto a ello se prevé también un impacto posterior derivado de las posibles barreras arancelarias y los potenciales cambios regulatorios que surjan como consecuencia del nuevo marco de relaciones que se establezca. Sin duda, esto supondrá un reto para muchas empresas, pero también, en función de cómo se aborde, puede suponer una oportunidad en un escenario futuro.

96. Véase apartado 2.1 en este mismo capítulo.

RECUADRO I-7. RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO

Comercio de bienes y servicios

- La balanza comercial y de servicios con el Reino Unido reflejó en 2016 un superávit del 1,3 por 100 del PIB. De ahí que los flujos comerciales de bienes y servicios de España con el Reino Unido (valorados en 58.589 millones de euros) puedan verse afectados.
- El Reino Unido es el cuarto destino de las exportaciones españolas y el sexto mercado proveedor de España (en 2016 se exportó por valor de 19.153 millones de euros y se importó por valor de 11.184 millones de euros). Es un mercado especialmente importante para las exportaciones españolas en los sectores de automoción, agricultura y alimentación (frutas, verduras e industria agroalimentaria) y productos químicos. Por su parte, los productos más importados en 2016 fueron los productos químicos y farmacéuticos y automóviles.
- La balanza de servicios refleja un superávit con el Reino Unido, explicado principalmente por el hecho de que Reino Unido es el principal mercado para los servicios turísticos españoles. Así, en 2016 España recibió 17,8 millones de turistas británicos (el 23,6 por 100 del total), que gastaron 16.243,68 millones de euros.
- Los servicios no turísticos también mantienen un saldo positivo para España. Las exportaciones al Reino Unido se concentran en los servicios empresariales y transporte, mientras que las importaciones se centran en construcción y servicios empresariales.

Inversión

- El Reino Unido fue en 2016 el primer destino de la inversión directa española (IED), con 8.601 millones de euros, equivalente al 37 por 100 del total. La exposición en términos de crédito y derechos de las entidades financieras españolas son considerables (377.289 millones de euros)[97]; de hecho, cerca de 300 empresas españolas tienen presencia en el Reino Unido, concentrada en los sectores financiero, de telecomunicaciones y de suministro energético, e incluso algunas concentran una parte importante de su negocio en el Reino Unido.
- El Reino Unido es el sexto inversor más importante en España, representando el 6,3 por 100 de las inversiones recibidas (más de 700 empresas con capital británico tienen presencia en España), con elevadas inversiones productivas en los sectores de telecomunicaciones, tabaco y comercio mayorista.
- Los flujos de IED brutos se han mantenido bastante estables en los últimos años, en torno a 1.370 millones de euros en media anual. Sin embargo, con la salida del Reino Unido se prevé que los flujos de inversión se vean ralentizados y la rentabilidad de las inversiones ya existentes pueda verse mermada, aunque *a priori* dos terceras partes de las empresas británicas han señalado su intención de mantener su dinámica inversora en España[98].

97 Carbó, S., y Rodríguez, F., «El entorno financiero español ante la activación del *brexit*», en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 256, enero/febrero, 2007.

98 AFI & British Chamber of Commerce in Spain, *Barómetro sobre clima y perspectivas de la inversión británica en España*, noviembre de 2016.

RECUADRO I-7. RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO *(continuación)*

Residencia

- Del millón aproximado de ciudadanos británicos residentes en territorio comunitario, 296.562 residen de forma habitual en España y otro medio millón, durante una parte del año. Todos ellos acceden a servicios sociales, especialmente sanitarios, situación que se verá modificada con el *brexit*. Además, se estima que entre 400.000 y 800.000 tienen propiedades inmobiliarias en España; de hecho, en los últimos años los británicos vienen siendo los principales compradores extranjeros de vivienda en España. También se verán afectados por las nuevas condiciones de acceso al país y a los servicios sociales, los europeos residentes en el Reino Unido (3,2 millones aproximadamente en 2016), entre los cuales, alrededor de 134.300 son españoles.

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Banco de España, INE y Eurostat.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS

La actividad legislativa a lo largo de 2016 fue muy escasa debido a que el Gobierno estuvo en funciones hasta finales de año, lo que le impidió el desarrollo de actuaciones y políticas más allá del despacho ordinario de los asuntos públicos, salvo algunas medidas justificadas por razones de urgencia o interés general, tal como marca la ley[99]. La falta de iniciativas legislativas por parte del Gobierno durante 2016[100] impidió, a su vez, el normal desarrollo de la función consultiva del CES, dado que la misma se ejerce fundamentalmente a través de la emisión de dictámenes preceptivos sobre los anteproyectos legislativos del Gobierno que regulen materias de índole socioeconómica y laboral.

Así, en el terreno de la planificación económica, a finales de abril se aprobó la actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019 y el Programa Nacional de Reformas 2016, para dar cumplimiento a la obligación de remitir estos documentos a la Comisión Europea. No obstante, en la formulación de los mismos, a diferencia de otros años, no se contemplan medidas y reformas concretas, y se limitan a esbozar de manera genérica las líneas de actuación que en opinión del Gobierno debieran desarrollarse. En el cuadro I-9 se sintetizan las principales líneas de reforma estructural planteadas en el ámbito de la economía española por el PNR 2016. Adicionalmente, en agosto se aprobó el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, que plasma el nuevo modelo de políticas activas acordado con las comunidades autónomas, y que se detallará en el capítulo II de esta Memoria.

99. Artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
100. El informe de CEOE «La producción normativa en 2016» señala que el número de nuevas normas de distinto rango a nivel estatal aprobadas en 2016 fue de 436, lo que supone un descenso del 50,7 por 100, respecto de las 884 normas adoptadas en 2015.

CUADRO I-9. PNR 2016: REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL ÁMBITO NACIONAL

Objetivos	Líneas de actuación
Consolidar el ritmo de creación de empleo para luchar contra la pobreza y la exclusión social	Reformar las cotizaciones sociales para que crear empleo indefinido sea mucho más atractivo que utilizar la contratación temporal.
	Hacer compatibles con el empleo la percepción de distintas prestaciones.
	Avanzar en un diseño más eficiente del Servicio Público de Empleo Estatal y de las políticas activas de empleo, para utilizar las técnicas más modernas de perfilado individual, orientación laboral, formación y colocación. Reforzar la evaluación de todas las políticas activas para asegurar su máxima efectividad en la inserción laboral.
	Impulsar la formación de los trabajadores con nuevas fórmulas más eficaces.
Aumentar la eficiencia de los mercados	Seguir eliminando requerimientos, cargas y barreras normativas tanto en el ámbito estatal (transportes y puertos, centros sanitarios, servicios funerarios, comunicaciones electrónicas y servicios de intermediación laboral) como autonómico (urbanismo, juego, consumo, servicios sociales y turismo).
	Reforzar la planificación de las infraestructuras, con un horizonte de medio y largo plazo, y una evaluación rigurosa de la rentabilidad social y económica de las nuevas inversiones.
	Impulsar la adopción de las tecnologías digitales por parte de la población y las empresas, extendiendo las redes de alta capacidad.
	Energía: salvaguardar la estabilidad financiera del sistema; mejorar la eficiencia y el funcionamiento competitivo de los mercados de electricidad y gas; impulsar la eficiencia energética; trazar una senda de penetración de renovables que garantice el cumplimiento de los objetivos europeos; asegurar la integración en el mercado energético europeo; utilizar los fondos estructurales europeos y otras iniciativas europeas de inversión para la consecución de objetivos medioambientales, de interconexiones y de eficiencia energética.
	Sector financiero: regulación financiera al nivel de los mejores estándares internacionales; impulso de formas de financiación alternativas a la bancaria.
Favorecer la iniciativa y el desarrollo empresarial	Eliminar las barreras que desincentiven el crecimiento de las pymes.
	Potenciar los efectos de las medidas de segunda oportunidad empresarial.
	Endurecer el régimen de sanciones para reducir la morosidad empresarial.
	Facilitar al máximo el acceso a la financiación en todas las etapas del desarrollo empresarial.
	Seguir facilitando la internacionalización de las empresas.
Aumentar la participación de la I+D+i en la generación de riqueza y bienestar	Potenciar la I+D pública y privada, estableciendo mecanismos efectivos de colaboración entre ambas esferas.
	Equiparar el tratamiento fiscal de las actividades de innovación con la investigación y el desarrollo.
	Facilitar que los investigadores participen en el rendimiento de los resultados de su investigación.
	Propiciar que los investigadores se instalen en nuestro país.
Incorporar el medio ambiente a la política económica	Impulsar una Ley de Cambio climático que recoja todos los compromisos e instrumentos necesarios para que la economía española pase a ser una economía baja en carbono, que crezca y cree empleo.
Aumentar la eficiencia de las Administraciones públicas	Seguir avanzando en la aplicación de CORA.
	Evaluar el gasto público en la Administración General del Estado para identificar holguras, gastos no justificados o innecesarios, duplicidades y espacios fiscales.
	Implantar infraestructuras tecnológicas horizontales para todas las Administraciones.
	Digitalización del 100% de los registros de entrada de la AGE, revisión del Esquema Nacional de Interoperabilidad e implantación de la tramitación automatizada de los procedimientos de mayor impacto.
	Elaborar un Plan de Transformación de Infraestructuras para favorecer la provisión compartida de servicios comunes.
	Avanzar en la provisión de servicios públicos digitales.

Fuente: MINHAP, Programa Nacional de Reformas 2016.

Entre las medidas legislativas adoptadas por razones de urgencia o interés general con el Gobierno en funciones es reseñable la prórroga del Programa de Activación para el empleo[101], el aumento de los pagos fraccionados de las grandes empresas en el impuesto de sociedades[102], y la reforma de la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria con el fin de permitir la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, para adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea, estando el Gobierno en funciones[103].

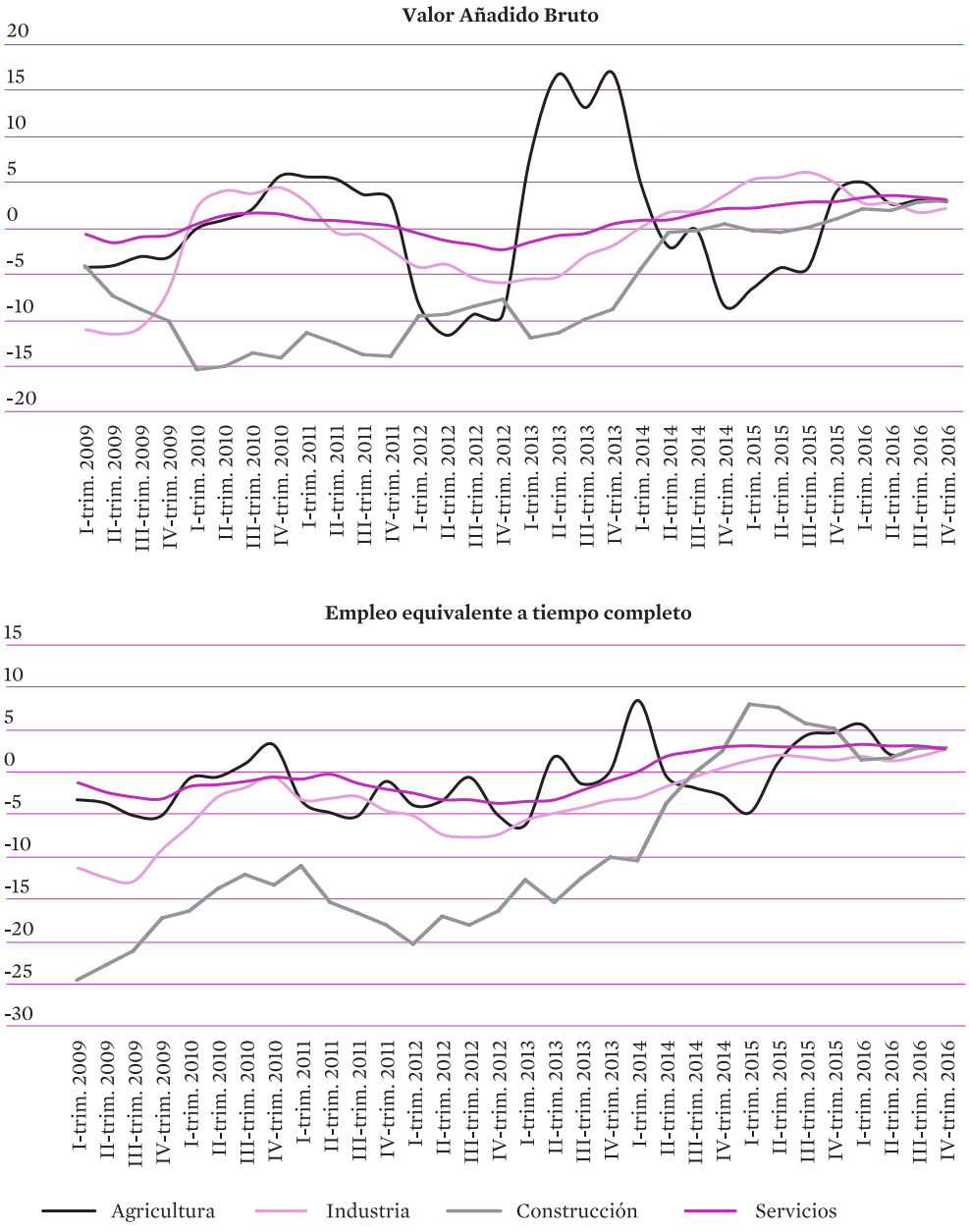
Ya en diciembre, constituido el nuevo Gobierno, pero en ausencia de Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2017, se adoptaron una serie de medidas de carácter económico y social por la vía del Real Decreto-ley, alegando extraordinaria y urgente necesidad, entre las que sobresalen la subida del impuesto de sociedades y de algunos impuestos especiales, así como de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social[104], el establecimiento de un sistema de suministro automático de información en el IVA[105], el aumento del 8 por 100 del salario mínimo[106], la reforma del Sistema Nacional de Garantía Juvenil[107], y la reforma del sistema de financiación del bono social eléctrico[108].

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

Todos los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2016. De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral del INE, los sectores primario y de servicios lideraron las tasas de crecimiento medio anual con avances del 3,4 por 100 en ambos casos (gráfico I-8). El sector de la construcción registró un crecimiento anual del 2,5 por 100, 2,3 puntos por encima del registrado durante el ejercicio anterior. La industria manufacturera, que lideró el crecimiento en 2015, aminoró su ritmo de avance hasta el 3,1 por 100. Todas las ramas de actividad dedicadas

101. Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo. Véase epígrafe II-1.3.1.
102. Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público. Véase epígrafe I-3.8.
103. Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
104. Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.
105. Real Decreto 596/2016, de 2 de diciembre, para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del impuesto sobre el valor añadido, por el que se modifican el Reglamento del impuesto sobre el valor añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre. Véase epígrafe I-3.8.
106. Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017.
107. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
108. Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

GRÁFICO I-8. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2009-2016
(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2010.

a los servicios registraron avances en sus VAB en 2016, excepto la dedicada a los servicios financieros y los seguros, que volvió a caer por octavo año consecutivo aunque, esta vez, solamente un 0,6 por 100.

Desde una perspectiva trimestral, salvo en el caso del sector de la construcción, los ritmos de crecimiento se fueron aminorando a medida que avanzaba el año (cuadro I-10). Esta amortiguación en el crecimiento sería más notable en los casos del sector primario y de la industria manufacturera.

El avance de la producción permitió un crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, del 2,9 por 100, con una creación de 482.000 puestos. De ellos el 82,1 por 100 correspondieron al sector servicios, seguido de la industria con el 8,5 por 100, mientras que el sector primario y la construcción contribuyeron con el 4,8 y el 4,6 por 100, respectivamente.

3.3.1. Sector primario

La producción del sector primario registró un avance del 3,4 por 100 en términos reales, superando en 6,3 puntos porcentuales la variación de 2015. Tras crecer un 5,0 por 100 en términos interanuales en el primer trimestre, fue aminorándose a lo largo del ejercicio para terminar el año con un avance del 2,9 por 100 en el cuarto trimestre.

El empleo en el sector primario, medida a través de puestos de trabajo equivalente, avanzó por tercer año consecutivo, con un crecimiento del 3,3 por 100, y aunque esta tendencia se puede considerar positiva, el nivel de ocupación en el sector está todavía muy lejos de los niveles anteriores a la crisis.

Agricultura

La renta agraria creció en 2016 un 6,9 por 100 hasta los 25.687,7 millones de euros (cuadro I-11). Este aumento se acompañó de un incremento en el volumen de trabajo, expresado en unidades de trabajo anual (UTA), del 1,6 por 100, rompiendo la tendencia a la baja iniciada en 2010, hasta alcanzar las 832.100 UTAs. Los buenos resultados de la producción mejoraron la productividad de la actividad agraria, medida a través de la renta en términos corrientes por UTA, de manera que avanzó un 5,1 por 100.

El resultado positivo que arrojan las cuentas agrarias respondió fundamentalmente al crecimiento de las cantidades producidas tanto en las producciones vegetales, un 8,4 por 100, como en la ganadera, un 4,5 por 100. Por su parte, los precios cayeron de manera generalizada para ambos tipos de producciones, un –3,7 y un –3,6 por 100, respectivamente, empañando el balance final de un año excepcional en la producción.

Las cantidades producidas de cereales, plantas forrajeras y plantas industriales crecieron a ritmos de dos dígitos, aunque destacó el aumento en la cantidad producida de aceite de oliva, un 69,9 por 100 superior a la de la campaña anterior. Esas mayores cantidades producidas se vieron acompañadas de descensos en sus precios, que en el caso de los cereales o las plantas forrajeras, fueron superiores a un 11,0 por 100. El precio del aceite de oliva descendió solo un 4,3 por 100, de modo que el valor de su producción aumentó un 62,6 por 100 pasando a representar el 6,2 por 100 del valor de la producción agraria total, 2,3 puntos más que en el ejercicio anterior.

CUADRO I-10. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2014-2016

(Tasa de variación interanual)

			Industria			Servicios							
Conceptos	PIB	Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Comercio, repar., transporte y hosteleria	Información y comunicac.	Actividades financieras y de seguros	Actividades inmobiliarias	Actividades profesional admtivas. y auxiliares	AAPP	Actividades recreativas, reparaciones y otros
I-trim. 2014	0,6	4,8	0,1	2,2	–4,4	0,9	1,0	6,2	–2,5	0,6	4,3	–0,8	0,1
II-trim. 2014	1,0	–2,0	1,7	2,7	–0,5	0,9	0,9	5,1	–3,0	0,5	5,9	–0,7	0,1
III-trim. 2014	1,7	–0,2	1,9	3,1	–0,3	1,6	2,1	5,4	–3,5	0,4	8,7	–0,4	–0,4
IV-trim. 2014	2,2	–8,4	3,6	4,5	0,4	2,2	3,3	6,3	–5,3	–0,1	10,1	–0,1	0,2
2014	**1,4**	**–1,6**	**1,8**	**3,1**	**–1,2**	**1,4**	**1,8**	**5,7**	**–3,6**	**0,3**	**7,3**	**–0,5**	**0,0**
I-trim. 2015	2,7	–6,5	5,3	6,1	–0,2	2,2	3,5	4,3	–8,2	–0,5	10,7	0,9	0,6
II-trim. 2015	3,1	–4,3	5,6	6,9	–0,4	2,6	4,8	5,3	–6,9	–1,5	10,5	1,1	0,5
III-trim. 2015	3,4	–4,3	6,1	7,9	0,1	2,9	5,1	6,0	–8,2	–1,6	9,6	2,3	0,6
IV-trim. 2015	3,6	3,9	4,9	7,0	1,1	2,9	5,1	4,3	–6,9	–0,8	8,1	2,6	0,8
2015	**3,2**	**–2,9**	**5,5**	**7,0**	**0,2**	**2,6**	**4,6**	**5,0**	**–7,5**	**–1,1**	**9,7**	**1,7**	**0,6**
I-trim. 2016	3,4	5,0	2,7	4,4	2,1	3,4	4,5	5,7	0,1	0,4	7,5	2,5	1,3
II-trim. 2016	3,4	2,7	2,8	3,8	2,0	3,6	4,8	6,1	–1,7	1,2	7,4	2,8	1,5
III-trim. 2016	3,2	3,1	1,7	2,4	2,9	3,4	4,3	5,2	–0,3	1,9	6,6	2,5	1,1
IV-trim. 2016	3,0	2,9	2,2	2,0	3,0	3,1	4,2	5,2	–0,6	1,9	6,2	2,1	0,5
2016	**3,2**	**3,4**	**2,4**	**3,1**	**2,5**	**3,4**	**4,4**	**5,6**	**–0,6**	**1,3**	**6,9**	**2,5**	**1,1**

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2010.

CUADRO I-11. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2015-2016
(Valores corrientes a precios básicos en millones euros)

	2015		Variación 2015-2016			2016	
Conceptos	**Valor**	**Estructura %**	**Cantidad**	**Precio**	**Valor**	**Valor**	**Estructura %**
A. Producción rama agraria	**45.490,8**	**100,0**	**6,7**	**–3,6**	**2,9**	**46.807,2**	**100,0**
Producción vegetal	**27.552,0**	**60,6**	**8,4**	**–3,7**	**4,4**	**28.752,3**	**61,4**
Cereales	3.606,7	7,9	19,3	–11,1	6,0	3.824,3	8,2
Plantas industriales	941,9	2,1	19,8	–5,9	12,8	1.062,4	2,3
Plantas forrajeras	1.726,8	3,8	10,7	–11,3	–1,8	1.695,2	3,6
Hortalizas	8.968,0	19,7	2,7	–11,4	–9,0	8.160,5	17,4
Patata	571,8	1,3	–1,5	39,4	37,3	785,2	1,7
Frutas	8.841,3	19,4	–2,7	6,0	3,1	9.111,4	19,5
Vino y mosto	1.002,0	2,2	1,3	8,0	9,4	1.096,1	2,3
Aceite de oliva	1.777,1	3,9	69,9	–4,3	62,6	2.890,4	6,2
Otros	116,4	0,3	5,1	3,7	8,9	126,8	0,3
Producción animal	**16.264,7**	**35,8**	**4,5**	**–3,6**	**0,7**	**16.377,1**	**35,0**
Carne y ganado	12.040,5	26,5	4,5	–2,2	2,2	12.306,7	26,3
Bovino	2.717,6	6,0	1,6	1,1	2,8	2.793,0	6,0
Porcino	5.639,0	12,4	6,1	–0,3	5,8	5.965,3	12,7
Equino	56,5	0,1	1,9	–2,1	–0,2	56,4	0,1
Ovino y caprino	1.131,5	2,5	1,8	–3,9	–2,2	1.106,6	2,4
Aves	2.308,9	5,1	6,3	–10,0	–4,4	2.207,1	4,7
Otros	187,0	0,4	–5,2	0,6	–4,7	178,3	0,4
Productos animales	4.224,2	9,3	4,4	–7,7	–3,6	4.070,4	8,7
Leche	3.016,5	6,6	1,4	–6,3	–5,0	2.866,3	6,1
Huevos	1.000,5	2,2	14,6	–13,5	–0,9	991,1	2,1
Otros	207,2	0,5	0,0	2,8	2,8	213,0	0,5
Producción de servicios	484,0	1,1	–2,1	1,2	–0,8	479,9	1,0
Otras producciones	1.190,1	2,6	0,2	0,5	0,7	1.197,9	2,6
B. Consumos intermedios	**21.495,5**	**47,3**	**2,9**	**–3,7**	**–0,9**	**21.310,3**	**45,5**
Semillas y plantones	906,3	2,0	0,8	1,1	–0,7	924,0	2,0
Energía y lubricantes	1.897,1	4,2	0,8	–6,8	–6,0	1.782,4	3,8
Fertilizantes y enmiendas	2.009,2	4,4	–7,9	–6,7	–14,1	1.726,3	3,7
Productos fitosanitarios	915,4	2,0	7,0	0,5	7,6	984,8	2,1
Gastos veterinarios	587,7	1,3	4,6	0,6	5,2	618,5	1,3
Piensos	10.781,2	23,7	5,6	–4,6	0,7	10.861,5	23,2
Mantenimiento de material	1.147,8	2,5	–3,7	2,5	–1,3	1.132,9	2,4
Mantenimiento de edificios	516,5	1,1	0,7	–2,4	–1,7	507,7	1,1
Servicios agrícolas	484,2	1,1	0,8	–1,6	–0,9	479,9	1,0
Servicios intermediación financiera	318,0	0,7	9,4	0,0	9,4	347,8	0,7
Otros bienes y servicios	1.932,1	4,2	3,7	–2,9	0,6	1.944,5	4,2
C = (A–B) Valor añadido bruto	**23.995,3**	**52,7**	**10,1**	**–3,5**	**6,3**	**25.496,9**	**54,5**
D. Amortizaciones	5.281,4	11,6	–0,7	0,2	–0,6	5.251,5	11,2
E. Otras subvenciones	5.673,2	12,5			2,3	5.804,7	12,4
F. Otros impuestos	347,0	0,8			4,4	362,4	0,8
G = (C–D+E–F) Renta agraria	**24.040,1**	**52,8**			**6,9**	**25.687,7**	**54,9**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente, *Renta agraria, segunda estimación 2016*, enero de 2017.

En términos agregados los precios de la producción animal descendieron nuevamente en 2016. Sin embargo, el fuerte avance en las cantidades producidas hizo que finalmente el valor de la producción aumentara un 0,7 por 100 frente al descenso del 2,4 por 100 de 2015. El valor de producción de porcino, tras la grave crisis sufrida en 2015, aumentó un 5,8 por 100 como resultado de conjugar un fuerte aumento de la producción con un suave descenso de precios. Detrás de esta mejora en la producción porcina está el considerable aumento de las exportaciones a China. Los precios de la producción láctea continuaron descendiendo en 2016, alargando la crisis de este sector iniciada por la supresión de las cuotas lácteas en 2015.

El valor de los consumos intermedios, por su parte, experimentó una leve caída del 0,9 por 100, puesto que el uso más intensivo de los mismos, un 2,9 por 100 más que en 2015, fue compensado con una notable caída de sus precios, –3,7 por 100. De hecho, el valor de los piensos, que representan algo más de la mitad de los consumos intermedios del sector, se mantuvo casi estable, al conjugar el aumento en la cantidad demandada con una caída de los precios del 4,6 por 100. Asimismo, destacaron las caídas en el valor de los gastos en energía y lubricantes y en fertilizantes y enmiendas; en el primer caso a causa de la caída en el precio del petróleo y en el segundo por una menor intensidad en su uso. Este mejor comportamiento de los consumos intermedios parece responder, no obstante, a circunstancias coyunturales muy vinculadas a la evolución del precio de la energía, aspecto que resulta preocupante dado el giro que a finales de 2016 dio el precio del petróleo, ya que podría volver a tensionar los márgenes y la rentabilidad de las explotaciones ganaderas.

La rentabilidad de las explotaciones agrarias continúa siendo objeto de preocupación dada la volatilidad de los mercados de productos agrarios, agudizada por la continuación del veto ruso a las exportaciones europeas, así como por otros aspectos como la anulación del Acuerdo con Marruecos, la finalización de las cuotas lácteas, la práctica desaparición de los mecanismos públicos de gestión de mercados y el desequilibrio en la formación de la cadena de valor de los productos agrarios.

Además, en 2016, como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, se redujeron las ayudas a los seguros agrarios en 10 puntos porcentuales, lo que provocó un encarecimiento sustancial de los mismos, entre un 17 o un 35 por 100 según líneas de ayuda. El seguro agrario es un elemento fundamental para lograr el mantenimiento de las rentas en el sector, máxime cuando el entorno económico es tan volátil, dadas las incertidumbre geopolíticas, y cuando los efectos del cambio climático aumentan los riesgos; de ahí que resulte necesario establecer medidas que reduzcan el coste de las pólizas y contribuyan a la universalización de estos seguros.

Primer año de aplicación de la PAC

A pesar de que la nueva PAC lleva solamente dos años en vigor, a lo largo de 2016 comenzó a discutirse la conveniencia de volver a reformarla. Las dificultades burocráticas y administrativas en su aplicación resultaron evidentes tanto para los agricultores como para las distintas Administraciones. Durante 2016 persistieron los problemas sobre el proceso de asignación de derechos y sobre la aplicación del coeficiente de admisibilidad de pastos.

De hecho, ya se está barajando la necesidad de simplificación de la PAC con el objetivo de minimizar el impacto de las cargas administrativas sobre los agricultores, así como la conveniencia de modernizar y fomentar la aplicación de los desarrollos digitales a la producción, de modo que mejore la productividad del sector, atendiendo a su vez a los objetivos de desarrollo sostenible y a la necesidad de evitar la volatilidad de los precios.

Pese a que desde la Comisión Europea se ha descartado una revisión intermedia de la PAC, sí se han apuntado los principales objetivos que debería contemplar la nueva política; en concreto, conseguir una producción más sostenible, garantizar el relevo generacional y lograr una mayor adaptación al mercado.

Por último, cabe reseñar que en 2016 tuvo lugar la segunda Conferencia Europea de Desarrollo Rural, foro que se celebra cada veinte años[109], y cuyo objetivo es revisar los logros conseguidos y las dificultades a las que se ha enfrentado el desarrollo rural en los últimos dos decenios, y analizar los retos y las fortalezas que presentan las zonas rurales en el medio y largo plazo. En concreto, en los últimos veinte años en España no se ha conseguido ni revertir la tendencia al despoblamiento del medio rural, ni corregir el desequilibrio existente entre el medio rural y el urbano.

Declaración de Cork

El resultado final de la Conferencia ha sido la Declaración de Cork, «Una vida mejor en las zonas rurales», en la que se establecen diez prioridades en el campo del desarrollo rural que deberán guiar las políticas públicas en este ámbito (recuadro I-8).

RECUADRO I-8. DECLARACIÓN DE CORK, «UNA VIDA MEJOR EN LAS ZONAS RURALES»

Punto 1: promoción de la prosperidad rural

Reconocimiento a las potencialidades de las zonas rurales para ofrecer soluciones innovadoras, inclusivas y sostenibles para los retos sociales actuales y futuros. Un mecanismo de revisión rural debería garantizar que se refleje en las políticas y estrategias de la Unión Europea. Estas políticas también deberían dar valor a la identidad rural y mejorar la sostenibilidad, la inclusión social y el desarrollo local, así como la capacidad de adaptación de las explotaciones agrarias y comunidades rurales.

109. La primera Conferencia tuvo lugar en 1996. El resultado fue la Declaración de Cork «Un medio rural vivo» y supuso un cambio en la estructura de la PAC, convirtiendo al desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC.

RECUADRO I-8. DECLARACIÓN DE CORK, «UNA VIDA MEJOR EN LAS ZONAS RURALES» *(continuación)*

Punto 2: fortalecimiento de las cadenas de valor rural

Ofrecer enfoques integrados para el desarrollo, fortalecimiento de las cadenas de valor rurales y redes productivas locales. Reflejando nuevas oportunidades de negocio para la agricultura, la silvicultura y las empresas rurales relacionadas con las economías circulares, verdes y libres de combustibles fósiles. Teniendo en cuenta la calidad de los productos y la demanda de alimentos saludables y garantizando, entre otros aspectos, relaciones contractuales justas y transparentes dentro de la cadena de suministro.

Punto 3: inversión en viabilidad y vitalidad rural

El apoyo de la Unión para la inversión en las zonas rurales debe cumplir los objetivos comunes de la Unión Europea, en particular los relacionados con el empleo y el crecimiento verde e inclusivo. Deben facilitar las iniciativas autosostenibles que fomenten una agricultura competitiva y diversificada, así como la economía rural. Se debe prestar especial atención a superar la brecha digital y a desarrollar el potencial que ofrece la conectividad y la digitalización de las zonas rurales. Las políticas deben promover la calidad de vida rural, y satisfacer las aspiraciones de los jóvenes rurales para que puedan obtener empleo diverso y bien remunerado, así como facilitar la renovación generacional. Se deben hacer esfuerzos para ampliar el acceso, el alcance y los multiplicadores de financiación, proporcionando instrumentos financieros innovadores. El apoyo de la Unión debe reforzar los vínculos urbano-rurales y alinear el desarrollo sostenible de las zonas rurales y urbanas.

Punto 4: preservación del medio rural

Las políticas deben incentivar la entrega de bienes públicos ambientales, incluyendo la conservación del patrimonio natural y cultural de Europa. Estos están formados por una gran diversidad de hábitats de flora y fauna, paisaje y recursos del territorio que dependen en gran medida de los sistemas agrícolas y forestales. El valor intrínseco del medio rural ofrece beneficios para el desarrollo económico local, el ecoturismo, la vida sana, la identidad y las marcas de calidad de alimentos, así como la promoción del medio rural para el entretenimiento/ocio.

Punto 5: gestión de los recursos naturales

El aumento de la presión sobre los recursos naturales como consecuencia de la creciente demanda de alimentos, piensos, fibra y biomaterial debe ser satisfecha por respuestas políticas intersectoriales coordinadas. Estas deben garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales como el agua, el suelo y la biodiversidad, convirtiéndose en los propios medios de producción agrícola y forestal.

Punto 6: fomento de la acción por el clima

Dada la necesidad fundamental de mitigar el problema del cambio climático en las zonas rurales, así como las zonas urbanas, el apoyo debe estar dirigido a la implementación de estrategias efectivas de mitigación y adaptación. Aunque hay un amplio margen para la retención y almacenamiento de carbono en las zonas rurales, la acción debe ir más allá de las soluciones basadas en el carbono y debería promover una gestión correcta de los recursos agrícolas y la ganadería. Los agricultores y silvicultores deben

RECUADRO I-8. DECLARACIÓN DE CORK, «UNA VIDA MEJOR EN LAS ZONAS RURALES» *(continuación)*

ser alentados a proporcionar servicios climáticos y a participar en los esfuerzos de adaptación. El potencial de las zonas rurales para la producción de energía renovable sostenible, además de biomateriales, se desarrollará mediante las instituciones de inversión adecuadas. Se debe dar prioridad a un mayor desarrollo de la economía circular, así como del uso de biomateriales en cascada.

Punto 7: impulso al conocimiento y la innovación

Las comunidades rurales deben participar en la economía del conocimiento con el fin de aprovechar al máximo los avances en la investigación y el desarrollo. Las empresas rurales, incluidos los agricultores y silvicultores, de todo tipo y tamaño, deben tener acceso a la tecnología apropiada, lo último en conectividad, así como nuevas herramientas de gestión. Es esencial para el desarrollo de las habilidades necesarias fortalecer la innovación social, el aprendizaje, la educación, el asesoramiento y la formación profesional. Las necesidades y contribuciones de las zonas rurales deben reflejarse claramente en la agenda de investigación en la Unión Europea.

Punto 8: mejora de la gobernanza rural y enfoque LEADER

La arquitectura de la PAC debe basarse en un marco estratégico y de programación común que proporcione orientación a todas las intervenciones, para lograr unos objetivos económicos, sociales y medioambientales definidos, todo ello tomando como referencia el éxito de LEADER y de la Asociación Europea de Innovación para la Agricultura. Debería reflejar además las necesidades y aspiraciones de los territorios en cuestión y respetar el principio de asociación. El acceso, el alcance y los multiplicadores de la financiación deben ser mejorados a través del desarrollo prolongado y del uso de instrumentos financieros. La política rural y agrícola debe interactuar en un contexto más amplio de las estrategias nacionales y regionales, y trabajar en complementariedad y coherencia con otras políticas.

Punto 9: avance en la aplicación de políticas y simplificación de los procesos

Resulta esencial agilizar el marco regulador de la política agrícola común y la aplicación de medidas. Deben desarrollarse las herramientas y los procedimientos administrativos inteligentes/digitales con el fin de reducir la carga administrativa de los beneficiarios y las administraciones nacionales y regionales. Es importante la proporcionalidad en los requisitos y sanciones. Se debe dar alta prioridad a la introducción del e-Gobierno o Gobernanza digital/telemática en la gestión de los programas de apoyo y a una amplia aplicación de opciones de costes simplificados. Es necesario reforzar la subsidiariedad y proporcionalidad dentro de la gestión compartida de los fondos y los sistemas de control subyacentes.

Punto 10: mejora de la eficacia y rendición de cuentas

Las políticas y el apoyo público a la agricultura y a las zonas rurales deben estar sujetos a un sistema de monitoreo y evaluación creíble, que permitan informar a los ciudadanos y a los contribuyentes. Esto debería cubrir los beneficios de las acciones, la eficiencia del gasto y evaluar la ejecución respecto a los objetivos de política. Los actores implicados deben tener un papel más importante en la evaluación de la ejecución a través de los ejemplos de buenas prácticas y de su opinión sobre las actuaciones realizadas.

Fuente: Comisión Europea.

Pesca

La renta de la producción pesquera en valores corrientes para 2015[110] ascendió a 840,6 millones de euros, lo que supuso una caída del 11,2 por 100 respecto al ejercicio anterior. Este deterioro respondió tanto al descenso de la producción como al aumento de los consumos intermedios. Pese al retroceso del gasto en combustibles y lubricantes, –13,6 por 100, los avances en las partidas de repuestos, reparación y mantenimiento, otros servicios y la de gasto portuario explicaron el avance de los costes de producción. La caída de la producción se explicó fundamentalmente por el retroceso de la pesca en aguas internacionales, un –4,3 por 100, que representa casi las dos terceras partes de la producción española.

En 2016 el saldo de la balanza comercial de productos pesqueros[111] empeoró un 16,3 por 100 como resultado del fuerte aumento de las importaciones y a pesar del avance de las exportaciones. Esto hizo que la tasa de cobertura alcanzara el 49,3 por 100 en 2016, casi un punto y medio menos que en el ejercicio anterior.

La mayor parte del empeoramiento de los resultados responde al deterioro del comercio de moluscos, con una caída de las exportaciones y un fuerte aumento de las importaciones. No obstante, el hecho más significativo en el comercio de productos pesqueros fue que en 2016 España perdió la posición de exportadora neta de pescado congelado que mantenía desde 2008, de modo que su tasa de cobertura se situó en 96,8 por 100, 11 puntos menos que en 2015, mientras que la de pescado fresco se situó en 43,6 por 100.

Por otra parte, en diciembre de 2016[112] se aprobaron los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2017, tras acordar que el objetivo del rendimiento máximo sostenible debía alcanzarse en 2017, cuando fuera posible y, a más tardar, en 2020 en función de las circunstancias socioeconómicas. No obstante, las asignaciones obtenidas por España fueron muy diferentes por pesquerías, afectando de manera desigual tanto a las distintas artes de pesca como a la flota artesanal y de bajura o a la de altura. Destacaron los recortes en gallo y jurel (solo en el *stock* oeste), ambas especies esenciales para la rentabilidad de la flota de Gran Sol, en el primer caso, y del cerco, en el segundo. Por el contrario, mejoraron los TAC de la merluza en las aguas comunitarias del norte (principalmente Gran Sol), llegando a un máximo histórico de posibilidades de pesca de esta especie para la flota española en esta zona.

110. MAGRAMA, *Encuesta Económica de la Pesca*. Las estadísticas relativas a la producción del sector pesquero son publicadas con retraso, de modo que esta Memoria recoge los resultados de un ejercicio anterior al de referencia.
111. Los datos de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad, *Datacomex* no permiten distinguir qué parte del comercio de productos pesqueros corresponde exclusivamente a pesca extractiva y qué parte corresponde a acuicultura. La rúbrica analizada es la 03. Pescados, moluscos y crustáceos. Por especies, el saldo comercial del comercio de crustáceos responde del 33,0 por 100 del saldo negativo total, seguido de los moluscos (27,9 por 100) y el pescado fresco (21,4 por 100).
112. Consejo de Ministros de Pesca de la Unión Europea, 12 y 13 de diciembre de 2016.

También aumentaron los TAC de rape y los de boquerón y se mantuvieron las de anchoa.

Respecto a la Política Pesquera Común (PPC), en 2016, aunque con retraso, se puso por fin en marcha el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), instrumento financiero de la PPC. Este fondo debe dar apoyo a las políticas marítimas y pesqueras de la Unión Europea hasta 2020 para fomentar el crecimiento, el empleo y la protección del medio ambiente.

Retos procedentes del ámbito comunitario

Por otra parte, la aplicación efectiva de la prohibición de descartes contenida en el nuevo diseño de la PPC, que se implementará de forma general a finales de 2018, generó a lo largo del ejercicio una elevada incertidumbre para la actividad, principalmente para las flotas de arrastre demersal. De hecho, esta prohibición, es decir, la obligación de desembarcar todas las capturas de especies sometidas a TAC, que entrará en vigor en 2019, afectará a determinadas artes de pesca, poniendo en peligro su propia sostenibilidad. A lo largo de 2016 (y previsiblemente durante 2017) se sucedieron los debates sobre la puesta en marcha de esta normativa y sobre su control, apuntando a la necesidad de una interpretación y aplicación flexible de la misma.

A finales de 2016 se aprobó el Reglamento 2016/2336 sobre aguas profundas, que prohíbe directamente a las actividades de pesca de arrastre de fondo más allá de los 800 metros.

Por último, desde el anuncio de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el sector pesquero comenzó a analizar las posibles consecuencias sobre la actividad, el empleo y las flotas, puesto que aproximadamente un tercio de las capturas comunitarias proceden de aguas británicas. Para el sector pesquero español, sobre todo para la flota de Gran Sol, parte de la de litoral y la que pesca con licencias de Malvinas, el acceso a las aguas de Reino Unido resulta fundamental.

Acuicultura

Tras el fuerte avance del ejercicio anterior, en 2015, último ejercicio del que se disponen datos, la producción acuícola en España a precios básicos ascendió a 597.235 miles de euros[113], lo que supuso un descenso del 1,0 por 100, del que enteramente respondió el retroceso en la producción de la acuicultura continental. De hecho, el 88,1 por 100 de esa producción correspondió a la acuicultura marina, que creció un 0,8 por 100 en 2015, mientras que el resto se debió a la producción de la acuicultura continental.

La menor producción junto al crecimiento de los consumos intermedios, por una utilización más intensiva de alimentos y piensos, provocó una caída en el VAB de la

113. Últimos datos disponibles de la *Encuesta Económica de la Acuicultura* elaborada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

actividad del 6,4 por 100. No obstante, el empleo aumentó un 14,6 por 100, hasta las 6.813 UTAs, de modo que el VAB por UTA alcanzaría los 30.861,5 euros en 2015, un 18,3 por 100 menos que el ejercicio anterior.

La elevada competencia proveniente de países terceros, basada principalmente en precios[114], ha subrayado la necesidad de que la producción española compita en calidad e imagen. Al respecto, destacó la aprobación a finales de 2016 de la norma Aenor UNE 173300 sobre el bienestar animal en acuicultura, concretamente en lo relativo al proceso de sacrificio de peces. El objetivo de la norma es establecer un protocolo de sacrificio que, atendiendo al bienestar de los animales, considere a su vez la seguridad de los trabajadores, las condiciones físicas de las operaciones y la calidad del producto final.

El sector acuícola también se vio afectado por el retraso de la puesta en marcha del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), que recoge una apuesta por fomentar la acuicultura comunitaria. No fue hasta la segunda mitad de año cuando comenzaron a publicarse las primeras ayudas, en concreto las de nivel autonómico. A finales de ejercicio todavía estaban pendientes las convocatorias para la financiación de los Planes de Producción y Comercialización de las Organizaciones de Productores Pesqueros, que son esenciales para la promoción, la innovación y la sanidad de las especies de la acuicultura.

Por último, en cuanto a la consecución de los objetivos del Plan Estratégico de la Acuicultura Española 2014-2020, aunque se han producido avances[115], el principal reto continúa siendo lograr la simplificación, optimización y agilización de los trámites administrativos públicos. Para avanzar en este ámbito resulta esencial un mejor y mayor conocimiento del sector por parte de la administración tanto central como autonómica, en concreto, por parte de las Consejerías de medio ambiente. Una mayor implicación y coordinación entre las administraciones contribuiría a impulsar el crecimiento sostenible del sector, a mejorar su competitividad y a crear empleo.

3.3.2. Industria

El VAB del sector industrial creció un 2,4 por 100 de media para 2016, 3,1 puntos menos que el avance registrado en 2015. La aminoración en el ritmo de crecimiento respondió fundamentalmente al menor empuje de la industria manufacturera, que avanzó de media un 3,1 por 100 frente al crecimiento del 7,0 por 100 de 2015 y que se fue poniendo de manifiesto a lo largo de los trimestres.

114. En ocasiones, la competitividad de los productos de la acuicultura de países terceros proviene de la existencia de subsidios directos a la producción en esas economías. En 2016 el Gobierno de Turquía retiró el subsidio que otorgaba a la producción de dorada y lubina ante la posibilidad anunciada por la Comisión Europea de imponer un arancel específico sobre esta producción.

115. Los mayores avances durante 2016, algunos de los cuales se desarrollarán en 2017, fueron el Visor SIG para visualizar información geográfica sobre acuicultura en Internet, la Guía de Gestión Sanitaria en acuicultura y el Plan Nacional de Comunicación sobre acuicultura.

Por su parte, la ocupación industrial en su conjunto avanzó a un ritmo medio anual del 1,9 por 100, tres décimas más que en 2015. El crecimiento en el empleo fue ganando ímpetu a lo largo de los trimestres, de modo que en el cuarto trimestre se contabilizaban más de 2,2 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo en el sector industrial.

El Índice de Producción Industrial (IPI) aminoró su ritmo de crecimiento en 2016, de modo que registró un aumento del 1,6 por 100, 1,7 puntos por debajo del crecimiento del año anterior. Tras crecer a un ritmo del 4,5 por 100 en el segundo trimestre, el resultado del conjunto del año respondió a una ralentización en el ritmo de crecimiento en la segunda mitad del ejercicio en un contexto de creciente incertidumbre política en los ámbitos nacional e internacional (cuadro I-12).

La industria creció, aunque a un ritmo más suave

Atendiendo al destino económico de los bienes, salvo en el caso de la producción de bienes de consumo, la moderación en el ritmo de avance de la producción industrial fue generalizada. Destaca el cambio de tendencia de la producción de bienes de equipo, que si bien logró terminar el año con un crecimiento medio anual del 3,0 por 100, reveló caídas en el IPI en la segunda mitad del año, rompiendo la tendencia al alza iniciada a finales de 2014. En contraste, la producción de energía aumentaría en la segunda mitad de 2016, aunque no lo suficiente como para cerrar el año con una tasa media positiva.

En línea con el empuje de la demanda, la producción de los bienes de consumo, que representan algo más de un cuarto del índice general, avanzó un 1,6 por 100 de media para 2016. No obstante, en el cuarto trimestre registró una caída a causa del descenso en la producción de los bienes de consumo no duradero, su principal componente.

CUADRO I-12. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2014-2016

(Tasa de variación interanual trimestral e interanual de diciembre)

	2014				2015				2016				
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	Dic.
Índice general	3,5	0,4	1,0	1,4	1,3	3,7	5,0	3,0	1,4	4,5	0,4	0,1	–1,6
Bienes de equipo	6,9	–0,3	–1,4	1,2	2,3	6,5	11,9	8,8	6,4	9,3	–0,6	–2,9	–5,5
Bienes intermedios	4,3	0,9	3,7	3,9	2,3	5,2	4,4	4,0	2,1	3,8	0,8	1,2	1,9
Energía	–2,1	0,7	–1,8	–2,8	1,8	2,6	2,1	–4,1	–5,6	–1,7	0,7	3,9	0,6
Bienes de consumo	4,3	0,2	1,9	1,6	–0,8	0,7	3,0	2,2	1,6	5,6	0,3	–0,9	–3,4
Bienes de consumo duraderos	–0,9	–4,0	–5,1	3,5	2,8	3,2	5,8	0,6	–3,1	4,5	–0,4	2,0	1,7
Bienes de consumo no duraderos	4,7	0,6	2,5	1,5	–1,1	0,4	2,8	2,3	2,0	5,7	0,4	–1,2	–3,8

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial.*

En 2016, el IPI de industria manufacturera creció un 2,5 por 100, ritmo más moderado que el registrado en 2015, pero que consolida la recuperación iniciada en 2014 (cuadro I-13). Solo dos ramas, la de alimentación y la de vehículos de motor, respondieron de un tercio del avance de las manufacturas en 2016.

La producción en confección, vehículos de motor, muebles, textil y productos farmacéuticos registraron avances superiores al 5 por 100. En el otro extremo, cinco ramas redujeron su producción en 2016: tabaco, cuero y calzado, edición, informática, electrónica y óptica y material eléctrico. Todas estas actividades truncaron sus procesos de recuperación, salvo la producción de tabaco, que ya venía cayendo desde 2013 y que en 2016 lo hizo un 23,6 por 100, deterioro que no había vuelto a registrar ninguna rama de actividad desde los primeros años de la crisis (en concreto en 2008 y 2009).

CUADRO I-13. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD 2008-2016
(Tasa de variación media interanual, datos corregidos de calendario)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Peso %
Industrias extractivas	–14,1	–23,9	4,2	–18,2	–23,8	–14,1	–0,7	–8,0	–10,4	1,2
Industria manufacturera	–8,3	–16,6	0,5	–1,1	–7,8	–1,3	2,0	4,1	2,5	81,9
Alimentación	–1,2	–0,4	1,9	0,7	–3,1	–0,9	3,7	1,0	2,3	12,1
Bebidas	0,4	–4,5	–6,0	–1,6	–0,8	–2,9	3,9	–0,1	0,7	3,5
Tabaco	–2,9	–11,1	–5,1	3,0	0,4	–3,1	–4,5	–15,5	–23,6	0,3
Textil	–17,7	–20,3	6,9	–4,8	–5,3	1,1	2,2	5,2	5,5	1,1
Confección	–8,9	–19,4	–10,1	–7,3	–7,3	3,8	–6,5	–6,7	11,2	1,3
Cuero y calzado	–7,8	–20,0	2,0	3,5	–8,6	–3,0	2,5	0,4	–4,3	0,8
Madera	–22,1	–24,5	–7,1	–5,2	–16,9	–3,5	4,2	5,8	3,3	1,5
Papel	–2,0	–8,8	4,9	0,3	–0,5	–1,2	–0,3	3,2	1,4	2,7
Edición	–11,1	–12,5	0,6	–7,8	–10,3	–10,3	–1,6	2,2	–3,0	2,3
Coquerías y refino de petróleo	3,5	–10,0	0,8	–0,7	5,5	0,1	1,3	6,5	2,7	1,7
Química	–5,6	–1,5	4,6	1,5	–7,3	–1,0	4,6	4,1	1,8	6,0
Productos farmacéuticos	7,2	0,4	9,3	1,0	–0,6	3,1	–2,1	4,0	5,3	3,3
Caucho y plásticos	–11,0	–16,6	7,9	–0,8	–9,1	1,5	4,4	6,2	3,6	4,2
Otros minerales no metálicos	–21,5	–28,6	–5,3	–8,9	–17,2	–7,1	1,9	4,6	2,2	5,2
Metalurgia	–6,9	–24,1	11,4	1,3	–7,7	–1,4	3,9	0,0	2,5	3,8
Productos metálicos	–10,3	–22,4	–6,5	–1,6	–15,6	–1,4	–1,6	6,2	1,2	8,8
Informática, electrónica y óptica	2,8	–26,3	2,9	–10,8	–18,8	–6,5	14,1	8,9	–3,0	1,4
Material eléctrico	–6,6	–26,7	–3,0	–2,3	–9,9	–5,4	2,7	3,5	–1,7	3,2
Maquinaria y equipo	–9,1	–26,4	–4,4	8,5	–0,5	1,4	–4,8	2,1	3,1	4,2
Vehículos de motor	–15,2	–27,6	11,8	5,5	–11,6	6,5	8,0	13,6	6,4	6,5
Otro material de transporte	5,1	–11,8	–11,6	–10,3	–3,1	–8,8	–0,8	–3,3	4,8	1,9
Muebles	–20,4	–29,8	–8,9	–8,8	–16,0	–14,0	–2,2	5,8	5,5	2,7
Otras industrias manufactureras	–8,1	–16,1	5,4	–3,9	–1,6	6,6	4,8	5,3	2,5	1,1
Reparación e instalación maquinaria	8,5	–16,7	–19,2	–5,0	–13,2	–3,8	–1,6	8,8	2,3	2,3
Suministro energético	0,7	–7,2	2,9	–3,6	–0,3	–3,6	–2,4	0,2	–2,6	14,4

Fuente: INE, *Índice de Producción Industrial.*

Una quinta parte del avance de las manufacturas correspondió al crecimiento de la rama de producción de vehículos de motor que avanzó un 6,4 por 100, enlazando cuatro años consecutivos de crecimiento. El aumento de la producción del sector de automoción respondió, por un lado, al empuje de la demanda interna, estimulada hasta el primer semestre del año por el Plan PIVE, y, por otro lado, a la fuerte actividad turística que propició que las empresas de alquiler de automóviles renovaran y ampliaran las flotas. De este modo, según datos de la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), las matriculaciones de automóviles crecieron por cuarto año consecutivo y registraron un avance medio anual del 10,9 por 100; sin embargo, supone una ralentización de más de diez puntos frente al ritmo de crecimiento de 2015, explicada en gran parte por la finalización del Plan PIVE 8. También las matriculaciones de vehículos de carga y de autobuses aminoraron sus ritmos de avance, registrando crecimientos medios anuales del 11,4 por 100 y del 26,9 por 100, respectivamente.

Por su parte, destaca, asimismo, el aumento de la producción de la rama de Confección tras años de caídas continuadas[116]. Con una tasa de crecimiento media del 11,2 por 100 para el conjunto del año, la mayor del conjunto de las ramas industriales, la Confección se suma al cambio de tendencia estructural que ya viene revelando la producción textil española desde 2013 y, aunque son ramas diferentes, podría indicar la existencia de sinergias positivas entre ambas.

Por otra parte, el Índice de Cifra de Negocios de la industria registró un aumento medio del 0,7 por 100, 1 punto por debajo del avance de 2015. Esta moderación respondería a los menores avances en las ventas bienes de consumo duradero y bienes de equipo, y por la caída de las de bienes intermedios y de bienes energéticos.

Se avanzó en la reducción del exceso de capacidad acumulado durante los años de crisis. De acuerdo con la *Encuesta de Coyuntura Industrial* del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la utilización de la capacidad productiva por parte de la industria española alcanzó el 78,6 por 100, mejorando su convergencia hacia la utilización media de la capacidad productiva en la zona euro que se situó en el 81,6 por 100.

Según esta misma encuesta, el Indicador de Clima Industrial, que representa el mayor o menor optimismo de los empresarios del sector respecto a la situación actual de su actividad y sus perspectivas de evolución futura empeoró, situándose en el –2,3 por 100 frente al –0,9 por 100 de 2015[117]. Un mayor pesimismo sobre la producción de bienes intermedios y algo menos sobre la producción de bienes de consumo explicarían ese empeoramiento.

116. Excepto en 2013.
117. Este indicador llegó a situarse en –29,4 en 2009, su peor registro desde el inicio de la crisis.

Declaración por la Industria

El 28 de noviembre los principales agentes económicos y sociales del sector industrial firmaron la Declaración por la Industria, por la que se insta, tanto al Gobierno como a otras autoridades o instituciones con competencias en el ámbito económico o social, a asumir un Pacto de Estado por la Industria que permita desarrollar medidas y políticas que configuren una política industrial sostenida en el tiempo y contribuyan a alcanzar el objetivo marcado por la Unión Europea de incrementar, al menos hasta el 20 por 100, el peso de la industria en el conjunto del PIB español para el año 2020.

El fortalecimiento de la industria constituye una necesidad estratégica y una condición indispensable para lograr un crecimiento económico sostenido generador de empleo en España, máxime teniendo en cuenta su potencial exportador, sus mayores niveles de productividad y de valor añadido, sus efectos dinamizadores sobre el conjunto del tejido empresarial y sus mayores niveles de inversión en I+D+i.

La Declaración identifica nueve políticas necesarias para impulsar la competitividad industrial: energética; I+D+I y desarrollo tecnológico digital; Formación y empleo; Regulación inteligente; Ordenación y control de medidas de carácter fiscal; Inversión, internacionalización y comercio exterior; Financiación y potenciación del tejido industrial y sostenibilidad industrial (recuadro I-9). Además, los agentes económicos y sociales solicitan el impulso de la Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial[118] y la implantación de observatorios o foros de interlocución tripartitos y permanentes para analizar las fortalezas y debilidades de cada rama de actividad, impulsando medidas para mejorar su competitividad.

RECUADRO I-9. POLÍTICAS NECESARIAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL

1. Una política energética estable que garantice el suministro energético a un precio competitivo, atienda a la necesaria reestructuración de la industria y la economía, que prime I+D+i de nuevas tecnologías sostenibles, que impulse la independencia energética española con el desarrollo de energías renovables, la cogeneración y los recursos autóctonos y que preserve los sistemas de gestión de la demanda.
2. Una política de infraestructuras logísticas y de transporte que permita mejorar la eficiencia, competitividad y sostenibilidad de los diferentes modos de transporte de mercancías y de las infraestructuras intermodales, así como acelerar el acceso de las empresas radicadas en España a los mercados internacionales.

118. Véase Memoria CES 2014.

RECUADRO I-9. POLÍTICAS NECESARIAS PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL
(continuación)

3. Una política de I+D+i y desarrollo tecnológico y digital que facilite y apueste por la actividad innovadora de las empresas y permita atraer y desarrollar en España centros públicos, privados y mixtos avanzados y especializados en aquellas áreas transversales y esenciales para dotar de base tecnológica a la industria. Es asimismo imprescindible incrementar la inversión pública y privada en I+D+i que aumente la generación de producciones de mayor valor añadido.
4. Una política de formación y empleo que garantice el desarrollo del talento y de la capacitación de los trabajadores a lo largo de la vida laboral, considerando que constituyen el principal y más valioso activo de la empresa en la sociedad.
5. Una política de regulación inteligente que, además de proteger los principios de unidad de mercado a escala nacional y europea, evite la inseguridad jurídica que genera la sobrerregulación existente en el ámbito industrial, y mejore la eficacia y eficiencia de las normas en vigor y futuras mediante la realización de evaluaciones de impacto rigurosas.
6. Ordenación y control de medidas de carácter fiscal, especialmente las de carácter medioambiental que puedan provocar la ruptura de la unidad del mercado, distorsionar la libre competencia y mermar la competitividad de nuestro tejido industrial.
7. Una política de inversión, internacionalización y comercio exterior que asuma los objetivos de atracción de inversiones productivas industriales en nuestro territorio y facilite la penetración de la producción española en mercados exteriores. España debe mantener en el ámbito europeo la necesidad de reforzar los instrumentos de defensa comercial, de forma que se garantice, por una parte, el acceso a los mercados exteriores y, por otra, evite la competencia de importaciones desleales. España instará a la Unión Europea para que en los nuevos acuerdos comerciales se incluyan los criterios éticos, de defensa de los derechos humanos, de los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, y del compromiso con la lucha contra el cambio climático en el alcance de los mismos.
8. Facilitar la financiación y potenciación del tejido industrial; es necesario incrementar la dotación y articular más eficazmente los instrumentos nacionales y comunitarios de apoyo a la inversión en proyectos innovadores generadores de empleo, así como orientarlos fundamentalmente a la pyme.
9. Impulsar la sostenibilidad industrial y su contribución continua al desarrollo de procesos, productos y bienes cada vez más sostenibles y comprometidos con la seguridad y la protección del medio ambiente de forma general y, particularmente, con las estrategias de mejora de la eficiencia energética, de la lucha contra el cambio climático y de la economía circular. Asimismo, y con objeto de promover la sostenibilidad de modo global, debe salvaguardarse simultáneamente la competitividad de las empresas industriales radicadas en nuestro país para evitar su relocalización en lugares donde la producción se realiza con estándares de seguridad y protección medioambiental sensiblemente inferiores a los europeos.

Fuente: *Declaración por la Industria,* firmada por los principales agentes económicos y sociales del sector industrial el 28 de noviembre de 2016.

3.3.3. Energía

El IPI de productos energéticos cayó en el conjunto del año un 2,6 por 100, tras la ligera recuperación registrada en 2015. No obstante, en términos trimestrales, la producción comenzó el ejercicio con caídas significativas, pero en el cuarto trimestre avanzó un 4,2 por 100, en línea con los cambios en los mercados internacionales de la energía, particularmente del petróleo.

Consumo y generación de electricidad

En 2016 se consolidaría el avance del consumo de electricidad iniciado el ejercicio anterior, tras cuatro años de caídas consecutivas, con un crecimiento del 0,8 por 100 hasta alcanzar los 265.317 GWh, avance coherente con el ritmo de crecimiento de la actividad económica.

La energía generada por el sistema eléctrico español (262.850 GWh) cubrió el 99,1 por 100 de la demanda de electricidad en España. La energía nuclear continuó liderando la generación de electricidad en España —con un 21,1 por 100—, seguida de cerca por la energía eólica, que generó un 18,6 por 100 del total. Junto al avance de la energía eólica, que llegó a ser el mayor contribuyente a la generación de electricidad en el primer trimestre del año, destacó el aumento de la hidráulica, un 25,1 por 100. De hecho, en el sistema peninsular el 40 por 100 de la generación eléctrica fue cubierta con renovables.

En el otro extremo, la generación de electricidad de las centrales de carbón se redujo un 29,8 por 100, respondiendo de un 14,1 por 100 de la generación total cuando un año antes cubría un 20,5 por 100. El menor peso del carbón respondió al cierre de varias centrales de carbón, provocando un descenso del parque generador de energía eléctrica en España en 2016, tras años de crecimiento continuado.

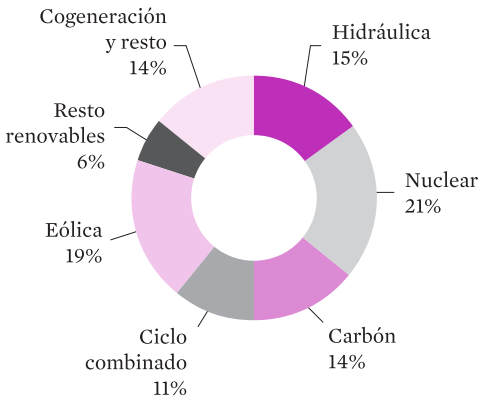
El desequilibrio entre el consumo de electricidad y la generación provocó que, por primera vez desde 2003, el saldo de los intercambios internacionales fue importador (gráfico I-9 b), 7.313 GWh. Este empeoramiento del saldo de los intercambios internacionales fue resultado de un aumento considerable de las importaciones de electricidad procedentes de Portugal, país con el que hasta ahora se mantenía un saldo exportador neto. Además, el país luso superaría a Francia como proveedor neto de electricidad para España.

En los primeros meses de 2017 los precios de la electricidad en el mercado diario alcanzaron unos niveles muy elevados. La explicación coyuntural de ese repunte puntual de los precios, la alta volatilidad que potencialmente tienen los precios de la electricidad y su impacto directo en la factura eléctrica invitarían de nuevo a reflexionar sobre el mercado de la electricidad y la necesidad de reformarlo.

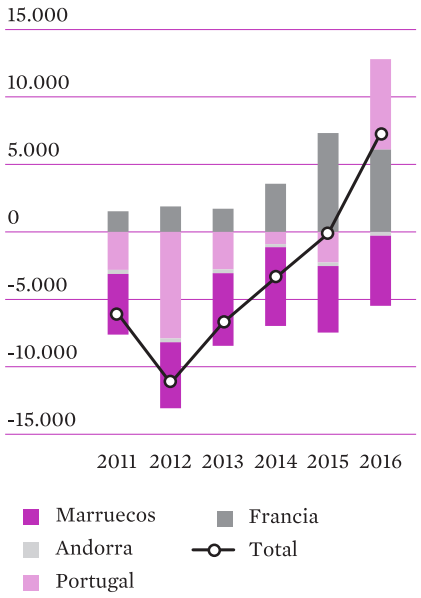
De hecho, cabe recordar que solo un 37 por 100 de la factura eléctrica responde al consumo de electricidad (recuadro I- 10), pero esta parte de la factura es muy volátil e impredecible, aspectos incompatibles con el carácter de la electricidad como bien de primera necesidad, y con los efectos consiguientes sobre los consumidores

GRÁFICO I-9. BALANCE ELÉCTRICO 2016

a) Estructura de la generación eléctrica en 2016



b) Saldo de los intercambios internacionales



Fuente: Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico. Avance del Informe 2016*.

y usuarios, especialmente sobre los consumidores vulnerables. De hecho, estos últimos fueron objeto de uno de los escasos cambios normativos que produjeron durante 2016 como fue la aprobación del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica y que en última instancia obliga a las comercializadoras de energía eléctrica a financiar este bono y a cofinanciar las medidas de lucha contra la pobreza energética[119]. Por otra parte, debería analizarse la extensión de una medida de este tipo al suministro de gas.

RECUADRO I-10. DETERMINANTES DE LA FACTURA ELÉCTRICA

Impuestos y peajes

Más del 60 por 100 de lo que paga el consumidor final por el recibo de la luz corresponde a impuestos y peajes (costes regulados). Los impuestos —en torno al 23 por 100 del total— se reparten entre el IVA y un impuesto especial sobre la electricidad.

119. Este Real Decreto es tratado con más detalle en el capítulo III de esta Memoria.

RECUADRO I-10. DETERMINANTES DE LA FACTURA ELÉCTRICA *(continuación)*

Los peajes, por su parte, ascienden al 40 por 100 de la factura y representan la parte regulada del sector energético. Estos cubren conceptos como la subvención a energías renovables, las actividades de distribución y transporte de energía, o la amortización del déficit de tarifa[120]. Una de las alternativas que se han barajado para eliminar los peajes de la factura eléctrica ha sido el traslado de las partidas no relacionadas con el suministro de electricidad a los PGE. Sin embargo, los compromisos de cumplimiento del objetivo de déficit con la Unión Europea desestima esta posibilidad.

El consumo energético

El consumo de energía tan solo representa en torno al 37 por 100 de la factura de la luz. Esta es la parte variable de la factura. Su precio se fija mediante un sistema de subasta en los mercados diario e intradiario de la electricidad, operados por el OMIE (Operador del Mercado Ibérico de Energía-Polo Español).

El precio de la electricidad

Hasta 2013, el precio base del consumo eléctrico se fijaba para todo un trimestre con medio año de antelación, sistema que proporcionaba una mayor estabilidad en precios. Con el objetivo de reducir los precios del MWh, a partir de abril de 2014 el precio de la electricidad pasó a negociarse día a día. En el mercado diario participan las empresas generadoras de energía, las comercializadoras y las representantes de estas empresas. En este mercado se negocia el precio de la energía para cada una de las 24 franjas horarias del día siguiente.

Las empresas productoras de electricidad anuncian ofertas de venta; esto es, las unidades de oferta (cantidades) que pueden proveer para cada franja horaria y el precio mínimo a cobrar por el MWh. Las comercializadoras, por su parte, anuncian propuestas de compra; esto es, las cantidades que necesitan proveer a sus consumidores y el precio que están dispuestas a pagar. El OMIE ordena las ofertas de venta de menor a mayor precio y las propuestas de compra de mayor a menor precio. Posteriormente se casan oferta y demanda, de forma que se empezará por las ofertas de venta más baratas, seleccionándose tan solo aquellas que sean suficientes para cubrir las necesidades de energía para cada franja horaria. Esto supone un incentivo a que las empresas ofrezcan precios cercanos a su coste marginal.

En consecuencia, el mecanismo de fijación de precios empleado es del tipo marginalista, lo que significa que el precio para cada franja horaria lo fija la última unidad de oferta que casa con la demanda, lo que determina que el precio del MWh se dispare en días concretos. Las razones que pueden explicar esos aumentos de precios son: la meteorología, puesto que determina la participación de las centrales hidráulicas o eólicas que se encuentra entre las más baratas, la concentración del mercado o la variación de la demanda externa de electricidad.

Fuente: elaboración propia.

120. El déficit de tarifa hace referencia a la diferencia entre los ingresos que las empresas eléctricas perciben por los pagos de los consumidores y los costes que la normativa reconoce a estas empresas por suministrar la electricidad. Pese a que los últimos ejercicios se han cerrado con superávit de tarifa, a finales de 2016, la deuda pendiente del déficit acumulado ascendía a unos 23.000 millones de euros, coste que se traslada a los consumidores finales a través del recibo de la luz.

Retos para el mercado de la electricidad

Las tensiones acontecidas en el mercado de la electricidad subrayan la necesidad de analizar este mercado y adoptar las medidas adecuadas sin comprometer la sostenibilidad financiera del mismo. La volatilidad de los precios afecta sin duda a la actividad económica y, en particular, a los consumidores, pero además dificulta las inversiones del sector, tanto en renovables como en el resto, puesto que no permite hacer una valoración adecuada de los flujos de caja futuros y, por consiguiente, de su rentabilidad.

Cualquier análisis o propuesta sobre este mercado se debe enmarcar, además, en una estrategia más general de sostenibilidad climática y energética, en línea con lo propuesto por la Comisión en noviembre de 2016 en su paquete de propuestas reglamentarias y medidas para modernizar la economía e impulsar las inversiones en los sectores relacionados con la energía limpia[121].

Muchos aspectos de esta estrategia comunitaria involucran a la energía eléctrica[122], que deberá asumir el reto manteniendo un suministro seguro, sostenible, asequible y competitivo. Se trata de lograr un mix energético equilibrado que conjugue la generación renovable, esencial para reducir las emisiones, con el resto de tecnologías de generación, que suelen ofrecer seguridad en el suministro y que, entre otras medidas, contemplase el fomento del autoconsumo de energías renovables. En el caso español, además, resulta esencial fomentar algunas interconexiones eléctricas e impulsar el proceso de digitalización del mercado.

En cuanto al consumo de hidrocarburos, este continuó la senda alcista iniciada desde el segundo trimestre de 2015[123] como reflejo de una mayor actividad productiva y la caída del precio del petróleo durante la mayor parte del año. El consumo de productos petrolíferos, que representa alrededor de la mitad del consumo de energía final en España, creció en media anual un 1,8 por 100, aunque su avance se fue moderando a medida que avanzaba el ejercicio. El consumo de los principales productos petrolíferos aumentó en 2016[124], destacando el consumo de gases licuados del petróleo GLP (8,2 por 100), por su ritmo de avance, y el crecimiento del consumo de gasóleos (1,6 por 100), por su contribución al consumo global, un 53,1 por 100.

Consumo de hidrocarburos

A lo largo de 2016 los precios medios de venta al público de la gasolina 95 IO y del gasóleo de automoción iniciaron un suave ascenso. En comparación con los precios

121. Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos,* COM (2016) 860 final.
122. La Comisión se refiere específicamente a la energías renovables, la eficiencia energética, el diseño del mercado eléctrico o la seguridad de suministro de electricidad.
123. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2016.
124. Solamente descendió el consumo de la partida residual «Otros productos» que está compuesta por lubricantes, productos asfálticos, coque y otros, y que representa menos de una décima parte del consumo de productos petrolíferos en España.

de ambos combustibles en los principales países comunitarios, los españoles continúan siendo los más bajos gracias, sobre todo, al menor peso total de los impuestos especiales sobre dichos combustibles; no obstante, el diferencial con la Unión Europea en los precios de venta al público se redujo frente al de 2015 por los mayores precios antes de impuestos (cuadro I-14). En efecto, el precio antes de impuestos de ambos tipos de hidrocarburos que se pagó en España en 2016 superó al de la Unión Europea, situación que no se daba desde 2012.

Finalmente, el consumo de gas natural aumentó por segundo año consecutivo. El avance del 2,1 por 100, hasta los 320.700 GWh, fue consecuencia del aumento del 3,1 por 100 del consumo convencional (que representa más de tres cuartas partes del consumo de gas natural) y, en menor medida, del crecimiento del consumo directo, un 5,2 por 100. Ambos tipos de consumo compensaron el descenso del 2,6 por 100 del consumo para generación eléctrica, que representa una quinta parte del consumo de gas natural en España.

3.3.4. Construcción

En 2016 el sector de la construcción afianzó la recuperación iniciada a finales de 2014. Su VAB creció un 2,5 por 100 de media anual, frente al 0,2 de 2015 y la caída del 1,2 de 2014. Esta recuperación se fue consolidando a lo largo de los trimestres, de modo que empezó el ejercicio con un avance interanual del 2,1 por 100 en el primer trimestre y llegó al cuarto trimestre con un crecimiento del 3,0 por 100.

El crecimiento de la producción estuvo acompañado de un aumento en el empleo del 2,2 por 100, medido a través de los puestos de trabajo equivalente a tiempo completo. De este modo, el sector lograría alcanzar el millón de empleos en 2016, cifra que no se registraba desde 2012 pero que, en cualquier caso, se sitúa todavía casi 1,5 millones por debajo del nivel alcanzado en 2008.

CUADRO I-14. SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE, DICIEMBRE DE 2016
(Céntimos de euro/litro; media mensual)

Conceptos	España	Alemania	Francia	Italia	Portugal	Reino Unido	Media UE ponderada	Diferencia UE *vs.* España
Gasolina 95 I.O.								
PVP	121,4	136,2	134,3	149,1	141,6	135,5	133,5	12,1
IVA	21,1	21,8	22,4	26,9	26,5	22,6	23,3	2,2
IE	46,2	65,4	64,8	72,8	67,1	68,8	62,2	16,0
PAI	54,2	49,0	47,2	49,4	48,0	44,2	48,1	–6,1
Gasóleo de automoción								
PVP	110,3	117,3	117,6	134,6	118,5	139,4	119,8	9,5
IVA	19,1	18,7	19,6	24,3	22,2	23,2	20,7	1,6
IE	36,8	47,0	51,1	61,7	44,6	68,8	48,8	12,0
PAI	54,4	51,6	46,9	48,6	51,8	47,4	50,2	–4,1

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2016.

El IPI de la Construcción, elaborado por el Ministerio de Fomento, registró un aumento del 5,1 por 100 en términos interanuales, tres puntos porcentuales por encima del crecimiento de 2015, principalmente a causa del mayor avance experimentado por la construcción en edificación. En términos comparados respecto a la media comunitaria, la evolución del índice de producción español se situó en línea al de la Eurozona (gráfico I-10 a). No obstante, el análisis por segmentos revela que la construcción en obra civil en España crece más deprisa que en la Eurozona, circunstancia que se viene produciendo desde finales de 2014, frente a la situación inversa que se vivió durante los años de crisis (gráfico I-10 b). La variación del IPI de construcción en edificación, por su parte, se sitúa en línea con el registrado para el conjunto comunitario (gráfico I-10 c).

Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación, que es un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que, por segundo año consecutivo, la superficie total visada destinada a obra nueva aumentó, un 29,0 por 100, suavizando el avance del ejercicio anterior, pero alcanzando los 16.669.200 metros cuadrados. La recuperación se concentró en el sector de edificación residencial, con un aumento del 29,0 por 100 de la superficie visada, representando más de tres cuartas partes de la superficie total visada en el año, lo que indicaría la existencia de perspectivas favorables para esta actividad. La edificación no residencial, rama más vinculada a la actividad empresarial, cayó un 2,0 por 100, pero este deterioro se concentró en la primera mitad del año, ya que en el tercer y cuarto trimestre creció un 27,3 y un 28,3 por 100, respectivamente.

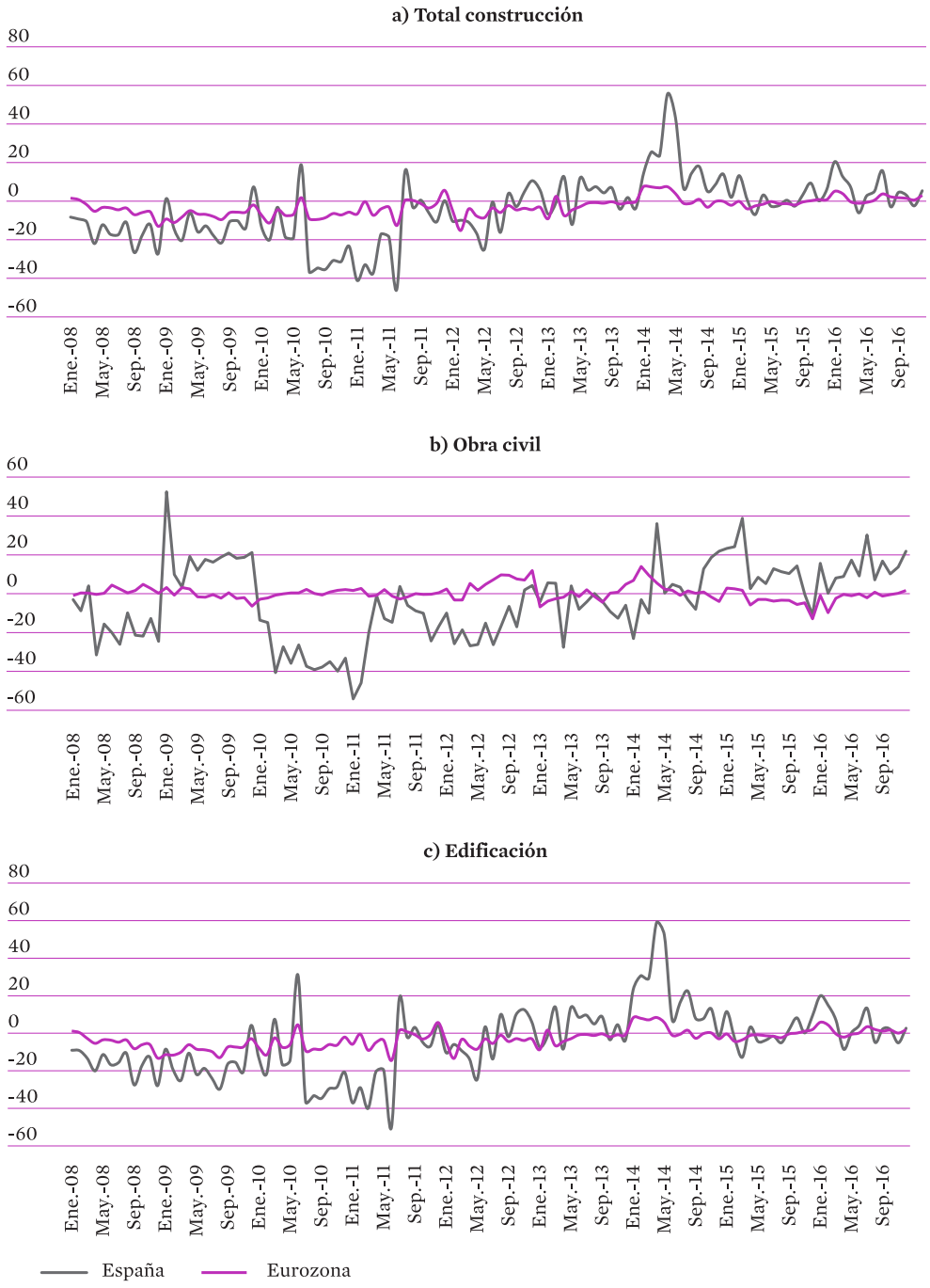
Sin embargo, las ventas e importaciones de cemento, que constituye otro indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se redujeron en 2016 un 3,1 por 100 y un 10,5, respectivamente, respondiendo probablemente al descenso en la primera mitad de ejercicio de la obra pública. De hecho, ambas magnitudes repuntaron a finales del ejercicio.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, frente al descenso de dos dígitos del año anterior, el ejercicio 2016 cerró con una caída de la licitación oficial del 4,1 por 100, hasta alcanzar los 7.404,0 millones de euros. La caída responde fundamentalmente al descenso de la obra civil, un 8,2 por 100, que representa más de dos tercios de la licitación oficial. El descenso de las obras de ingeniería civil fue generalizado; no obstante, aumentaron las inversiones en carreteras, en aeropuertos y en puertos.

Evolución de la licitación pública

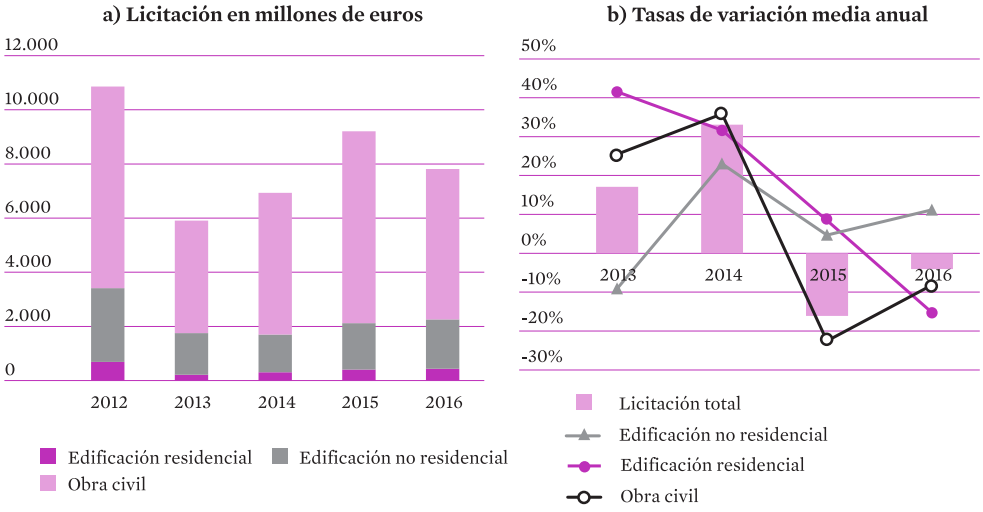
En cuanto a la edificación, el otro tercio de la licitación oficial, aumentó un 5,9 por 100, por el avance de la subrama no residencial, produciéndose avances en los equipamientos docentes, sanitarios y deportivos. La evolución de la licitación se saldaría con una caída de las obras públicas licitadas por las administraciones centrales del 28,5 por 100, mientras que las autonómicas y, sobre todo, las locales aumentaron sus obras, en un 1,7 por 100 y un 32,3 por 100, respectivamente.

GRÁFICO I-10. ÍNDICES DE PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA Y LA EUROZONA, 2008-2014
(Tasa de variación anual)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO I-11. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2012-2016



Fuente: Ministerio de Fomento.

Favorables perspectivas para la construcción de vivienda

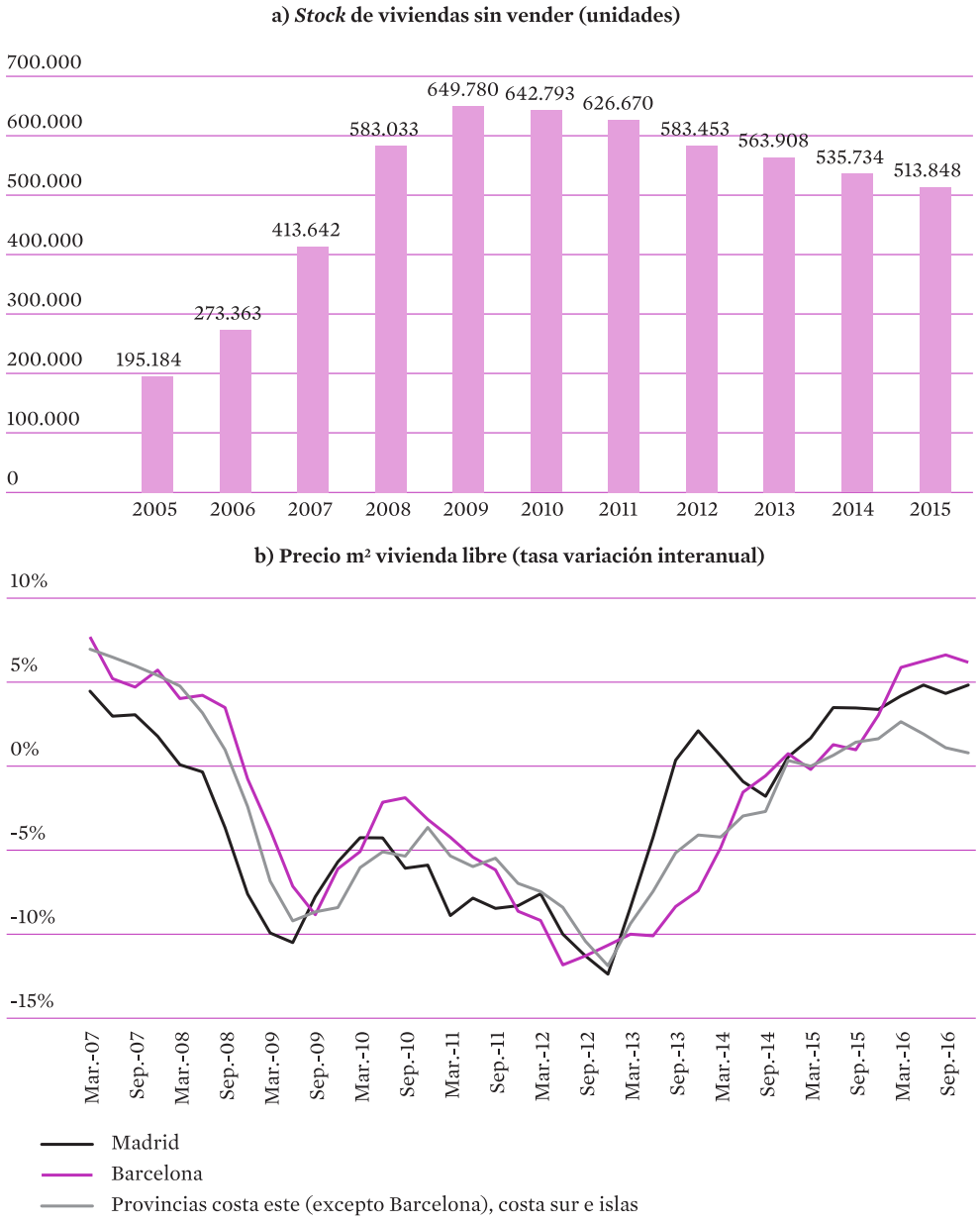
Según las estadísticas del Ministerio de Fomento[125], se habrían finalizado 41.323 viviendas, un 13,6 por 100 menos que en 2015. La mayor parte de las viviendas construidas fueron viviendas libres, más del 80 por 100, mientras que las viviendas protegidas terminadas alcanzaron las 6.972 unidades, una décima parte de las que se terminaron en 2008; de hecho, la construcción de vivienda protegida presenta una marcada trayectoria de descenso desde el inicio de la crisis, con caídas pronunciadas en 2013 y en 2015.

A pesar del descenso, las cifras sobre vivienda libre iniciada sugieren un relativo repunte de la actividad. En algunas zonas los precios han mantenido en 2016 la senda de crecimiento iniciada en el ejercicio anterior, principalmente en Madrid y Barcelona (gráfico I-12 b).

La concentración de la actividad constructora en las zonas más dinámicas resulta coherente con el todavía importante *stock* de viviendas sin vender (gráfico I-12 a). Las características propias del mercado residencial español, como son su alta segmentación y su componente regional, hacen que resulte difícil reducir ese *stock*, y ello a pesar de la recuperación de la demanda interna y del crecimiento de las nuevas operaciones de crédito destinadas a la compra de la vivienda de los hogares[126].

125. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*. Certificados de fin de obras del Colegio de Arquitectos Técnicos.
126. Véase apartado 2 del capítulo III de esta Memoria.

GRÁFICO I-12. *STOCK* DE VIVIENDAS SIN VENDER Y PRECIOS DEL METRO CUADRADO DE VIVIENDA LIBRE



Fuente: Ministerio de Fomento y Banco de España.

De cara a la recuperación de este sector, el CES aprobó en los primeros meses de 2016 su Informe 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico,* en el que se analiza de qué forma la construcción podría contribuir de manera

sostenible al crecimiento económico, la competitividad, la cohesión social y territorial y la calidad de vida en España. Entendiendo, además, que la construcción presenta recorrido para su reactivación y que, si no se reactiva, será difícil recuperar los niveles de empleo anteriores a la crisis, dado sus efectos de empuje sobre el total de la economía.

3.3.5. Servicios

El VAB del sector servicios aumentó un 3,4 por 100 de media para 2016, 0,8 puntos porcentuales por encima del avance de 2015. Todas las ramas de actividad contribuyeron al crecimiento, excepto las actividades financieras y de seguros. No obstante, el perfil trimestral revela una ligera desaceleración en el ritmo de crecimiento explicada fundamentalmente por la moderación en el crecimiento de la rama de comercio y de la de servicios profesionales. El ejercicio se saldó con un crecimiento medio del empleo del 3,0 por 100, casi 400.000 empleos medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

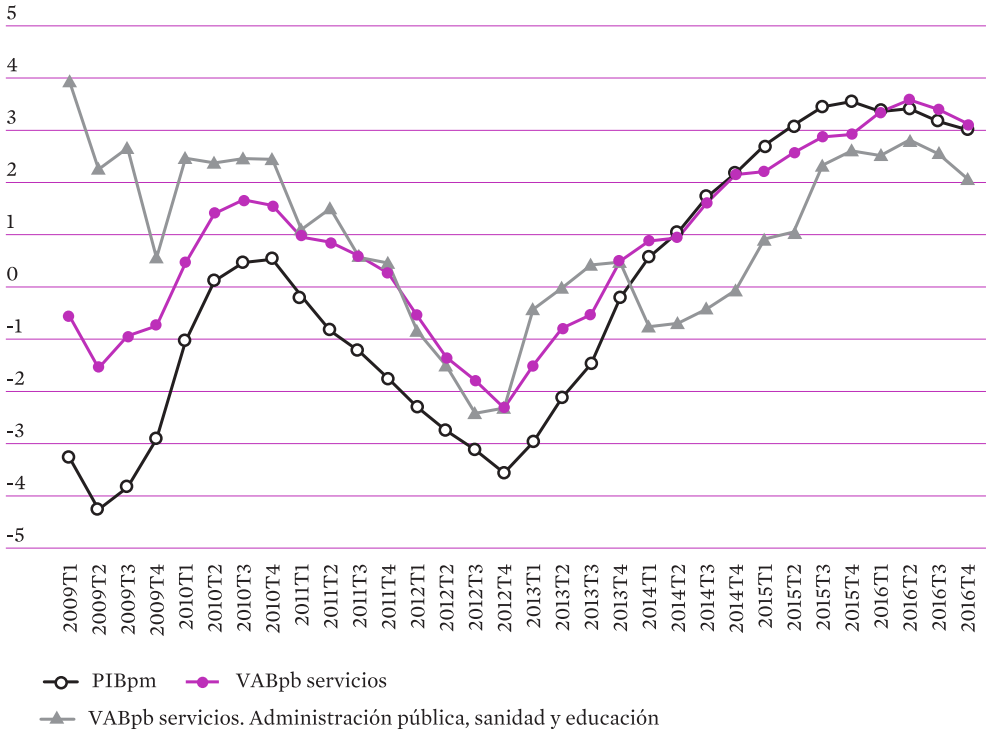
La producción de los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación[127] continuó la senda alcista iniciada en el ejercicio anterior, aunque fue aminorando su ritmo de crecimiento desde el segundo trimestre del año (gráfico I-13). No obstante, su ritmo de crecimiento continúa siendo inferior al del PIB, hecho que viene produciéndose desde el primer trimestre de 2014. Estos servicios representarían en 2016 algo más del 25 por 100 del valor total de la producción del sector servicios[128].

Por otra parte, la cifra de negocios de los servicios de mercado creció en 2016 un 4,2 por 100, apuntalando la recuperación de las ventas iniciada en 2014 y corroborando la recuperación de la actividad gracias al empuje de la demanda interna, fundamentalmente del consumo (cuadro I-15).

La cifra de negocios de la gran rama de comercio avanzó un 3,9 por 100, 1 punto por debajo del crecimiento de 2015. Aunque superior al crecimiento del PIB, el menor ritmo de crecimiento de las ventas del comercio respondió a la finalización del Plan PIVE para la venta de vehículos; de hecho, la cifra de ventas de la rama de venta y reparación de vehículos y motocicletas crecería un 12,9 por 100, y aunque es un avance de dos dígitos, es 8,4 puntos inferior al crecimiento de las ventas en 2015. Las ventas del comercio al por mayor crecieron un 3,5 por 100, 1,1 puntos por debajo del avance de 2015, por la moderación en el crecimiento de las ventas de prácticamente todas sus subramas, destacando la moderación en el crecimiento de la de equipos para las tecnologías de la información, que creció un 0,5 por 100 frente al 11,2 por 100 del ejercicio anterior. Las ventas del comercio al por menor, aunque crecieron menos que

127. Estos servicios se pueden utilizar como aproximación a lo que se había venido denominando servicios de no mercado (de provisión pública), pero cabe recordar que una parte de los mismos son provistos por empresas privadas.
128. Medido en términos corrientes.

GRÁFICO I-13. PIB DEL SECTOR SERVICIOS, 2009-2016
(Variación interanual en % de los índices de volumen encadenados)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.* Base 2010.

el resto de actividades de comercio, avanzó un 2,1 por 100, el ritmo más alto desde el inicio de la crisis.

Frente a las ramas de comercio, el resto de servicios, salvo el transporte y las actividades administrativas y servicios auxiliares, registraron avances superiores a los del ejercicio anterior. La rama de hostelería mejoró sus cifras de negocios, tanto en la partida de servicios de alojamiento, como en los de comidas y bebidas, como reflejo de los buenos resultados del turismo en 2016. Los servicios de información y comunicaciones mejoraron sus ventas, sobre todo gracias a la recuperación de los servicios de telecomunicaciones, que crecieron un 4,9 por 100, tras siete años consecutivos de caídas de su cifra de negocios.

Las ventas de la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas consolidó la recuperación iniciada en el ejercicio anterior, a la que todas las subramas contribuyeron, destacando los avances de la de asesoría jurídica, contable y consultoría y la de servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, en línea con la recuperación del sector de la construcción.

CUADRO I-15. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2011-2016
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Índice general	–3,3	–13,7	0,9	–1,4	–6,0	–2,1	2,7	4,8	4,2
1. Comercio	–4,4	–15,4	2,2	–2,4	–6,0	–1,9	3,1	4,9	3,9
1.1. Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–21,7	–21,2	0,3	–9,5	–15,9	–4,7	11,6	18,2	11,8
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–23,7	–23,1	0,4	–10,3	–17,3	–4,5	13,9	20,5	12,9
Mantenimiento y reparación de vehículos	–4,7	–8,2	–0,5	–4,7	–8,1	–5,5	–0,1	5,2	4,7
1.2. Comercio al por mayor	–1,8	–18,7	3,5	–1,4	–5,5	–1,2	3,4	4,6	3,5
Intermediarios del comercio	–7,1	–14,6	–4,6	–0,3	1,5	1,0	1,8	6,3	6,5
Materias primas agrarias y de animales vivos	–3,8	–17,0	1,9	7,8	–4,4	–0,4	2,7	4,3	1,6
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–0,2	–9,1	3,8	–3,2	–3,7	–0,5	1,9	7,4	4,6
Artículos de uso doméstico	–2,2	–7,6	1,8	–1,4	–3,8	0,1	5,5	4,4	7,1
Equipos para las tecnologías de la información	–10,6	–12,7	–3,2	–9,3	–18,1	–0,5	4,6	11,2	0,5
Otra maquinaria, equipos y suministros	–11,1	–26,3	–3,0	–2,9	–7,6	–7,0	1,6	10,5	6,5
Combustibles, metales y otros	2,2	–32,0	8,6	0,6	–4,2	–1,8	3,6	–0,7	–1,0
Comercio al por mayor no especializado	13,5	–16,5	–4,3	2,6	–4,4	–3,4	3,8	6,8	6,8
1.3. Comercio al por menor	–1,5	–7,2	0,7	–1,8	–4,1	–2,4	0,5	1,8	2,1
2. Otros servicios	–1,2	–10,3	–1,7	0,7	–6,2	–2,5	2,0	4,5	4,8
2.1. Transporte y almacenamiento	–0,8	–13,3	2,8	2,5	–3,4	–0,5	4,3	4,0	2,3
Transporte terrestre	–2,6	–15,0	0,4	–0,1	–4,9	–1,4	3,2	3,4	2,2
Transporte por ferrocarril	17,3	–2,0	1,2	4,0	–9,1	2,0	7,3	3,7	1,6
Transporte por taxi	0,6	–7,3	2,8	0,3	–2,0	–1,6	1,6	3,1	2,9
Otro transporte terrestre de pasajeros	4,0	–6,3	1,6	4,1	–4,1	–5,7	0,7	1,2	3,9
Transporte por carretera y servicios de mudanza	–4,8	–17,8	0,0	–1,2	–4,9	–0,8	3,4	3,9	1,9
Transporte marítimo	6,5	–8,8	4,9	–8,3	–5,7	–11,2	1,2	3,7	3,2
Transporte aéreo	0,1	–18,7	5,9	3,1	–1,1	–1,2	6,2	4,4	2,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	–0,3	–10,0	5,6	6,8	–1,1	1,3	5,3	4,3	2,1
Actividades postales y de correos	6,8	–9,2	–1,0	–1,1	–7,7	–3,3	2,0	5,2	3,8
2.2. Hostelería	–2,0	–8,8	–1,7	0,8	–6,4	–0,1	4,2	5,1	6,8
Servicios de alojamiento	0,1	–11,9	2,7	7,5	–4,6	2,9	5,9	6,3	8,1
Servicios de comidas y bebidas	–2,9	–7,5	–3,5	–2,2	–6,2	–1,5	3,3	4,6	6,2
2.3. Información y comunicaciones	1,1	–6,1	–4,7	–1,6	–4,8	–5,2	–0,2	3,0	4,6
Edición	–4,4	–10,4	–7,1	–3,7	–8,4	–5,2	1,7	3,4	2,8
Actividades cinematográficas y edición musical	1,7	–8,8	–12,2	3,4	–7,9	–9,9	6,0	2,7	4,6
Programación y emisión de radio y televisión	–7,2	–15,3	–5,5	–3,0	–5,8	–0,9	4,9	8,0	4,8
Telecomunicaciones	0,1	–3,7	–5,0	–5,6	–8,0	–7,5	–6,6	–0,1	4,9
Programación y consultoría informática	9,4	–4,7	–1,1	5,2	2,4	–1,5	5,5	5,6	4,9
Servicios de información	3,0	–2,9	–2,8	4,0	0,1	–6,5	2,2	3,0	5,2
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	–4,2	–13,0	–2,9	0,9	–9,1	–3,7	–0,2	4,7	6,4
Asesoría jurídica, contable y consultoría	–6,3	–8,1	–1,6	2,5	–6,1	–1,3	1,0	5,9	7,9
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	–2,9	–14,1	–9,9	2,4	–11,4	–4,2	–3,2	3,7	5,4
Publicidad y estudios de mercado	–2,5	–18,0	3,9	–2,0	–11,2	–5,8	1,9	4,5	5,8
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	–8,3	–13,4	–1,7	–5,2	–6,2	–7,2	1,0	3,4	3,7

CUADRO I-15. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2011-2016 *(continuación)*
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	–0,2	–9,2	–3,1	0,3	–5,2	–3,3	0,9	7,3	5,6
Actividades relacionadas con el empleo	–12,4	–29,0	14,6	3,6	–11,7	3,8	16,8	18,6	11,8
Agencias de viaje y operadores turísticos	0,3	–10,5	–0,8	–0,4	–6,8	–3,2	0,4	8,4	4,2
Actividades de seguridad e investigación	1,7	–4,2	–3,3	0,3	–3,8	–1,7	2,5	3,0	5,2
Actividades de limpieza	7,1	–6,5	2,6	1,6	–4,8	–1,9	–0,9	2,0	3,3
Actividades administrativas de oficina	–0,6	–4,2	–12,8	–0,6	–7,7	–8,2	–3,0	8,1	7,5

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios. Datos Brutos. Base 2010. CNAE-09.

Las actividades administrativas y de servicios auxiliares moderaron su ritmo de avance, destacando la amortiguación en el crecimiento de las actividades relacionadas con el empleo, que perdió 6,8 puntos de su tasa de crecimiento, pese a lo cual creció un 11,8 por 100, la mayor tasa de las subramas de servicios junto con la de la venta de vehículos, motocicletas y repuestos.

En coherencia con la recuperación de la demanda y, sobre todo, del consumo, las ventas del comercio minorista, sin incluir las ventas de las estaciones de servicios, crecieron en 2016 un 3,6 por 100, consolidando el crecimiento iniciado el año anterior. Las ventas de todos los tipos de productos contribuyeron a este resultado, destacando el avance de las ventas de alimentación que, aunque son poco sensibles a las variaciones cíclicas, llegaron a aumentar un 1,1 por 100, y las de otros bienes, que crecieron un 4,5 por 100.

Las ventas minoristas continúan al alza

Salvo las grandes superficies, el resto de modos de distribución comercial consiguieron mejorar el crecimiento de las ventas del ejercicio anterior. De entre ellos destacan las grandes cadenas comerciales que, con un 4,6 por 100, resultaron líderes en cuanto al crecimiento de sus ventas y subraya la favorable trayectoria que viene marcando este modo de distribución en los últimos años.

Por sexto año consecutivo el número de turistas extranjeros alcanzó una cifra récord. Un total de 75,6 millones de turistas visitaron España, un 13,3 por 100 más que en 2015. Esta tendencia al alza parece consolidarse, aunque en parte todavía responde a que algunos de los principales países competidores de España en el Mediterráneo como destinos turísticos continúan manifestando inestabilidad política o problemas de seguridad, a los que se sumó Turquía en 2016, que perdió casi un tercio de turistas extranjeros en el ejercicio (cuadro I-16).

Nuevo año récord de turistas extranjeros

Parte de los buenos resultados del sector turístico español cosechados durante los últimos años han venido respondiendo a factores externos y/o transitorios como la citada inestabilidad de los países competidores y el crecimiento de las principales

GRÁFICO I-14. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2016
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)



Fuente: INE.

economías desarrolladas, que habrían impulsado la demanda o, más recientemente, la depreciación del euro y los bajos precios del petróleo, que habrían mejorado la competitividad del precio de los servicios turísticos.

Sin embargo, el continuo crecimiento del PIB turístico parece responder también a cambios estructurales en su capacidad competitiva que se explicarían[129], entre otros aspectos, por la moderación de costes, financieros y salariales, por su adaptación a los cambios en los hábitos de consumo procedentes de la digitalización y por la mejora

129. Banco de España, «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico 1/2017.*

CUADRO I-16. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2013-2016

Conceptos	2013	2014	2015	2016	2015-2016 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (INE)					
Turistas*	60.675.489	64.995.275	68.215.225	75.563.198	13,3
Encuesta de gasto turístico (IET)					
Turistas (mill. euros)*	59.270	63.094	67.258	77.625	9,0
Movimientos turísticos de los españoles (IET)					
Total viajes	155.773.216	151.397.320	173.990.297	181.950.842	4,6
Viajes al extranjero	11.245.964	11.782.715	15.066.683	15.732.052	4,4
Viajes dentro de España	144.527.252	139.614.605	158.923.615	166.218.791	4,6
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)					
Ocupación hotelera					
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	83.820.938	87.814.529	93.081.008	99.508.259	6,9
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	286.030.154	295.260.639	308.186.523	330.067.525	7,1
Grado de ocupación (%)	53,0	55	57	59,9	5,1
Ocupación en acampamentos turísticos					
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.057.520	6.332.425	6.712.586	7.392.912	10,1
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	31.376.342	32.309.454	34.482.060	36.814.454	6,8
Grado de ocupación (%)	35,5	37	38	38,97679957	2,6
Ocupación en apartamentos turísticos					
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	9.285.142	9.677.061	10.291.846	11.711.191	13,8
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	64.867.453	66.412.727	68.340.105	74.628.586	9,2
Grado de ocupación (%)	38,8	41	41	42	3,3
Ocupación en alojamientos de turismo rural					
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	2.509.511	2.822.948	3.222.266	3.595.330	11,6
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	6.938.026	7.750.574	8.746.217	9.840.808	12,5
Grado de ocupación (%)	13,4	15	17	18	5,6
Balanza de pagos (Banco de España)					
Ingresos por turismo (millones de euros)	47.109	49.011	50.926	54.532	7,1
Pagos por turismo (millones de euros)	12.359	13.571	15.654	18.492	18,1
Saldo por turismo (millones de euros)	34.750	35.440	35.272	36.040	2,2
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)					
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	1.936.225	2.001.448	2.093.334	2.193.731	4,8
Hostelería y agencias de viaje	1.344.271	1.396.975	1.468.376	1.548.194	5,4
Servicios de alojamiento	256.540	263.687	274.382	292.338	6,5
Servicios de comidas y bebidas	1.038.158	1.082.623	1.141.295	1.200.183	5,2
Agencias de viajes/operadores turísticos	49.573	50.665	52.699	55.673	5,6

*Nota: se han producido cambios metodológicos para la estimación de los principales agregados de los movimientos turísticos y de gasto turístico. El INE proporciona el valor de 2016 y su tasa de variación. Los valores de los ejercicios 2013, 2014 y 2015, proceden de la metodología anterior.
Fuente: Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Ficha de coyuntura anual*, elaborada a partir de datos propios y de INE, Banco de España y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

en otros factores, en concreto en los relacionados con el clima, con la dotación de recursos naturales y culturales y con la de infraestructuras y servicios de alojamiento. Estos últimos factores son parte de los recogidos por el indicador sintético elaborado por el Foro Económico Mundial, el Índice de Competitividad Turística[130], que permite un análisis comparado entre 136 países y que volvió a liderar España en su edición de 2017.

Reino Unido, Francia y Alemania continúan siendo los principales países de residencia de los turistas que visitan España, respondiendo de más de la mitad de los llegados en 2016 (cuadro I-17). La llegada de turistas procedentes del Reino Unido creció un 15,9 por 100, aumentando su participación en el total. Destacó también el crecimiento del número de turistas procedentes de Irlanda (31,0 por 100) y de los procedentes de América sin Estados Unidos (32,0 por 100).

Aunque Cataluña continúa siendo el principal destino preferido por los turistas extranjeros, el número de ellos solo creció un 7,4 por 100, 5,9 puntos por debajo de la media, mientras que Madrid y Canarias registraron crecimientos del 27,1 y del 18,6 por 100, respectivamente.

Los turistas internacionales realizaron un gasto turístico de 77.625 millones de euros, mostrando un avance del 9,0 por 100 respecto a 2015. Aunque la mayor parte

CUADRO I-17. TURISTAS POR PAÍS DE PROCEDENCIA Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE DESTINO, 2016

Países	Núm.	Tasa de variación anual
Alemania	11.188.523	13,27
Bélgica	2.309.535	–1,66
Francia	11.371.209	6,50
Irlanda	1.820.699	31,01
Italia	3.993.289	8,21
Países Bajos	3.371.811	3,48
Países Nórdicos	5.169.195	8,49
Portugal	1.994.266	5,46
Reino Unido	17.840.292	15,95
Rusia	1.007.709	10,62
Suiza	1.728.569	12,53
Resto de Europa	4.958.431	23,44
Estados Unidos de América	2.001.214	26,60
Resto de América	2.567.259	32,04
Resto del mundo	4.241.198	20,59
Total	**75.563.198**	**13,29**

Comunidades autónomas	Núm.	Tasa de variación anual
Andalucía	10.641.469	10,94
Baleares	13.011.876	5,60
Canarias	13.297.883	18,62
Cataluña	17.988.830	7,40
Comunidad Valenciana	7.828.996	14,07
Madrid	5.742.926	27,07
Otras comunidades autónomas	7.051.218	4,10
Total	**75.563.198**	**13,29**

Fuente: INE, *Movimientos Turísticos en Fronteras.*

130. World Economic Forum, *Travel and Tourism Competitiveness Report 2017.*

de las pernoctaciones se realizaron en establecimientos hoteleros, destaca el aumento de la ocupación en los establecimientos de turismo rural y en los apartamentos turísticos. El auge en el uso de este último tipo de establecimiento responde en parte a nuevas pautas de consumo, tal y como analizó el CES en su Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos* que se reseña más adelante en esta Memoria.

Como se ha indicado, los servicios relativos a las actividades profesionales, científicas y técnicas consolidaron su recuperación a lo largo de 2016. El mejor comportamiento de este tipo de actividades responde a la mejora en la actividad económica general, ya que son *inputs* esenciales para el resto de los sectores productivos. Precisamente, por ser considerados insumos imprescindibles de la actividad empresarial, resulta relevante que estos servicios mejoren su productividad y competitividad, repercutiendo positivamente en el resto de la economía.

Servicios profesionales

A principios de 2017, la OCDE señaló que los servicios profesionales en España estaban sujetos a unos requisitos de entrada más elevados que en la mayoría de los países de su entorno[131], afectando negativamente a su productividad y, por ende, a la del conjunto de la actividad económica. Además, en el marco de la Estrategia para el mercado único[132], la Comisión Europea presentó en 2016 una Comunicación[133] relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios profesionales, que recoge orientaciones sobre las necesidades de reforma específicas por país y profesiones[134] (recuadro I-11).

RECUADRO I-11. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES

- **Arquitectos:** la Comisión considera que se debería reconsiderar el amplio espectro de actividades reservadas. Además se debería tener en cuenta las repercusiones de las restricciones que aplican a los profesionales en cuanto a la participación en el capital y en la forma societaria de las empresas en las que trabajan.

131. OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: España*, marzo de 2017.
132. Comisión Europea, *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*, COM (2015) 550 final, de 28 de octubre de 2015.
133. Comisión Europea, *Communication on reform recommendations for regulation in professional services*, COM (2016) 820 final, de 1 de enero de 2017.
134. Además, en 2013 se modificó la Directiva sobre cualificaciones profesionales y se llevó a cabo una evaluación mutua en la que los Estados miembros comunicaron qué profesiones regulaban, y examinaron los respectivos obstáculos que limitan el acceso a las mismas. Asimismo, se estableció la obligación para los Estados miembros de presentar planes de acción nacionales (PAN) en este ámbito, con fecha límite el 18 de enero de 2016. A principios de 2017, España, junto a Chipre, Eslovenia, Grecia, Hungría, Irlanda y Malta no habían comunicado todavía sus PAN.

RECUADRO I-11. RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES *(continuación)*

- **Ingenieros:** se debería revaluar el requisito de obtener un visado del colegio para determinados proyectos u obras.
- **Abogados:** se necesita examinar el alcance de las actividades reservadas a los *procuradores* y, en particular, si determinadas actividades como la representación técnica o la comunicación de documentos a los tribunales puede compartirse con los *abogados*. España debería emitir también directrices e instrucciones claras sobre la colegiación de los abogados que iniciaron sus estudios antes de la reforma del sistema de cualificación.
- **Agentes de la propiedad inmobiliaria:** se deberían revisar los reglamentos autonómicos existentes, que pueden ocasionar confusión en relación con el acceso y el ejercicio de esta profesión y podrían crear obstáculos a la movilidad.
- **Guía turístico:** se debería, por un lado, revisar el acceso a la actividad de guía turístico, que actualmente difiere entre las comunidades autónomas, lo cual limita el acceso y el ejercicio de la profesión para los proveedores de servicio establecidos, así como para los que prestan servicios temporales, y, por otro lado, garantizar la validez a escala nacional de las autorizaciones.

Fuente: Comisión Europea, *Comunicación relativa a las recomendaciones para la reforma de la regulación de los servicios profesionales*, COM (2016) 820 final.

En España, los avances normativos en este ámbito han sido escasos. En 2013 se presentó el Anteproyecto de Ley de Servicios y colegios profesionales que el CES tuvo oportunidad de dictaminar[135] y que valoró positivamente, puesto que la futura ley trataría de garantizar la libre prestación de servicios profesionales y mejorar la regulación del acceso y ejercicio a las actividades profesionales y las profesiones, todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y de reforzar la protección de los consumidores y usuarios. Sin embargo, esta iniciativa legislativa no llegó a completar su tramitación en la anterior legislatura, por lo que el CES considera que debería retomarse el debate sobre esta reforma, esencial para la consolidación de la recuperación económica.

3.4. SECTOR FINANCIERO

Tras haber superado un profundo proceso de reestructuración y transformación, mejorando sus niveles de solvencia, el sector financiero español[136] registraría en 2016 unos modestos resultados en términos de rentabilidad, derivados de factores como el

135. Dictamen CES 11/2013, de 27 de noviembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios y colegios profesionales.
136. Aunque forma parte de las actividades del sector servicios, el sector financiero español se trata de manera monográfica por su especial relevancia durante los años de crisis y el papel fundamental que juega para impulsar la recuperación de la actividad.

entorno de muy bajos tipos de interés y otros más estructurales como un marco de negocios más competitivo, el creciente desarrollo de fuentes de financiación alternativa y una regulación más exigente.

No obstante, las perspectivas de mejora económica, la caída de la morosidad y los bajos costes financieros constituyeron los elementos esenciales para que las entidades financieras reactivaran nuevas operaciones de crédito esenciales para financiar la actividad económica y consolidar la recuperación.

En términos absolutos, las entidades financieras alcanzaron unos beneficios antes de impuestos de más de seis mil millones de euros, un 37,9 por 100 menos que en 2015. La rentabilidad del sector en 2016, aunque positiva, empeoró respecto al ejercicio anterior hasta alcanzar el 2,7 por 100 de los recursos propios (ROE, *Return on Equity*), situándose por debajo del coste de capital en el mercado[137]. Esta baja rentabilidad responde al escaso margen de intereses al que se enfrentan las entidades, a la todavía elevada presencia de activos improductivos[138] en los balances bancarios y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución.

Resultados de las entidades financieras en 2016

Además, aunque durante los tres primeros trimestres de 2016 las entidades venían manteniendo unos resultados en línea con los del año 2015, una serie de hechos no recurrentes, acaecidos en el último trimestre, exigieron un aumento considerable de las provisiones, empañando los resultados para el conjunto del ejercicio. En concreto, la entrada en vigor de la Circular 4/2016, con la sustitución de pérdida realizada por pérdida esperada, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las cláusulas suelo (recuadro I-12) y la reestructuración no prevista de una entidad presionaron al alza la dotación de provisiones.

RECUADRO I-12. SENTENCIA SOBRE LAS CLÁUSULAS SUELO

En diciembre de 2016 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea falló respecto a la retroactividad de los efectos restitutorios de la declaración de nulidad de las cláusulas suelo. En 2013 el Tribunal Supremo había considerado abusivas las cláusulas suelo, por la falta de información adecuada sobre la carga económica y jurídica que imponían dichas cláusulas a los consumidores, pero decidió que los efectos de la nulidad de esas cláusulas —la devolución de los pagos realizados en virtud de las mismas—no tuvieran carácter retroactivo; es decir, que solo tuviera efecto por los pagos realizados a partir de su sentencia.

137. La rentabilidad de los recursos propios se suele comparar con el coste de los mismos, aunque en este último caso resulta muy difícil su estimación, puesto que responde a la estructura del pasivo de las entidades.
138. Se denominan así a los activos dudosos más los adjudicados en pago de deudas que las entidades mantienen en sus balances, pero que no generan ingresos en sus cuentas de resultados.

RECUADRO I-12. SENTENCIA SOBRE LAS CLÁUSULAS SUELO *(continuación)*

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[1] falló que esa «jurisprudencia nacional que limita en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato celebrado con un consumidor por un profesional es contraria al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores»[2].
A la vista de esta sentencia y ante el previsible aumento de demandas de consumidores afectados, a principios de 2017 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, que establece un cauce extrajudicial de carácter voluntario para el consumidor, que facilita que pueda llegar a un acuerdo con la entidad de crédito.

1. Sentencia de 21 de diciembre de 2016, asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15.
2. «Los Estados miembros establecerán que no vincularán al consumidor, en las condiciones estipuladas por sus derechos nacionales, las cláusulas abusivas que figuren en un contrato celebrado entre este y un profesional, y dispondrán que el contrato siga siendo obligatorio para las partes en los mismos términos, si este puede subsistir sin las cláusulas abusivas».

Durante 2016 los resultados de los bancos fueron el reflejo del entorno de muy bajos tipos de interés en el que operan; de modo que, tanto los ingresos como los costes financieros descendieron. Sin embargo, el principal problema al que se enfrentaron las entidades fue, nuevamente[139], el deterioro del margen de intereses, ya que tanto los tipos de interés de las nuevas operaciones de crédito como los intereses pagados por los depósitos cayeron en línea con los principales índices de referencia. En el caso de los intereses pagados por los depósitos, las entidades se quedaron sin margen de maniobra puesto que, a pesar de que los tipos de referencia llegaron a niveles negativos, resultaba improbable que las entidades cobraran a sus clientes.

Además, los gastos de explotación, que habían venido reduciéndose desde el inicio de la crisis hasta 2014, volvieron a aumentar en 2016, un 0,5 por 100, y ello a pesar del cierre de 2.196 oficinas y del descenso de la partida de gasto de personal en un 1,7 por 100. Esta resistencia a la baja de los gastos de explotación, por segundo año consecutivo, podría reflejar que las entidades deben compatibilizar el ajuste del exceso de capacidad con la necesidad de adaptarse al proceso de digitalización y de desarrollo de los servicios de banca electrónica que, aunque en el medio plazo mejorará la productividad del sector, en el corto impacta en los resultados de las entidades por la vía de los costes.

139. Como ya indicó el CES en su Memoria 2015, el deterioro del margen de intereses resulta preocupante, ya que es un factor fundamental para la rentabilidad del negocio bancario. Un entorno de bajos tipos de interés favorece el descenso de los gastos financieros, pero de persistir podría afectar a la rentabilidad del sector por dos vías: por un lado, porque desaparece la ventaja de contar con depósitos transaccionales de los clientes a costes muy bajos (depósitos a la vista o de corto plazo) y porque el aplanamiento de la curva de intereses afecta negativamente la esencia del negocio bancario, que no es otro que la transformación de plazos.

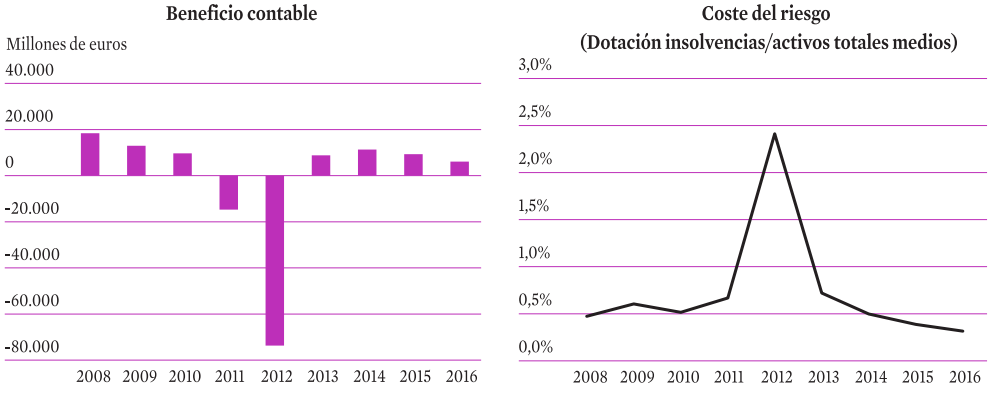
Además, los ingresos netos procedentes de las comisiones, fuente de ingresos adicional, descendieron para el conjunto del año un 1,6 por 100. Por otro lado, existen pocas perspectivas de aumento de este tipo de ingresos, ya que se encuentran presionados a la baja por la alta competencia del entorno y por la existencia de litigios contra las mismas en determinadas carteras de negocio.

Durante el ejercicio, la tendencia más positiva para el sector bancario fue que las dotaciones de provisiones por insolvencias continuaron descendiendo gracias a la caída en la morosidad crediticia y a la mejora de las perspectivas económicas; de hecho, hasta el inicio del cuarto trimestre de 2016 hacía prever un favorable impacto en las cuentas de resultados. Sin embargo, como se ha indicado, la existencia a finales de año de problemas con las clasificaciones de los créditos dudosos en la cartera de una entidad española dio un giro al alza a dichas dotaciones, aminorando el efecto positivo sobre los beneficios. Aun así, el coste del riesgo, medido como la dotación de las provisiones por insolvencias sobre los activos totales medios, alcanzaría el 0,32 por 100 frente al 0,39 por 100 de 2015.

Descenso del apalancamiento y de la morosidad

Tanto los hogares como las empresas no financieras continuaron su proceso general de desapalancamiento en 2016, a lo que contribuyeron considerablemente los bajos tipos de interés, de modo que el saldo vivo del crédito al sector privado se redujo un 3,8 por 100, encadenando seis años consecutivos de descensos (cuadro I-18). El saldo vivo del crédito a los hogares descendió un 1,6 por 100, mientras que el crédito a favor de las empresas se redujo un 6,1 por 100. Como se verá más adelante, frente a 2015, las nuevas operaciones de crédito cayeron en 2016, y ello a pesar del avance del crédito a los hogares y a las pymes, que no pudo compensar el descenso en las nuevas operaciones de más de un millón de euros.

GRÁFICO I-15. RESULTADO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS, 2008-2016



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO I-18. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2008-2016
(Tasa de variación interanual de diciembre)

			Hogares					
Años	Total	Actividades productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	ISFLSH	Sin clasificar
2008	6,2	7,9	3,8	5,1	–4,2	0,9	0,0	20,9
2009	–1,8	–1,8	–0,7	–0,1	–9,1	0,0	–9,3	–31,6
2010	0,4	1,3	–0,1	1,3	–14,6	–2,0	10,4	575,3
2011	–3,3	–4,2	–2,4	–1,0	–10,4	–8,0	14,8	–90,7
2012	–10,0	–14,5	–4,8	–3,6	–12,7	–9,7	–0,3	10,2
2013	–9,8	–13,3	–5,4	–4,5	–21,3	–5,5	–9,7	–37,8
2014	–4,7	–6,3	–3,5	–4,1	12,0	–4,2	–5,4	31,2
2015	–3,8	–4,4	–3,9	–4,8	11,9	–2,9	–2,4	33,9
2016	–3,8	–6,1	–1,6	–3,0	11,7	2,6	–11,4	0,2
Pro memoria: saldo vivo dic. 2016 millones de euros	1.276.171,5	604.822,0	652.487,9	535.365,0	36.281,2	80.841,7	5.153,3	13.708,3

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.
*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

El menor ritmo de desendeudamiento de las economías domésticas frente al de las empresas explica que desde 2012, el saldo vivo del crédito a los hogares supere al de las actividades productivas. Además, como ya sucedió en el ejercicio anterior, en 2016 aumentó el importe de las operaciones nuevas de crédito a favor de los hogares, tanto los créditos a la vivienda como, sobre todo, los de consumo. De hecho, el saldo vivo de los créditos dedicado a bienes de consumo duradero aumentó por tercer año consecutivo y lo hizo a un ritmo de 11,7 por 100 y, aunque solo supone alrededor del 5 por 100 del volumen total de créditos a los hogares, su elevado dinamismo explicaría una parte importante del avance en la demanda interna de este tipo de productos y las buenas expectativas para su producción industrial.

Por su parte, aumentó el ritmo de desapalancamiento de las empresas no financieras con un descenso del saldo vivo de crédito del 6,1 por 100 (cuadro I-19). Dado el contexto de bajos tipos de interés, a lo largo del ejercicio algunas empresas renegociaron el coste de su endeudamiento y/u otras, sobre todo las de mayor dimensión, pudieron optar por sustituirlo por emisiones de deuda propia u otros pasivos financieros a tipos más bajos.

No obstante, cabe destacar el esfuerzo de desendeudamiento de las empresas no financieras en los últimos ejercicios, que se ha concentrado en las ramas de construcción y de actividades inmobiliarias. Ambas actividades continúan registrando los mayores ritmos de desendeudamiento, aunque en 2016 fueron superadas por los intermediarios financieros distintos de los bancos. Por el contrario, cabe destacar el crecimiento en el volumen de crédito destinado a las empresas del sector primario, a los servicios de distribución comercial y a otros servicios; estas tres ramas de actividad, de manera conjunta, representan casi un tercio del saldo vivo de crédito a la actividad productiva.

CUADRO I-19. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2016

(Tasa de variación interanual de diciembre)

						Servicios					
Años	Total	Sector primario	Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Actividades inmob.	Otros socios
2008	7,9	4,0	10,3	–1,0	9,8	6,6	9,4	10,3	40,0	4,8	15,8
2009	–1,8	–11,9	–2,5	–14,1	1,5	–7,7	5,4	–10,6	81,5	1,6	–14,4
2010	1,3	0,0	0,1	–12,2	4,2	–1,1	6,7	10,5	38,5	–2,2	–1,1
2011	–4,2	–5,8	–6,0	–13,9	–2,2	–0,8	–2,5	–0,3	7,6	–5,5	–4,1
2012	–14,5	–7,2	–8,5	–22,7	–14,8	–3,9	–4,1	–2,8	–14,3	–24,9	–5,8
2013	–13,3	–8,7	–11,9	–21,1	–12,8	–5,9	–8,7	–11,4	–13,6	–21,1	–2,4
2014	–6,3	–4,1	–2,8	–17,3	–5,9	–2,1	–8,5	–15,9	11,3	–15,0	–3,4
2015	–4,4	2,3	–1,6	–11,7	–4,6	0,0	–3,8	–3,6	–1,4	–10,1	–3,4
2016	–6,1	4,8	–2,4	–9,2	–7,1	0,3	–0,9	–2,4	–19,5	–10,6	1,1
Pro memoria saldo vivo dic. 2016	604.822,0	18.972,4	107.762,9	39.898,0	438.188,7	70.623,0	26.784,9	32.497,4	80.483,5	120.805,3	106.994,7

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

En 2016 se consolidó la tendencia a la baja del volumen de créditos dudosos al sector privado, lo que redundó en un fortalecimiento de los balances de las entidades, aunque todavía son niveles superiores a los previos a la crisis (cuadro I-20). La tasa de morosidad total (créditos dudosos sobre crédito total) se sitúa por primera vez desde 2012 en cifras de un solo dígito, alcanzando a finales de 2016 el 9,1 por 100, un punto porcentual por debajo de la tasa del ejercicio anterior; esta trayectoria es muy positiva, máxime si se tiene en cuenta que el volumen de crédito total también se reduce.

Tanto el crédito a los hogares como el destinado a las actividades productivas redujeron su morosidad hasta situarse en el 5,5 y el 13,1 por 100, respectivamente, pero en el primer caso el descenso está siendo mucho más lento que en el caso de las empresas. No obstante, la morosidad de los hogares es muy diferente en función de la finalidad del crédito: mientras que la de los créditos destinados a la compra y a la rehabilitación de la vivienda se reduce moderadamente, la del crédito para bienes de consumo duradero se situó en un 3,3 por 100, alcanzando niveles anteriores a la crisis por el crecimiento de las nuevas operaciones de crédito que, en concreto para esta finalidad, aumentaron un 28,4 por 100 en 2016.

Todas las ramas de actividad, salvo la de intermediarios financieros no bancarios, redujeron sus tasas de morosidad. No obstante, el crédito a las empresas responde de casi el 70 por 100 de la tasa de morosidad total y más de una cuarta parte del volumen de crédito dedicado a las actividades inmobiliarias y del sector de la construcción se clasifica todavía como crédito dudoso, lo que supone un considerable esfuerzo en términos de provisiones por riesgo para las entidades financieras (cuadro I-21).

CUADRO I-20. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN FINALIDAD, 2008-2016
(Créditos dudosos sobre crédito total)

			Hogares					
Años	Total	Actividades productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	ISFLSH*	Sin clasificar
2008	3,4	3,7	3,0	2,4	5,3	5,4	0,8	5,3
2009	5,1	6,2	3,7	2,9	7,6	6,6	1,0	7,9
2010	5,8	7,9	3,2	2,4	6,8	6,6	1,8	1,1
2011	7,8	11,3	3,6	2,9	5,8	7,4	2,7	9,0
2012	10,4	15,5	4,9	4,0	6,1	10,8	5,6	13,1
2013	13,6	20,3	6,9	6,0	6,8	13,5	6,0	17,3
2014	12,5	18,5	6,8	5,9	5,7	13,4	4,8	9,1
2015	10,1	14,6	5,6	4,9	4,2	11,2	5,2	21,0
2016	9,1	13,1	5,5	4,7	3,3	11,4	5,7	7,6

*ISFLSH: instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO I-21. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2016
(Créditos dudosos sobre crédito total)

					Servicios						
Años	Total	Sector primario	Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Activids. inmob.	Otros socios
2008	3,7	2,2	2,1	4,9	3,8	2,8	2,3	1,5	0,5	6,1	1,6
2009	6,2	3,4	4,1	8,5	6,3	5,2	3,8	2,9	0,6	10,1	3,1
2010	7,9	4,3	4,4	12,1	8,0	5,8	5,3	3,3	0,7	14,0	3,9
2011	11,3	6,5	5,5	18,2	11,7	7,2	8,2	4,1	1,3	21,4	5,2
2012	15,5	9,2	9,1	25,8	15,8	10,8	16,8	8,2	1,9	29,1	8,7
2013	20,3	13,6	13,1	34,3	20,5	15,1	23,2	12,3	3,2	38,0	12,9
2014	18,5	12,3	12,8	32,6	18,6	15,3	20,3	15,3	2,4	36,2	12,0
2015	14,6	10,1	10,9	30,0	14,2	12,6	17,1	11,6	2,1	27,5	9,8
2016	13,1	9,1	8,9	29,1	12,8	11,2	14,5	7,7	2,1	25,5	8,8

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico.*

El crédito nuevo aumenta para hogares y pymes

Las entidades financieras españolas aumentaron la concesión de nuevos créditos tanto para las economías domésticas como para las empresas de pequeña dimensión[140], gracias al mantenimiento del carácter expansivo de la política monetaria del BCE, a la mejora de la situación económica y de las expectativas sobre la actividad, así como a la mayor fortaleza de sus balances.

El crédito nuevo a favor de los hogares aumentó un 8,1 por 100 en 2016. Este avance fue liderado fundamentalmente por los créditos destinados al consumo, favorecidos en gran parte por las operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico llevadas a cabo por el BCE desde mediados del ejercicio[141]. El aumento se extendió tanto al crédito nuevo concedido a través de las tarjetas de crédito, que aumentó un 22,0 por 100 como al resto de nuevos créditos al consumo, que crecieron un 28,4 por 100. También aumentó la concesión de créditos nuevos para vivienda, pero su avance, un 5,0 por 100, fue más moderado que el experimentado el ejercicio anterior.

En 2016 el total de crédito nuevo a las sociedades no financieras alcanzó 322.579 millones de euros, un 17,8 por 100 menos que en 2015 (gráfico I-16). El descenso se explica por la caída de la concesión de créditos nuevos de plazo inferior a un año a las grandes empresas. De hecho, mientras que el crédito nuevo a las pymes aumentó un 2,6 por 100 respecto a 2015, el destinado a las grandes empresas descendió un 32,8 por 100.

140. Aproximada la evolución de estas concesiones a favor de las pymes a través de la trayectoria seguida por los créditos inferiores al millón de euros.
141. Para un análisis detallado de la política monetaria del BCE, véase apartado 2.2 de este capítulo.

La menor concesión de créditos nuevos a favor de las grandes empresas en 2016 se explicaría fundamentalmente por la mejora en las condiciones de los mercados de deuda, en los que se redujo considerablemente la prima de riesgo, gracias al efecto positivo de los programas de compra del BCE y a la eliminación de la incertidumbre política a finales de año con la formación de Gobierno. De hecho, las compras de deuda corporativa del BCE redundarían en una mayor emisión por parte de las grandes empresas ante la existencia de un comprador seguro; algunas empresas podrían haber utilizado esta liquidez para amortizar créditos con el sector bancario a mayores tipos de interés, favoreciendo la reducción del crédito vivo de las sociedades no financieras.

Frente a los grandes préstamos, los nuevos préstamos inferiores a un millón de euros que, por lo general, corresponden a los préstamos a las pequeñas y medianas empresas, aumentaron durante el periodo, de manera que más de la mitad de los préstamos nuevos del ejercicio fueron destinados a las pymes. El avance respondió fundamentalmente a la mayor concesión de créditos a largo plazo, ya que los nuevos préstamos con plazos inferiores a un año se redujeron en el último trimestre.

En efecto, frente al ejercicio anterior, y como dato muy positivo, se observa un considerable crecimiento de las operaciones nuevas a favor de las pymes en los créditos a largo plazo[142]. Aunque en volumen solamente representan el 11,0 por 100 del total de los créditos nuevos, reflejan la mejora de las condiciones y de los tipos de interés e indican unas expectativas empresariales más favorables, esenciales para llevar a cabo proyectos de inversión de largo plazo, fundamentales para afianzar el crecimiento y la creación de empleo. El crecimiento en las concesiones de crédito para las pymes es de especial importancia en España, dada su elevada dependencia de la financiación bancaria y el escaso desarrollo de otras fuentes de financiación ajena para este tamaño empresarial.

Principales cambios normativos en 2016

A principios de 2016 el Banco de España aprobó la Circular 2/2016[143] sobre supervisión y solvencia de las entidades de crédito con la que se completan y finalizan los instrumentos para aplicar en España las normas comunitarias derivadas del Acuerdo de Basilea III[144], que constituye el marco global

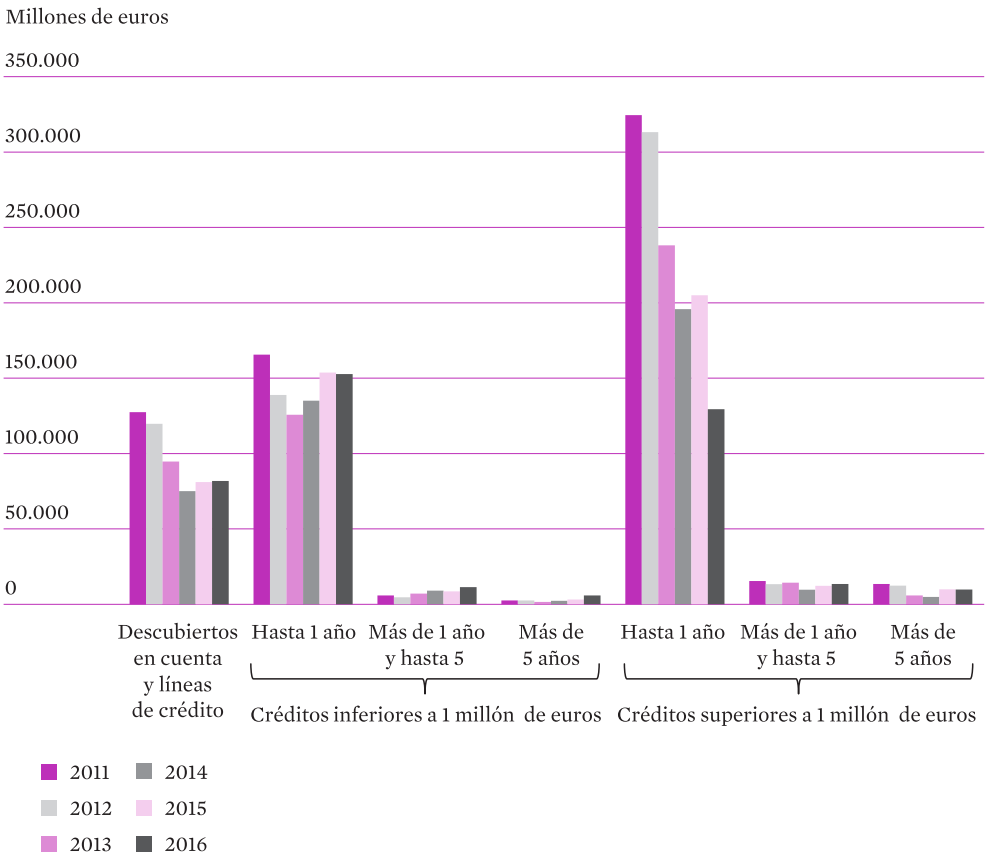
142. Los de corto plazo también incluyen los créditos con intereses renovables a un año o periodos inferiores.

143. Circular 2/2016, de 2 de febrero, del Banco de España a las entidades de crédito, sobre supervisión y solvencia, que completa la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 2013/36/UE y al Reglamento (UE) núm. 575/2013.

144. El Reglamento 575/2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión y la Directiva 2013/36/UE sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y la supervisión prudencial de las entidades de crédito y empresas de inversión. Esta Circular 2/2016 es la quinta iniciativa que se aprueba para asegurar la aplicación de dichas normas comunitarias. Esta adaptación se inició en 2014 con dos Circulares del Banco de España y determinó la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, y su desarrollo a través del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero.

GRÁFICO I-16. IMPORTE DE LAS NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2011-2016

(Millones de euros)



Nota: en los créditos inferiores a un año computan los otorgados a plazos superiores, pero cuyos intereses son revisados anualmente o en periodos inferiores al año.
Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

de regulación financiera para reforzar los sistemas bancarios y las entidades de crédito como respuesta a la crisis financiera internacional. La Circular regula, entre otros aspectos, el tratamiento para las sucursales y la prestación de servicios de entidades de crédito con sede fuera de la Unión Europea; establece la posibilidad de que determinados entes públicos reciban la misma ponderación de riesgos que la Administración de la que dependen; desarrolla los requerimientos de colchones de capital; introduce disposiciones sobre la organización interna y políticas retributivas de las entidades; regula determinados aspectos sobre autoevaluación del capital que deben realizar las entidades y establece determinadas normas de transparencia para las entidades de crédito.

La anteriormente citada Circular 4/2016[145] de análisis y cobertura del riesgo crediticio del Banco de España cambia la forma que tienen los bancos de clasificar y provisionar los préstamos dudosos con el objetivo de favorecer la transparencia y la comparabilidad con el resto de entidades europeas. La nueva regulación publicada por el Banco de España preveía que los bancos españoles adoptasen las normas internacionales de contabilidad y los obligaba a tener sus modelos ajustados antes de final de 2016.

Entre los cambios más relevantes que incluye dicha Circular destaca una nueva categorización de los riesgos, cuya principal diferencia con el sistema anterior es la eliminación de los denominados préstamos subestándar que ahora deberán estar considerados, ya como riesgo normal en vigilancia especial o como dudoso por razones distintas a la morosidad del titular. Además, se trata de reforzar la disciplina de los bancos en cuanto a sus políticas de precios a la hora de conceder un crédito, de modo que los precios deben cubrir al menos los costes de financiación, de estructura y de riesgo de crédito asociado a cada clase de operación. Asimismo, se favorece el uso de modelos internos para calcular las provisiones y prevé la sustitución de pérdida realizada por pérdida esperada, que aunque no entraría en vigor hasta 2018, provocó un aumento de las dotaciones en las provisiones a finales de 2016.

Finalmente, con el objetivo de fomentar la financiación bancaria de las pequeñas y medianas empresas destacó la aprobación de la Circular 6/2016, de 30 de junio, del Banco de España, por la que se determina el contenido y el formato del documento «Información financiera-pyme» y se especifica la metodología de calificación del riesgo previstos en la Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial[146]. En efecto, la Ley establecía, por un lado, la obligación de las entidades de crédito de notificar anticipadamente a las pymes su decisión de cancelar o reducir significativamente el flujo de financiación que les venía concediendo, preaviso que debería ir acompañado de un informe gratuito sobre su situación financiera (información financiera-pyme). Por otro lado, establecía que, a solicitud de cualquier pyme, las entidades deberán poner a su disposición un informe de su calificación crediticia, aunque no están obligadas a ofrecerlo gratuitamente. Además, la Circular 6/2016 define el contenido y formato del documento «información financiera-pyme» y, por otro lado, desarrolla una metodología estandarizada para la evaluación de la calidad crediticia de las pymes y de los trabajadores autónomos con la que obtener una calificación del riesgo.

145. Circular 4/2016, de 27 de abril, del Banco de España, por la que se modifican la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, a entidades de crédito, sobre normas de información financiera pública y reservada y modelos de estados financieros, y la Circular 1/2013, de 24 de mayo, sobre la Central de Información de Riesgos.

146. La Ley 5/2015 se concentró, fundamentalmente, en el desarrollo de fuentes alternativas a la bancaria para facilitar la financiación ajena de las empresas, pero incluía asimismo cambios importantes para facilitar el acceso de las pymes al crédito de las entidades que son los que ahora se desarrollan en la Circular 6/2016.

Últimos pasos en la reestructuración del sector bancario español

El ejercicio 2016 comenzó con la confirmación por parte de la Comisión Europea de la finalización con éxito del Programa de asistencia al sector financiero español llevado a cabo entre 2012 y 2014. No obstante, el proceso de reestructuración del sector bancario español no se ha completado, restando, principalmente, tanto la privatización de la participación del FROB en dos entidades [Banco Mare Nostrum (BMN) y Bankia] como la liquidación de los activos en manos de la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

En efecto, a finales de 2016, el FROB estimaba que se habían recuperado 2.686 millones de euros de las ayudas comprometidas para la recapitalización de las entidades, quedando aún en su poder las participaciones en el BMN y en Bankia[147]. Conscientes de que el reforzamiento de la estabilidad del sector bancario español pasaba por completar la reestructuración y la privatización de estas dos entidades públicas, desde septiembre se comenzó a estudiar la estrategia más adecuada para llevar a cabo esa desinversión. En marzo de 2017 el FROB concluyó que la integración de Bankia y BMN era la mejor alternativa para maximizar el valor de las mismas y con ello optimizar la recuperación de las ayudas públicas. Tras la integración se procedería a la colocación gradual en el mercado de paquetes de acciones antes de diciembre de 2019, plazo máximo permitido para ello. Este plazo fue fijado en 2019 tras la aprobación del Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera.

Este mismo Real Decreto-ley introdujo también cambios normativos sobre la SAREB con el objetivo de concretar el esquema de registro de las eventuales minusvalías resultantes de la aplicación de la normativa contable[148]. Según la exposición de motivos del Real Decreto-ley, el esquema de registro previsto asegura que su régimen contable es coherente con el mandato de desinversión a largo plazo que tiene que desarrollar la SAREB. Los cambios introducidos por el Real Decreto-ley 4/2016 permitieron a la empresa dar visibilidad a las minusvalías latentes que acumula en su cartera, y que se situaban a cierre de 2016, en 3.389 millones de euros. Esta cartera incluye algunos activos adquiridos por encima de su valor actual de mercado y con escasa capacidad de revalorización en el futuro, como ocurre por ejemplo con los préstamos sin garantías.

A lo largo de 2016, la SAREB logró aumentar la venta de inmuebles en un 25,0 por 100 frente a 2015, gracias a que fue el primer año en el que operaron completamente las cuatro compañías que tienen adjudicada la gestión. En 2016 la principal fuente de

147. Además de las obligaciones obligatoriamente convertibles del Banco CEISS y Banco Grupo Caja 3. Fuente: Banco de España, *Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español* (2009-2016).

148. Normativa contable que había sido modificada por el Banco de España, a través de su Circular 5/2015, de 30 de septiembre. Véase Memoria CES 2015.

ingresos fue la cartera de préstamos promotor y cerca de tres cuartas partes de los mismos respondieron a la cancelación y venta de préstamos, a las iniciativas de colaboración con los promotores a través de los Planes de Dinamización de Ventas y a la venta de los inmuebles que garantizan los préstamos.

Aunque en 2016 el sector bancario español registró resultados positivos, existen varios factores, no solo coyunturales, que generan incertidumbre sobre su rentabilidad a medio plazo y que subrayan la necesidad de reflexionar sobre el modelo de negocios en un entorno regulatorio muy exigente. Los retos más relevantes para el sector se derivan del impacto sobre el sector bancario de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit),* del mantenimiento de un entorno de bajos tipos de interés y de las consecuencias del desafío digital.

Retos de medio plazo para el sector

La salida del Reino Unido de la Unión Europea presenta para el sector financiero español y, en particular para el bancario, una especial incidencia[149]. Se estima que el sector financiero español es el que mayor inversión directa realiza en el Reino Unido, 16.600 millones de euros en 2015, seguido de las telecomunicaciones y el energético. Además, los bancos españoles presentan un elevado volumen de activos en el Reino Unido (créditos y otros derechos), de manera que el conjunto de derechos alcanzaba en junio de 2016 los 377.000 millones de euros, de los cuales cerca del 85 por 100 son créditos o participaciones a favor del sector empresarial no bancario británico[150].

Resulta evidente, por tanto, que el *brexit* impactará en los negocios del sector bancario español en el Reino Unido, aunque existe una elevada incertidumbre sobre el resultado final, puesto que dependerá del desarrollo del proceso de negociación. De hecho, hay varios aspectos que deben ser tomados en cuenta al estimar el impacto sobre este sector[151]: en primer lugar, los bancos españoles presentes en el Reino Unido se caracterizan por una amplia experiencia internacional en distintos contextos regulatorios, suponiendo una ventaja competitiva en sí misma; en segundo lugar, los bancos españoles podrán seguir beneficiándose de la licencia única europea; en tercer lugar, la coincidencia temporal de las negociaciones con la implementación completa de Basilea III podría suponer dificultades regulatorias añadidas; en cuarto lugar, el impacto que la salida pueda tener sobre la economía real británica, dada la exposición de los bancos españoles en términos de créditos al sector no financiero de dicha economía; y finalmente, en quinto lugar, la oportunidad que surge para atraer hacia España a entidades financieras que actualmente operan en la City.

149. Carbó, S. y Rodríguez, F., «El entorno financiero español ante la activación del *brexit», Cuadernos de Información Económica,* núm. 256, enero-febrero, 2017.
150. En el caso contrario, los créditos y otros derechos de las entidades británicas en España alcanzaban los 20.000 millones de euros; correspondiendo en este caso cerca del 60 por 100 a créditos a empresas y el 40 por 100 a una posición acreedora neta con los bancos españoles.
151. Carbó, S. y Rodríguez, F., *op. cit*.

Junto al *brexit*, otro de los principales retos a los que se enfrenta el sector es el de mantener o recuperar la rentabilidad ante la perspectiva de que los tipos de interés se mantengan más tiempo en niveles muy bajos. Varios son los factores que podrían indicar esa tendencia en el medio plazo como el efecto de los cambios tecnológicos, una demanda global más débil o el envejecimiento de la población[152].

En un entorno de muy bajos tipos de interés, la ventaja que le supone al sistema financiero poder acceder a una financiación barata se pierde rápidamente con el aplanamiento de la curva de tipos, puesto que la transformación de plazos, esencia del negocio bancario —tomar prestado a corto para prestar a largo—, no tiene sentido[153]. Como se ha señalado, el margen de tipos de interés se estrecha y el sector debe buscar, en consecuencia, aumentar su rentabilidad a través de otras fuentes como la provisión de otros servicios financieros —como fondos de inversión, de pensiones o seguros— que, por lo general, están sometidos a una mayor competencia, puesto que transciende del estricto negocio bancario.

Desde instancias comunitarias se ha apuntado que a lo largo de 2017 se mantendrá el tono expansivo de la política monetaria[154], lo que dificultará la recuperación de la rentabilidad del margen de intereses, con lo que previsiblemente las entidades tratarán de generar ingresos de otras fuentes, como de los productos financieros señalados o de las comisiones bancarias, negocio sobre el que también existe una elevada competencia. Además, es probable que continúen los esfuerzos de reducción de costes por la existencia aún de un exceso de capacidad, y se apunta la posibilidad de que se lleven a cabo operaciones corporativas de fusiones o adquisiciones en el corto o medio plazo.

Todo ello, además, debe compatibilizarse con la rápida adaptación al cambiante entorno digital, tercer reto apuntado. El sector bancario español se enfrenta al desafío de digitalizar las finanzas[155], así como a la entrada de nuevos operadores no bancarios en el sector de los pagos, entre los que destacan las *fintech*. Estas empresas, de gran carácter tecnológico, poseen estructuras más ágiles y no están sujetas a las mismas exigencias regulatorias y prudenciales que las entidades de crédito.

Frente a este nuevo entorno competitivo, prácticamente todos los bancos españoles han incorporado el reto digital a sus estrategias de negocio. La actividad bancaria y las relaciones con los clientes se desarrollan tanto a través de canales no presenciales —banca electrónica— como de las redes de oficinas y cajeros. La creciente

152. FMI, *Informe sobre la estabilidad financiera mundial,* abril de 2017.
153. Cuando los tipos son negativos, circunstancia que se ha dado durante 2016, la situación descrita resulta extrema, puesto que el precio que se paga por el pasivo, principalmente por los depósitos, difícilmente puede ser negativo, mientras que los tipos de las operaciones de activo están presionados a la baja.
154. Véase apartado 2.2 dentro de este mismo capítulo.
155. Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos.* Sesión ordinaria del Pleno de 23 de noviembre de 2016.

multicanalidad es igualmente un desafío para la operativa de las entidades, ya que se enfrentan a modelos de negocio distintos pero complementarios, combinando la innovación y eficiencia digital con el tratamiento personalizado y segmentado que requieren ciertos servicios y/o clientes. Este nuevo escenario supone cambios en los modelos de relación con los clientes, en los canales de negocio, en la propia organización interna de las entidades y en la gestión de sus recursos humanos. Todo ello exige a la banca altos niveles de inversión, tanto en capital físico y tecnológico como, sobre todo, en capital humano, suponiendo todo ello un verdadero reto en el actual entorno de estrechamiento de márgenes de negocio.

No obstante, hay que señalar que las entidades tienen en este contexto de fuerte competencia una ventaja comparativa respecto a los nuevos operadores, puesto que cuentan con un importante volumen de información sobre sus clientes. La disponibilidad de lo que se denomina *big data* y conocer de primera mano las necesidades y las experiencias de sus clientes, sitúa a la banca en una favorable posición competitiva de partida, que tendrá que desarrollar a través de la extracción de valor de esos datos, siempre contando con el consentimiento expreso de los clientes para su utilización.

Este desafío tecnológico supone, en un entorno de elevadas presiones sobre la rentabilidad, tanto un reto como una oportunidad, en el que surge además el riesgo de la exclusión digital en sus vertientes territoriales, demográficas o socioculturales, que podría llegar a tomar la forma de exclusión financiera.

3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

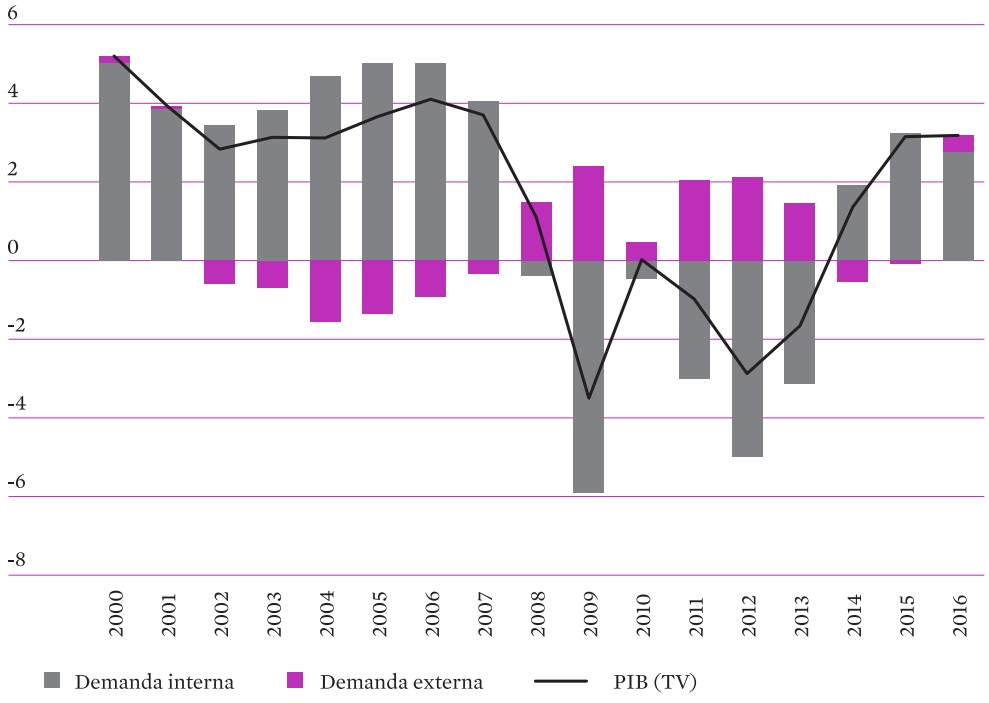
El crecimiento de la economía española en 2016 mostró un comportamiento más equilibrado que en épocas anteriores, al presentar aportaciones positivas, tanto de la demanda interna, como la externa (gráfico I-17). Así, durante la mayor parte de la anterior fase expansiva, el crecimiento del PIB se sostuvo exclusivamente en la demanda interna, mientras que la externa drenaba crecimiento año tras año. En la crisis, concretamente entre los años 2008 y 2013, el sector exterior, sustentado por la fortaleza de las exportaciones de bienes y servicios, pasó a convertirse en el único motor del crecimiento, con aportaciones negativas de la demanda interna. Finalmente, en 2016, ambos componentes de la demanda habrían contribuido positivamente al crecimiento del PIB, lo que no sucedía desde el año 2001.

3.5.1. Demanda interna

En 2016, según datos de la Contabilidad Nacional Trimestral, la demanda interna aportó 2,8 puntos al crecimiento del PIB, con una evolución especialmente positiva del gasto en consumo de los hogares y de la inversión en bienes de equipo (gráfico I-18). Dicha aportación, sin embargo, se sitúa medio punto por debajo del año anterior,

GRÁFICO I-17. APORTACIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA AL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB REAL, 2000-2016

(En puntos porcentuales y porcentaje)



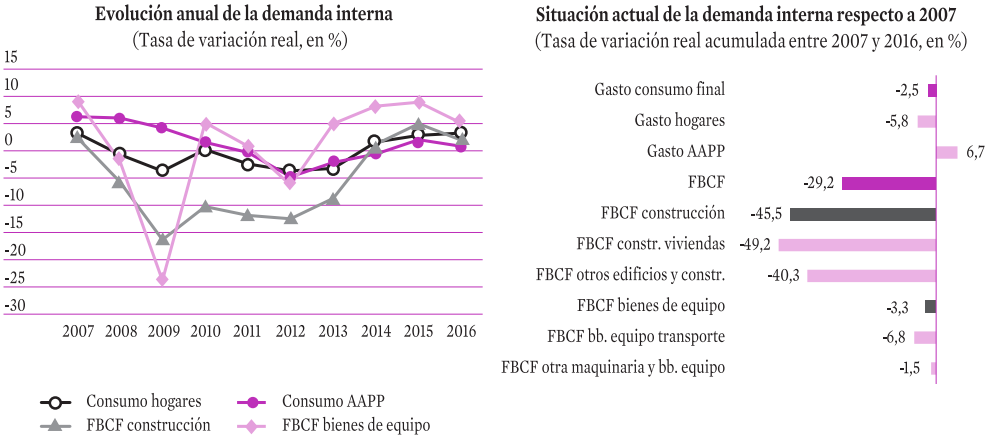
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

al tiempo que se observa una tendencia a la desaceleración, al pasar de aportar 3,5 puntos al crecimiento en el primer trimestre, a 2,2 en el cuarto.

Por segundo año consecutivo, todos los componentes de la demanda interna mostraron tasas de variación positivas; si bien, salvo en el caso del gasto en consumo de las Administraciones públicas, se mantienen todavía en niveles inferiores a los registrados antes de la crisis.

En el caso de la inversión en construcción, tanto el componente de viviendas como el de obra pública se sitúan, en términos reales, más de un 40 por 100 por debajo de los niveles de 2007. La inversión en bienes de equipo, por su parte, se encuentra solo un 3,3 por 100 por debajo, y un 1,5 por 100 en el caso de inversión en otra maquinaria y bienes de equipo. En lo que respecta al gasto en consumo, el relativo a los hogares se sitúa un 5,8 por 100 por debajo del nivel de 2007, mientras que el de las Administraciones públicas lo supera en un 6,7 por 100, lo que se explica exclusivamente por el empuje dado en los dos últimos años a la política fiscal y presupuestaria, tras el mayor margen otorgado a España para la corrección del déficit excesivo y por efecto del ciclo electoral.

GRÁFICO I-18. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA, 2007-2016
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

Gasto en consumo

El gasto en consumo final aumentó un 2,6 por 100 en 2016, la misma tasa que el año anterior, con avances de todos sus componentes. A lo largo del ejercicio, sin embargo, se aprecia una paulatina desaceleración, desde una tasa de variación interanual del 3,1 por 100 en el primer trimestre, al 2,2 por 100 en el último, que respondería principalmente al menor impulso del gasto en consumo de las Administraciones públicas (gráfico I-19).

Gasto en consumo de los hogares

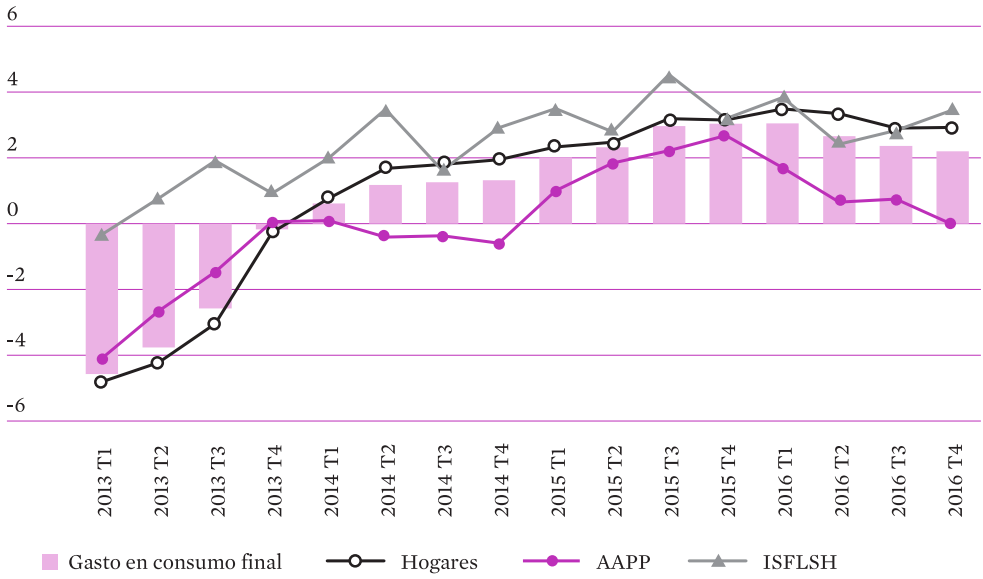
El componente del gasto en consumo que mostró un mayor dinamismo en 2016 volvió a ser el de los hogares que, con un peso del 57 por 100 sobre el PIB nominal, registró un avance interanual del 3,2 por 100 en términos reales, cuatro décimas por encima del año anterior y el mayor registro desde el año 2007.

Los determinantes del consumo que mejor explican esta evolución son el aumento de la renta disponible de los hogares, la mejora de la riqueza inmobiliaria y el mayor acceso a la financiación, mientras que tanto la riqueza financiera como las expectativas de los consumidores empeoraron en 2016.

Así, según los datos que proporcionan las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, la renta disponible de los hogares aumentó un 2,5 por 100 en 2016, impulsada por el incremento del empleo, la rebaja del IRPF, la devolución a los empleados públicos de la última parte de la paga extraordinaria suprimida en el año 2012 y el aumento de las prestaciones sociales. Sin embargo, a pesar de la creación de empleo, la moderación salarial y el aumento de la temporalidad[156] hicieron que la

156. La tasa de temporalidad, en términos de la EPA, aumentó un punto porcentual en 2016 respecto a 2015: hasta el 25,1 por 100, mientras que, tomando como referencia el cuarto trimestre, pasó del 25,7 por 100 al 26,5 por 100.

GRÁFICO I-19. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2013-2016
(Tasa de variación interanual trimestral, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

remuneración por asalariado registrara un crecimiento nulo. En todo caso, el hecho de que la inflación volviera a situarse en niveles negativos en el conjunto del año (–0,2 por 100), gracias a los bajos precios del petróleo, hizo que mejorara la capacidad adquisitiva de los hogares.

Al igual que sucediera el año anterior, el dinamismo del consumo superó al mostrado por la renta disponible, por lo que parte del gasto realizado por los hogares se realizó a través tanto de endeudamiento, en un contexto de mejora de acceso al crédito, como de ahorro. Respecto a este último, cabe señalar que el nivel de ahorro bruto de las familias se redujo un 3,1 por 100 en 2016, situándose la tasa de ahorro en el 7,7 por 100 de la renta disponible, frente al 8,2 por 100 del año anterior, lo que supone su menor nivel desde el año 2007.

Además, los bajos tipos de interés permitieron a las familias reducir el servicio de la deuda, disponiendo, en consecuencia, de mayor renta para destinar a consumo, al tiempo que mejoró su riqueza inmobiliaria. Sin embargo, la caída de tipos de interés habría supuesto también un descenso de los ingresos financieros de las familias ahorradoras que, unido a la caída de las cotizaciones bursátiles, habría dado lugar a un empeoramiento de la riqueza financiera de los hogares.

Finalmente, cabe señalar que en 2016 se produjo un deterioro de las expectativas de los hogares, medidas a través del indicador de confianza del consumidor, que volvió a niveles negativos (–3,8 puntos, según datos de la Comisión Europea), tras la

mejora registrada en 2015, de 0,3 puntos positivos, lo que podría explicarse en gran medida por el elevado nivel de incertidumbre en los ámbitos político y económico.

Gasto en consumo de las Administraciones públicas

El gasto en consumo de las Administraciones públicas volvió a crecer por segundo año consecutivo en 2016, en parte debido al mayor margen otorgado a España para corregir el déficit excesivo.

Sin embargo, el crecimiento registrado, del 0,8 por 100, fue 1,2 puntos porcentuales menor al del año anterior, apreciándose, además, una ralentización a lo largo del ejercicio, desde una tasa de variación del 1,7 por 100 en el primer trimestre, al 0,0 por 100 en el cuarto. Dicha desaceleración respondería en cierta medida a la finalización del ciclo electoral y, principalmente, a la necesidad de continuar en la senda de consolidación fiscal.

Inversión

La inversión agregada, medida a través de la formación bruta de capital fijo, creció un 3,1 por 100 en 2016, desacelerándose 2,9 puntos porcentuales respecto al año anterior, debido fundamentalmente a la elevada incertidumbre en la que se desenvolvieron las decisiones empresariales, tanto por el contexto político en España —con la repetición de las elecciones generales y las dificultades para formar Gobierno—, como por diversos factores de riesgo en el ámbito internacional. De hecho, tras registrar durante el primer trimestre del año una tasa de crecimiento del 4,3 por 100, la inversión cerró el cuarto trimestre en el 2,2 por 100, con una desaceleración más acusada en el segmento de bienes de equipo; el cual, no obstante, registró en el conjunto del año un avance superior al de la inversión en construcción (gráfico I-20).

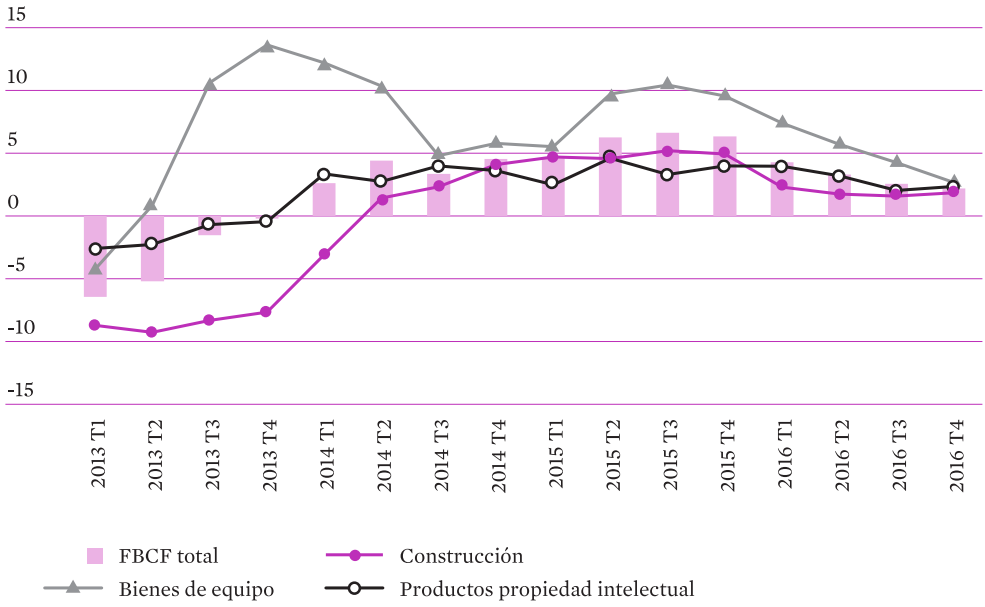
La inversión en bienes de equipo aumentó un 5,0 por 100 en 2016, crecimiento que, si bien se sitúa 3,8 puntos porcentuales por debajo del año anterior, sigue siendo significativo, sobre todo tras los ajustes registrados durante los años más difíciles de la crisis y, muy especialmente, en 2009, cuando mostró un retroceso del 23,5 por 100. De hecho, tal y como se señaló anteriormente, los niveles reales de inversión en bienes de equipo se situaban en 2016 a únicamente 3,3 puntos porcentuales de los de 2007.

Inversión en bienes de equipo

Los principales factores explicativos del dinamismo mostrado por la inversión en bienes de equipo serían el buen comportamiento de la demanda, especialmente la nacional, los menores costes energéticos por los bajos precios del petróleo, la mejora en las condiciones de financiación empresarial (por la mayor facilidad de acceso al crédito y por los bajos tipos de interés), así como la necesidad de renovar y ampliar el capital físico existente de las empresas.

Por componentes, destaca la evolución mostrada por la inversión en bienes de equipo de transporte, con una tasa de crecimiento del entorno del 7 por 100, aunque

GRÁFICO I-20. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 2013-2016
(Tasa de variación interanual trimestral, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

con una importante desaceleración a lo largo del año, desde el 12,3 por 100 registrado en el primer trimestre, hasta el 0,0 por 100 en el cuarto. Por su parte, la inversión en otra maquinaria mantuvo una evolución más moderada, con un crecimiento en el conjunto del año ligeramente superior al 4 por 100 (gráfico I-21).

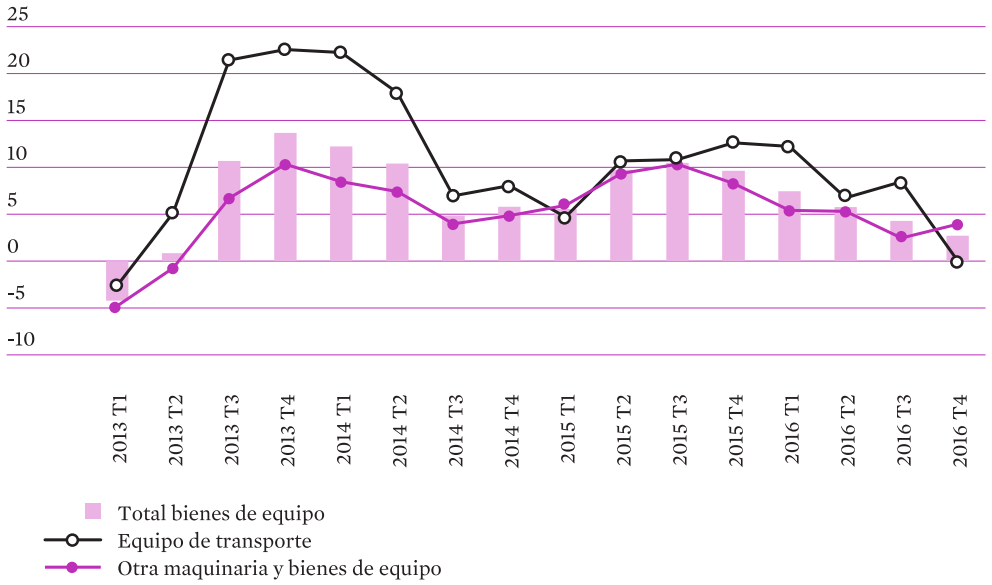
La desaceleración mostrada por la inversión en bienes de equipo a lo largo del año vendría explicada principalmente, como ya se ha señalado, por la incertidumbre política y económica en España y en el ámbito internacional, que habría afectado a las expectativas de inversión empresarial, tal y como refleja el indicador de confianza industrial elaborado por la Comisión Europea, que en 2016 registró un saldo neto de 2,3 puntos negativos, frente a –0,3 en 2015.

Inversión en construcción

La inversión en construcción también se desaceleró en 2016, registrando una tasa de variación del 1,9 por 100, frente al 4,9 por 100 del año anterior. Sin embargo, frente a la desaceleración paulatina registrada por la inversión en bienes de equipo, la inversión en construcción mostró en el cuarto trimestre del año un avance superior al de los dos trimestres previos (gráfico I-22).

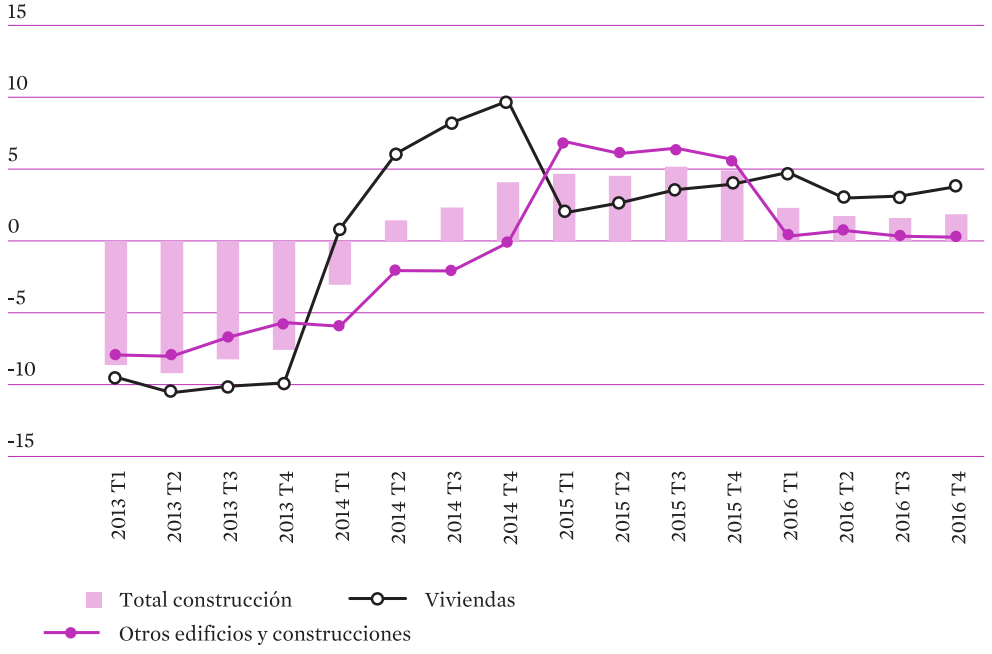
Por componentes, el mejor comportamiento lo mostró la inversión en construcción de viviendas, que siguió reflejando cierta recuperación del sector inmobiliario en algunos territorios, mientras que el de otros edificios y construcciones mostró un avance

GRÁFICO I-21. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO, 2013-2016
(Tasa de variación interanual trimestral, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-22. INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN, 2013-2016
(Tasa de variación interanual trimestral, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

mucho menor, prácticamente nulo durante el segundo semestre de 2016, que se habría debido al ajuste registrado por la inversión pública. Así, de acuerdo con la información que ofrecen las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales que publica el INE, la formación bruta de capital de las Administraciones públicas, que se concentra fundamentalmente en la obra pública, habría registrado una caída del 19,9 por 100 en 2016.

3.5.2. Sector exterior

Tras dos años en los que la demanda externa neta frenó el crecimiento del PIB, en 2016 lo impulsó en cinco décimas porcentuales. Así, por primera vez desde el año 2000, el incremento de la actividad económica se apoyó en una contribución positiva del sector exterior, contraviniendo su habitual carácter anticíclico. Dicho comportamiento se explica por el enfriamiento de las importaciones de bienes y servicios, cuyo incremento del 3,3 por 100 es 2,3 puntos porcentuales inferior al de 2015, ya que el aumento del 4,4 por 100 de las exportaciones fue similar al de los últimos años. Cabe incidir en el dinamismo cada vez mayor observado en el comercio de servicios, destacando sobremanera la expansión del 10,7 por 100 de las importaciones en este ámbito.

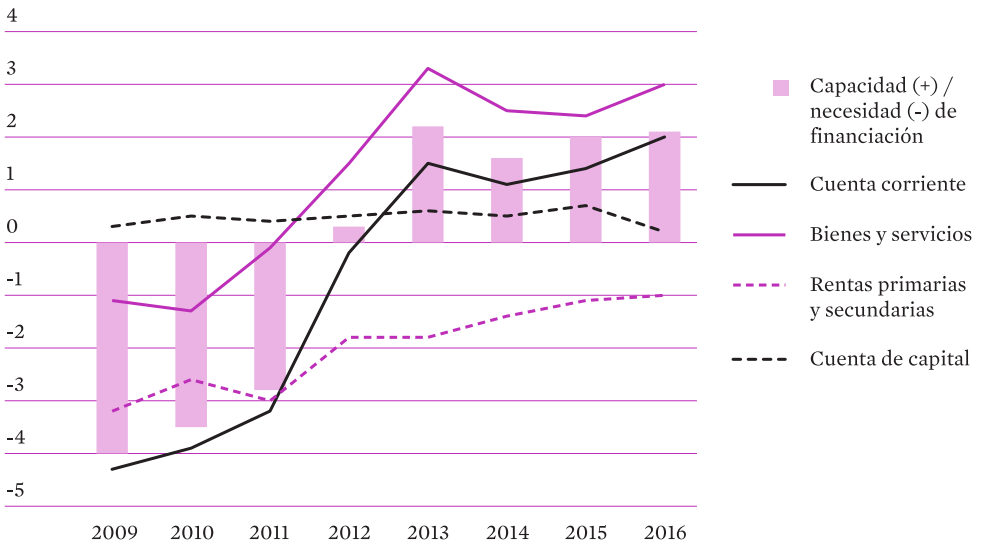
Analizando el sector exterior desde la perspectiva de la balanza de pagos[157], se observa cómo en 2016 la economía española generó una capacidad de financiación[158] frente al resto del mundo de 23.638 millones de euros, lo que equivale al 2,1 por 100 del PIB, una décima porcentual más que el año anterior. En este incremento de la capacidad de financiación española ha resultado fundamental el aumento en seis décimas de punto del superávit de la balanza de bienes y servicios, hasta el 3,0 por 100 del PIB, lo que sumado a la reducción de una décima de punto del déficit en las rentas primarias y secundarias, hasta el 1,0 por 100 del PIB, ha compensado ampliamente el descenso en cinco décimas del saldo positivo de la cuenta de capital, que representó en 2016 el 0,2 por 100 del PIB (gráfico I-23).

Comercio de mercancías

Las exportaciones de bienes se incrementaron en volumen un 3,5 por 100, mientras que las importaciones lo hicieron un 2,8 por 100. Sin embargo, en términos nominales el dinamismo comercial fue significativamente inferior en ambos flujos, debido al respectivo descenso de los precios del 1,7 y el 3,1 por 100, explicado, al igual que el año anterior, por los bajos precios energéticos[159].

157. La Balanza de Pagos frente a la Contabilidad Nacional estima las contribuciones a la variación del PIB en términos nominales.
158. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.
159. Para una información más detallada de la evolución del precio del petróleo, véase el apartado 1.1, *Marco económico y geopolítico*, de este capítulo.

GRÁFICO I-23. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2009-2016
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Banco de España.

Así, el crecimiento exportador se ralentizó al 1,7 por 100, la expansión más reducida de los últimos siete años; si bien, dado el contexto de desaceleración del comercio mundial[160], las ventas españolas al exterior han incrementado su cuota global del 1,71 al 1,80 por 100. Por su parte, a pesar de la mejora sostenida del consumo doméstico y de su habitual comportamiento procíclico, las importaciones se contrajeron un 0,4 por 100. De esta manera, el déficit comercial de mercancías se situó en 18.753,9 millones de euros, un 22,4 por 100 inferior al registrado en 2015 y el segundo más bajo desde 1997. Esta notable corrección supuso una subida de la tasa de cobertura hasta el 93,1 por 100, solo tres décimas porcentuales por debajo del máximo histórico marcado en 2013. El principal causante de dicha reducción del déficit fue el ahorro obtenido en los productos energéticos, cuyo tradicional saldo negativo descendió un 37,8 por 100 con respecto a 2015 y pudo así contrarrestar el cambio de dinámica del saldo no energético, el cual viró de un superávit de 856,6 millones a un déficit de 2.516,5 millones de euros.

La apreciación del euro, determinante de la competitividad precio de las exportaciones

A diferencia de la mejora general experimentada el año anterior, en 2016 la capacidad competitiva de la economía española frente al exterior en términos de precios se mostró desigual en función del área geográfica de referencia (cuadro I-22). La apreciación generalizada del

160. Para una información más detallada del comercio mundial, véase el apartado 1.3, *Comercio mundial*, de este capítulo.

euro[161], que afectó negativamente a la competitividad precio de las exportaciones españolas fuera de la UEM, no pudo ser compensada por la variación de los precios relativos frente a todos los bloques de países, explicando el dispar comportamiento de los Índices de Tendencia de la Competitividad (ITCs)[162].

Analizando en primer lugar el ITC, que toma como referencia el Índice de Precios de Consumo (IPC), y que incorpora, por tanto, todos los bienes independientemente de su grado de exportación, se observa un empeoramiento frente a los países comunitarios no pertenecientes a la zona euro, fundamentalmente a causa de la depreciación de la libra esterlina (un 12,9 por 100), así como frente a los BRICS[163]; mientras que mejora frente a los países pertenecientes a la UEM y frente a los países no comunitarios de la OCDE, en ambos casos gracias al favorable efecto de los precios relativos.

En concreto, respecto a estos últimos, tras la robusta mejora competitiva del año anterior, la ganancia en 2016 fue más moderada y se fundamentó en la caída del índice de precios relativos. De hecho, el índice del tipo de cambio aumentó por depreciaciones como la del 17,3 por 100 del peso mejicano o la del 10,5 por 100 de la lira turca.

Por el contrario, con respecto a los países BRICS la competitividad experimentó cierto deterioro frente a los buenos datos observados en 2015. En este caso, la favorable evolución de los precios relativos para España se vería compensada por la depreciación de las cinco monedas de este colectivo frente al euro, desde un 4,2 por 100 el real brasileño, hasta un 14,8 por 100 el rand sudafricano.

Teniendo en cuenta la evolución de los ITC que toman como referencia los índices de precios de exportación (en lugar del IPC), la competitividad frente al conjunto de los socios comunitarios, en los nueve primeros meses de 2016[164] empeoró levemente, y al igual que sucedía con la medición alternativa, la ligera ganancia con respecto a la zona euro contrasta con la importante pérdida frente al resto, debido a la depreciación de la libra. Sin embargo, en cuanto a los países de la OCDE[165] no comunitarios, el uso de los precios de exportación implica un cambio de signo en la evolución de la competitividad medida a través de este índice, perdiendo competitividad precio a causa de las abruptas caídas en el precio de las exportaciones de países como Japón, Australia o México.

161. El tipo de cambio del euro se apreció en 2016, y lo hizo a pesar de la expansión monetaria del BCE. Para una información más detallada de la política monetaria del BCE, véase el apartado 2.2, *Políticas económicas,* de este capítulo.
162. Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.
163. Los países BRICS son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
164. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con Índices de Valor Unitario de exportación (IVUs) corresponden al tercer trimestre de 2016.
165. La Secretaría de Estado de Comercio no elabora este ITC con respecto a los BRICS.

CUADRO I-22. COMPETITIVIDAD PRECIO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2011-2016
(Índices, base 2010)

Método de cálculo	Área	Índice	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ITC calculado con índices de precios de consumo	UE	IPR	100,2	100	99,9	99,2	98,4	97,7
		IPX	100	99,5	100	100	99,1	100,3
		ITC	100,1	99,5	100	99,1	97,5	98
	Zona euro	IPR	100,3	100,3	100,2	99,5	98,7	98
		IPX	100	100	100	100	100	100
		ITC	100,3	100,3	100,2	99,5	98,7	98
	UE no zona euro	IPR	99,6	99,1	99	98,1	97,5	96,8
		IPX	99,9	98	100,2	99,9	96,3	101,3
		ITC	99,5	97	99,1	98	93,9	98,1
	OCDE no UE	IPR	100,5	101,2	101,2	98,8	97,3	95,7
		IPX	100,4	94,1	100,9	104,1	95,2	96,1
		ITC	101	95,2	102,1	102,9	92,6	91,9
	BRICS	IPR	96,9	95,5	92,8	89,2	84,8	81,5
		IPX	100,9	95,6	99,8	104,5	98,4	104,7
		ITC	97,8	91,2	92,6	93,2	83,5	85,3
ITC calculado con índices de valor unitario de exportación(1)	UE	IPR	99,6	99,7	98,6	97,3	96,1	96,1
		IPX	100	99,5	100	100	99,1	100,1
		ITC	99,6	99,3	98,7	97,3	95,2	96,2
	Zona euro	IPR	99,7	100	98,8	97,2	96,1	95,9
		IPX	100	100	100	100	100	100
		ITC	99,7	100	98,8	97,2	96,1	95,9
	UE no zona euro	IPR	99,3	98,8	98,2	97,4	96,1	96,4
		IPX	99,9	98	100,2	99,9	96,3	100,5
		ITC	99,2	96,8	98,4	97,4	92,6	96,9
	OCDE no UE	IPR	100,3	105,5	102,5	101,4	108,1	111,7
		IPX	100,4	94,1	100,9	104,1	95,2	96,6
		ITC	100,7	99,3	103,4	105,5	102,9	107,9

(1) Para este ITC los datos de 2016 hacen referencia al periodo enero-septiembre.
Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.
ITC = Índice de tendencia de competitividad.
IPR = Índice de precios relativos.
IPX = Índice de tipo de cambio.
Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio.

Innovación como factor de competitividad

A pesar de la importancia de los precios de venta en los mercados de destino, cabe reseñar que la competitividad de las exportaciones españolas depende de otros factores entre los que destaca la innovación tecnológica, cuyos avances son cada vez más valorados por los compradores foráneos[166]. En esta línea, la

166. La valoración extranjera del nivel tecnológico de España ha aumentado del 6,3 al 6,5 en el último año, alcanzando el 7,5 en el caso de los chinos. Para una información más detallada véase la 6.ª Oleada del Barómetro de la Imagen de España del Real Instituto Elcano.

contribución positiva al saldo comercial español de las empresas innovadoras, entendiendo por tales las de alta y media tecnología, muestra un incremento intenso durante la crisis, aunque todavía por debajo de lo que aportan tales empresas al saldo comercial de la Unión Europea[167].

Probablemente impulsado por este motivo, el número de exportadores regulares[168] ha alcanzado por quinto año consecutivo un máximo histórico cifrado en 49.792 empresas, una tendencia especialmente positiva, dado el inicio de la recuperación del mercado doméstico. En 2016 los mil principales exportadores vendieron al extranjero el 66,9 por 100 del total, demostrando que el tamaño empresarial continúa siendo un elemento clave para la internacionalización. No obstante, conviene incidir, tal como se hace en el Informe 3/2016 del CES, en que durante la última década un número creciente de empresas han iniciado su actividad con una fuerte vocación internacional, abordando la implantación exterior de forma paralela al inicio de actividad. Estas se caracterizan por sus productos innovadores de alto contenido tecnológico y de diseño exclusivo, así como por su fácil integración en las redes internacionales de suministro[169].

Sectores exportadores más importantes

Las ventas al exterior del sector semimanufacturero, el cual aglutina el 24,2 por 100 de las exportaciones españolas, sufrieron un descenso del 1,0 por 100 arrastradas por las importantes caídas de los productos químicos orgánicos, los medicamentos (que, sin embargo, mantienen su liderazgo dentro del sector), y muy especialmente del hierro y acero; limitándose los incrementos relevantes a los aceites esenciales, los productos cerámicos, y a la partida de otros productos químicos (cuadro I-23). El segundo sector más relevante desde 2005 es el de bienes de equipo, que con un crecimiento del 2,5 por 100 sitúa su cuota exportadora en el 20,3 por 100. Aunque hubo grandes diferencias en la evolución de sus distintas partidas, que van desde el aumento del 13,2 por 100 del material de transporte al retroceso del 1,5 por 100 de la maquinaria industrial, la correspondiente a otros bienes de equipo siguió dominando el sector un año más.

Al igual que en 2015, los tercer y cuarto sectores más importantes en las ventas españolas al extranjero fueron el del automóvil (que incluye igualmente motos y componentes) y el alimentario, cuyas respectivas alzas del 5,9 y 6,2 por 100 han provocado que ambas sean las que más contribuyen a la expansión exportadora española, con un punto

167. Para más información al respecto, véase el Informe CES 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo.*
168. Los exportadores regulares son aquellos que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres anteriores. Para medir la base exportadora de una economía se considera más conveniente este indicador que el de exportadores totales, pues una gran parte de estos últimos llevan a cabo una actividad volátil y de escasa cuantía.
169. Para más información al respecto, véase el Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo.*

CUADRO I-23. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCIAS, 2006-2016
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Importaciones		Exportaciones		2016(1) Saldo	Tasa de variación 2016/2015		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	M	X	2006	2011	2016
Alimentos	32,2	11,8	43,1	16,9	10,9	4,2	6,2	104,5	111,6	133,9
Frutas, hortalizas y legumbres	5,1	1,9	16,9	6,6	11,8	9,7	3,6	340,3	350,1	331,4
Pesca	6,3	2,3	3,6	1,4	–2,7	10,8	9,5	43,8	54,8	57,1
Productos energéticos	29,6	10,8	13,3	5,2	–16,3	–23,4	6,4	19,0	28,5	44,9
Materias primas	8,8	3,2	5,6	2,2	–3,2	–7,3	–0,6	34,6	52,8	63,6
Semimanufacturas	61,3	22,4	61,5	24,2	0,2	–1,4	–1,0	78,7	96,8	100,3
Semimanufacturas no químicas	18,8	6,9	25,5	10,0	6,7	–0,5	–2,5	90,8	133,0	135,6
Hierro y acero	6,5	2,4	6,8	2,7	0,3	–6,5	–11,3	69,1	111,0	104,6
Productos químicos	42,5	15,6	36,0	14,1	–6,5	–2,8	0,1	69,6	78,0	84,7
Plásticos	9,5	3,5	9,7	3,8	0,2	0,0	0,0	76,1	104,8	102,5
Medicamentos	13,2	4,8	10,4	4,1	–2,8	–5,1	–4,5	78,9	78,0	78,8
Bienes de equipo	60,1	22,0	51,6	20,3	–8,5	7,6	2,5	60,0	92,4	85,9
Maquinaria para la industria	16,0	5,9	13,3	5,2	–2,7	7,2	–1,5	53,7	91,1	83,1
Equipos de oficina y telecomunicaciones	11,9	4,4	2,8	1,1	–9,1	–0,8	1,4	20,6	23,7	23,4
Material de transporte	7,9	2,9	13,3	5,2	5,4	27,2	13,2	115,5	238,4	168,4
Sector automóvil	37,3	13,6	45,1	17,7	7,8	3,9	5,9	84,4	122,6	120,9
Automóviles y motos	17,6	6,4	32,6	12,8	15,0	12,5	7,5	97,4	207,2	185,2
Componentes del automóvil	19,7	7,2	12,6	5,0	–7,1	–2,7	2,0	68,5	66,0	64,0
Bienes de consumo duradero	7,7	2,8	4,4	1,7	–3,3	7,6	8,8	68,3	54,6	57,1
Electrónica de consumo	1,9	0,7	0,5	0,2	–1,4	8,6	24,7	76,1	30,3	26,3
Muebles	2,9	1,1	2,1	0,8	–0,8	7,7	11,1	64,1	59,2	72,4
Manufacturas de consumo	35,1	12,8	25,7	10,1	–9,4	6,5	5,9	59,7	64,4	73,2
Textiles	20,5	7,5	15,5	6,1	–5,0	7,9	8,6	57,6	64,2	75,6
Confección	15,9	5,8	11,5	4,5	–4,4	8,4	9,2	46,5	56,1	72,3
Calzado	3,0	1,1	2,8	1,1	–0,2	6,9	–9,5	106,4	92,0	93,3
Juguetes	2,5	0,9	1,2	0,5	–1,3	20,1	15,4	39,7	36,8	48,0
Otras mercancías	1,2	0,4	4,2	1,7	3,0	28,6	–48,3	213,8	491,7	350,0
Total	**273,3**	**100,0**	**254,5**	**100,0**	**–18,8**	**–0,4**	**1,7**	**64,9**	**82,2**	**93,1**

(1) Provisional.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

porcentual cada una. Un 84,3 por 100 de la producción de automóviles se vendió al exterior, creciendo las exportaciones un 7,0 por 100, de los cuales casi cuatro quintas partes fueron turismos[170]. Desde mediados de ejercicio, no obstante, comenzaron a

170. Destaca, asimismo, el aumento de las exportaciones de vehículos todoterreno en un 176,7 por 100, hasta casi las 45.000 unidades.

detectarse posibles efectos de la incertidumbre del entorno geopolítico sobre las ventas, con descensos del mercado británico, donde se dirigen cerca del 15 por 100 de los vehículos españoles exportados, y con caídas en las ventas hacia países no comunitarios que podrían estar relacionadas con una creciente tendencia proteccionista.

Por su parte, con un crecimiento del 5,9 por 100, las exportaciones de manufacturas de consumo, de las cuales los textiles suponen más de la mitad, alcanzaron un peso del 10,1 por 100, y ello a pesar de que las exportaciones del calzado sufrieron una reducción del 9,5 por 100. De los cuatro sectores restantes, que en su conjunto apenas sumaron una décima parte del total, debe resaltarse el dinamismo de los bienes de consumo duradero, con especial mención al aumento del 11,1 de los muebles, así como el pronunciado descenso del 48,3 por 100 de la partida correspondiente a otras mercancías.

Análisis sectorial de las importaciones

Tal como sucede con las exportaciones, las semimanufacturas y los bienes de equipo también fueron los sectores más relevantes de las importaciones españolas, en este caso con un peso del 22,4 y 22,0 por 100 sobre el total, si bien su evolución durante 2016 fue antagónica (cuadro I-23). Mientras la primera de las partidas retrocedió un 1,4 por 100 a causa del significativo descenso en las compras de medicamentos y de hierro y acero, la segunda se incrementó un 7,6 por 100 favorecida por el auge del material de transporte.

El prolongado declive del valor nominal de las compras energéticas durante los últimos cuatro años, provocó la reducción de su peso en la composición sectorial de las importaciones desde el 24,1 al 10,8 por 100, pasando de primer sector a sexto. De hecho, su caída interanual del 23,4 por 100 ha contribuido a disminuir 3,3 puntos porcentuales la tasa de variación del conjunto de las importaciones.

Finalmente cabe señalar que mientras las importaciones alimentarias, manufactureras y automovilísticas crecieron a un ritmo de dos dígitos en subpartidas tales como las de productos pesqueros, tabaco, juguetes, y automóviles y motos, las compras al extranjero de materias primas continuaron su paulatina senda descendente iniciada en 2011.

En cuanto a las tasas de cobertura, se mostraron relativamente cercanas a las observadas en 2015. Solamente las partidas de otras mercancías y productos energéticos mostraron variaciones superiores a los cinco puntos; esta última con un alza de 12,3 puntos porcentuales, pese a lo cual se mantuvo un año más como el sector de la economía española que más depende del exterior.

La Unión Europea crece como principal destino de las exportaciones

Tras haber alcanzado su mínimo en 2013, el peso de las exportaciones españolas a la Unión Europea creció por tercer año consecutivo agrupando el 66,3 por 100 del total (cuadro I-24). Aunque lejos del 75,4 por 100 de 2003, el repunte de las exportaciones hacia la Unión Europea no está en línea con la diversificación de las ventas hacia mercados con un mayor potencial estratégico distintos de

los comunitarios, lo que constituye un objetivo declarado de la política comercial exterior española; es posible que este propósito se viera perjudicado en 2016 por la suspensión de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM)[171].

Dentro del mercado común cabe destacar la equiparación del ritmo exportador hacia la zona euro y hacia el resto de la Unión Europea, debido especialmente a la desaceleración de 7,2 puntos porcentuales en el segundo de los bloques. A pesar de un ligero retroceso del 0,5 por 100, Francia mantuvo su histórica primera posición, seguida de Alemania e Italia, las cuales con incrementos del 6,1 y 8,7 por 100 respectivamente se convirtieron, con siete décimas porcentuales cada uno, en los destinos mundiales que más han aportado a la tasa de variación de las exportaciones. Destacaron asimismo los incrementos de las ventas hacia Irlanda y Bélgica, en ambos casos superiores al 20 por 100.

Del resto de países europeos, Noruega destaca por un aumento de las compras a España superior al 20 por 100; mientras que las ventas a Rusia se estabilizaron tras la fuerte caída del año anterior a causa del veto ruso.

Fuera de Europa, África se mantuvo como el principal destino exportador español, posición que ocupa desde 2012, a pesar del leve descenso del 0,4 por 100, resultado de tendencias tan opuestas como las de los mercados marroquí y argelino, pues mientras el primero se expandió un 13,0 por 100, el segundo se contrajo un 8,1 por 100. Por su parte las exportaciones hacia Asia aumentaron un 3,0 por 100, contrastando las caídas de Corea del Sur y Japón con la expansión del 13,4 por 100 de las ventas a China.

Las ventas a Iberoamérica y América del Norte fueron similares a las de 2015, con unas cuotas respectivas del 5,3 y 5,0 por 100, si bien sus dinámicas fueron muy diferentes. Mientras que las ventas al subcontinente sur retrocedieron un 9,1 por 100 lastradas por las caídas de Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia, las tres últimas superiores al 30 por 100, las exportaciones hacia Norteamérica crecieron un 0,3 por 100, favorecidas por la subida del 8,4 por 100 de las destinadas a Canadá, ya que el mercado estadounidense sufrió un ligero retroceso[172].

En este punto cabe señalar el Programa ICEX Next como principal novedad introducida en 2016 por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX). Dicho programa ofrece a aquellas pymes que quieran iniciar o consolidar su presencia en el exterior, tanto asesoramiento estratégico para el diseño de un Plan de Internacionalización y para la mejora de la competitividad exterior, como apoyo económico para gastos de prospección, de promoción exterior y de personal especializado.

171. Estos planes, puestos en marcha en 2004 para fomentar las relaciones comerciales con mercados considerados prioritarios por su potencial de crecimiento, no pudieron diseñarse e implementarse a lo largo del año 2016 por la falta de formación de Gobierno.
172. Según el Plan ICEX Target USA, Estados Unidos constituye un objetivo claramente estratégico de la política comercial exterior española. Dicho Plan tiene, desde 2013, el propósito de apoyar proyectos de internacionalización de pymes españolas hacia esa economía, especialmente de aquellos sectores de alto contenido tecnológico.

Procedencia de las importaciones españolas

Al igual que en las exportaciones, en lo referente a las importaciones también existieron notables diferencias en la evolución de los distintos mercados mundiales. Las compras procedentes de la Unión Europea ralentizaron su crecimiento hasta el 1,5 por 100 (cuadro I-24). Con un peso del 57,0 por 100, la alta demanda española de productos originarios del resto de socios comunitarios se mantiene como una constante a lo largo de los años, si bien dicha cuota se ha rebajado en 11,6 puntos porcentuales desde 1999. El mayor montante corresponde a Alemania, seguida de Francia, Italia y Reino Unido. Pero mientras la compra de mercancías a los tres primeros países ha crecido por encima del 2 por 100, en el caso británico se han desplomado un 11,1 por 100, dando lugar a una disminución del 1,1 por 100 de las importaciones procedentes de la zona no euro, a pesar de los incrementos superiores al 10 por 100 de mercados medianos, como el danés, el rumano y el polaco.

Como viene sucediendo en las últimas dos décadas, la segunda área comercial con un mayor flujo de ventas a España fue Asia, con un incremento del 3,0 por 100 impulsado por el crecimiento de dos dígitos de las adquisiciones a India y Japón. No obstante, los productos procedentes de China siguen abarcando más de la mitad de esta área geográfica, con una cuota sobre el total mundial que se ha cuadruplicado desde 1999. Por su parte, las compras a América del Norte también experimentaron un crecimiento significativo del 3,2 por 100 (en el que, al igual que en las exportaciones, el auge del comercio con Canadá ha resultado fundamental), y supera por primera vez desde 2004 a Iberoamérica como origen de las importaciones españolas.

El acusado descenso de las compras energéticas marcó la evolución de las importaciones procedentes de Iberoamérica, África y Oriente Medio. Tal circunstancia se verifica en el desplome del 32,7 por 100 del valor nominal de las mercancías adquiridas en estas tres áreas geográficas en los últimos cuatro años. Sin embargo, dado el distinto peso de los hidrocarburos en cada uno de estos territorios, la dinámica de las mismas durante 2016 ha variado desde la caída del 16,3 por 100 de las compras a África, hasta la más ligera del 1,3 por 100 en el caso de Oriente Medio, pasando por el retroceso del 8,2 por 100 de Iberoamérica. En cuanto a países concretos cuyas ventas a España están focalizadas en estos productos, destacan las caídas experimentadas por Argelia, Nigeria, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Venezuela, habiéndose reducido la cuota de esta última a la quinta parte en tan solo dos años.

Como resultado de los distintos flujos comerciales con el resto del mundo se observan saldos de diferente naturaleza con cada una de las áreas. La evolución más positiva para España es la del superávit con la Unión Europea que, con un incremento del 50,9 por 100, propició que la tasa de cobertura ascendiera al 108,2 por 100, 4,9 puntos por debajo del máximo histórico marcado en 2013. La balanza comercial se mostró igualmente positiva con Oriente Medio y Oceanía, a pesar del considerable descenso en el superávit de ambas. En el lado opuesto se encuentran África, América

CUADRO I-24. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2016
(Miles de millones de euros)

	Exportaciones			Importaciones			
Áreas y países	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	Saldo
Europa	183,2	72,0	3,9	171,0	62,6	1,5	12,2
Unión Europea	168,7	66,3	4,1	155,9	57,0	1,5	12,8
Zona euro	131,8	51,8	4,4	124,9	45,7	2,2	6,9
Francia	38,5	15,1	–0,5	30,4	11,1	2,1	8,1
Alemania	28,7	11,3	6,1	36,8	13,5	2,5	–8,1
Portugal	18,2	7,2	1,5	10,6	3,9	–0,8	7,6
Italia	20,3	8,0	8,7	18,1	6,6	4,3	2,2
Resto UE	36,9	14,5	2,9	31,0	11,3	–1,1	5,9
Reino Unido	19,2	7,5	5,1	11,2	4,1	–11,1	8,0
Resto Europa	14,5	5,7	1,8	15,1	5,5	1,8	–1,9
Rusia	1,6	0,6	–4,1	3,1	1,1	–6,4	8,6
América del Norte	12,8	5,0	0,3	14,3	5,2	3,2	–1,5
Estados Unidos	11,3	4,4	–0,7	13,0	4,8	1,3	–1,7
Canadá	1,5	0,6	8,4	1,3	0,5	31,8	0,2
Iberoamérica	13,5	5,3	–9,1	13,6	5,0	–8,2	–0,1
México	4,1	1,6	–3,9	3,3	1,2	–8,0	0,8
Brasil	2,2	0,9	–17,8	3,0	1,1	–5,3	–0,8
Argentina	0,9	0,4	–35,4	1,5	0,5	11,1	–0,6
Chile	1,4	0,5	1,6	1,4	0,5	–6,7	0,0
Asia	15,6	6,1	3,0	46,2	16,9	3,0	–30,6
China	5,0	2,0	13,4	23,9	8,7	1,0	–18,9
Japón	2,4	0,9	–2,6	3,6	1,3	13,1	–1,2
Oriente Medio	8,4	3,3	–4,8	7,0	2,6	–1,3	1,4
Arabia Saudí	2,4	0,9	–23,6	3,0	1,1	–12,7	–0,6
Emiratos Árabes Unidos	1,7	0,7	–3,8	0,3	0,1	–27,2	1,4
África	16,3	6,4	–0,4	20,0	7,3	–16,3	–3,7
Marruecos	6,9	2,7	13,0	5,7	2,1	15,7	1,2
Argelia	3,0	1,2	–8,1	4,5	1,6	–30,3	–1,5
Sudáfrica	1,1	0,4	–10,9	0,9	0,3	–9,5	0,2
Oceanía	1,6	0,6	–17,3	0,8	0,3	0,4	0,8
Australia	1,4	0,6	–17,2	0,5	0,2	–3,4	0,9
Otros	**2,9**	**1,1**	**–17,9**	**0,0**	**0,0**	**–90,4**	**2,9**
Total mundial	**254,5**	**100,0**	**1,7**	**273,3**	**100,0**	**–0,4**	**–18,8**

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

del Norte, Iberoamérica y, muy especialmente, Asia, con respecto a la cual la tasa de cobertura es del 33,7 por 100. En este punto resulta imprescindible incidir en la gran dependencia de España con respecto a China, con quien el saldo negativo alcanza un montante superior al déficit total del comercio exterior.

Turismo y otros servicios

En 2016 el superávit de la balanza de servicios volvió a crecer, en este caso un 5,6 por 100, hasta situarse en 50.672 millones de euros, debido a la mejora tanto del saldo de los servicios turísticos como de los no turísticos.

Tras el estancamiento experimentado en 2015, el turismo aumentó de nuevo impulsado por el incremento del 7,1 por 100 de los ingresos procedentes de los 75,6 millones de turistas que visitaron el país[173]. Entre estos volvieron a destacar un año más británicos, franceses y alemanes, los cuales supusieron el 53,5 por 100 del total[174]. Entre los factores que han propiciado esta cifra récord cabe recordar dos ya señalados en la pasada edición de esta Memoria cuya importancia se ha mantenido: la valoración positiva de España como destino turístico[175], y la persistencia de problemas de inseguridad en países que son competidores tradicionales.

A la habitual importancia de los ingresos turísticos se vienen sumando desde 2008 los servicios no turísticos, una partida que durante la expansión económica mostraba saldos negativos, pero que desde el inicio de la crisis viene arrojando superávits crecientes que en 2016 llegó a los 14.404 millones de euros. Tal superávit viene explicado fundamentalmente por el desempeño de los servicios empresariales, especialmente los relacionados con el comercio, así como por las telecomunicaciones, la transformación de bienes, y el transporte. Por el contrario, solamente el uso de propiedad intelectual sigue presentando un déficit significativo (gráfico I-24).

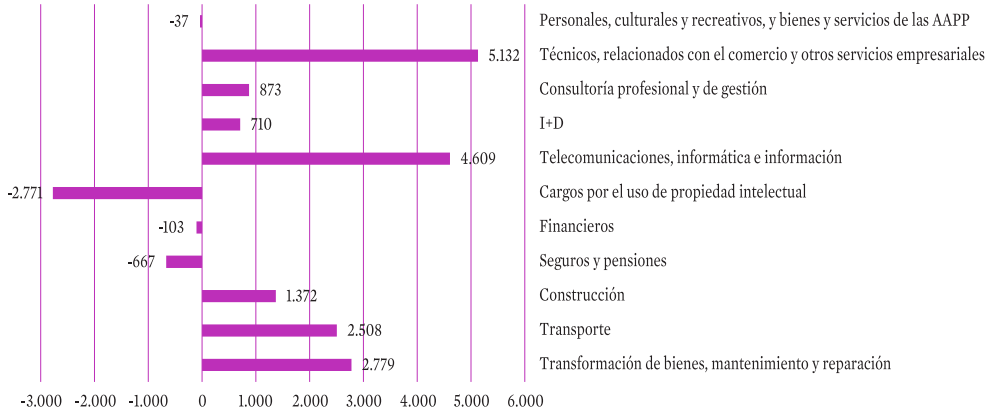
Este comportamiento tan favorable de las ventas de servicios al extranjero, una de las mayores modificaciones estructurales en el patrón exportador español, síntoma a su vez de cambios en el modelo productivo, podría explicarse por varios factores: una competitividad creciente basada no solo en precios y costes, sino también en la calidad y la innovación, esenciales para un mayor valor añadido[176]; una mejora tecnológica que permite eliminar costes y reducir tiempo sin perjuicio de la calidad del servicio, así como una regulación nacional y europea más favorable[177].

Rentas primarias y secundarias, y balanza de capital

Las rentas primarias y secundarias, las cuales completan la cuenta corriente, mostraron en su conjunto un déficit de 11.092 millones de euros, un 3,6 por 100 menor al de 2015.

173. Los datos de turismo de la Balanza de Pagos difieren de los procedentes de la *Encuesta de Gasto Turístico*, recogidos anteriormente, por diferencias metodológicas entre las dos fuentes.
174. Para más información del turismo extranjero, véase el apartado 3.3.5, *Sectores productivos: servicios*, de este capítulo.
175. La valoración extranjera de España como destino turístico es de 8,2. Para una información más detallada, véase la 6.ª Oleada del Barómetro de la Imagen de España del Real Instituto Elcano.
176. Según el indicador TiVA *(Trade in Value Added)*, el peso del valor añadido de las exportaciones del conjunto de servicios en España es de un 53 por 100, muy superior a su peso en el PIB en términos brutos.
177. A nivel nacional y europeo destacan, respectivamente, la Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización y la Directiva de servicios.

GRÁFICO I-24. DESGLOSE DEL SALDO DE LA BALANZA DE OTROS SERVICIOS EN 2016
(Millones de euros)



Fuente: Banco de España.

En este leve descenso ha resultado fundamental la balanza de rentas primarias, pues tras apuntar saldos negativos de manera ininterrumpida desde 1995, en 2016 presentó un superávit de 852 millones de euros. Este cambio de signo se explica principalmente por el aumento del 2,8 y del 29,5 por 100, respectivamente, de los dividendos pagados a otros sectores residentes y de los ingresos procedentes de otras rentas primarias, pero también por la caída del 4,3 por 100 de los intereses pagados por las Administraciones públicas.

Tal evolución de las rentas primarias contrasta con la subida del 10,2 por 100 del déficit en la balanza de rentas secundarias. A este respecto, aunque los ingresos se alzaron un 6,5 por 100, los pagos lo hicieron en un 8,1 por 100, teniendo un incremento similar los efectuados por las Administraciones públicas y por el resto de sectores.

Por último, tras la robusta expansión de 2015, el superávit de la balanza de capital descendió un 73,6 por 100, pues el aumento del 64 por 100 de los pagos coincidió con una intensa caída en los ingresos del 59,6 por 100. Dentro de estos últimos, los fondos procedentes de la Unión Europea se contrajeron un 66,7 por 100, destacando la práctica desaparición de los procedentes del Fondo de Cohesión y la reducción a casi la mitad de los fondos FEDER. No obstante, cabe recordar la gran volatilidad de estas partidas de un año a otro por el carácter plurianual de muchos de los proyectos que financian.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

De acuerdo con las Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales del INE, la capacidad de financiación de la economía española se mantuvo en el 2,0 por 100 del PIB en 2016, el mismo nivel que el registrado el ejercicio anterior, en un año en el que tanto la inversión como el ahorro aumentaron en términos de PIB.

En términos de la balanza de pagos, esta capacidad de financiación frente al resto del mundo alcanzó los 23.638 millones de euros en 2016, una décima porcentual más que el año anterior[178].

Posición financiera interna

Desde la perspectiva financiera interna, la capacidad de financiación de la economía española respondió al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,3 por 100 del PIB, principalmente gracias al crecimiento de la tasa de ahorro de las sociedades no financieras y una menor caída de la correspondiente a las Administraciones públicas. Por su parte, la formación bruta de capital creció igualmente, pero a un ritmo inferior que el mostrado por el ahorro, alcanzando el 20,4 por 100 del PIB en 2016 (cuadro I-25).

Los hogares volvieron a reducir su capacidad de financiación en 2016 hasta el 1,9 por 100 del PIB, debido a que una mayor parte de su renta disponible fue destinada al consumo (gráfico I-25). De hecho, la renta disponible bruta de los hogares aumentó un 2,5 por 100 pero el gasto en consumo final lo hizo un 3,0 por 100. Como resultado, el ahorro bruto descendió un 3,1 por 100, con lo que la tasa de ahorro de los hogares se situó en un 7,7 por 100, la más baja desde el inicio de la crisis. Por su parte, la formación bruta de capital mostró por primera vez desde 2012 una tendencia al alza a lo largo de los trimestres, registrando un aumento del 12,0 por 100 para el conjunto del año.

Por su parte, las empresas, como vienen haciendo desde el tercer trimestre de 2009, continuaron generando capacidad de financiación, lo que les permitió reducir sus niveles de endeudamiento. La inversión empresarial creció un 9,1 por 100 en 2016, 5,1 puntos por encima del crecimiento de 2015, reflejando las buenas expectativas empresariales sobre la actividad económica y, sobre todo, un mejor acceso a la financiación ajena para las operaciones de inversión. Gracias al crecimiento del excedente bruto de explotación, las empresas pudieron compatibilizar el crecimiento de la formación bruta de capital con avances en su nivel de ahorro bruto medido en términos de PIB; de modo que llegaron incluso a mejorar su capacidad de financiación en 2016 hasta el 3,0 por 100 del PIB, cuatro décimas más que en 2015.

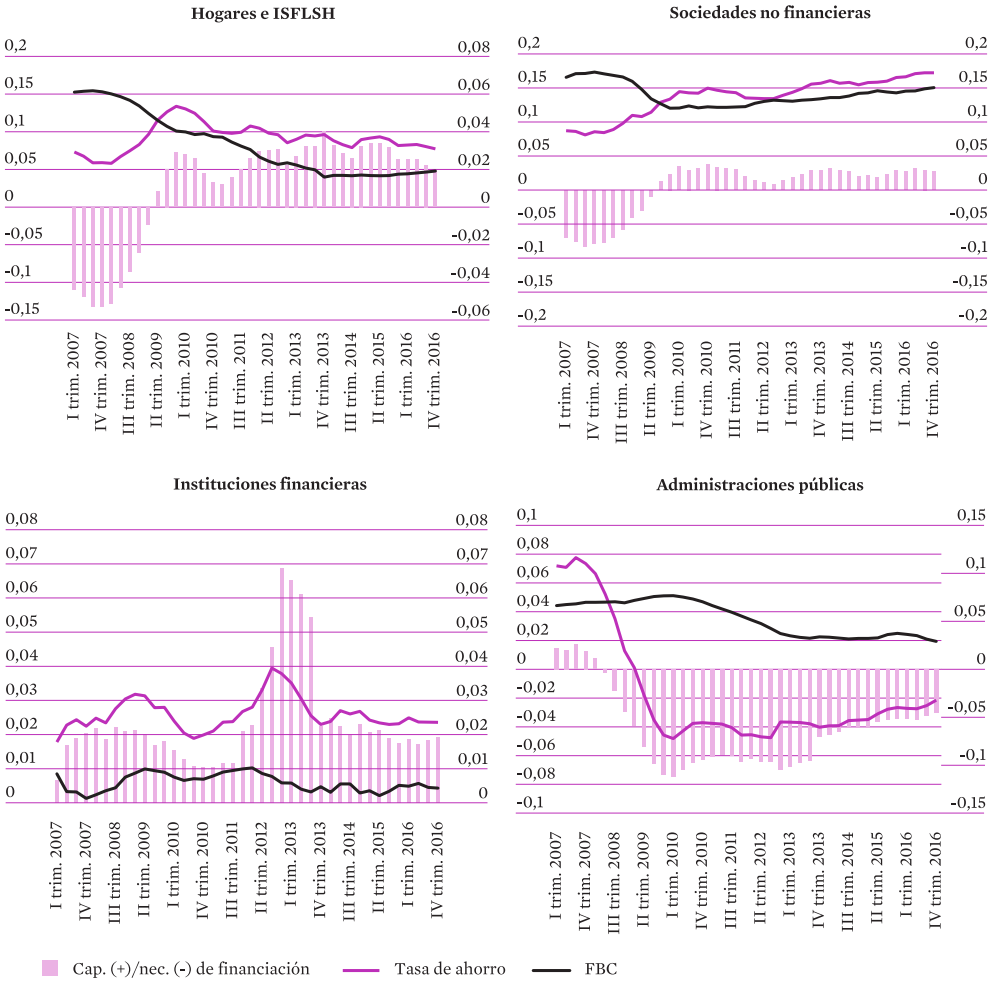
CUADRO I-25. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2014-2016
(Porcentaje sobre el PIB)

Concepto	2014	2015	2016
Ahorro nacional bruto	20,4	21,4	22,3
Formación bruta de capital	19,4	20,1	20,4
Capacidad (+)/Necesidad (–) de financiación	1,5	2,0	2,0

El saldo no incluye las transferencias netas de capital del resto del mundo.
Fuente: INE, *Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales.*

178. En términos de Balanza de Pagos, publicada por el Banco de España, la capacidad de financiación de la economía española en 2016 alcanzaría el 2,1 por 100 del PIB. La discrepancia con la Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales procede de la falta de actualización de los datos.

GRÁFICO I-25. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2007-2016
(Porcentaje sobre el PIB)



Nota: capacidad (+)/necesidad (–) de financiación medidos en el eje derecho.
Fuente: MEH, *Síntesis de indicadores económicos*.

Frente al ejercicio anterior, probablemente como consecuencia del retraso en la formación definitiva de Gobierno, la inversión de las Administraciones públicas descendió, situándose en un 1,9 por 100 del PIB. La tasa de ahorro continuó siendo negativa y se situó en el –2,2 por 100, frente al –2,7 por 100 de 2015. Por tanto, la necesidad de financiación siguió siendo elevada, aunque presenta una suave tendencia decreciente. La necesidad de financiación de las Administraciones públicas se situó en 4,5 por 100 de media para 2016, frente al 5,1 por 100 de 2015.

La economía española continúa su desapalancamiento

La deuda total acumulada por la economía española en 2016 supuso el 244,8 por 100 del PIB, 8,5 puntos porcentuales menos que en el ejercicio anterior, lo que supone continuar en la senda de descenso de endeudamiento total de la economía española (gráfico I-26). Este resultado responde fundamentalmente al avance del PIB en 2016, al entorno de bajos tipos de interés y al proceso de desapalancamiento del sector privado, sobre todo el de las empresas no financieras. De hecho, el endeudamiento de las Administraciones públicas se mantuvo, de nuevo, en torno al 99 por 100.

No obstante, la deuda privada sigue siendo superior a la pública en términos de PIB, de manera que en 2016 se situó en un 145,4 por 100, ocho puntos por debajo del nivel de 2015. Del total de la deuda privada, la deuda de las empresas alcanzó el 81,4 por 100 del PIB y la de las familias el 64,0 por 100. El bajo nivel de tipo de interés favoreció el desendeudamiento privado en 2016, en concreto las empresas respondieron del 56,8 por 100 de la caída del apalancamiento privado del año.

A pesar del descenso, el nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye una vez más uno de los principales desequilibrios de la economía española, siempre después del desempleo. Conseguir un mayor ritmo de desendeudamiento en el medio plazo requeriría contar con ritmos elevados de crecimiento del PIB o con niveles de inflación superiores, ya que reducen el valor real de la deuda. Hasta ahora, los bajos tipos de interés, resultado de la expansión monetaria del BCE, han favorecido el desendeudamiento privado y han restado presión al endeudamiento público. Tal y como se ha comentado, la autoridad monetaria europea anunció que mantendría su estrategia durante 2017, pero existen indicios de posibles subidas de tipos de interés a medio plazo que, si no responden a presiones inflacionistas, dificultarán el necesario proceso de desapalancamiento.

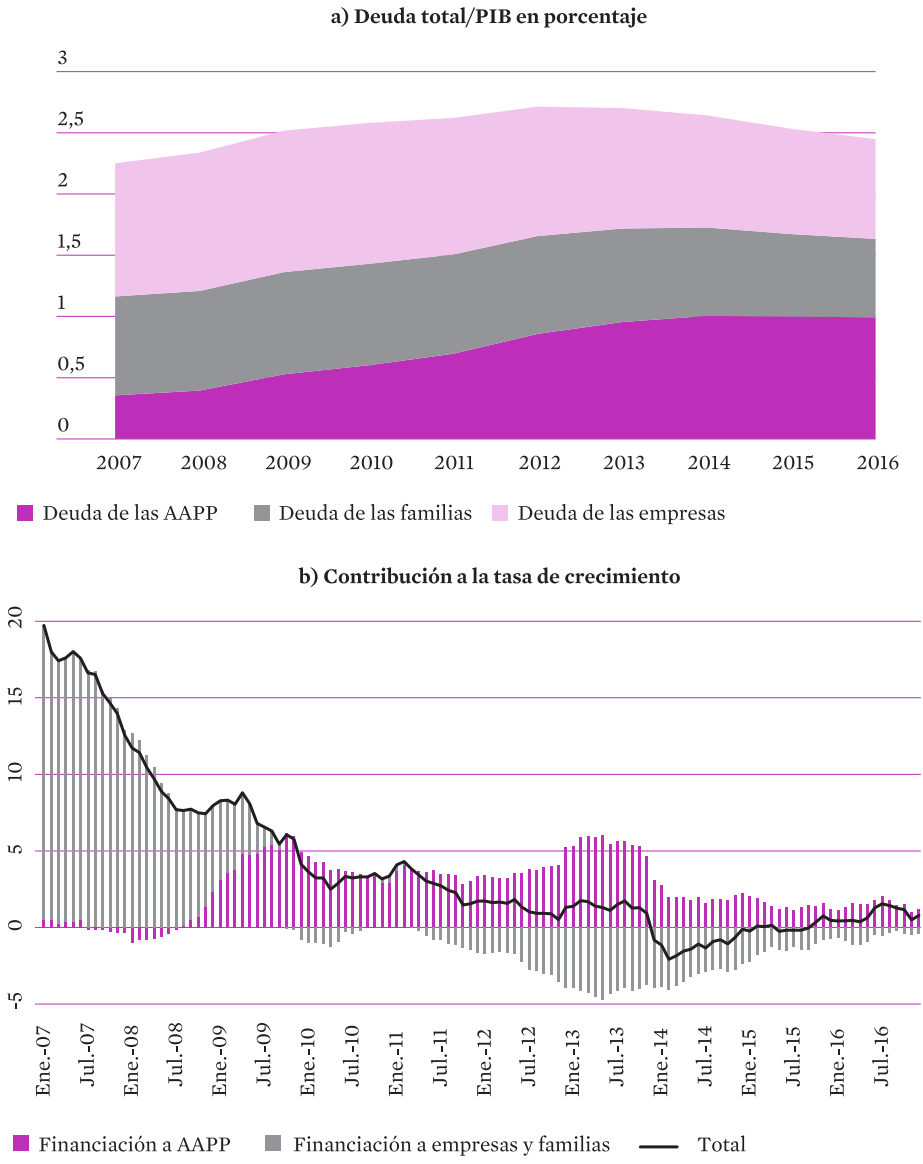
Fuerte volatilidad del Ibex 35

A lo largo de 2016 los mercados de renta variable, tanto españoles como internacionales, sufrieron las consecuencias de la incertidumbre generada por las tensiones geopolíticas del año, que tuvieron dos hitos fundamentales: la victoria de la opción de abandonar la Unión Europea del Reino Unido (*brexit*) y la de Donald Trump en las elecciones norteamericanas de noviembre.

El impacto del referéndum británico sobre las bolsas europeas elevó la volatilidad en los mercados hasta los niveles registrados en 2010 durante la crisis de la deuda soberana. El Ibex 35 registró el mayor descenso diario de su historia, un 12,4 por 100, y fue protagonizado por los valores más expuestos a la economía británica relacionados con la banca, las telecomunicaciones y los servicios.

No obstante, la fuerte volatilidad que caracterizó a 2016 amainó al cierre del ejercicio, de modo que el Ibex 35 cerró con un descenso interanual del 2,2 por 100,

GRÁFICO I-26. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2007-2016



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral* y Banco de España.

frente a la caída del 7,4 de 2015. La recuperación del índice a finales de ejercicio respondería, en el ámbito interno, a la eliminación de la incertidumbre sobre la formación de Gobierno y, en el externo, a una ligera mejora sobre las expectativas mundiales y a la confirmación de la continuidad de la política monetaria expansiva por parte del BCE, al menos hasta finales de 2017.

Los mercados de renta fija

Durante 2016 los rendimientos de los títulos de renta fija, tanto pública como privada, alcanzaron mínimos históricos como consecuencia de la mayor demanda por parte de los inversores de este tipo de valores como refugio ante la elevada volatilidad de los mercados de renta variable tras el *brexit,* a la que se sumaron las compras de deuda pública y corporativa por parte del BCE.

Los costes de financiación del sector público fueron muy favorables a lo largo de 2016, con un impacto positivo sobre las cuentas del Estado, como se comentará más adelante. Los tipos de interés de las Letras del Tesoro fueron negativos para todos los plazos durante todo el ejercicio, mientras que los tipos de interés de la deuda a largo plazo (bonos y obligaciones), tras alcanzar un máximo del 1,51 por 100 en el primer trimestre, se situaron por debajo de esa rentabilidad a lo largo de todo el ejercicio.

La prima de riesgo del bono soberano frente a la deuda alemana cayó hasta los 115 puntos básicos. La mejora en la prima de riesgo se extendió a la deuda privada, de modo que también los tipos de la deuda corporativa, tanto de corto como de largo plazo, se situaron en niveles muy bajos, favoreciendo las refinanciaciones de deuda a un coste más competitivo (cuadro I-26).

CUADRO I-26. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2013-2016

Conceptos	Dic.-13	Dic.-14	Dic.-15	Mar.-16	Jun.-16	Sep.-16	Nov.-16
Letras del Tesoro							
3 meses	0,54	0,12	–0,15	–0,26	–0,22	–0,42	–0,39
6 meses	0,70	0,25	–0,01	–0,12	–0,18	–0,27	–0,29
12 meses	0,91	0,34	–0,02	–0,06	–0,14	–0,23	–0,25
Bonos y obligaciones							
3 años	2,00	0,65	0,24	0,13	0,10	–0,05	0,04
5 años	2,68	0,96	0,72	0,55	0,46	0,12	0,28
10 años	4,14	1,77	1,72	1,51	1,47	0,99	1,33

Conceptos	Dic.-13	Dic.-14	Dic.-15	Mar.-16	Jun.-16	Sep.-16	Nov.-16
Pagarés de empresa							
3 meses	1,09	0,55	0,31	0,28	0,25	0,25	0,29
6 meses	1,36	0,91	0,42	0,65	0,49	0,35	0,29
12 meses	1,59	0,91	0,53	0,48	0,34	0,33	0,25
Renta fija privada							
3 años	2,63	0,86	0,66	0,63	0,81	0,53	0,53
5 años	2,84	1,73	1,95	1,65	1,51	1,09	1,34
10 años	4,46	2,60	2,40	2,11	2,04	1,54	1,87

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín diciembre de 2016.*

Posición financiera externa

En términos de balanza de pagos, tal como se ha indicado en el epígrafe de Sector exterior, la economía española fue capaz de generar por quinto año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. En concreto, la cuenta financiera presentó en 2016 un superávit de 30.421 millones de euros, un 20,8 por 100 superior al de 2015 (cuadro I-27). Si se excluye al Banco de España, la diferencia entre las salidas y entradas netas de capital ascendió a 83.054 millones de euros, lo que equivale al 7,5 por 100 del PIB.

Atendiendo a los diferentes sectores institucionales, el mayor saldo positivo correspondió a las operaciones financieras procedentes de los sectores residentes privados no financieros, el cual alcanzó los 46.946 millones de euros, si bien cabe destacar su descenso del 49,7 por 100 con respecto a 2015, ocasionado por la abrupta caída de 48.405 millones de las salidas netas de capital destinadas a inversiones de cartera. En lo referente a las instituciones financieras monetarias, su saldo alcanzó los 35.280 millones de euros tras un aumento del 18,4 por 100, consecuencia en gran medida de la reducción de 24.592 millones en las operaciones de pasivo adscritas igualmente a las inversiones de cartera. En cuanto a la partida correspondiente a las Administraciones públicas, esta pasó de un déficit de 57.865 millones de euros en 2015 a un superávit en 2016 cuantificado en 829 millones de euros, debido al descenso en 63.028

CUADRO I-27. BALANZA FINANCIERA, 2015-2016
(Miles de millones de euros)

	2015			2016		
Conceptos	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)
Cuenta financiera[1]	–	–	25,2	–	–	30,4
Excluido Banco de España	–	–	65,3	–	–	83,1
Inversiones directas	52,2	22,8	29,4	48,7	27,8	20,9
Inversiones de cartera	70,1	76,0	–5,9	23,3	–9,8	33,1
Otras inversiones[2]	7,9	–35,2	43,1	11,6	–20,2	31,7
Derivados financieros	–	–	–1,2	–	–	–2,7
Banco de España	–	–	–40,2	–	–	–52,6
Reservas	–	–	5,1	–	–	8,2
Posición neta BE frente al Eurosistema	–	–	–50,9	–	–	–59,7
Otros	–	–	5,7	–	–	–1,2
Errores y omisiones[3]	–	–	3,5	–	–	6,8

(1) En el total de la cuenta financiera, así como en los saldos de todas sus partidas, un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos netos frente al exterior; es decir, una salida (entrada) de financiación.
(2) Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.
(3) Un signo positivo indica que se están infravalorando ingresos y/o sobrevalorando pagos, lo que equivale a decir, en la cuenta financiera, que se infravaloran los pasivos y/o sobrevaloran los activos. Un signo negativo indica lo contrario.
Fuente: Banco de España.

millones de euros de las entradas netas de capitales en forma nuevamente de inversiones de cartera.

Todo ello resultó en una elevada volatilidad de las inversiones en cartera de los tres sectores institucionales residentes; de hecho, su saldo fue el que más varió en 2016 en relación al año anterior, tal como se observa en el cuadro I-27. Por su parte, la posición deudora del Banco de España frente a los no residentes aumentó un 31,1 por 100 hasta alcanzar los 52.634 millones de euros.

Como consecuencia del saldo positivo de la balanza por cuenta financiera, en 2016 la Posición de Inversión Internacional Neta de España disminuyó su saldo deudor un 2,9 por 100, situándose así en los 954.000 millones de euros, la cifra más baja de los últimos cuatro años. La posición deudora neta con el exterior cayó tanto en el sector público como en el privado, así como en sus correspondientes categorías funcionales, a excepción de los derivados financieros; mientras que por el contrario, dicha posición empeoró 51.000 millones de euros en el caso del Banco de España. A pesar de este descenso, la posición deudora neta de la economía española todavía es elevada, tanto en términos históricos como comparativos con nuestro entorno, lo que supone una amenaza frente a perturbaciones adversas cuya neutralización requerirá de una consolidación de los superávits por cuenta corriente.

Los flujos de inversión directa también se pueden analizar con los datos de inversiones en participaciones de capital que proporciona el Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, elaborados con una metodología distinta a la que utiliza el Banco de España.

La inversión extranjera directa en España aumentó...

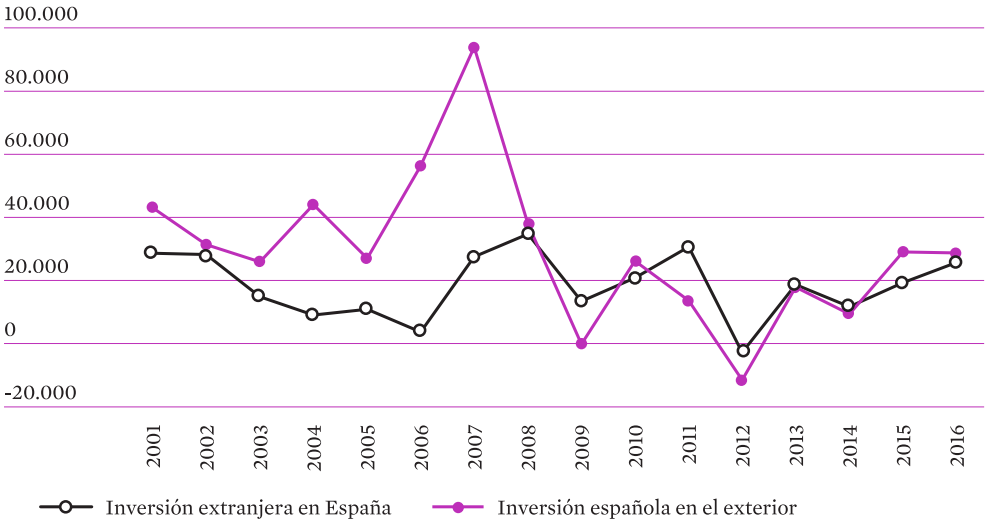
Así, la inversión extranjera directa neta en España aumentó un 33,5 por 100, fruto del incremento del 498,7 por 100 de los flujos inversores destinados a las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVEs[179]), pues la inversión productiva neta, que excluye a dichas entidades por su escasa influencia en la actividad y el empleo, descendió un 2,1 por 100. En ello resultó clave la bajada del 17,4 por 100 de la inversión en sociedades no cotizadas, ya que la inversión en sociedades cotizadas, de menor cuantía, pero con dinámica creciente en los últimos años, se incrementó un 71,5 por 100. No obstante, el ligero retroceso de la inversión productiva neta debe ponerse en el contexto de un 2015 en el que se registraron operaciones singulares, y de un 2016 en el que según la UNCTAD los flujos inversores a nivel mundial cayeron entre el 10 y el 15 por 100.

179. Las ETVEs son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. Las ETVEs son sociedades instrumentales, cuya existencia obedece a estrategias de optimización fiscal dentro de un mismo grupo empresarial, y en muchos casos sus inversiones carecen de efectos económicos directos.

La constitución de sociedades y la compra de acciones de nueva emisión; es decir, aquellas nuevas aportaciones conocidas internacionalmente como *Greenfield,* las cuales se caracterizan por su especial impacto sobre la producción y el empleo, totalizaron 11.465 millones de euros tras un acusado descenso del 29,1 por 100 respecto al ejercicio anterior. Tal circunstancia, sumada a la expansión del 58,3 por 100 en las adquisiciones de acciones ya existentes, redujo su peso sobre el total de la inversión productiva neta hasta el 48,8 por 100. Cabe destacar que dicha cuota es la menor de este tipo de operaciones desde 2009, cuando se situó en el 45,8 por 100; si bien, en términos nominales el importe de 2016 prácticamente dobló al de aquel año en el que la crisis financiera internacional acababa de iniciarse.

En relación a la inversión productiva bruta extranjera directa por origen geográfico último[180], estuvo liderada por Estados Unidos tras un incremento del 126,5 por 100, seguido de Luxemburgo, Países Bajos, Alemania (cuya inversión experimentó un aumento del 182,6 por 100), Francia y Reino Unido. En cuanto a la distribución por sectores de destino de la inversión, a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), seis sectores concentraron casi el 60 por 100 del total de la inversión productiva bruta: el suministro de energía eléctrica y gas, las actividades inmobiliarias, los servicios financieros (excepto seguros y fondos de pensiones), las actividades auxiliares financieras, la ingeniería civil y la construcción de edificios, sector, este último, que en 2015 ocupó la primera posición.

GRÁFICO I-27. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2001-2016
(Millones de euros)



Fuente: Registro de inversiones exteriores.

180. El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen real de las inversiones obviando los países de tránsito.

... pero la inversión española directa en el exterior cayó

En lo referente a la inversión española directa neta en el exterior, esta experimentó una caída del 1,2 por 100, contracción que excluidas las ETVEs alcanzó el 29,2 por 100, lo que, al igual que el retroceso de las inversiones extranjeras en España, responde en parte al efecto de base a causa de las operaciones puntuales y extraordinarias contabilizadas en 2015. A este respecto, descendieron tanto la inversión en sociedades no cotizadas como la producida en sociedades cotizadas, si bien en el primer caso la caída se limitó al 2,5 por 100, mientras que en el segundo fue del 70,7 por 100, descendiendo su cuota dentro de las inversiones productivas netas al 16,2 por 100.

En cuanto a la distribución geográfica[181] de la inversión bruta productiva destaca el hecho de que el principal destino fuese el Reino Unido, cuyo resultado en el referéndum de salida de la Unión Europea no impidió que el flujo inversor procedente de España se incrementase un 125,8. Al país británico le siguieron Estados Unidos (a pesar de la caída del 80 por 100), Países Bajos, Argentina, Luxemburgo y Alemania. Finalmente, en relación a la distribución sectorial de dicha inversión, cabe destacar que un tercio de la misma se concentrase en el comercio al por mayor e intermediación del comercio, al que siguieron los servicios financieros, la fabricación de productos minerales no metálicos (después de multiplicar casi por nueve su cuantía), la construcción de edificios, las actividades inmobiliarias, y el suministro de energía eléctrica y gas.

CUADRO I-28. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2016
(Porcentaje sobre el total)

Conceptos	Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen/destino	Estados Unidos	21,2	Reino Unido	36,7
	Luxemburgo	10,5	Estados Unidos	9,9
	Países Bajos	9,5	Países Bajos	8,8
	Alemania	9,4	Argentina	8,7
	Francia	8,0	Luxemburgo	8,4
	Reino Unido	6,3	Alemania	4,1
Principales sectores económicos de destino	Suministro de energía	17,3	Comercio al por mayor e intermediación	33,1
	Actividades inmobiliarias	13,7	Servicios financieros (excepto seguros)	10,8
	Servicios financieros (excepto seguros)	7,8	Fabricación prod. minerales no metálicos	7,4
	Actividades auxiliares servicios financieros	6,9	Construcción de edificios	6,3
	Ingeniería civil	6,5	Actividades inmobiliarias	5,6
	Construcción de edificios	6,5	Suministro de energía	4,2

Fuente: Registro de inversiones exteriores.

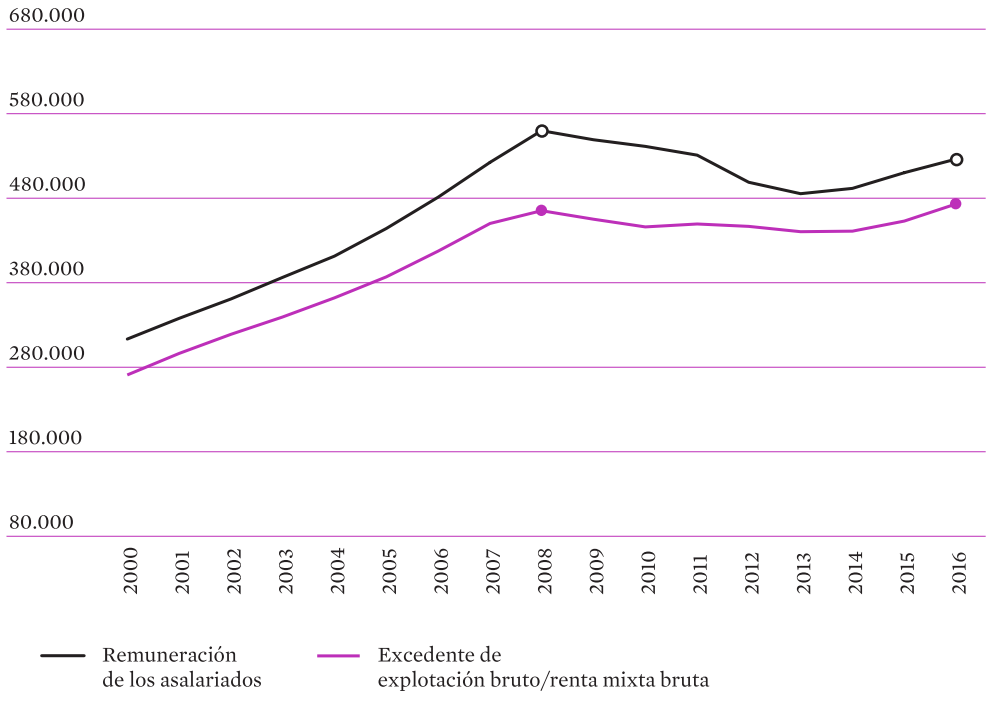
181. En ausencia de datos acerca del destino final, la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aunque en ocasiones dichos flujos vayan dirigidos a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países.

3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2016 el agregado de la remuneración de asalariados[182] creció el 3,1 por 100, por debajo del 3,6 por 100 de crecimiento nominal del PIB, mientras que el excedente bruto/rentas mixtas[183] aumentó el 4,4 por 100, sensiblemente por encima. De esta forma, el excedente bruto/rentas mixtas logró superar ya en 2016 la cota máxima alcanzada en 2008, mientras que la remuneración de los asalariados no ha conseguido todavía recuperar el nivel máximo registrado en dicho año (gráfico I-28).

El aumento de masa salarial en 2016 respondió en exclusiva al crecimiento del empleo asalariado, que aumentó un 3,1 por 100 en equivalencia a tiempo completo, ya

GRÁFICO I-28. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2016
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

182. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).
183. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

que la remuneración media por asalariado permaneció estancada. Según la Contabilidad Nacional Trimestral, en todas las ramas de actividad, excepto en actividades financieras y de seguros, se observa un aumento del empleo asalariado. En cambio, la remuneración media por asalariado aumentó por encima del 1 por 100 solamente en agricultura y actividades inmobiliarias, dos ramas que concentran solo el 3,8 por 100 del empleo, mientras que creció por debajo del 1 por 100 en industria, información y comunicaciones, actividades profesionales, Administración pública y actividades artísticas. En cambio, la remuneración media por asalariado se redujo en 2016, además de en actividades financieras y seguros, en la construcción y en comercio, transporte y hostelería, dos ramas de actividad muy intensivas en empleo (concentran el 33,5 por 100 del empleo) y donde se registran niveles salariales sensiblemente inferiores a la media (gráfico I-29).

Estas dinámicas han dado lugar a un descenso del peso de la remuneración de asalariados en el PIB en 2016 (del 47,5 por 100 al 47,2 por 100). También el peso de los impuestos indirectos netos en el PIB se ha reducido una décima, de manera que el agregado excedente bruto de explotación/renta mixta bruta ha ganado cuatro décimas de PIB en 2016 (pasa del 42,1 por 100 al 42,5 por 100) (gráfico I-30).

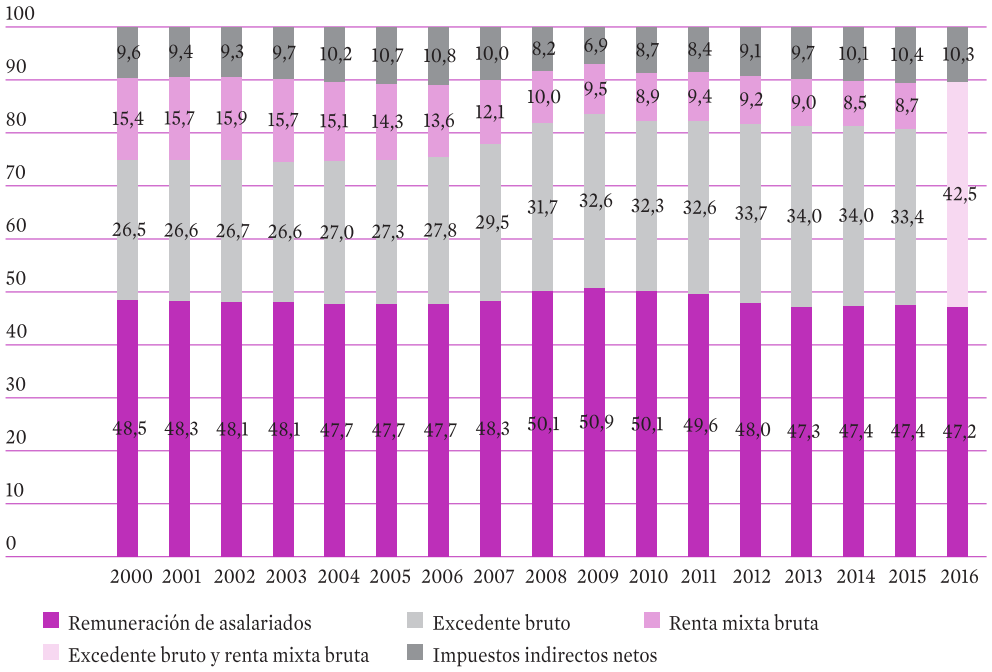
No obstante, la aportación de los diferentes sectores institucionales a este resultado no fue homogénea. El sector que presentó un mayor dinamismo fue de las sociedades no financieras, donde la remuneración de asalariados aumentó un 3,8 por 100, en línea con el crecimiento medio de la economía, mientras que el EBE/REB creció por encima, el 5,2 por 100, lo que explica en gran medida el aumento de peso

GRÁFICO I-29. EMPLEO ASALARIADO, REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2016
(Tasa de variación anual)

	Estructura (% sobre el total)			Coyuntura (var. % 2016/2015)		
Rama de actividad	Asalariados	Remunerac. A	RPA (índice)	Asalariados	Remunerac. A	RPA
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2,9	1,0	33,5	4,8	6,1	1,2
Industria	13,9	15,7	113,0	1,9	2,1	0,2
Construcción	5,7	5,4	94,0	2,9	1,4	–1,5
Comercio, transporte y hostelería	27,8	24,9	89,8	4,4	4,1	–0,2
Información y comunicaciones	2,9	4,3	145,0	3,4	3,7	0,3
Actividades financieras y de seguros	2,1	3,8	182,4	–1,2	–2,2	–1,1
Actividades inmobiliarias	0,9	0,9	98,1	5,5	8,2	2,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	12,0	10,9	90,9	4,1	4,7	0,5
Administración pública, sanidad y educación	24,8	28,0	112,6	2,2	3,0	0,7
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	7,0	5,2	74,9	2,0	2,7	0,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**3,1**	**3,1**	**0,0**

RPA: remuneración por asalariado
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-30. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A PRECIOS DE MERCADO, 2000-2016
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

de este agregado en el PNBcf registrado en 2016, así como del propio sector que alcanza ya el 60 por 100. Por su parte, en las instituciones financieras el comportamiento fue muy desequilibrado, de manera que la remuneración de asalariados se redujo un 1,8 por 100 frente a un aumento del 7,2 del EBE/RMB. Por su parte, el sector hogares y ISFL mostró un patrón distributivo más equilibrado, con un crecimiento del 3,0 por 100 de la remuneración de asalariados y del 3,7 por 100 del EBE/RMB. Finalmente, en las Administraciones públicas la remuneración de asalariados aumentó un 1,9 por 100, por debajo del crecimiento de la economía, lo que, dada la magnitud de esta partida, explica en buena medida la pérdida de peso de las rentas salariales en la economía y también la pérdida de peso económico del propio sector en su conjunto[184] (cuadro I-29).

La aproximación a la participación de las rentas salariales en el PIB a través del coste laboral unitario real (CLUR), o participación salarial ajustada, que expresa el

184. Téngase en cuenta que el cálculo del valor añadido de las Administraciones públicas no contempla la existencia de beneficios, de manera que el grueso de la aportación desde la óptica de la renta se debe a la remuneración de asalariados, a la que se suma el consumo de capital fijo que, en este caso, equivale al agregado EBE/RMB.

CUADRO I-29. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA POR SECTORES INSTITUCIONALES, 2016

	Millones de euros			% PNBcf total economía		
Sectores institucionales	2015	2016	Var. %	2015	2016	Var. puntos PNBcf
Total economía						
Remuneración de asalariados	510.344	526.098	3,1	53,0	52,7	–0,32
EBE/RMB	453.015	473.032	4,4	47,0	47,3	0,32
PNBcf	963.359	999.130	3,7	100,0	100,0	0,00
Sociedades no financieras						
Remuneración de asalariados	326.467	338.927	3,8	33,9	33,9	0,03
EBE/RMB	244.937	257.786	5,2	25,4	25,8	0,38
PNBcf	571.404	596.713	4,4	59,3	59,7	0,41
Instituciones financieras						
Remuneración de asalariados	20.290	19.925	–1,8	2,1	2,0	–0,11
EBE/RMB	13.955	14.963	7,2	1,4	1,5	0,05
PNBcf	34.245	34.888	1,9	3,6	3,5	–0,06
Administraciones públicas						
Remuneración de asalariados	119.125	121.431	1,9	12,4	12,2	–0,21
EBE/RMB	27.588	27.572	–0,1	2,9	2,8	–0,10
PNBcf	146.713	149.003	1,6	15,2	14,9	–0,32
Hogares y ESFL						
Remuneración de asalariados	44.462	45.815	3,0	4,6	4,6	–0,03
EBE/RMB	166.535	172.711	3,7	17,3	17,3	0,00
PNBcf	210.997	218.526	3,6	21,9	21,9	–0,03

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*. Cuentas económicas integradas trimestrales.

porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración por asalariado real)[185], permite descontar el efecto sobre el indicador de los cambios en la tasa de asalarización.

Así, los datos muestran que el CLUR se redujo sistemáticamente hasta 2006, que aumentó de 2007 a 2009, y que desde 2010 ha vuelto a la senda descendente que se observaba en la fase expansiva previa a la crisis, una tendencia que responde al desacoplamiento entre la productividad aparente, que desde 2009 aumenta de manera sostenida, y la remuneración por asalariado real, que se estanca, y ello a pesar de la recuperación de la actividad y el empleo a partir de 2014.

185 Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{n.º de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{n.º de ocupados}} =$$

$$= \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{n.º de asalariados}}{\text{n.º de ocupados}} = \text{Coste laboral unitario real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

GRÁFICO I-31. PRODUCTIVIDAD REAL, REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL Y COSTE LABORAL UNITARIO REAL, 2000-2016



Nota: empleo equivalente a tiempo completo. PIB a precios de mercado. Deflactor del PIB.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

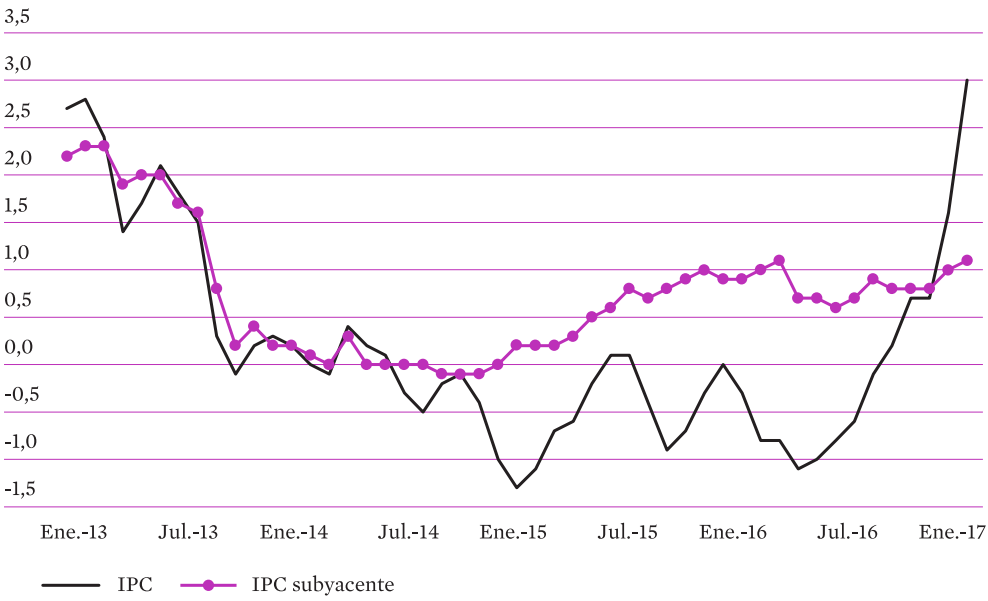
3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del IPC, inició en 2016 la senda de recuperación hacia valores positivos, después de dos años en niveles muy bajos e incluso negativos. De hecho, hasta agosto la inflación continuó en valores negativos, con un mínimo en abril del –1,1 por 100, empezando a registrar un crecimiento continuado desde entonces que permitió en septiembre volver a tasas de variación positivas (gráfico I-32) y finalizar el año en el 1,6 por 100.

El IPC volvió a tasas de variación positivas a final del año

En términos de media anual, el IPC se situó en 2016 en el –0,2 por 100 (tres décimas por encima del valor medio alcanzado en 2015), como reflejo de que durante gran parte del año las tasas de variación se habían situado en valores negativos, muy condicionadas por el impacto de la caída del precio del petróleo. Esta situación contrasta con la observada a final de año, donde el repunte en el precio del petróleo y el aumento en el precio de la electricidad, llevaron la tasa de inflación al 1,6 por 100, casi dos puntos más que la registrada un año antes.

GRÁFICO I-32. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2013-2017
(Tasa de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

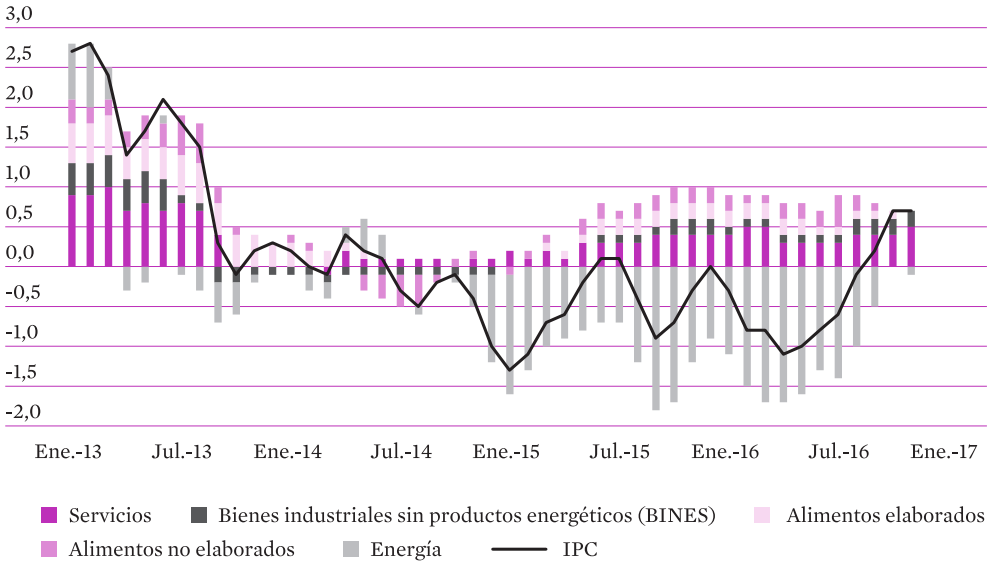
Por su parte, el deflactor del PIB, que permite analizar la inflación debida al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos en el país, volvió a registrar variaciones positivas en 2016, aunque menores a las registradas el año anterior; la media anual fue del 0,3 por 100. Esta evolución del deflactor, aunque sigue reflejando la recuperación de la actividad económica, también refleja cierta desaceleración de la demanda interna respecto al año anterior —los precios del componente de consumo privado cayeron a lo largo del año, mientras que el deflactor de la inversión creció compensando gran parte de dicha caída.

El precio del petróleo, responsable principal de la evolución de la inflación

En los últimos dos años, la evolución de la inflación ha estado determinada por el comportamiento del precio del petróleo, a través de su impacto en el componente energético (gráfico I-33). La tasa de variación negativa registrada desde mediados de 2014 se explica por la evolución de este, mientras que la contribución del resto de bienes y servicios fue positiva. A partir de septiembre de 2016, el componente de energía empezó a tener un menor impacto sobre la evolución del índice general, especialmente a final de año.

El precio del barril de petróleo había alcanzado en enero de 2016 el valor mínimo de 31,1 dólares y desde entonces se mantuvo en niveles algo más elevados, pero moderados, con una media anual de 43,3 dólares/barril. En la línea de lo ocurrido

GRÁFICO I-33. CONTRIBUCIONES A LA TASA INTERANUAL DEL IPC, 2013-2017
(En puntos porcentuales)



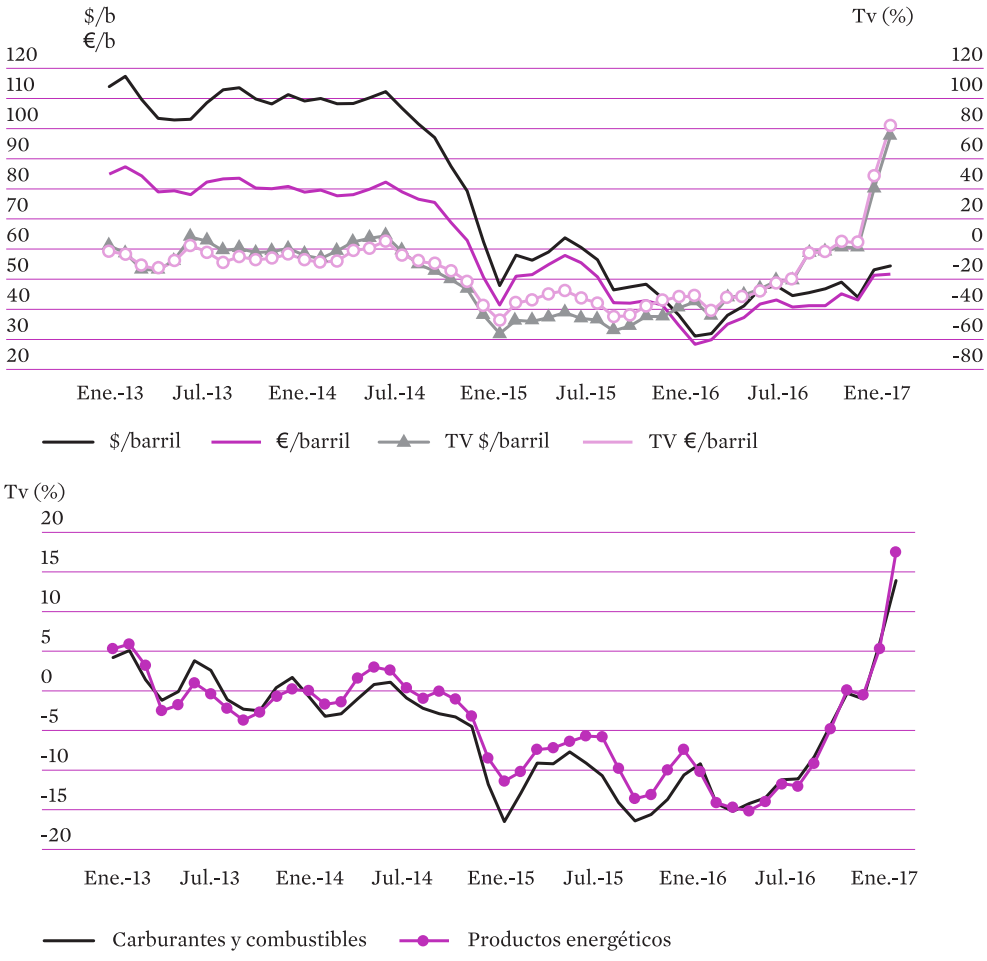
Fuente: Banco de España.

en 2015, durante el año se especuló con la posibilidad de alcanzar algún tipo de acuerdo entre los productores para favorecer la recuperación del precio, pero también para intentar estabilizarlo y evitar fluctuaciones excesivas[186]. Dicho acuerdo finalmente alcanzado a finales de noviembre por la OPEP y al que se sumaron otros países productores, incluía un recorte de la producción de 1,2 millones de barriles diarios a partir de 2017. El anuncio del acuerdo tuvo su efecto inmediato en un aumento en la cotización del barril de petróleo. Desde el valor mínimo de enero, el precio del petróleo alcanzó en diciembre los 53,1 dólares por barril, lo que suponía un crecimiento de casi un 40 por 100 en el año (gráfico I-34).

Esta evolución tuvo su reflejo en el precio de los carburantes y combustibles, que mantuvieron su caída durante el año, con un máximo del 15,2 por 100 en marzo, pero esta se fue moderando hasta recuperar un crecimiento positivo y alcanzar en diciembre una tasa de variación del 6 por 100. De igual modo se comportó el precio de los productos energéticos, registrando a final de año un crecimiento del 5,3 por 100. En enero de 2017 el repunte en el precio del petróleo se trasladó aún con mayor intensidad al precio de los carburantes y combustibles, que crecieron un 13,9 por 100, y al de productos energéticos, con una variación del 17,5 por 100.

186. Véase Memoria CES 2015, capítulo I, apartado 1.1.

GRÁFICO I-34. IMPACTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN EL IPC, 2013-2017



Fuente: Banco de España y BCE.

Efectos en la evolución de la inflación

Desde finales de 2016 en la evolución del índice general se distinguen dos efectos: uno coyuntural, derivado como se ha señalado del reciente aumento de los precios del petróleo y el aumento del precio de la electricidad, que se mantuvo en valores negativos hasta los últimos meses del año y registró un repunte en enero del 26,2 por 100, y un efecto base o comparación, como consecuencia del cambio brusco que supuso el aumento de precios en relación a las bajas tasas de inflación registradas a principio de 2016. De hecho, se prevé que a causa de este efecto base, la inflación aumente en los próximos meses, como se ha constatado en enero y febrero, con una tasa de variación del índice general del 3 por 100[187].

187. Además, la tasa de variación interanual en enero de 2017 refleja la variación de los precios respecto a los doce meses anteriores e incluye, por tanto, el cambio de base en la cesta de la compra que se

En este contexto, y con el objetivo de evitar el impacto que estos efectos coyunturales en la evolución de la inflación tienen en la revisión de precios de algunos bienes y servicios, en febrero de 2017 se aprobó el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la economía española, que daba cumplimiento al desarrollo reglamentario de la Ley, pendiente desde su aprobación.

El objetivo de la Ley y, en consecuencia, del Real Decreto, es desvincular del IPC la revisión de precios de bienes y servicios en el ámbito del sector público, con el objetivo de evitar los denominados «efectos de segunda ronda» y la inercia inflacionista, pero también de adecuar la revisión de estos precios a una estructura de costes basada en los principios de eficiencia y buena gestión empresarial, estableciendo unos índices específicos de precios para cada caso.

El Anteproyecto de Real Decreto fue objeto de Dictamen del CES, que concluyó con una valoración negativa, por el procedimiento seguido en la tramitación de la Ley, que no fue remitida al CES para solicitud de Dictamen, pero también porque la adopción de índices de referencia en cada caso «puede ver limitadas las garantías y seguridad que ofrecía el contar con una referencia clara en base a un índice oficial, conocido y aceptado para aplicar las revisiones de precios» y porque el Anteproyecto incluía disposiciones que en opinión del CES excedían del contenido recogido en la Ley[188].

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del IPC los precios de los alimentos no elaborados y la energía, y refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, mantuvo un comportamiento bastante estable, con tasas entre el 0,6 y el 1,1 por 100 durante el año, alcanzando una variación media anual del 0,8 por 100. A final de año, la inflación subyacente registró un crecimiento en tasa interanual del 1 por 100.

La inflación subyacente mantuvo un comportamiento estable

El comportamiento diferencial entre la evolución del IPC y la de la inflación subyacente se explica, como ya se ha señalado anteriormente, por la caída del precio del petróleo. De hecho, excluyendo del cálculo del IPC solo el precio de los productos energéticos, la variación registrada en diciembre fue del 1,1 por 100.

aprodujo en enero de 2016. Así, el nuevo IPC base 2016 recoge los cambios en la composición de la cesta de consumo representativa del gasto de los hogares y la nueva estructura de ponderaciones, que actualiza el peso o importancia de los grandes agregados que componen este indicador, lo que mantiene la actualidad del mismo. Todo ello para adaptarlo a las pautas de consumo de los hogares. La fuente principal utilizada para obtener la información sobre el gasto es la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF), dirigida a los hogares, y que proporciona información detallada sobre los gastos de los bienes y servicios y su estructura de consumo. Se trata de establecer una muestra de bienes y servicios representativos del consumo, eliminando aquellos que hayan perdido su importancia dentro del consumo de los hogares e incorporando otros cuya relevancia haya ido en aumento. Los principales cambios respecto a la anterior base 2011 se han concretado en la eliminación de distintos artículos (videocámara, brandy y DVD grabable) y la incorporación de otros nuevos (como servicios en línea de video y música, juegos de azar o café monodosis). Véase INE, *Principales características del IPC base 2016,* Nota de prensa de 9 de febrero de 2017.

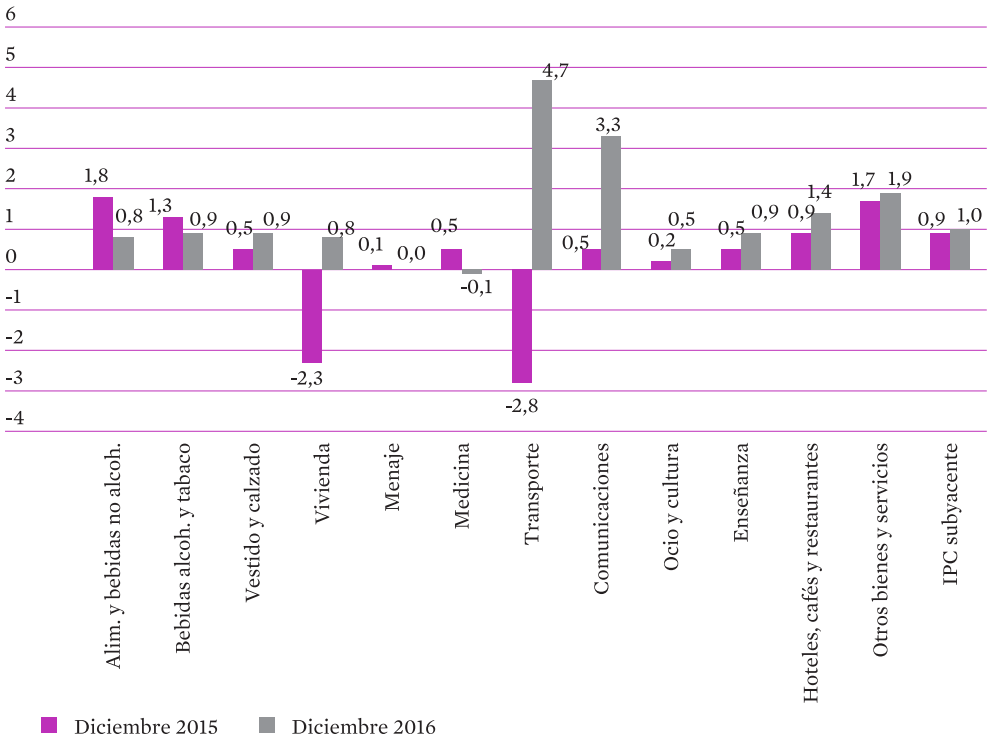
188. Dictamen CES 10/2015, sobre el Proyecto de Real Decreto de desindexación de la economía española, aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 25 de junio de 2015.

El comportamiento de la inflación subyacente estuvo determinado principalmente por la evolución al alza de los alimentos elaborados en los primeros meses del año y de los servicios en los últimos. De hecho, si bien la inflación subyacente mantuvo un comportamiento bastante estable a lo largo del año, no fue así para sus principales determinantes. La desaceleración del consumo privado se reflejó en un menor crecimiento en los precios de los alimentos elaborados a lo largo del año, mientras que los precios de los servicios crecieron a partir del verano por encima del punto porcentual. Por su parte, los precios de los bienes industriales sin productos energéticos se mantuvieron bastante estables, con crecimientos en torno a medio punto.

Prácticamente todos los componentes del IPC mostraron tasas de variación positivas a finales de 2016 (gráfico I-35), a excepción de medicinas, que registró una caída del 0,1 por 100, y menaje, con un crecimiento nulo. El componente que registró un mayor incremento respecto a 2015 fue el transporte, reflejando el repunte en el precio del petróleo a final de año y, en consecuencia, en el de carburantes y combustibles, con un crecimiento del 4,7 por 100 en tasa interanual, que contrastaba

Componentes, grupos y rúbricas del IPC

GRÁFICO I-35. COMPONENTES DEL IPC, 2015-2016
(Tasa de variación interanual a diciembre)



Fuente: INE.

con la caída experimentada a finales del año anterior. Asimismo, el componente de comunicaciones creció un 3,3 por 100, y la vivienda, cuyos precios habían caído el año anterior, experimentó un crecimiento del 0,8 por 100, que anticipaba el impacto derivado del aumento en el precio de la electricidad y el freno en la caída del precio del gas.

Atendiendo a los grupos especiales (gráfico I-36), se puede destacar que los precios de los productos más volátiles, como es el caso de los alimentos no elaborados, aumentaron de media un 2,3 por 100 a lo largo del año, con grandes fluctuaciones como el crecimiento mínimo del 0,2 por 100 en octubre y el máximo del 5,7 por 100 en julio, muy influidos por las condiciones meteorológicas. Por su parte, los precios de carburantes y combustibles, como se ha señalado anteriormente, registraron de media en el año una caída del 8,0 por 100, algo menor que el año anterior, pero a final de año los precios se recuperaron alcanzando un crecimiento del 13,9 por 100.

En conjunto, el grupo de alimentación mantuvo una evolución bastante estable durante la primera mitad del año, a pesar de las fluctuaciones de los precios de los alimentos no elaborados, pero a partir de entonces inició una evolución a la baja muy condicionada por los precios de los alimentos elaborados, que cerraron el año en el 0,1 por 100, después de haber registrado tasas de variación en torno a un punto y medio durante el primer semestre.

El IPC de los bienes industriales sin productos energéticos (BINES) mantuvo una evolución estable en torno al 0,5 por 100, que fue a su vez la variación media anual. A final de año registró una variación del 0,6 por 100. Por su parte, los precios de los servicios registraron tasas de variación positivas y crecientes respecto al año anterior, por encima del punto porcentual, siendo la media anual del 1,1 por 100. A final de año se constató un crecimiento aún mayor, del 1,6 por 100.

Las rúbricas que más vieron incrementar sus precios fueron las que componen el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas (cuadro I-30). El mayor aumento, del 12,5 por 100, se registró en patatas y sus preparados, seguido por aceites y grasas (9 por 100). Las mayores caídas, en cambio, se registraron en calefacción, alumbrado y distribución de agua (–8,6 por 100), seguido por objetos recreativos (–3,3 por 100). La leche, por su parte, mantuvo el ritmo medio de caída que el año anterior (–3,1 por 100), reflejando todavía en los primeros meses de 2016 el impacto de la retirada de la cuota láctea el 31 de marzo de 2015. Asimismo, influidos por la caída de los precios de carburantes y combustibles en media durante el año, las rúbricas de transporte personal y transporte público interurbano experimentaron una caída media del –1,6 por 100.

A final de año se perdió el diferencial favorable frente la UEM

Durante gran parte del año, el Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) en España registró valores negativos, con un máximo del –0,9 alcanzado en junio, para iniciar desde entonces un crecimiento continuado que permitió, ya en septiembre, registrar una inflación nula y desde ahí tasas de variación positivas y crecientes. Así, la tasa media anual para 2016

GRÁFICO I-36. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2013-2017
(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE.

fue del –0,4 por 100, dos décimas por debajo del valor medio alcanzado en 2015 del –0,6 por 100, mientras que la tasa registrada al cierre del año fue del 1,4 por 100 (gráfico I-37).

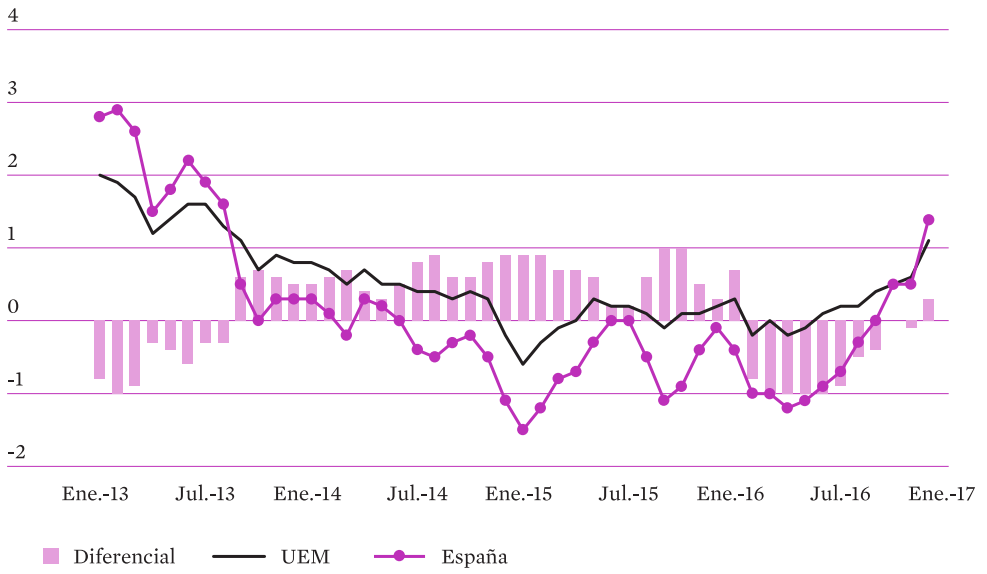
Para el conjunto de la UEM, durante el primer semestre del año todavía se registraron algunas tasas de variación negativas, pero desde junio el crecimiento de los precios se afianzó, alcanzando a final de año una tasa de variación del 1,1 por 100.

CUADRO I-30. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2016
(Tasa de variación interanual media)

Las que más subieron		Las que más bajaron	
1. Patatas y sus preparados	12,5	1. Calefacción, alumbrado y distribución de agua	–8,6
2. Aceites y grasas	9,0	2. Objetos recreativos	–3,3
3. Frutas frescas	5,5	3. Leche	–3,1
4. Pescado fresco y congelado y carne de ovino	4,3	4. Transporte personal	–1,6
5. Frutas en conserva y frutos secos	4,2	5. Transporte público interurbano	–1,6

Fuente: INE.

GRÁFICO I-37. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2013-2017
(En tasa de variación y puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

Así, durante la mayor parte del año, el comportamiento de los precios en España ha seguido la misma evolución que los precios en la UEM, permitiendo mantener el diferencial de inflación favorable para España durante casi todo el ejercicio.

Durante 2016, como ya venía ocurriendo en los dos años anteriores, la caída de los precios en España fue más intensa que la registrada en la UEM, debido a su mayor dependencia energética, con el consiguiente efecto positivo en el diferencial de inflación, que se mantuvo favorable para la economía española durante gran parte del año, con el consiguiente beneficio en términos de competitividad nominal y un impacto positivo sobre las exportaciones.

Sin embargo, el punto de inflexión a esta situación se produjo en el último trimestre del año: en octubre, el nivel de inflación en España y en la UEM fue el mismo y,

por tanto, el diferencial fue nulo; en noviembre volvió a ser favorable por una décima y, ya en diciembre, el mayor aumento de los precios en España frente a la UEM cambió el signo del diferencial, que dejaba de ser favorable a la economía española en tres décimas. Asimismo, la situación con sus principales competidores también reflejó cambios; España mantenía a final de año el diferencial favorable con Alemania (tres décimas) pero lo perdía frente a Francia e Italia (seis y nueve décimas, respectivamente), con lo que esto supone en términos de competitividad nominal.

En cambio, el diferencial de inflación subyacente —excluidos los componentes más volátiles— respecto a la zona euro se mantuvo favorable a España entre una y tres décimas durante todo el año, a excepción de febrero. El IAPC subyacente para la UEM en diciembre fue del 0,9 por 100 frente al 0,8 por 100 de España, mientras que en media para el conjunto del año, el correspondiente a la zona euro fue del 0,8 por 100 frente al 0,7 por 100 de España. En ambos casos, la inflación subyacente ha tenido un comportamiento moderado, situándose en valores entre medio punto y un punto el último año, de forma que el diferencial se ha mantenido bastante estable.

En cualquier caso, la incertidumbre existente sobre el alza de los precios del petróleo y, más en concreto, el ritmo al que se produzca dicho aumento tras el acuerdo entre los países productores firmado en octubre, condicionará la evolución actual de los precios, tanto en España como en el conjunto de la UEM.

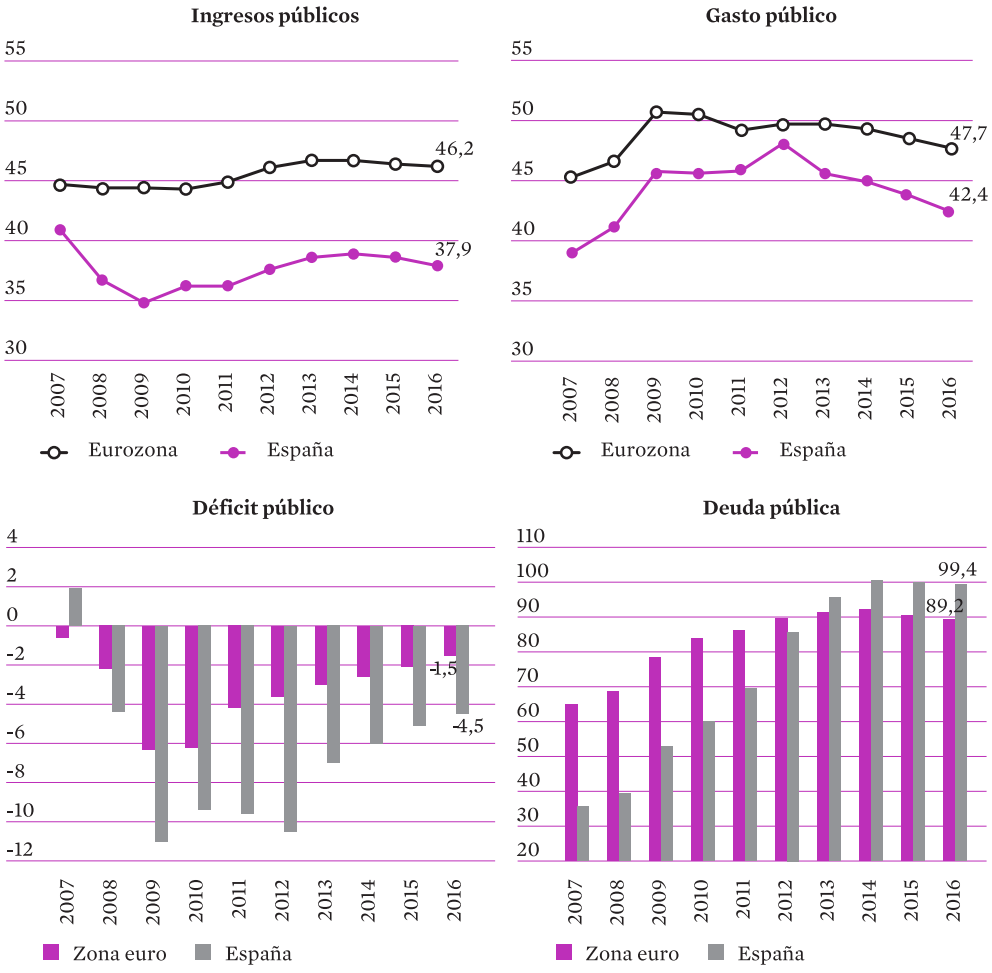
Por ello, en un contexto de pérdida de competitividad nominal vía precios como el que parece que vuelve a caracterizar a la economía española, es necesario mantener e intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural que, entre otros ámbitos, debe contemplar la necesidad de reducir la intensidad energética diferencial de la economía española, habida cuenta del impacto que un *shock* coyuntural debido a la evolución de los precios del petróleo tiene sobre el índice general.

3.9. SECTOR PÚBLICO

En comparación con el promedio de los países de la zona euro, el sector público español no solo mantiene una dimensión muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gasto público, sino que en 2016 se ha vuelto a ampliar esta divergencia (cinco décimas de PIB en el caso de los ingresos, y seis décimas en el indicador de gasto público). Especialmente abultada es la distancia con el promedio de la Eurozona en relación con los ingresos públicos, de 8,3 puntos de PIB, lo que sitúa a España a la cola de los países miembros. Solo Lituania, Letonia e Irlanda registraron en 2016 una ratio de ingresos públicos inferior a la de España (gráfico I-38).

Por otro lado, en 2016 el déficit público en proporción al PIB de España, del 4,5 por 100, fue el más elevado Eurozona y se situó tres puntos de PIB por encima de la media. Asimismo, el peso de la deuda pública en el PIB estuvo, por cuarto año consecutivo, por encima del promedio, a pesar del leve retroceso experimentado desde 2015.

GRÁFICO I-38. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2007-2016
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

A continuación se analizarán en detalle las cuentas cerradas de las Administraciones públicas en 2016, las reformas tributarias aprobadas en 2016 y la estrategia de ajuste fiscal a medio plazo contenida en el Programa de Estabilidad 2017-2020.

3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2016

En 2016 aumentaron los ingresos un 1,5 por 100, por encima del 0,3 por 100 de aumento del gasto público, lo que se tradujo un descenso del déficit de 4.752 millones de euros. Este descenso del déficit, unido al aumento del PIB nominal del 3,6 por 100, permitió que la ratio se situara en el 4,5 por 100 del PIB, seis décimas menos que el ejercicio anterior. Las ayudas a la banca ascendieron en 2016 a 2.389 millones

de euros[189], una partida de gasto público que, a pesar de haberse convertido en recurrente desde 2011, la Comisión Europea sigue considerando como gasto puntual o extraordinario (*one off*), excluyéndolo a efectos de cumplimiento de los objetivos de déficit. Descontando este gasto, el déficit se situó en el 4,3 por 100 del PIB, tres décimas por debajo de la tercera y última revisión al alza del objetivo acordada con Bruselas en julio, que lo fijó en el 4,6 por 100 del PIB (cuadro I-31).

Como queda reflejado en el cuadro I-32 el ajuste fiscal recayó completamente en las Administraciones territoriales. Concretamente el déficit conjunto de las comunidades autónomas se redujo 9 décimas de PIB, lo que, junto con el ligero aumento del superávit local, compensó con creces el aumento tanto del déficit de la Administración central (una décima de PIB) como, de manera destacada, del de la Seguridad Social, que aumentó 4 décimas de PIB hasta el 1,6 por 100, el máximo histórico, cuando el objetivo era reducirlo una décima.

Concretamente, todas las comunidades autónomas, excepto el País Vasco, redujeron su déficit, aunque en algunas comunidades (Aragón, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunidad Valenciana), el esfuerzo fiscal no fue suficiente como para situar la ratio por debajo del 0,7 por 100, que fue el objetivo finalmente fijado por el Gobierno tras la última flexibilización de la senda de ajuste fiscal acordada en julio con la Comisión Europea (gráfico I-39).

Por otro lado, el *stock* de deuda pública aumentó en 33.058 millones de euros, aunque en términos de PIB se produjo una disminución por segundo año consecutivo, hasta el 99,4 por 100 del PIB. La deuda de Administración central, que explica el 87 por 100 del total, aumentó menos que el PIB (3,1 por 100) y la de las administraciones locales se redujo sensiblemente (–8,6 por 100). En cambio, la deuda agregada de las comunidades autónomas aumentó por encima del PIB (5,2 por 100). No obstante, los datos desagregados revelan que Baleares, Canarias y Cataluña redujeron su deuda pública en términos de su PIB regional, a diferencia del resto de comunidades que vieron aumentar la ratio (gráfico I-39).

En cuanto a las corporaciones locales, como en años anteriores se produjeron descensos de la deuda pública generalizados, en algunos casos muy notables, tanto en los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, como en las diputaciones (salvo las forales del País Vasco), los consejos y cabildos insulares y las ciudades autónomas. En particular, todas las principales capitales de provincia vieron reducir su deuda, salvo Barcelona, aunque en valores absolutos sigue destacando el elevado endeudamiento de Madrid, a pesar de las elevadas tasas de reducción del mismo registradas desde 2014 (cuadro I-33).

189. Las ayudas a la banca, cuando se conceden, se consideran operaciones financieras (variación de activos financieros) y no computan, por tanto, como gasto ni afectan al déficit. Pero cuando estas ayudas pasan a ser consideradas irrecuperables (pérdidas), se dan de baja en el balance financiero y se contabilizan como gasto, concretamente como transferencias de capital, aumentando en ese momento el déficit.

CUADRO I-31. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS A LA BANCA, 2011-2016

		2011		2012		2013		2014		2015		2016		Variación 16/15	
Rúbrica		Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	%
1	Ingresos no financieros	387.353	36,2	391.168	37,6	395.597	38,6	403.431	38,9	415.539	38,6	421.872	37,9	6.333	1,5
2	Gastos no financieros	490.234	45,8	500.054	48,1	467.433	45,6	465.592	44,9	470.667	43,8	472.248	42,4	1.581	0,3
3	Ayudas netas a la banca	3.515	0,3	38.289	3,7	3.277	0,3	1.350	0,1	535	0,0	2.389	0,2	1.854	346,5
4 = 2 – 3	Gastos no financieros ajustado	486.719	45,5	461.765	44,4	464.156	45,3	464.242	44,8	470.132	43,7	469.859	42,2	–273	–0,1
5 = 1 – 2	Déficit	–102.881	–9,6	–108.886	–10,5	–71.836	–7,0	–62.161	–6,0	–55.128	–5,1	–50.376	–4,5	4.752	–8,6
6 = 1 – 4	Déficit ajustado	–99.366	–9,3	–70.597	–6,8	–68.559	–6,7	–60.811	–5,9	–54.593	–5,1	–47.987	–4,3	6.606	–12,1
	PIB nominal	*1.070.413*	*100,0*	*1.039.758*	*100,0*	*1.025.634*	*100,0*	*1.037.025*	*100,0*	*1.075.639*	*100,0*	*1.113.851*	*100,0*	*38.212*	*3,6*

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: MINHAP.

CUADRO I-32. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2007-2016
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Déficit (-) superávit (+) público	**1,9**	**-4,4**	**-11,0**	**-9,4**	**-9,6**	**-10,5**	**-7,0**	**-6,0**	**-5,1**	**-4,5**
Administración central	1,3	-2,9	-9,1	-4,8	-3,6	-7,9	-4,9	-3,7	-2,6	-2,7
Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-1,0	-1,1	-1,0	-1,2	-1,6
Comunidades autónomas	-0,3	-1,7	-2,0	-3,7	-5,1	-1,9	-1,6	-1,8	-1,7	-0,8
Entidades locales	-0,3	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	0,3	0,6	0,5	0,5	0,6
Deuda pública consolidada	**35,6**	**39,5**	**52,8**	**60,1**	**69,5**	**85,7**	**95,5**	**100,4**	**99,8**	**99,4**
Administración central	29,5	33,0	45,2	51,0	58,3	73,3	82,9	87,0	87,4	87,0
Seguridad Social	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5
Comunidades autónomas	5,7	6,7	8,6	11,5	13,6	18,2	20,5	22,9	24,5	24,9
Entidades locales	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4,1	3,7	3,3	2,9

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: MINHAP y Banco de España.

CUADRO I-33. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2015-2016

	2015	2016		
Tipo de corporación local	**Mill. euros**	**Mill. euros**	**Var. %**	**% total**
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales	**29.073**	**26.362**	**–9,3**	**82,1**
Capitales de provincia	12.742	11.536	–9,5	35,9
Barcelona	836	840	0,5	2,6
Madrid	4.767	3.868	–18,9	12,1
Málaga	595	542	–8,9	1,7
Sevilla	394	347	–11,9	1,1
Valencia	711	656	–7,7	2,0
Zaragoza	1.070	990	–7,5	3,1
Resto capitales de provincia	4.369	4.293	–1,7	13,4
Resto	16.330	14.826	–9,2	46,2
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	**5.760**	**5.444**	**–5,5**	**17,0**
Diputaciones de régimen común	1.848	1.484	–19,7	4,6
Diputaciones forales del País Vasco	3.306	3.409	3,1	10,6
Consejos y cabildos insulares	606	551	–9,1	1,7
Ciudades autónomas	**299**	**288**	**–3,7**	**0,9**
Total	**35.131**	**32.094**	**–8,6**	**100,0**

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico de marzo de 2017.

GRÁFICO I-39. DÉFICIT Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015-2016
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: MINHAP.

Ingresos y gastos no financieros de las Administraciones públicas

Comenzando por el lado del gasto público, responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100, en 2016 se produjo solo un ligero aumento agregado, del 0,3 por 100 lo que, dado que el PIB nominal creció un 3,6 por 100, supuso, por cuarto año consecutivo, una sensible reducción del peso del gasto público en el PIB, que pasó del 43,8 al 42,4 por 100 (cuadro I-34).

CUADRO I-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2015-2016

	2015		2016		Variación	
Conceptos	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**%**
Ingresos no financieros	**415.539**	**38,6**	**421.672**	**37,9**	**6.133**	**1,5**
Ingresos corrientes	408.806	38,0	416.897	37,4	8.091	2,0
Cotizaciones sociales(1)	132.290	12,3	136.341	12,2	4.051	3,1
Impuestos sobre la producción(2)	127.578	11,9	129.532	11,6	1.954	1,5
Impuestos sobre la renta	105.134	9,8	107.205	9,6	2.071	2,0
Otros impuestos corrientes	3.973	0,4	4.068	0,4	95	2,4
Cobros por bienes y servicios(3)	24.201	2,2	23.994	2,2	–207	–0,9
Rentas de la propiedad(4)	8.723	0,8	8.092	0,7	–631	–7,2
Transferencias recibidas(5)	6.907	0,6	7.665	0,7	758	11,0
Ingresos de capital	6.733	0,6	4.775	0,4	–1.958	–29,1
Impuestos sobre el capital	6.351	0,6	6.355	0,6	4	0,1
Transferencias de capital(6)	5.241	0,5	2.205	0,2	–3.036	–57,9
Ajuste por recaudación incierta	–4.859	–0,5	–3.785	–0,3	1.074	–22,1
Gastos no financieros	**470.667**	**43,8**	**472.248**	**42,4**	**1.581**	**0,3**
Gastos corrientes	437.382	40,7	440.884	39,6	3.502	0,8
Remuneración de asalariados	119.125	11,1	121.431	10,9	2.306	1,9
Consumos intermedios	57.142	5,3	55.949	5,0	–1.193	–2,1
Impuestos sobre la producción	459	0,0	448	0,0	–11	–2,4
Transferencias sociales en especie	28.376	2,6	28.902	2,6	526	1,9
Prestaciones sociales	170.401	15,8	173.939	15,6	3.538	2,1
Subvenciones a la producción	12.470	1,2	11.467	1,0	–1.003	–8,0
Otras transferencias corrientes(7)	16.171	1,5	17.379	1,6	1.208	7,5
Intereses y otras rentas de la propiedad	33.238	3,1	31.369	2,8	–1.869	–5,6
Gastos de capital	33.285	3,1	31.384	2,8	–1.901	–5,7
Formación bruta de capital fijo(8)	26.873	2,5	21.547	1,9	–5.326	–19,8
Transferencias de capital	7.097	0,7	8.845	0,8	1.748	24,6
Adquisición neta activos no financieros no prod.	–685	–0,1	990	0,1	—	—
Capacidad (+) necesidad (–) financiación	**–55.128**	**–5,1**	**–50.576**	**–4,5**	**4.552**	**–8,3**
Pro memoria: PIB nominal	1.075.639	100,0	1.113.851	100,0	38.212	3,6

Nota: en términos de Contabilidad nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo
(1) Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas; (2) Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción; (3) Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por otra producción de no mercado; (4) Incluye intereses, rentas de sociedades y otras rentas de la propiedad; (5) Incluye cooperación internacional corriente, indemnizaciones de seguro no vida y otras transferencias corrientes; (6) Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital; (7) Incluye cooperación internacional corriente, recursos propios de la UE (IVA y RNB), otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida. (8) Además de la FBKF incluye variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos.
Fuente: MINHAP.

Entre las partidas de gasto que aumentaron destacan, por orden de magnitud económica, las prestaciones sociales (+3.538 millones), por el aumento del gasto en pensiones ligado al efecto sustitución, al aumento del número de beneficiarios y a la revalorización anual del 0,25 por 100; la remuneración de asalariados (+2.306 millones), que se explica por la devolución pendiente de la paga extra de 2012 y el incremento en un

1 por 100 de las retribuciones del personal al servicio del sector público, que compensa el ahorro derivado de la prohibición de la reposición de efectivos con carácter general[190]; las transferencias de capital, que recogen el importe de 2.389 millones de euros de ayudas a la banca; las Otras transferencias corrientes (+1.208 millones), que reflejan un notable aumento de las aportaciones a la Unión Europea, y las transferencias sociales en especie suministradas por el mercado (+526 millones), que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas (farmacia y conciertos sanitarios y educativos).

El resto de las rúbricas de gasto registran reducciones significativas, entre las que sobresale la de la inversión pública, que se recorta en 5.326 millones. Asimismo, se produce una disminución de los intereses de la deuda (–1.869 millones) como consecuencia del desplome de los tipos de interés y la contención del crecimiento de la deuda pública. Además se reducen los consumos intermedios (–1.193 millones) una partida muy ligada a la prestación de servicios públicos autonómicos y locales, así como las subvenciones a la producción (–1.003 millones).

En lo que atañe a la evolución de los ingresos no financieros, de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales, en 2016 se produjo un moderado aumento del 1,5 por 100 que, al ser inferior al del PIB, rebajó por segundo año consecutivo su peso en el mismo (del 38,6 al 37,9 por 100).

Así, destaca el aumento de las cotizaciones sociales (+4.051 millones) por el incremento del número de cotizantes y, en menor medida, por el aumento de las bases medias de cotización, que más que compensan el aumento de las reducciones y el descenso de las cotizaciones por desempleo, en este caso debido tanto a la reducción del paro como a la caída de la tasa de cobertura de las prestaciones[191]. También aumentó la recaudación de los impuestos sobre la renta (+2.071 millones) gracias al aumento de las bases imponibles (renta de los hogares y beneficios empresariales) que más que compensó el coste recaudatorio de la reforma fiscal aprobada en 2014, que ascendió en el ejercicio 2016 a 6.489 millones de euros. Asimismo, se produjo un nuevo repunte de los ingresos por impuestos sobre la producción (+1.924 millones) impulsados por la recaudación del IVA, en un contexto de aumento del consumo.

En cambio, se producen importantes reducciones de las transferencias de capital recibidas (–3.036 millones), fundamentalmente de los fondos estructurales europeos, y de los ingresos de la propiedad (–631 millones), por la caída de los beneficios del Banco de España.

A continuación se comentará la evolución de las principales figuras tributarias a partir de la información desagregada de recaudación, en términos de caja, que ofrece

190. La tasa de reposición de efectivos en 2015 se mantuvo en cero con carácter general, y en el 10 por 100 para sectores considerados prioritarios, como prevención del fraude fiscal y laboral, sanidad y educación, entre otros.

191. Para un análisis detallado de las cuentas de la Seguridad Social, véase capítulo III.

la AEAT y que revela, en primer lugar, que en 2016, por tercer año consecutivo, aumentaron las bases imponibles de los principales impuestos, principal motivo del aumento de la recaudación impositiva, que, no obstante, se vio lastrada por el impacto negativo sobre la recaudación de la reforma de la imposición directa adoptada en 2014.

La pérdida recaudatoria total derivada de esta reforma tributaria, que ha desplegado sus efectos en 2015 y 2016, ascendió a 12.573 millones de euros, un 1,1 por 100 del PIB de 2016 (cuadro I-35).

De este modo, en 2016 la recaudación total por impuestos estatales creció un 2,3 por 100, situándose todavía por debajo de la cota registrada en 2007. Los cambios normativos tuvieron un coste recaudatorio agregado de 2.264 millones de euros, debido fundamentalmente, como se ha comentado, a la rebaja fiscal de 2014 (–6.489 millones de euros), que fue parcialmente contrarrestada con el aumento de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades aprobado a finales de año (+2.967 millones de euros). De no haberse adoptado esta última medida, la recaudación impositiva, en lugar de un 2,3 por 100, habría aumentado solo un 0,7 por 100 (cuadro I-36).

En concreto, la recaudación por IRPF aumentó en 2016 apenas un 0,1 por 100 porque el efecto positivo del aumento de las rentas brutas de las familias, por el repunte de la masa de pensiones y salarial, junto con el impacto positivo del incremento de los beneficios de los empresarios individuales, fue insuficiente para contrarrestar el efecto negativo de la caída de las rentas de capital y, sobre todo, de la reforma del impuesto, que supuso una pérdida recaudatoria de 4.813 millones de euros.

Por su parte, la recaudación del impuesto sobre sociedades aumentó un 5 por 100, un resultado que se produjo gracias al aumento de los tipos de los pagos fraccionados para las grandes empresas aprobados a finales de año, que más que compensó la pérdida recaudatoria derivada de la reforma de 2014. Ciñendo el análisis a las grandes empresas y grupos, puede decirse que en ausencia de cambios normativos los ingresos procedentes de estas empresas hubieran sido iguales a los de 2015, un resultado coherente con la caída del 2,9 de los beneficios empresariales declarados por estas

CUADRO I-35. COSTE RECAUDATORIO DE LA REFORMA DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA APROBADA EN 2014

	2015	2016	Total	
Tributo	**Mill. euros**	**Mill. euros**	**Mill. euros**	**%PIB 16**
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	4.813	4.487	9.300	0,8
Impuesto de sociedades	1.189	1.920	3.109	0,3
Impuesto sobre la renta de no residentes	82	82	164	0,0
Total	**6.084**	**6.489**	**12.573**	**1,1**
% PIB	**0,6**	**0,6**	**1,1**	—

Fuente: AEAT.

CUADRO I-36. CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS PRINCIPALES IMPUESTOS: IMPACTO RECAUDATORIO EN 2016*

Medida	Impuesto	Mill. euros
Recuperación parcial paga extra 2012 de las AAPP	IRPF	254
Cambios pagos fraccionados	IRPF	74
Reforma del IRPF	IRPF	–4.487
Reforma del IS	IS	–1.920
Cambios en los pagos fraccionados	IS	2.967
Reforma del IRNR	IRNR	–82
Nuevo régimen del IVA de importación	IVA	1.162
Elevación tipos IVA productos sanitarios y notarías	IVA	75
Exención parcial impuesto electricidad	IIEE	–6
Impuesto sobre gases fluorados	IIEE	16
Tasas judiciales	Tasas	–73
Canon por empleo de agua en producción eléctrica	Tasas	–251
1. Aumento recaudatorio por cambios normativos		**–2.264**
2. Aumento recaudatorio total		4.240
En tasa de variación		2,33
Aumento recaudatorio sin cambios normativos (2-1)		**6.504**
En tasa de variación		3,57

* Incluye solo los principales impuestos estatales antes de descontar la participación de las AATT.
Fuente: AEAT, *Informe mensual de recaudación tributaria,* diciembre de 2016.

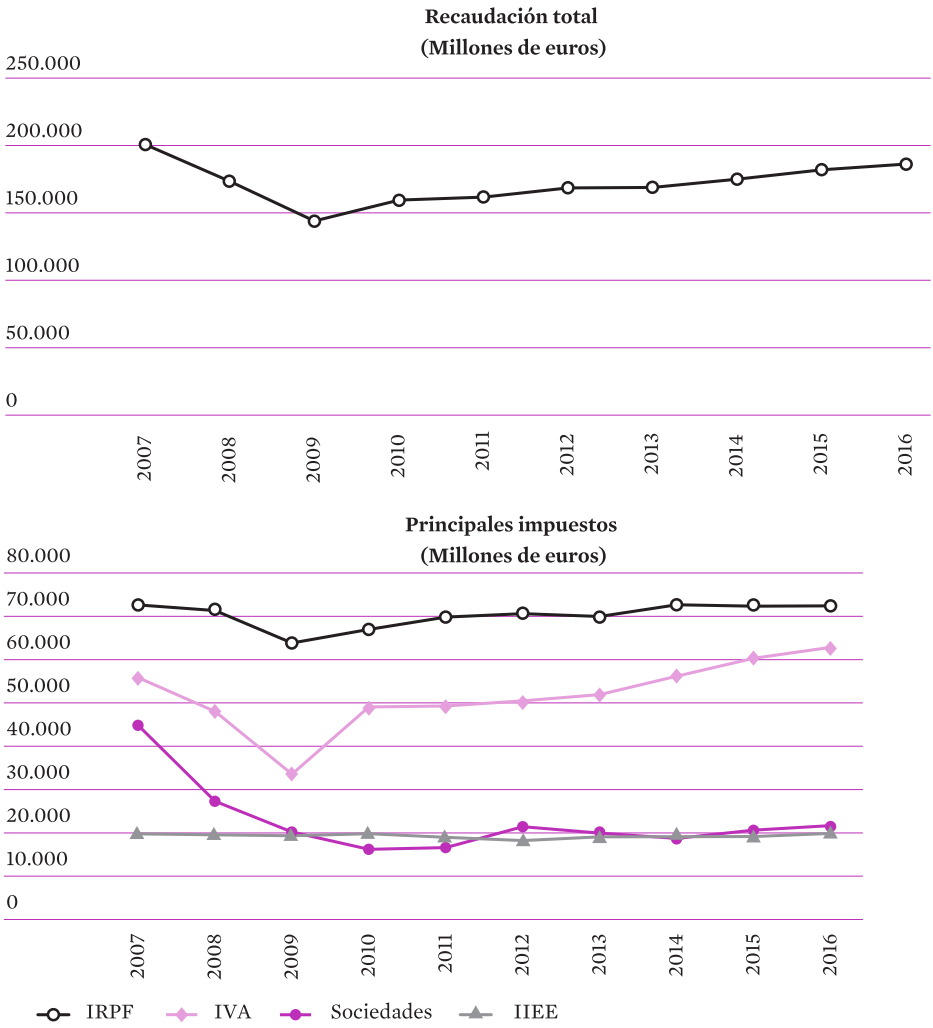
empresas para el ejercicio 2016. A diferencia de lo ocurrido con el resto de los tributos estatales (gráfico I-40), el impuesto sobre sociedades no ha recuperado los niveles de recaudación previos a la crisis, lo que implica, en comparación con el dato de 2007, una disminución de 23.145 millones de euros, equivalente al 2,1 por 100 del PIB.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación del IVA en términos de caja creció un 4,2 por 100 en 2016, gracias al aumento del gasto final sujeto a IVA, que aumentó un 3,7 por 100 impulsado por el relativo dinamismo del consumo de las familias y del gasto en vivienda. Por su parte, la recaudación por impuestos especiales aumentó un 3,8 por 100, aunque si se corrige la distorsión asociada al céntimo sanitario que se incluyen en los datos del impuesto sobre hidrocarburos, el aumento de los ingresos fue solo del 0,9 por 100, una moderación que se registró en todas las figuras.

3.9.2. Medidas tributarias aprobadas en 2016

En agosto de 2016 el Consejo de la Unión Europea, en el marco del Procedimiento por Déficit Excesivo, al tiempo que anulaba la multa del 0,2 por 100 del PIB que debía imponerse a España por no haber adoptado medidas efectivas para cumplir con el objetivo de déficit en 2015 y relajaba la senda de reducción del mismo, instaba al Gobierno español a adoptar medidas adicionales de saneamiento estructural de las cuentas públicas para cumplir con los nuevos objetivos de déficit acordados (4,6 por 100 en 2016 y 3,1 por 100 en 2017).

GRÁFICO I-40. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2007-2016



Impuesto	Tasas de variación (%)									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IRPF	15,6	-1,8	-10,5	4,9	4,2	1,3	-0,9	3,9	-0,4	0,1
Sociedades	20,5	-39,1	-26,1	-19,8	2,5	16,6	-7,0	-6,2	10,3	5,0
IVA	2,2	-14,0	-30,1	46,2	0,4	-1,5	2,9	8,2	7,4	4,2
Impuestos especiales	6,4	-1,1	-1,1	2,4	-4,2	-1,4	4,7	0,2	0,2	3,8
Resto*	24,5	-5,0	-2,2	5,8	-5,5	-5,8	1,4	4,9	14,7	-1,3
Total	**11,9**	**-13,6**	**-17,0**	**10,8**	**1,4**	**1,4**	**0,2**	**3,6**	**4,0**	**2,3**

Nota: los ingresos están computados en términos de caja.
* Incluye recaudación del I. renta de no residentes, I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto de impuestos indirectos.
Fuente: AEAT, *Informe mensual de recaudación tributaria*, diciembre de 2016.

En respuesta a esta decisión, y a la vista de las dificultades para cumplir el objetivo de déficit acordado en 2016, en septiembre del mismo año el Gobierno aprobó de manera urgente el establecimiento de un importe mínimo de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades de las grandes empresas (con cifra de negocios superior a 10 millones de euros)[192], que se fijó en el 23 por 100 del resultado contable positivo (25 por 100 para las entidades de crédito y de explotación de hidrocarburos), frente a la normativa vigente hasta esa fecha que no establecía un pago de cuenta mínimo. Al tratarse de pagos a cuenta, la medida fue meramente coyuntural, de adelanto de recaudación con el fin de ingresar en 2016 un volumen de recursos adicional, estimado en 2.205 millones de euros (correspondiente a los pagos fraccionados de octubre y diciembre de 2016), que permitiera el cumplimiento del objetivo de déficit de dicho ejercicio. Se trata de una cantidad similar a la pérdida recaudatoria, en este caso de carácter estructural, estimada para el mismo ejercicio como consecuencia de la reforma del impuesto sobre sociedades aprobada en 2014[193] (cuadro I-37).

Posteriormente, en diciembre de 2016, también por la vía del Real Decreto-ley[194], el Gobierno aprobó un paquete de medidas tributarias dirigidas, en cambio, a aumentar la recaudación impositiva de forma permanente a partir de ejercicio 2017; es decir, medidas de consolidación fiscal de carácter estructural, como demanda la Unión Europea.

Las reformas de mayor calado, que se detallarán más adelante, afectan al impuesto sobre sociedades, y permitirán aumentar la recaudación por este impuesto en 4.300 millones de euros en términos estructurales. Adicionalmente se aumentan los impuestos especiales sobre alcohol (+50 millones de euros) y el tabaco (+100 millones de euros), y se limitan los aplazamientos del pago del IVA, los pagos fraccionados y las deudas con Hacienda que estén recurridas (+1.500 millones de euros). Además, el Gobierno ha anunciado una inminente reforma de la fiscalidad medioambiental (+500 millones de euros) y la introducción de un nuevo impuesto especial sobre las bebidas azucaradas (+200 millones de euros). Por último, en el terreno de la lucha contra el fraude fiscal, se ha aprobado un nuevo sistema de Suministro Inmediato de Información (SII) en el IVA para empresas con facturación anual superior a 6 millones de euros (+700 millones de euros)[195], y está previsto introducir cambios en la regulación

192. Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público.
193. No obstante, finalmente, con datos cerrados para 2016, el aumento de los pagos fraccionados supuso un aumento de la recaudación de 2.967 millones de euros, una cantidad sensiblemente superior a la estimada y que excedió con mucho a la merma recaudatoria efectiva derivada de la aplicación de la reforma del IS aprobada en 2014, que se limitó a 1.920 millones de euros.
194. Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.
195. Real Decreto 596/2016, de 2 de diciembre, para la modernización, mejora e impulso del uso de medios electrónicos en la gestión del impuesto sobre el valor añadido, por el que se modifican el Reglamento del impuesto sobre el valor añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y

CUADRO I-37. REFORMAS TRIBUTARIAS CON IMPACTO RECAUDATORIO EN EL PERIODO 2016-2018

Medidas	Norma de aprobación	Recaudación diferencial 2016 Mill. euros	Recaudación diferencial 2017 Mill. euros	Recaudación diferencial 2018 Mill. euros
IRPF		**–2.873**	**–623**	
Medidas de 2012 y 2013	RDL 20/2012, Ley 16/2012, Ley 11/2013, Ley 14/2013	400	-750	
Limitación beneficiarios estimación objetiva	Ley 48/2015	81	25	
Reforma IRPF 2014	Ley 26/2014	–3.354	102	
IRNR		**–85**	**–8**	
Impuesto de sociedades		**22**	**2.270**	**–355**
Reforma IS 2014	Ley 27/2014	–2.183	–180	
Aumento de los pagos fraccionados	RDL 2/2016	2.205	–2.205	
Limitación de BI negativas y de la deducción por doble imposición	RDL 3/2016		2.220	–670
Reversión deterioros de valor de participaciones	RDL 3/2016		2.000	–500
Limitación deducibilidad de pérdidas sobre fondos propios	RDL 3/2016		435	815
IVA		**1.237**		
IVA importación nuevo régimen	Ley 28/2014	1.162		
Subida tipos sanitarios y notarías	Ley 28/2014	75		
Impuestos especiales y medioambientales		**10**	**912**	
Electricidad	Ley 16/2013	-6		
Impuesto sobre gases fluorados	Ley 16/2013	16	60	
Sobre la extracción de hidrocarburos	Ley 8/2015		2	
Labores del tabaco	RDL 3/2016		100	
Alcohol	RDL 3/2016		50	
Bebidas azucaradas	Pendiente		200	
Reforma fiscalidad medioambiental	Pendiente		500	
Tasas y otros ingresos		**–273**	**400**	
Canon por utilización de agua en producción eléctrica	RD 198/2015	–245		
Tasas judiciales	Ley 10/2012 y modificaciones 2013 y 2015	–28		
Mejora en la aplicación de los tributos			**1.500**	
Prestación patrimonial por conversión en créditos fiscales de activos fiscales diferidos	Ley 48/2015		400	
Medidas sobre aplazamientos	RDL 3/2016		1.500	
Lucha contra el fraude		**1.000**	**1.500**	**350**
Plan de lucha contra el fraude		1.000	1.000	
Suministro inmediato de información del IVA (SII)	RD 596/2016		350	350
Medidas sobre lista de deudores	Pendiente		150	
Total medidas tributarias		**–962**	**5.951**	**–5**

Fuente: Actualización del Plan Presupuestario 2017. Reino de España (9-12-2016).

de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre.

de la publicación de listados de deudores para incentivar los pagos (+150 millones de euros). El impacto estructural positivo estimado sobre la recaudación impositiva de este conjunto de medidas se cifra en 7.500 millones de euros, equivalente al 0,7 por 100 del PIB.

Por lo que respecta específicamente a la implantación del SII en el IVA, se trata de un sistema que conlleva unos costes de adaptación de sistemas informáticos y dedicación de personal que no se justifican por las ventajas que puede aportar a la Agencia Tributaria. En concreto, su entrada en vigor en julio del 2017 es precipitada y debería hacerse en modo de prueba al menos hasta enero de 2018, ya que no hay tiempo material ni recursos de consultoría informática para que todas las empresas obligadas se puedan adaptar en un plazo de siete meses.

Además sería necesario revisar el sistema en su integridad y hacer un nuevo planteamiento más razonable, como por ejemplo suministrar mensualmente los registros de IVA, lo que requeriría un menor esfuerzo de los sistemas informáticos y no supondría perjudicar los objetivos perseguidos por la Administración, ya que dispondría de la misma información, ya depurada, a mes vencido.

Cambios en el impuesto sobre sociedades

Las modificaciones introducidas en el impuesto sobre sociedades tienen como objetivo declarado aumentar la recaudación estructural de esta figura tributaria, aproximando la tributación efectiva a los tipos nominales del impuesto, sobre todo en las grandes empresas y grupos consolidados.

Dos de ellas persiguen ensanchar la base imponible del impuesto eliminando determinadas deducciones. Así, en primer lugar, con efectos desde 1 de enero de 2017, se elimina la deducibilidad de las pérdidas realizadas en la transmisión de participaciones en entidades, siempre que se trate de participaciones con derecho a exención de las rentas positivas derivadas de su tenencia (dividendos) o transmisión (plusvalías). Hasta ahora las rentas positivas estaban exentas de tributación, pero las negativas se podían deducir, lo que constituía un tratamiento asimétrico con un importante coste recaudatorio, cuya eliminación permitirá recaudar 1.250 millones de euros adicionales entre 2017 y 2018, según estimaciones del Gobierno. Con esta reforma se pretende, por tanto, establecer un auténtico régimen de exención, tanto de las pérdidas como de las ganancias derivadas de la participación en el capital de otras empresas, en línea con la Propuesta de Directiva europea sobre la base imponible común del impuesto sobre sociedades.

En segundo lugar, se establece un nuevo mecanismo de reversión de los deterioros del valor de las participaciones en el capital de otras empresas que resultaron fiscalmente deducibles hasta 2013. Hasta entonces las pérdidas estimadas y no realizadas derivadas de estas participaciones minoraron la base imponible de las empresas españolas. En 2013 estos deterioros del valor estimados de las participaciones en otras entidades dejaron de ser deducibles, en línea con el «principio de realización», y se

estableció, asimismo, un sistema de reversión de las deducciones de esta naturaleza practicadas hasta 2013, que obligaba a reintegrar esos deterioros de valor en la base imponible en los ejercicios en que se produjeran recuperaciones del valor en dichas participaciones, hasta su total anulación. Pues bien, el Real Decreto-ley 3/2016 establece que las deducciones practicadas por este concepto hasta 2013 y pendientes de revertir se integrarán, como mínimo, por quintas partes iguales en la base imponible correspondiente de los cinco periodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2016, sin tener en cuenta ya la recuperación o no del valor estimado de las participaciones. Se calcula que esta medida supondrá un aumento de la recaudación de 1.500 millones de euros entre 2017 y 2018.

Por otro lado, con efectos desde 2016, se endurecen los límites para las grandes empresas (con cifra de negocios superior a 20 millones de euros) en relación con la compensación de las bases imponibles negativas, con la integración en la base imponible de deterioros generadores de activos por impuesto diferido (determinados créditos por insolvencias y aportaciones a instrumentos de previsión social), y con la aplicación de la deducción, en este caso en la cuota, por doble imposición interna o internacional, generada en el propio ejercicio o pendiente de compensación. Se trata, en definitiva, de extender en el tiempo la aplicación de estos créditos fiscales para evitar que, en los periodos en que exista base imponible positiva, la aplicación de los mismos, en la base imponible o en la cuota íntegra, minore en exceso o en su totalidad la cantidad a pagar por la empresa (cuota líquida), logrando con ello aumentar la recaudación a corto plazo. El aumento recaudatorio estimado de este conjunto de reformas asciende a 1.550 millones de euros entre 2017 y 2018.

En el cuadro I-38 se sintetizan los nuevos límites de estas minoraciones (sobre la base o sobre la cuota), en función de la cifra de negocios de la empresa en los doce meses anteriores a la fecha en que se inicie el periodo impositivo.

El CES considera que, dada la importancia económica y social de la política tributaria, resulta abusiva la práctica, generalizada durante la crisis, de aprobar reformas impositivas mediante decreto-ley, alegando extraordinaria y urgente necesidad. En este caso, las reformas introducidas de manera precipitada en el impuesto sobre sociedades mediante el Real Decreto-ley 3/2016 son de un enorme calado, porque suponen un importante incremento sobrevenido, y en algún caso retroactivo, de la factura fiscal de las grandes empresas, a menos de un mes de la finalización del ejercicio, lo que colisiona con el principio de seguridad jurídica. La importancia de los cambios, en tanto que afectan a una figura central del sistema tributario, así como su complejidad técnica, habrían aconsejado su tramitación como proyecto de ley, para permitir el debate parlamentario, así como la consulta con los agentes sociales, particularmente, en el seno del Consejo Económico y Social. Cabe recordar, no obstante, que la última gran reforma tributaria aprobada en 2014, y que afectó sobre

CUADRO I-38. NUEVOS LÍMITES A LA DEDUCIBILIDAD DE DETERMINADOS CONCEPTOS EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

	Importe neto de la cifra de negocios						
	Menos de 20 mill. de euros			Entre 20 y 60 mill. de euros		Más de 60 mill. de euros	
Deducciones	Hasta 2015	2016	Desde 2017	Hasta 2015	Desde 2016	Hasta 2015	Desde 2016
Compensación de bases imponibles negativas (porcentaje de la base imponible previa)	60%	60%	70%	60%	50%	60%	25%
Integración en la base imponible de activos fiscales diferidos (porcentaje de la base imponible previa)	60%	60%	70%	60%	50%	60%	25%
Suma de deducciones en la cuota por doble imposición (porcentaje de la cuota íntegra)	100%	100%	100%	100%	50%	100%	50%

Fuente: Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.

todo al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre la renta de las personas físicas, a pesar de haberse tramitado y aprobado mediante dos leyes[196], no fue sometida por el Gobierno al preceptivo dictamen del CES, menoscabando con ello su función consultiva.

Por otro lado, sería deseable contar con análisis cuantitativos actualizados y detallados de los gastos fiscales del impuesto sobre sociedades, incluyendo los ajustes del resultado contable que minoran la base imponible, que permitieran cuantificar el impacto recaudatorio real de los mismos, así como calcular de manera cabal los tipos efectivos soportados por las empresas. Los informes estadísticos del impuesto sobre sociedades que realiza la AEAT ofrecen esta información con un retraso de 4 años (el último es de 2013), lo que impide evaluar a corto plazo las modificaciones introducidas en estos elementos. Se dispone solamente de las cuantías presupuestadas y, por tanto, estimadas, de los beneficios fiscales, una información que, no obstante, no incluye algunas disminuciones del resultado contable relevantes, como las que han sido objeto de reciente modificación. Con todo, el presupuesto de beneficios fiscales para 2016 asciende a 38.409 millones de euros, lo que equivale al 177,2 por 100 de la recaudación del impuesto sobre sociedades de 2016 y al 3,4 por 100 del PIB (cuadro I-39).

196. Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y el texto refundido del impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo y otras normas tributarias; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre sociedades.

CUADRO I-39. GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES PRESUPUESTADOS PARA 2016
(Millones de euros)

Tipo	Descripción	Importe
En la base imponible	Ajuste B.I.: libertad amortización y amortizaciones especiales	607,0
	Ajuste B.I.: determinadas ayudas e indemnizaciones públicas	33,1
	Ajuste B.I.: reserva para inversiones en Canarias	1.729,8
	Ajuste B.I.: incentivos fiscales al mecenazgo	110,5
	Ajuste B.I.: régimen especial ent. navieras en función tonelaje	210,7
	Reducciones B.I.: reserva de capitalización	5.188,6
	Reducciones B.I.: reserva de nivelación	4.776,0
Tipos reducidos	Reducción del tipo para entidades de nueva creación	2.936,6
	Tipos reducidos: tipo del 25% para pymes	2.643,8
	Reducción tipo pymes por mantenimiento o creación empleo	2.764,0
	Sociedades de inversión	855,4
	Tipos reducidos: restantes entidades	1.453,8
En la cuota	Bonificaciones: cooperativas especialmente protegidas	207,3
	Bonificaciones: empresas navieras de Canarias	160,2
	Bonifaciones: venta de bienes corporales producidos Canarias	632,1
	Bonifaciones: entidades dedicadas al arrendamiento viviendas	230,3
	Bonificaciones: operaciones financieras	194,3
	Bonificaciones: entidades que operan en Ceuta y Melilla	198,4
	Bonificaciones: prestación servicios públicos locales	492,2
	Deducciones: producciones cinematográficas	29,7
	Deducciones: invers. África Occ. y gastos publicidad Canarias	75,0
	Deducciones: creación de empleo para trabaj. con discapacidad	64,5
	Creación de empleo por contrato de apoyo a los emprendedores	83,3
	Deducciones: inversiones en Canarias	1.275,0
	Deducciones: reinversión de beneficios extraordinarios	313,3
	Inversión de beneficios de pymes	250,0
	Deducciones: donaciones	1.230,8
	Deducciones: acontecimientos de excepcional interés público	576,5
	Deducc: saldos ptes. incentivos inver. ejercicios anteriores	2.150,7
	Deducciones: actividades de I+D e innovación tecnológica	6.936,5
Total		**38.409,4**
% recaudación IS 2016		**177,2**
% PIB 2016		**3,4**

Fuente: MINHAP, Presupuestos Generales del Estado para 2016.

3.9.3. Estrategia fiscal a medio plazo

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020, la estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal y se enmarca en un escenario de recuperación económica sostenida en el tiempo, tanto en términos de actividad como de empleo, aun en ausencia de los factores externos que han sido favorables al ciclo los últimos años, como los bajos precios del petróleo o los estímulos monetarios del BCE.

Así, en este marco relativamente positivo, la meta presupuestaria a medio plazo del Gobierno es lograr una rebaja del déficit de 4 puntos de PIB en cuatro años, desde el 4,5 por 100 registrado en 2016 hasta el 0,5 por 100 proyectado para 2020, mediante una contracción del gasto público en términos de PIB (3,2 puntos), y un ligero aumento de los ingresos públicos (0,8 puntos de PIB). Por su parte, se espera que el peso de la deuda pública descienda en los próximos cuatro años hasta situarse en el 92,5 por 100 en 2020, una cota 6,9 puntos de PIB por debajo de la actual, pero 32 puntos de PIB por encima del objetivo del 60 por 100 fijado en la legislación de estabilidad presupuestaria para dicho año[197].

Esta senda de convergencia hacia el equilibrio presupuestario (con superávit primario[198] desde 2018) se pretende recorrer sin realizar nuevas reformas tendentes a reducir el gasto o aumentar los ingresos en los próximos cuatro años, haciendo descansar, por tanto, la corrección del déficit fundamentalmente en la expansión cíclica de la economía y en la contención del crecimiento nominal del gasto (por debajo del PIB), manteniendo inalterada la presión fiscal. Con todo, aun cumpliéndose estas proyecciones presupuestarias y en el supuesto de que la economía española mantenga tasas de crecimiento sostenidas del 3 por 100, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) estima que no se logrará rebajar los niveles de deuda pública al 60 por 100 del PIB hasta el año 2037, por lo que recomienda reformar la legislación de estabilidad presupuestaria para fijar objetivos de deuda pública exigentes, pero realistas, particularmente en el caso de las comunidades autónomas, que es el subsector que se encuentra más alejado del cumplimiento del valor de referencia[199] (gráfico I-41).

Respecto a la expansión cíclica de la economía española, sobre la que descansa buena parte del ajuste fiscal de los próximos cuatro años (efecto denominador), aunque las previsiones de crecimiento y empleo se han realizado teniendo en cuenta escenarios macroeconómicos prudentes, siguen sujetas a una notable dosis de incertidumbre exterior, ya que pueden verse afectadas, como se explica detalladamente en el epígrafe I.3.1 dedicado a las previsiones macroeconómicas, en función de cómo se articule el *brexit*, de cómo se concrete la política económica estadounidense o de cómo se desenvuelvan los ciclos electorales abiertos en Europa, lo que introduce cierta dosis de riesgo también en relación con el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, como ha puesto de manifiesto la AIREF[200].

197. Artículo 13 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF).
198. El saldo primario de las cuentas públicas es la diferencia entre ingresos y gastos públicos, descontando de estos últimos el pago de intereses de la deuda.
199. Entre las comunidades, las mejor situadas son Madrid, Navarra y País Vasco, que alcanzarían en 2020 un nivel cercano al valor de referencia del 60 por 100 establecido en la LOEPSF. Por el contrario, las comunidades autónomas que estarían más desviadas del nivel de referencia en 2020 son Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla-La Mancha.
200. AIREF, *Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2017-2020*.

GRÁFICO I-41. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS AAPP, 2017-2020
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación.
Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España. 2017-2020 (abril de 2017).

Por lo que se refiere a la contención del crecimiento del gasto público en los próximos cuatro años, se prevé una reducción del mismo en términos de PIB en todas las rúbricas excepto en la inversión pública, que repunta ligeramente; si bien el aumento recoge los 3.500 millones que se estima costará el rescate de las autopistas madrileñas. Conviene recordar que antes de desencadenarse la crisis la inversión pública, cuya principal partida es la inversión en infraestructuras de transporte (30 por 100

aproximadamente), suponía el 4,7 por 100 del PIB, y que desde 2010 se ha producido un ajuste sistemático y generalizado de tal magnitud que ha situado el indicador en el entorno del 2 por 100 del PIB, una cota que, como se ha comentado, se proyecta mantener prácticamente inalterada en los próximos cuatro años. Como apunta la AIREF, este nivel de inversión tan bajo y la necesidad de reponer y mantener la inversión existente, puede generar tensiones en la evolución de esta partida de gasto en los próximos años.

Esta contención del gasto público se refleja también en las previsiones de consumo público en términos de contabilidad nacional, la variable que conecta la información presupuestaria con el escenario macroeconómico y que constituye la principal aportación de las Administraciones públicas al PIB desde la óptica de la demanda. El consumo público refleja el coste de la prestación de servicios públicos por parte de las Administraciones públicas y comprende la remuneración de asalariados, los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie o producción adquirida en el mercado (medicamentos, conciertos sanitarios y educativos). El 60 por 100 del consumo público corresponde a las comunidades autónomas (el 50 por 100 corresponde a la prestación de servicios sanitarios y educativos), el 20 por 100 a las corporaciones locales, el 18 por 100 a la Administración central y el 2 por 100 a la Seguridad Social.

Así, se prevé que el gasto en consumo final de las Administraciones públicas crezca en términos reales a tasas muy inferiores a las del PIB durante todo el periodo

GRÁFICO I-42. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2007-2020
(En porcentaje del PIB)

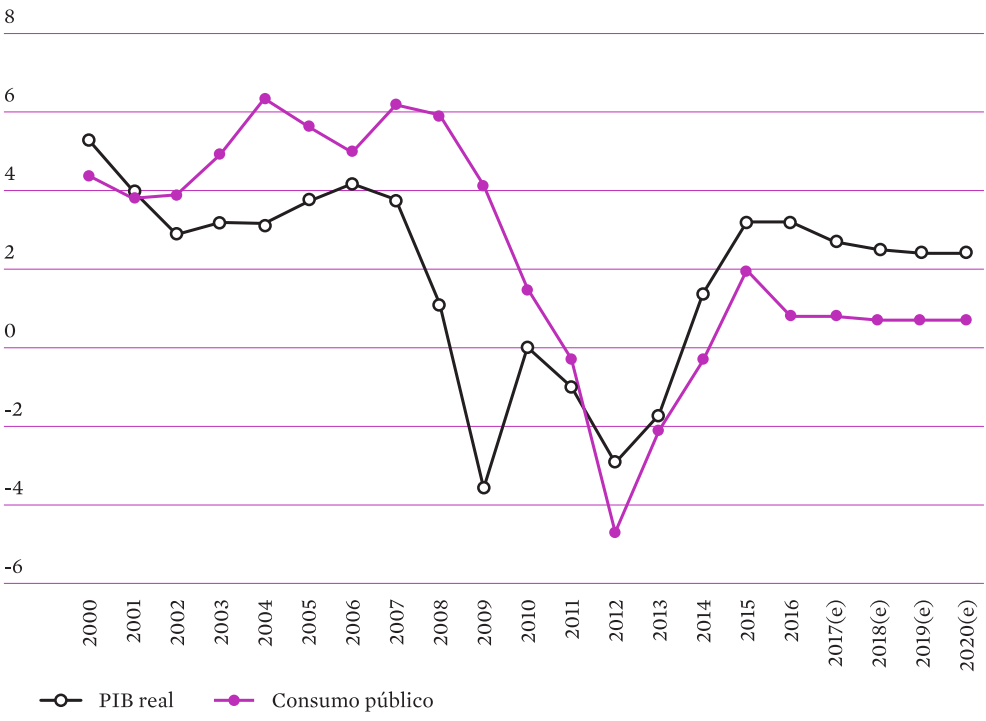


(e) Estimación.
Fuente: MINHAP y Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España. 2017-2020.

(gráfico I-43). Además, la evolución del deflactor del consumo público muestra una subida inferior a la del deflactor implícito del PIB y a la de la remuneración por asalariado para el conjunto de la economía nacional, por lo que presumiblemente, en opinión de la AIREF, tanto el empleo como la remuneración por asalariado en las Administraciones públicas se proyecta que crezcan muy por debajo de lo pronosticado para el resto de la economía.

Con todo, la AIREF considera demasiado restrictiva la evolución estimada del consumo público porque refleja una contención poco realista, en ausencia de medidas adicionales, del gasto sanitario y educativo, responsables en un 50 por 100 del agregado. Incluso teniendo en cuenta la adhesión prácticamente generalizada de las comunidades autónomas al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario aprobado en 2015, que limita, para aquellas que se adhieran voluntariamente, el crecimiento del gasto farmacéutico y en productos sanitarios a la misma tasa de referencia que la de la regla de gasto regulada en la LOEPSF. En el caso de las comunidades autónomas que entraron en el Fondo de Liquidez Autonómica en 2016, este instrumento se convirtió en obligatorio.

GRÁFICO I-43. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL CONSUMO PÚBLICO, 2000-2020
(En términos reales, tasas de variación anual)



(e) Estimación.
Fuente: INE y Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España. 2017-2020 (abril de 2017).

Por funciones de gasto, además de sanidad y educación, la caída en términos de PIB, que se dejará sentir en todas las políticas, afectará de manera notable a la principal de ellas, el gasto en protección social, tanto en protección por desempleo (por la reducción del paro y la caída de la tasa de cobertura) como en pensiones, lo que alejará a España aún más de los estándares de gasto social de nuestros principales socios europeos (gráfico I-44)[201].

En este ámbito es reseñable, por ser la principal política de gasto, la moderación prevista del crecimiento del gasto en pensiones por efecto de las reformas aprobadas en 2011 y 2013, de manera que se espera que crezca por debajo del PIB a partir de 2018. Los principales elementos de las reformas que inciden en esta evolución son el retraso gradual de la edad de jubilación hasta los 67 años, la ampliación gradual del periodo laboral (historial de salarios) que se tiene en cuenta para calcular la base reguladora de la pensión (hasta los últimos 25 años), la aplicación a partir de 2019 del factor de sostenibilidad que corrige a la baja la pensión inicial en función de la esperanza de vida y, de manera destacada, la aplicación del nuevo Índice de revalorización que provoca, en tanto no se corrija el déficit estructural del sistema de la Seguridad Social, revalorizaciones de las pensiones a tasas muy inferiores al crecimiento del PIB, y de los precios. En este sentido, la AIREF estima que en un escenario de precios estabilizado en el entorno del 1,8 por 100, la aplicación del Índice de revalorización dará lugar a una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones del 7 por 100 entre 2013 y 2022.

En relación con el ajuste del gasto público a medio plazo es también reseñable el papel que puede desempeñar la aplicación de la *r*egla de gasto contenida en la legislación de estabilidad presupuestaria, que, aun cuando se cumplan los objetivos de déficit y deuda fijados en la legislación de estabilidad presupuestaria[202], impide que el gasto público computable[203] de cualquier administración pública (excepto la Seguridad Social) aumente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española[204], siendo posible superarla solo en el supuesto

201. Para un análisis de las principales políticas sociales véase el capítulo III de esta Memoria.
202. Saldo estructural equilibrado para todas las Administraciones públicas y deuda por debajo del 44 por 100 para la Administración central, del 13 por 100 para las comunidades autónomas y del 3 por 100 para las corporaciones locales.
203. Excluyendo el gasto por intereses de la deuda, dado que los tipos de interés están fuera del control de las Administraciones públicas; el gasto no discrecional por desempleo, por tratarse de un gasto que está ligado al ciclo económico; la parte del gasto financiado con fondos finalistas de la Unión Europea o de otras Administraciones públicas, por tratarse de un gasto con financiación afectada; las transferencias a las comunidades autónomas y a las comunidades locales dentro de los sistemas de financiación de las Administraciones territoriales; y, solo para las comunidades locales, el gasto en inversiones financieramente sostenibles siempre y cuando se haya financiado con superávit de ejercicios anteriores y se cumplan los límites y condiciones que establece la disposición adicional 6.ª de la LOEPSF.
204. Esta tasa, que calcula cada año el MINHAP, se situó en el 1,8 por 100 en 2016 (frente al 3,6 de crecimiento del PIB nominal). La tasa se estima a partir de dos factores: el crecimiento del PIB real y del deflactor del PIB. Así, el PIB real cada año se calcula promediando las tasas de crecimiento anuales de 10 años: los 5 años anteriores, el año en curso y los 4 años posteriores de acuerdo con la metodología de cálculo del PIB potencial de la Comisión Europea. Para el crecimiento de los precios se elige el menor de los dos valores siguientes: el 2 por 100 o la tasa de crecimiento prevista del deflactor del PIB.

GRÁFICO I-44. PROYECCIONES DE GASTO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS, 2011-2020
(En porcentaje del PIB)



(e) Estimación.
Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2017-2020 (abril de 2017).

de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente[205]. La idea es que con su aplicación se genere un mayor superávit en épocas de bonanza económica que pueda ser utilizado en épocas deficitarias contribuyendo a suavizar las oscilaciones del ciclo económico. Concretamente, la regla de gasto se está empezando a aplicar en una parte de las corporaciones locales, dado que es un subsector que registra superávit desde 2012 y que ya en 2016 ha logrado cumplir el objetivo de deuda pública previsto para 2020, lo que está derivando en cierta conflictividad institucional entre el Ministerio de Hacienda y algunos consistorios.

Por el lado de los ingresos, el ligero aumento de la presión fiscal que se prevé en los próximos cuatro años (+0,8 puntos de PIB) se fía completamente al comportamiento procíclico de la recaudación tributaria (crecimiento por encima del PIB nominal), ya que no se formulan nuevas medidas para incrementar la recaudación, más allá de la anunciada reforma de la fiscalidad medioambiental o del nuevo impuesto de las bebidas azucaradas, que se adoptarían solo si es necesario, y que tendrían en todo caso un impacto recaudatorio limitado (500 millones de euros). Sin embargo, aunque es verdad que este fue el comportamiento de la recaudación tributaria en la salida de la crisis de finales de los años noventa, no es menos cierto que en los

205. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

últimos 15 años se ha reducido de manera notable la sensibilidad cíclica de los ingresos tributarios, como viene manifestando de manera reiterada la AIREF, lo que pone en entredicho las previsiones de ingresos contenidas en el Programa de Estabilidad, que estarían sobrevaloradas. Esta pérdida de potencia del sistema de ingresos públicos como estabilizador automático tiene que ver con tres tipos de razones. Por un lado, el aumento de peso de la demanda externa en el patrón de crecimiento, que debilita el crecimiento de la recaudación por IVA, dado que las exportaciones están exentas. Por otro lado, la ausencia de inflación salarial en paralelo al crecimiento económico, que limita mucho el crecimiento de las bases del IRPF y de las cotizaciones sociales, a pesar del aumento del empleo. Por último, la mecánica recaudatoria del impuesto sobre sociedades, que ha originado un desacoplamiento entre la evolución de la base macroeconómica del impuesto (excedente bruto de explotación) y la base contable, provocando una pérdida de recaudación estructural, es decir, mermando la mejora de la recaudación esperada por el ciclo económico.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la AIREF estima que, de mantenerse los equilibrios macroeconómicos actuales, y en ausencia de reformas adicionales, en 2020 las Administraciones públicas registrarán un déficit nominal del 1,5 y un déficit estructural del 2,5 por 100, unas estimaciones menos optimistas que las del Gobierno, que los cifra, respectivamente, en el 0,5 y el 1,6 por 100. En cualquier caso se incumpliría lo estipulado en la legislación de estabilidad presupuestaria, que exige que para entonces se alcance un saldo estructural equilibrado[206].

Además, hay que tener en cuenta que existen elevados riesgos de desviación al alza de las proyecciones de gasto y de deuda pública derivados de la eventual materialización de los abultados pasivos contingentes que continúan en poder de las Administraciones públicas. Solamente los recogidos en el Programa de Estabilidad, que se circunscriben a los avales públicos, ascienden a 86.527 millones de euros, el 7,8 por 100 del PIB. Entre ellos destacan, por su elevada cuantía, los avales a emisiones de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) por valor de 41.597 millones de euros, los avales a emisiones a la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) por valor de 37.681 millones de euros, y los avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, que alcanzan los 18.490 millones de euros. A estos riesgos habría que añadir los derivados de otros pasivos contingentes, cuya estimación no figura, como sería deseable, en el Programa de Estabilidad, pero que se prevé que sigan siendo relevantes y afecten a los objetivos de estabilidad, como los asociados a la ejecución de sentencias, la reclasificación de contratos derivados de asociaciones público-privadas o los préstamos morosos.

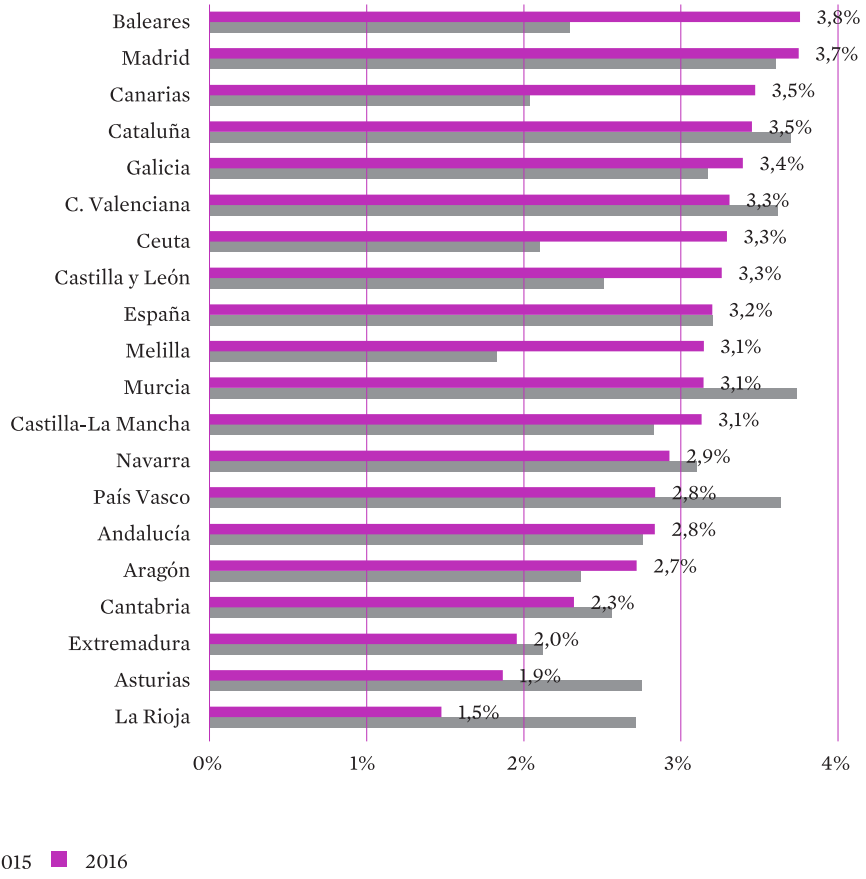
206. Artículo 11 y disposición transitoria primera de la LOEPSF.

3.10. ECONOMÍA REGIONAL

Todas las regiones españolas volvieron a registrar en 2016 tasas de crecimiento de la actividad económica por segundo año consecutivo, aunque a diferente ritmo y mostrando prácticamente la mitad de ellas un comportamiento más moderado que en 2015.

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional de España, ocho regiones superaron el crecimiento medio de la economía española, cifrado en el 3,2 por 100, entre las cuales destacan Baleares y Madrid, con tasas de variación del 3,8 y el 3,7 por 100, respectivamente, seguidas de Canarias y Cataluña, con el 3,5 por 100 en ambos casos (gráfico I-45). En el extremo opuesto se situaron La Rioja, con un avance del 1,5 por 100; Asturias, con el 1,9 por 100, y Extremadura, con el 2,0 por 100.

GRÁFICO I-45. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2015 Y 2016
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



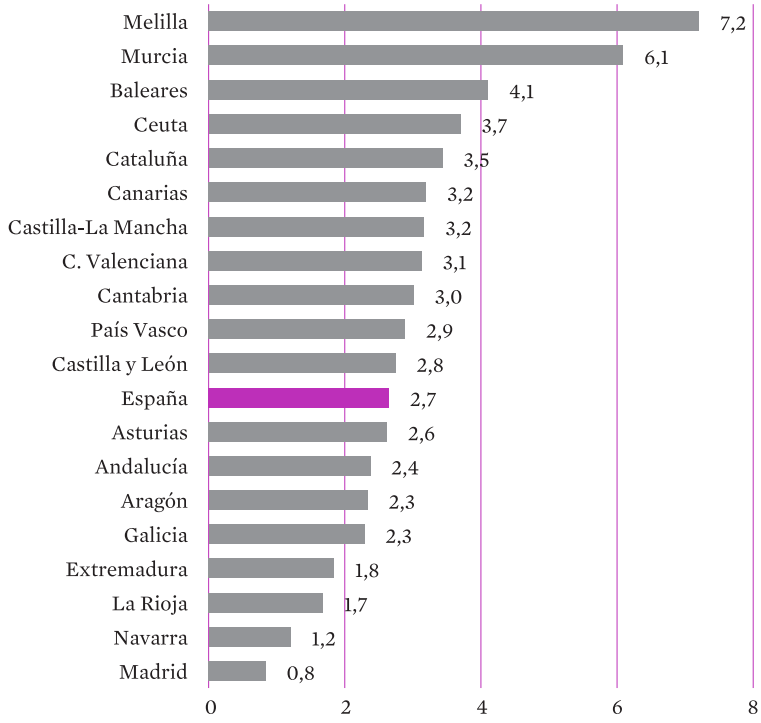
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

En relación con las tasas de crecimiento registradas el año anterior, Baleares y Canarias fueron las regiones que mostraron un mayor avance en 2016, con tasas que superaron en aproximadamente 1,5 puntos porcentuales a las de 2015. Por el contrario, hubo nueve territorios donde se moderó el ritmo de crecimiento, especialmente en La Rioja, País Vasco y Asturias, donde las tasas de variación se desaceleraron entre 0,8 y 1,2 puntos porcentuales.

Los principales elementos que explican la evolución de la economía regional en 2016 por el lado de la demanda son el dinamismo del gasto en consumo de los hogares —determinado en gran medida por el comportamiento del empleo— y el de las exportaciones, principalmente de servicios turísticos.

La creación de empleo fue generalizada en el conjunto de comunidades autónomas, según los datos de ocupación de la EPA; si bien, en términos generales, aquellas regiones que mostraron un mayor crecimiento de la ocupación se sitúan entre las más dinámicas desde el punto de vista de la actividad económica. Es el caso de los archipiélagos canario y balear o de Cataluña y la Comunidad Valenciana; todas ellas con avances del empleo superiores al 3 por 100 en tasa anual (gráfico I-46).

GRÁFICO I-46. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN 2016
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

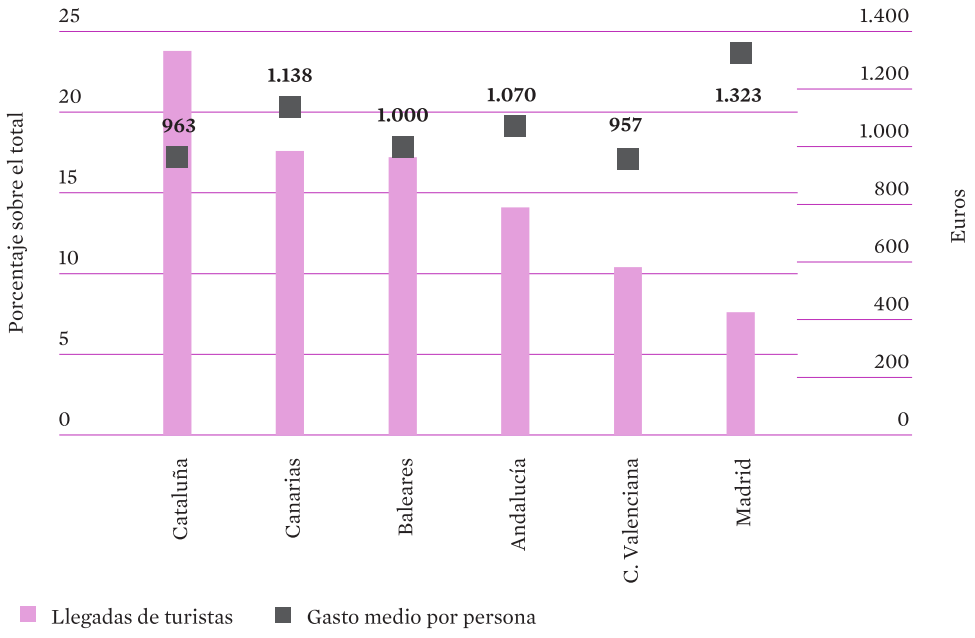


Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Otro factor explicativo del comportamiento del PIB regional por el lado de la demanda sería la reducción de la carga financiera asociada al descenso de los tipos de interés, de forma que aquellas regiones con un nivel de endeudamiento superior a la media, como Cataluña o la Comunidad Valenciana, se habrían visto especialmente beneficiadas por la reducción de los tipos de interés, con el consiguiente impacto positivo en sus economías. Además, cabe llamar la atención sobre el hecho de que ambas regiones, junto a Baleares, se encontrarían entre los territorios que mayor esfuerzo en términos de consolidación fiscal habrían hecho en 2016[207], lo que no les habría impedido situarse entre las más dinámicas, como ya se ha señalado.

En lo que respecta a las exportaciones, entre las que destaca el comportamiento de los servicios turísticos, en el contexto de una nueva cifra record de llegada de turistas extranjeros en 2016, cabe señalar que las comunidades autónomas cuya actividad económica creció más en 2016 se sitúan entre los principales destinos de turismo extranjero (Baleares, Madrid, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana) y, en términos generales, con mayores niveles de gasto medio por turista (gráfico I-47).

GRÁFICO I-47. PRINCIPALES DESTINOS DEL TURISMO EXTRANJERO Y GASTO MEDIO POR TURISTA, EN 2016



Fuente: INE.

207. Para un análisis más detallado, véase epígrafe 3.9 de este capítulo.

Desde el punto de vista de la oferta, la evolución económica de las comunidades autónomas en 2016 viene determinada por la diferente especialización productiva regional y por el comportamiento de los sectores de actividad, caracterizados por un crecimiento generalizado y con una mejora respecto al año anterior en el ritmo de avance de la construcción, del sector primario y de la mayor parte de las ramas de servicios de mercado, frente a una desaceleración de la industria (cuadro I-40).

Las regiones que más crecieron en 2016 fueron las que mostraron, en términos generales, tasas de variación de los servicios de comercio y hostelería superiores a la media; actividades que, por otra parte, se encuentran estrechamente relacionadas con la actividad turística. Además, estas ramas de los servicios mantienen un elevado peso en las estructuras productivas de estos territorios: superior al 30 por 100 del PIB de los archipiélagos canario y balear, y en torno al 22 por 100 en Cataluña y la Comunidad Valenciana.

Por su parte, la rama de servicios correspondiente a actividades inmobiliarias, también vinculada al turismo, registró un crecimiento del 1,3 por 100, frente a –1,1 en 2015, con avances por encima de la media en Baleares, Madrid, Canarias y Cataluña. De hecho, salvo en Madrid, en el resto de regiones señaladas, en las que el turismo es motor de la actividad económica, los servicios inmobiliarios mantienen un peso significativo, representando entre el 11 y el 14 por 100 de sus respectivos PIB.

Otra actividad especialmente determinante del comportamiento regional en 2016 es la industria, la cual mostró una evolución bastante heterogénea entre las comunidades autónomas con mayor nivel de industrialización. Así, territorios como Cataluña, Galicia o la Comunidad Valenciana, que tal y como se ha señalado se situaron entre los más dinámicos en 2016, mostraron avances significativos de la actividad industrial, por encima de la media del 2,4 por 100. Sin embargo, otras regiones industrializadas como La Rioja, Asturias o Cantabria registraron caídas de esta actividad, situándose entre las economías que menos crecieron en 2016.

La construcción, por su parte, creció en todas las comunidades autónomas, con avances que serían especialmente significativos en territorios en los que el peso de esta actividad es superior al promedio; esto es, Castilla-La Mancha, Baleares, Cantabria y la Comunidad Valenciana. Lo mismo sucede con el sector primario, en el que las mayores tasas de crecimiento las registraron también las regiones con un mayor peso de este sector en sus sistemas productivos, como Aragón, Castilla y León o Castilla-La Mancha, con la excepción de Extremadura, donde se produjo un descenso de esta actividad.

La evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional

Todas las comunidades autónomas vieron incrementado su nivel de PIB per cápita en 2016, debido a su mayor dinamismo económico, así como al descenso de la población en buena parte de los territorios. Cinco superaron el crecimiento medio del PIB per cápita de España del 3,4 por 100 (cuadro I-41):

CUADRO I-40. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2016

(Peso sobre el total y tasa de variación interanual, en porcentaje)

Comunidades autónomas	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Industria		Construcción		Comercio, reparación vehículos, transporte y almacenamiento, hostelería		Información y comunicaciones	
	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015
Andalucía	5,1	2,2	11,5	1,1	5,6	2,6	20,8	4,5	2,2	5,9
Aragón	5,2	8,2	21,9	–0,2	5,3	3,2	18,4	4,1	2,3	5,5
Asturias	1,3	1,3	19,6	–1,3	6,1	2,0	20,1	3,8	2,6	6,1
Baleares	0,4	–1,4	6,8	1,4	5,3	3,7	32,5	4,4	2,1	7,8
Canarias	1,5	4,9	7,1	0,1	4,6	2,2	30,9	4,7	2,4	6,0
Cantabria	1,3	2,0	19,8	–0,4	6,3	3,6	19,8	5,0	2,3	5,9
Castilla y León	3,9	8,4	20,8	4,1	5,6	2,6	18,0	3,9	1,7	5,9
Castilla-La Mancha	6,0	6,5	19,6	0,6	6,4	4,7	17,8	4,8	1,8	5,9
Cataluña	1,0	3,5	19,2	4,1	4,3	1,5	22,5	3,9	3,5	5,7
Comunidad Valenciana	2,2	–0,2	18,1	3,9	5,7	3,5	22,0	5,0	2,1	6,2
Extremadura	5,9	–1,6	13,2	–0,9	6,9	2,3	16,0	5,0	1,7	5,4
Galicia	4,9	2,6	18,2	3,2	6,4	3,0	20,9	5,0	2,2	5,9
Madrid	0,0	2,2	9,8	2,7	4,0	1,8	20,9	4,5	9,4	5,2
Murcia	4,5	3,5	17,0	1,5	5,5	1,4	21,8	5,2	1,7	5,8
Navarra	2,9	1,8	30,1	1,8	4,8	2,3	16,6	4,4	1,8	5,9
País Vasco	0,7	5,0	26,2	1,4	5,5	2,8	17,6	4,0	2,8	5,3
La Rioja	5,9	3,8	26,1	–3,2	5,4	2,0	17,2	4,9	1,7	6,3
Ceuta	0,2	4,6	5,4	1,4	4,1	1,4	17,3	5,0	0,9	3,3
Melilla	0,1	4,2	4,9	0,5	4,2	0,8	16,8	4,4	0,7	1,9
España	2,3	3,4	16,1	2,4	5,1	2,5	21,2	4,4	3,8	5,6

CUADRO I-40. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2016 *(continuación)*

(Peso sobre el total y tasa de variación interanual, en porcentaje)

Comunidades autónomas	Actividades financieras y de seguros		Actividades inmobiliarias		Actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios auxiliares		Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria; educación; actividades sanitarias y servicios sociales		Actividades artísticas, recreativas y entretenimiento; reparación artículos uso doméstico y otros	
	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015	Estructura 2016	Variación 2016/2015
Andalucía	3,1	−0,5	12,0	1,5	5,8	4,8	20,9	2,7	3,8	0,8
Aragón	3,3	−1,3	8,8	0,9	4,9	6,7	17,8	3,6	2,9	0,5
Asturias	3,1	−1,5	9,7	0,8	6,2	4,9	18,6	2,6	3,5	1,1
Baleares	3,0	0,4	13,9	1,5	7,9	8,4	14,8	3,5	4,0	1,7
Canarias	2,6	0,9	12,0	1,6	6,6	7,1	19,0	2,9	4,0	2,2
Cantabria	3,0	−2,4	10,9	0,9	5,4	5,9	18,0	2,4	4,0	−0,5
Castilla y León	3,4	−1,5	8,2	0,6	5,0	7,0	20,9	2,0	3,3	0,2
Castilla-La Mancha	3,2	−0,7	8,8	0,9	3,8	5,8	20,2	3,6	3,2	1,0
Cataluña	3,4	−2,4	10,8	1,4	8,7	7,5	13,9	2,5	3,5	1,1
Comunidad Valenciana	3,3	−0,7	11,4	0,9	5,8	7,2	16,2	1,3	3,9	2,1
Extremadura	3,4	−2,4	9,5	1,0	4,1	3,8	26,7	2,6	3,4	0,6
Galicia	3,2	1,1	8,1	1,2	5,8	6,4	17,9	2,2	3,3	0,5
Madrid	5,2	0,3	8,5	1,8	14,3	7,3	14,7	2,1	4,1	1,0
Murcia	3,1	0,7	9,7	1,5	5,1	7,4	19,2	2,4	3,2	1,9
Navarra	2,7	0,6	6,4	1,5	5,4	6,5	16,6	3,3	3,2	0,8
País Vasco	3,0	−0,5	7,8	1,3	7,4	6,6	16,4	2,9	3,3	1,1
La Rioja	3,3	1,5	7,8	1,1	4,5	5,7	16,1	3,2	2,9	0,7
Ceuta	2,1	2,2	7,7	2,0	3,6	6,7	46,7	3,1	2,8	−0,2
Melilla	2,1	2,7	8,1	2,4	4,1	6,3	46,9	3,0	3,0	1,9
España	3,6	−0,6	9,9	1,3	7,9	6,9	17,2	2,5	3,6	1,1

Nota: los datos de estructura se refieren a la participación de los VAB a precios corrientes, mientras que las tasas de variación anual son variaciones de volumen.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

CUADRO I-41. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2016

Comunidades autónomas	Euros	Índice España = 100	Var. 2015/2014 (%)
Andalucía	17.651	73,6	3,1
Aragón	26.328	109,8	3,3
Asturias	20.910	87,2	2,6
Baleares	24.870	103,8	3,2
Canarias	19.867	82,9	3,4
Cantabria	21.553	89,9	2,9
Castilla y León	22.649	94,5	4,2
Castilla-La Mancha	18.591	77,6	3,3
Cataluña	28.590	119,3	3,6
Comunidad Valenciana	21.296	88,8	3,6
Extremadura	16.369	68,3	3,1
Galicia	21.358	89,1	4,3
Madrid	32.723	136,5	3,2
Murcia	19.411	81,0	3,2
Navarra	29.807	124,4	2,6
País Vasco	31.805	132,7	3,4
La Rioja	25.692	107,2	1,9
Ceuta	19.446	81,1	3,2
Melilla	17.686	73,8	3,7
España	23.970	100,0	3,4

Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España.*

Galicia y Castilla y León, con avances superiores al 4 por 100; Melilla, con el 3,7 por 100, y Comunidad Valenciana y Cataluña, con el 3,6 por 100 en ambos casos. Por su parte, Canarias y el País Vasco crecieron al mismo ritmo que la media española, mientras que las que menos crecen son La Rioja, Navarra, Asturias y Cantabria, con tasas inferiores al 3 por 100.

En términos nominales, la posición que ocupan las regiones españolas respecto de la media continuó siendo la misma de los últimos años, al menos en lo que respecta a los rangos superior e inferior de la clasificación. Así, Madrid volvió a ser la comunidad autónoma con un mayor nivel de PIB per cápita, con 32.723 euros, superando en un 36,5 por 100 la media española de 23.970 euros, seguida del País Vasco, con 31.805 euros; Navarra, con 29.807 euros, y Cataluña, con 28.590 euros. Por su parte, entre las regiones con menores niveles de PIB per cápita se mantienen Extremadura y Andalucía, con cuantías que representan el 68,3 y el 73,6 por 100 del PIB per cápita medio, respectivamente.

En 2016 la dispersión entre los niveles de PIB per cápita regional, medida a través del coeficiente de variación[208], se redujo ligeramente, aunque prácticamente se

208. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 1 supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

mantuvo constante, en niveles que superan en aproximadamente un 14 por 100 los registros de 2007, año previo al estallido de la crisis económica. Tal y como se observa en el gráfico I-48, entre los años 2008 y 2014 aumentó la divergencia regional en renta per cápita, como consecuencia de un empeoramiento relativo de la mayor parte de los territorios con niveles más bajos de PIB per cápita respecto de la media, frente a cierta mejora de los de mayor desarrollo económico, manteniéndose prácticamente constante a partir de 2015.

Por su parte, el indicador de dispersión máxima[209] se mantuvo también en 2016 prácticamente en el mismo nivel que el año anterior, esto es, en torno a 2 puntos, lo que significa que el nivel más elevado de PIB per cápita, correspondiente a Madrid, continuó duplicando al de Extremadura, situada en el extremo opuesto de la clasificación.

Por tanto, en el contexto de recuperación de las economías regionales se habría detenido el proceso de divergencia, o de deterioro relativo entre los niveles de PIB per cápita que tuvo lugar durante la crisis, aunque las diferencias entre territorios continúan siendo muy elevadas.

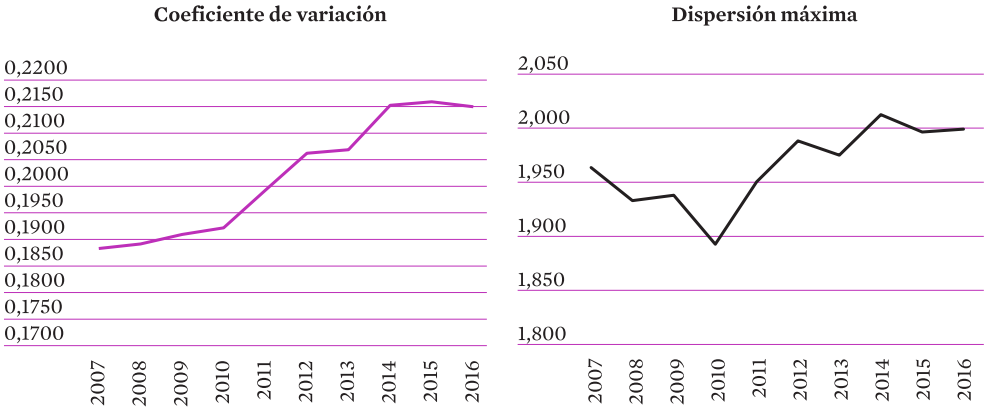
Asimismo, si se comparan los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas con la media de la Unión Europea se observa cómo, de acuerdo con los últimos datos disponibles de PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA), referidos al año 2015, únicamente cuatro regiones españolas (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña) superan el promedio de la Unión Europea-28, frente a siete en 2007. Además, mientras que entonces el nivel medio de España superaba en 3 puntos la media de la Unión Europea, en 2015 se sitúa 10 puntos por debajo, lo que da una idea del deterioro generalizado registrado por las regiones españolas durante la crisis, que habría truncado el proceso de convergencia alcanzado durante la última etapa expansiva (gráfico I-49). Muestra de ello es que en 2015 el PIB per cápita de siete regiones españolas no llegaba a alcanzar el 75 por 100 del promedio de la Unión Europea, referencia utilizada en la política de cohesión comunitaria para determinar si una región es considerada como región menos desarrollada. Estos territorios serían Extremadura, Andalucía, Melilla, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Canarias.

Las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea

A este respecto, cabe señalar que en 2016 la Comisión Europea modificó el Mapa de Ayudas Regionales de España para el periodo 2017-2020[210], incluyendo a Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y la ciudad autónoma de Melilla como regiones menos desarrolladas, junto a Extremadura. Cabe recordar que en la primera asignación financiera de la política de cohesión para el periodo 2014-2020, únicamente Extremadura

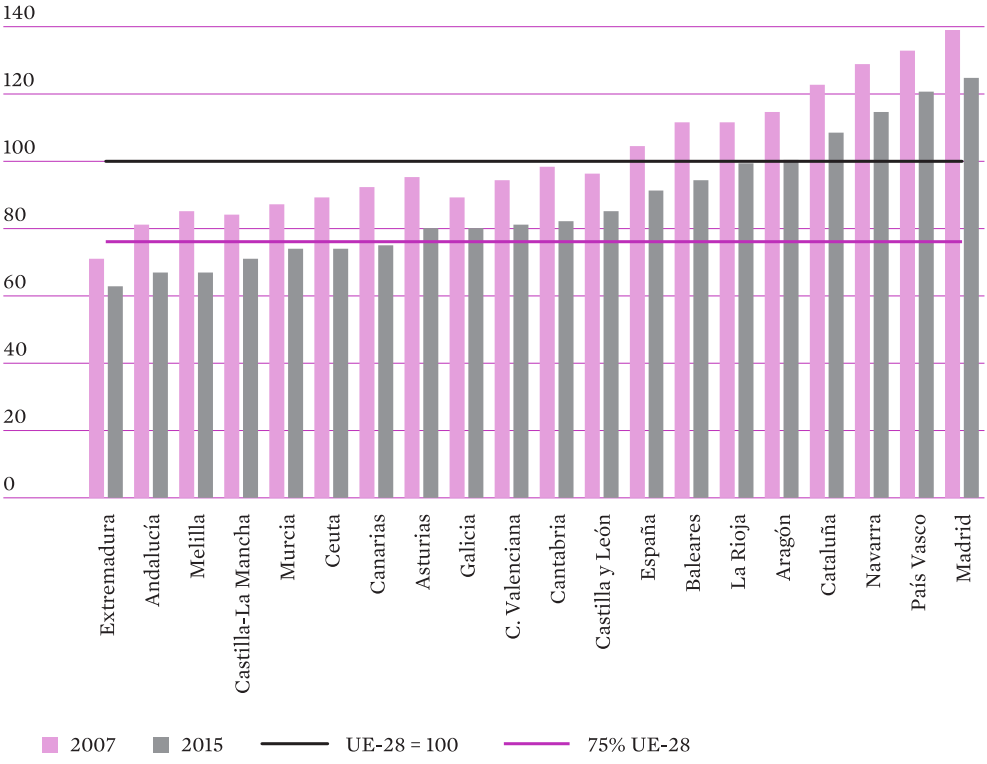
209. Ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las diferentes comunidades autónomas.
210. COM (2016) 7024 final.

GRÁFICO I-48. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2007-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Contabilidad Regional de España* del INE.

GRÁFICO I-49. POSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE-28, 2007-2015
(PIB per cápita en PPA. UE-28 = 100)



Fuente: Eurostat.

había sido considerada como región menos desarrollada, mientras que Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla habían pasado a considerarse como regiones en transición, en tanto que los cálculos realizados por la Comisión para determinar el nivel de desarrollo de las regiones europeas se habían realizado en base a la información correspondiente al periodo 2007-2009. Sin embargo, el posterior deterioro registrado por estos territorios como consecuencia de la crisis y, la consiguiente propuesta de modificación del mapa de ayudas regionales realizada por España —en el contexto de revisión intermedia de 2016—, llevó a la Comisión a incluir dichas regiones entre las menos desarrolladas para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2020. Ello supone, además, elevar las intensidades máximas de las ayudas para estas regiones hasta el 25 por 100 (frente al 15 por 100 de antes) de la inversión considerada subvencionable para proyectos de grandes empresas, el 35 por 100 (frente al 25 por 100 de antes) para medianas empresas y el 45 por 100 (frente al 35 por 100 anterior) para pequeñas empresas.

Dicha modificación tuvo lugar en el contexto de revisión realizada en 2016 por parte de la Comisión Europea de las asignaciones totales de los Estados miembros correspondientes al objetivo de inversión en crecimiento y empleo de la política de cohesión para los años 2017 a 2020[211] que, para el caso de España, habría supuesto el incremento en un 7,6 por 100 de la asignación global para el periodo 2014-2020.

CUADRO I-42. POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020: NUEVAS ASIGNACIONES PARA ESPAÑA
(Euros, a precios de 2011 y porcentaje)

Concepto	Decisión de Ejecución 2014/190/UE	Decisión de Ejecución (UE) 2016/1941	Variación (%)
Regiones menos desarrolladas	2.040.417.904	2.155.640.254	5,6
Regiones en transición	13.399.497.776	14.927.858.112	11,4
Regiones más desarrolladas	11.074.398.134	11.562.590.015	4,4
Regiones ultraperiferia y septentrionales escasamente pobladas	484.139.101	484.139.101	0,0
Iniciativa sobre empleo juvenil	943.496.315	943.496.315	0,0
Cooperación territorial europea	617.548.152	642.976.551	4,1
Total	**28.559.497.382**	**30.716.700.348**	**7,6**

Fuente: Comisión Europea.

211. Decisión de Ejecución (UE) 2016/1941, de la Comisión de 3 de noviembre de 2016 que modifica la Decisión de Ejecución 2014/190/UE por la que se establecen el desglose anual por Estado miembro de los recursos totales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión en el marco del objetivo de inversión en crecimiento, y empleo, y del objetivo de cooperación territorial europea, el desglose anual por Estado miembro de los recursos de la asignación específica para la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, junto con la lista de regiones que pueden optar a financiación, así como los importes que deben transferirse de las asignaciones de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de cada Estado miembro al Mecanismo «Conectar Europa» y a la ayuda a las personas más desfavorecidas para el periodo 2014-2020.

En cualquier caso, a pesar del aumento de las ayudas comunitarias y del contexto de mayor crecimiento económico, las disparidades regionales se mantienen, siendo, en consecuencia, necesario abordar políticas específicas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos favorecidas. En este contexto, tal y como ya ha pronunciado este Consejo, es necesario reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre[212], debería haber sido objeto de revisión en 2015, tras cumplirse el primer periodo quinquenal. Su objetivo debe ser asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica.

212. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

El crecimiento económico en las principales regiones del mundo proseguía en 2016, aunque de manera desigual, continuando la senda de recuperación iniciada en 2013. Así lo constatan los informes de situación y perspectivas de los organismos e instituciones internacionales más importantes que han coincidido en apuntar, además, que dicha mejora en el ámbito económico ha tenido su reflejo en los mercados laborales[1].

Mejora de los niveles de empleo y desempleo

De hecho, las tasas de desempleo, en términos generales, vienen manteniendo una tendencia descendente en los últimos tres años, al tiempo que el empleo ha crecido, aunque de manera moderada aún en algunas regiones. Una tendencia que, según las previsiones de dichos organismos, seguiría hasta prácticamente cerrar la brecha respecto a los años previos a la crisis en 2017, tanto en términos de empleo como de desempleo, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la zona euro (gráfico II-1).

Con todo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte de que el crecimiento de la economía mundial sigue mostrando síntomas de fragilidad, habiendo crecido a un ritmo menor que el esperado, debido, principalmente, al debilitamiento de los países emergentes y en desarrollo, lo que podría afectar negativamente al crecimiento del empleo a nivel mundial. Concretamente, la OIT estima un aumento del desempleo en estos países de 4,8 millones de personas en 2016 y 2017[2].

El foco de atención se desplaza hacia un crecimiento del empleo sostenido, incluyente y de calidad

En cualquier caso, la preocupación por los efectos devastadores en el empleo, que tanto había focalizado el debate internacional durante los años más severos de la crisis económica y financiera, está remitiendo. El acento en este nuevo ciclo económico se pone en garantizar que la senda de crecimiento sea sostenida, capaz de aumentar

1. OCDE, *Employment Outlook*, 2016; OIT *World Employment and Social Outlook*. *Trends 2016*; Comisión Europea, *Informe anual de crecimiento 2016*.
2. OIT, *op. cit*.

la productividad y crear empleo de calidad para todos los colectivos, prestando especial atención a los más afectados por la crisis, como los jóvenes con menor nivel de formación, los NEET[3], y los parados de larga duración, entre los que se encuentran especialmente los trabajadores de mayor edad[4].

En este sentido, aunque con grandes diferencias por países, los niveles de desempleo siguen elevados, sobre todo el de larga duración. Así, a mediados de 2016 el desempleo en el conjunto de la OCDE afectaba a 39 millones de personas (6 millones más que antes de la crisis económica), un tercio de las cuales lo era de larga duración, lo que suponía un incremento del 55 por 100 respecto al periodo previo a la crisis económica.

Se evidencian así las limitaciones aún existentes para emplear a la población más joven, así como para reincorporar a aquellos que perdieron sus empleos en los sectores más afectados por la crisis (como la construcción e industrias manufactureras) ante las dificultades de adaptar su formación, experiencia y competencias a otros sectores (como servicios). Esta situación eleva el riesgo de que el desempleo coyuntural pase a transformarse en estructural, sobre todo en los países más afectados por la crisis económica en los que, a pesar de la mejora registrada, los niveles de desempleo, en general, y el de larga duración, en particular, siguen siendo altos.

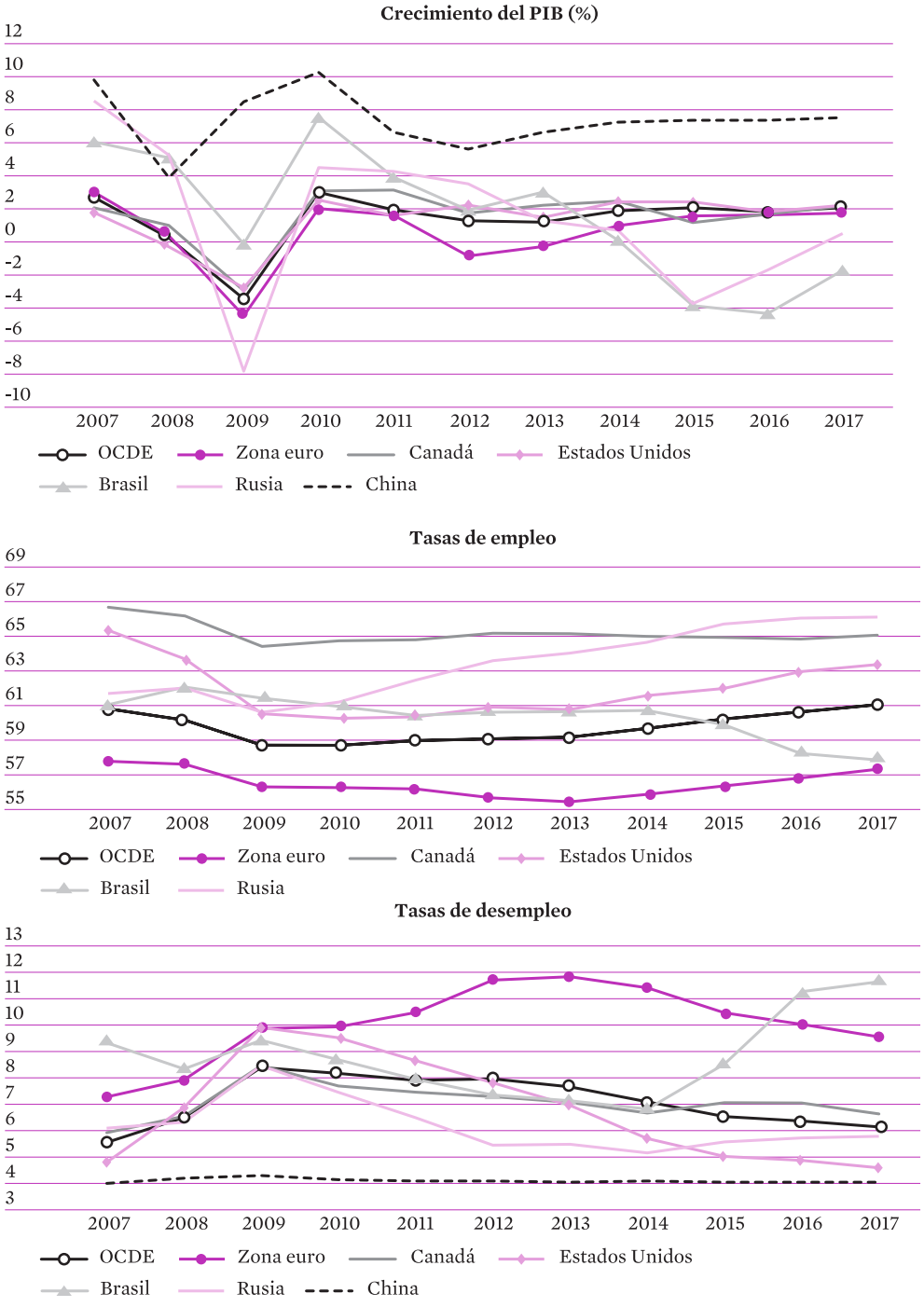
A ello se suma la preocupación creciente por la calidad de empleo. No en vano, en el contexto de recuperación económica, tanto en los países de la OCDE como de la Unión Europea, están aumentando los empleos temporales nuevamente (tras su caída en los primeros años de la crisis económica), junto a un descenso del número de horas trabajadas como consecuencia del incremento de los empleos a tiempo parcial involuntario en un porcentaje elevado.

En este sentido, el empleo de «calidad» o «el trabajo decente», conceptos acuñados por distintos organismos internacionales[5], es considerado como uno de los principales mecanismos de inclusión social, en un contexto en el que la preocupación por la reducción de la desigualdad social como garante del crecimiento económico sostenido está ganando fuerza, como reflejan los informes de la OCDE e incluso el FMI[6].

A este respecto se sigue poniendo el acento en la necesidad de avanzar en las reformas estructurales de los mercados de trabajo dirigidas a crear empleo, pero mejorando la calidad del mismo, con medidas dirigidas a potenciar la empleabilidad de los parados de larga duración y de los jóvenes, y tratando de reducir la segmentación laboral. También se hace hincapié en la necesidad de mejorar la formación y

3. NEET es el acrónimo inglés de la expresión «Not in Employment, Education or Training», esto es, ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación.
4. OCDE y OIT, *op. cit*. Sobre la situación en España de los trabadores de mayor edad véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45-65 años de edad*.
5. La OCDE acuña el término de «calidad» del empleo, mientras que la OIT hace referencia en sus documentos al trabajo «decente».
6. Entre las que destacan las siguientes: OCDE, *Growing Unequal*, 2008, *Divided We Stand*, 2011, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, 2014-2015; FMI, Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, 2015.

GRÁFICO II-1. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (%) Y TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN DISTINTAS REGIONES Y PAÍSES DEL MUNDO



Fuente: OCDE, *Employment Outlook*, excepto para China, cuyos datos proceden del Banco Mundial.

competencias en aras de mejorar la empleabilidad, el ajuste entre oferta y demanda de empleo y, en última instancia, la productividad. Al mismo tiempo se incide en la necesidad de emprender reformas de los sistemas de protección social, dirigidas a garantizar y compatibilizar protección y activación.

Con carácter más a largo plazo, los debates sobre el empleo en el ámbito internacional han venido a señalar la presencia de factores que pueden incidir en la demanda y oferta de trabajo. A la ya existente preocupación de los últimos años sobre los efectos en el empleo de la globalización y los cambios demográficos se ha unido, y con mucha fuerza, la que genera la creciente digitalización de la economía y el uso de las nuevas tecnologías.

Preocupación en el medio y largo plazo: la digitalización y efectos en el empleo

La literatura sobre el futuro del empleo y los efectos de la digitalización, de hecho, es extensa, habiendo sido objeto de atención por los principales organismos internacionales[7]. La OIT, por su parte, y en el marco de la conmemoración del Centenario de esta institución en 2019, ha puesto en marcha la iniciativa relativa al futuro del trabajo, consistente en un debate de largo alcance sobre el impacto de las transformaciones del mundo del trabajo. En este ámbito se han publicado numerosos trabajos sobre los efectos de la digitalización en el empleo[8], al tiempo que se han organizado reuniones con los interlocutores sociales más representativos de ámbito nacional[9].

Existe, pues, un debate abierto sobre las consecuencias concretas en el empleo de este proceso de digitalización, referido a distintos ámbitos, entre los que destacan los siguientes:

- Creación y destrucción de empleo, y, más concretamente, sobre sus repercusiones en términos absolutos en el empleo, en su distribución por ramas y actividades productivas, así como en los colectivos que puedan verse más afectados dadas las nuevas necesidades de competencias que requiere la digitalización y la automatización de los procesos de producción.
- Naturaleza del empleo y efecto en las condiciones de trabajo, ante un posible incremento del uso de empleos atípicos o distintos al modelo tradicionalmente predominante. No en vano, la transformación digital está generando la demanda por parte de las empresas de modelos diferentes de prestación laboral, que requieren de una menor presencia del trabajador en el centro de trabajo, o de su vinculación a una jornada y calendario laboral preestablecidos.

7. Cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, Eurofound, *New forms of employment*, 2015; OCDE, *The risk of automation for jobs in OECD countries. A comparative analysis*, 2016; OIT, *El empleo atípico en el mundo*, 2016.
8. Para más información, véase: http://www.ilo.org/madrid.
9. Conferencia española tripartita sobre el futuro del trabajo, marzo de 2017.

- Efectos en las relaciones laborales y en los sistemas de seguridad social, en tanto que estos cambios que están aconteciendo en el empleo se alejan de los marcos tradicionales de protección social y su financiación, tal como están establecidos hoy en día, y en un marco de envejecimiento de la población.

Sin embargo, la digitalización es un proceso en desarrollo, cuyas consecuencias sobre el empleo están aún por contrastar. Y que dependerán, no solo del curso de las transformaciones del propio proceso de digitalización, sino también de factores institucionales (como las características de los mercados de trabajo, de las relaciones laborales o de los sistemas de protección social de cada país), así como de las políticas que se emprendan en cada uno de ellos, no pudiéndose establecer conclusiones deterministas al respecto.

Este ha sido el contexto en el que se enmarcaron las iniciativas de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2016, tanto para corto plazo en el marco del semestre europeo (con el Estudio Prospectivo Anual de 2016), como para el medio y largo plazo (con la puesta en marcha del proceso de consultas del Pilar Social Europeo). Iniciativas que sirvieron de orientación para las políticas nacionales de empleo y de las que se darán cuenta detallada en el apartado 1.3, una vez que se hayan analizado las principales magnitudes del mercado de trabajo español en el contexto de la Unión Europea.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

1.2.1. Evolución del mercado de trabajo español en el contexto europeo

La evolución del mercado de trabajo en España en 2016 arrojó un resultado en términos de creación de empleo más favorable que el que se dio en la Unión Europea. La tasa de empleo para el total de población de 15 a 64 años creció 1,5 puntos porcentuales, casi el doble que en el total UE-28 (0,9 puntos), y solo por detrás de los resultados que obtuvieron Hungría (2,7 puntos más que en 2015), Malta (2,2 puntos), Eslovaquia (1,8 puntos) y Lituania (1,7 puntos). En el último trienio la tasa española ha avanzado 5 puntos, frente a un avance de 2,6 puntos en el total UE-28, lo que ha acortado la distancia con ese total. Ahora está 6,8 puntos por debajo, cuando había superado los 9 puntos en 2013.

La tasa de empleo creció más que en la UE-28, pero la recuperación aún no es completa

De todas formas, España aún no ha recuperado todo el empleo perdido por la crisis, entre otras razones porque esa pérdida fue mayor, mientras que el conjunto UE-28 ya lo enjugó por completo en 2015 y prosigue avanzando. Esta recuperación aún incompleta también se observa en otros once países de la Unión, todavía con valores en sus tasas de empleo inferiores a los que alcanzaron en 2007. Nueve de estos

países muestran distancias relativamente cortas (2,5 puntos o menos), mientras que en España la distancia es de 5,6 y en Grecia —la peor posición relativa— es de 9,2 puntos. Pero esto muestra que, pese a los buenos datos del último trienio, para un considerable grupo de países europeos, entre ellos España, aún queda camino para recuperar el empleo perdido por la crisis.

También hay un grupo que queda aún lejos de los objetivos que se definieron para 2020. La tasa de empleo supera el 70 por 100 solo en ocho países, y el 75 por 100 solo en tres. En otros ocho casos no llega al 65 por 100, incluidos no solo España, sino también otros dos grandes: Francia e Italia.

Todos estos datos ayudan a recordar que el impacto de la crisis en términos de empleo, aun siendo mayor en España, fue duro en un amplio grupo de países europeos, que tampoco pueden dar por concluida la recuperación, como atestiguan por otro lado las más altas tasas de paro que aún se observan en no pocos casos. Esto no impide valorar que la posición española es todavía una de las peores, aunque parece que va despegándose del grupo de cola, siempre presidido por Grecia. En 2013 España se situaba como el tercer país de la UE-28 con más baja tasa de empleo, solo por delante de Grecia y Croacia; en 2016 es el cuarto, ahora por delante también de Italia.

Es importante matizar estos resultados en función del género, dado que la raíz de la crisis comportó un impacto bastante mayor entre los hombres que entre las mujeres, como muestran los datos de las tasas de empleo en los distintos países europeos, con cerca de 3 puntos menos en la tasa de empleo masculina de la UE-28 entre 2007 y 2013 y, en contraste, el medio punto más que obtuvo la tasa femenina en ese mismo periodo.

Avances e insuficiencias en la desigualdad de género en el empleo. Informe CES 5/2016

En España se perdió empleo en la crisis en ambos sexos, pero el retroceso fue más contenido en el femenino: –5 frente a –16,1 puntos. Esto supone, en definitiva, una pérdida desigual de empleo, pero sobre todo recuerda el fuerte impacto de la crisis en algunas actividades productivas, muy asociadas al empleo masculino español. Este retrocedió en la UE-28 un 4 por 100, mientras que en España lo hizo en un 21 por 100, un dato de nuevo solo comparable al griego. Entre las mujeres, si bien la pérdida fue de las mayores (–9,9 puntos) se trata de un dato lejos del peor (de nuevo el de Grecia) y más alineado con los de un buen grupo de países. Los resultados de España entre 2015 y 2016 son, además, mejores que los del conjunto UE-28 en el caso femenino (1,4 puntos de aumento en España frente a 1 punto en ese total), consolidando así una mejora más amplia en el trienio.

No obstante, las tasas de empleo siguen siendo de manera generalizada más altas entre los varones, lo que refuerza la necesidad de seguir proponiendo políticas para equilibrar la posición de la mujeres en el mercado de trabajo. A este respecto es

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos				Varones				Mujeres			
Edad	**Países**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**
15 a 64	Alemania	75,3	0,9	1,4	4,3	79,0	0,3	0,5	3,2	71,5	1,4	2,3	5,4
	Austria	71,8	0,5	0,6	1,1	75,8	0,5	–0,1	–0,7	67,8	0,5	1,3	2,8
	Bélgica	63,4	1,6	1,8	–1,1	67,2	2,0	1,2	–2,8	59,6	1,3	2,5	0,6
	Bulgaria	63,4	–0,3	3,8	–3,3	67,1	0,1	4,6	–4,9	59,6	–0,8	3,0	–1,9
	Chipre	63,9	0,8	2,1	–9,7	69,2	2,2	2,5	–13,6	59,1	–0,5	1,7	–5,8
	Croacia	56,8	1,0	4,1	–6,5	61,9	1,2	5,5	–10,1	51,8	0,8	2,9	–2,9
	Dinamarca	74,5	0,7	2,3	–4,7	77,6	0,5	2,7	–5,5	71,5	1,0	2,1	–3,8
	Eslovaquia	65,3	1,8	5,5	–1,8	71,7	1,6	5,9	–3,7	58,9	2,2	5,1	0,2
	Eslovenia	66,6	1,4	3,4	–4,5	69,2	0,3	2,0	–5,6	63,7	2,4	4,8	–3,4
	España	**60,1**	**1,5**	**5,0**	**–10,6**	**65,2**	**1,5**	**5,7**	**–16,1**	**54,9**	**1,4**	**4,3**	**–5,0**
	Estonia	71,6	–0,3	3,3	–1,2	74,9	–0,1	4,2	–3,0	68,3	–0,5	2,3	0,4
	Finlandia	68,4	0,6	0,5	–2,0	69,9	1,4	1,1	–2,7	66,9	–0,1	–0,1	–1,2
	Francia	64,1	0,3	0,2	–0,6	67,6	0,5	0,0	–1,6	60,6	0,0	0,1	0,6
	Grecia	51,8	0,5	3,4	–12,6	60,8	0,9	3,3	–16,7	43,1	0,2	3,6	–8,3
	Holanda	75,2	0,9	1,8	–3,0	80,0	0,8	1,9	–4,3	70,5	1,2	1,8	–1,6
	Hungría	67,5	2,7	8,1	2,7	73,9	2,5	8,6	2,1	61,2	2,8	7,6	3,0
	Irlanda	65,6	1,7	4,2	–7,4	71,2	2,2	4,7	–10,3	60,1	1,1	3,7	–4,3
	Italia	57,4	0,8	1,8	–3,1	66,5	0,6	1,9	–5,9	48,3	0,8	1,6	–0,3
	Letonia	68,8	0,1	3,5	–4,6	69,4	–1,2	1,4	–6,3	68,2	1,2	5,4	–3,0
	Lituania	69,7	1,7	5,4	–0,1	70,2	1,3	4,4	–2,2	69,2	2,1	6,3	1,9
	Luxemburgo	66,5	0,7	0,3	1,8	70,9	0,4	–2,4	2,3	61,9	1,0	3,0	1,0
	Malta	66,1	2,2	4,7	6,7	78,8	2,2	4,7	1,2	52,9	2,2	4,8	12,0
	Polonia	65,1	1,4	4,3	2,7	71,8	1,7	4,6	2,3	58,5	1,3	4,1	2,9
	Portugal	65,9	1,6	4,3	–6,3	68,8	1,3	4,3	–9,5	63,2	1,9	4,4	–3,2
	Reino Unido	73,8	0,5	2,7	–0,8	78,4	0,0	2,3	–1,9	69,3	1,0	3,1	0,3
	Rep. Checa	72,9	2,1	4,6	1,8	80,0	1,4	3,9	0,6	65,6	2,7	5,4	2,8
	Rumanía	61,6	0,2	1,7	2,0	70,0	0,3	2,2	3,7	53,1	0,2	1,1	0,3
	Suecia	75,9	0,3	1,6	0,3	77,3	0,2	1,1	–0,1	74,5	0,5	2,0	0,9
	UE-28	**66,9**	**0,9**	**2,6**	**–1,2**	**72,2**	**0,8**	**2,5**	**–2,9**	**61,7**	**1,0**	**2,7**	**0,5**

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

relevante remitirse a las conclusiones y propuestas del Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*. Allí se señala que, pese a los avances en los últimos decenios, los datos apuntan a la pervivencia de obstáculos en el proceso hacia una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado. Y se recuerda que, además de por obvias razones de equidad, cerrar esta brecha es importante, en un contexto de envejecimiento de la población, para mantener una senda de crecimiento económico sostenible, pues es una de las vías para evitar los estrangulamientos derivados de la escasez de población activa que se dibujan a medio y largo plazo como consecuencia de este contexto. Una participación más igualitaria es, además, necesaria para alcanzar mayores niveles de eficiencia económica, toda vez que las mujeres en edades jóvenes e incluso intermedias concentran ya tanto o más capital humano que sus coetáneos varones.

La valoración del curso del empleo en 2016 y en los tres años de recuperación empeora si se atiende al empleo de los jóvenes, donde los resultados en toda la Unión Europea son bien escasos, con algunos países (cuatro en 2016) donde se sigue retrocediendo en la tasa de empleo de este grupo. El dato de España en 2016 resulta por otro lado preocupante, ya que la mejora ha sido de solo 0,3 puntos, por debajo de la obtenida en el total UE-28 (0,7 puntos); en los últimos tres años el incremento habría sido, en España, de 1,7 puntos, también por debajo del total de la Unión Europea (2 puntos). Pero es que, además, la reducción de la tasa de empleo de este grupo por la crisis fue mucho mayor en España que en toda la Unión Europea, siendo todavía en 2016 menos de la mitad que en 2007, mientras que en la UE-28 el descenso fue de 5,3 puntos. Los dos únicos países que, a raíz de la crisis, mostraron un empeoramiento en el empleo de los jóvenes comparable al de España fueron Grecia y Malta, pero en ninguno de estos fue tan acusado.

Escasa mejora en el empleo de los jóvenes

La cuestión que plantean estos datos es por qué han tenido un impacto muy limitado en toda la Unión Europea, y especialmente en España, las iniciativas adoptadas para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, en especial la emblemática Garantía Juvenil.

La tasa de paro general continuó bajando en toda la Unión Europea y más rápidamente en España, donde estaba en el cuarto trimestre de 2016 en un 18,7 por 100, 2,3 puntos por debajo del mismo trimestre de 2015 y 7 puntos menos que en 2013; aún es la segunda tasa más alta de Europa, y aunque se distancia progresivamente de la peor posición (ocupada por Grecia, con un 23,7 por 100), el dato de paro español sigue estando más cerca del griego que del croata (13,5 por 100), el tercero más alto de la Unión Europea. Pese a haber crecido menos en la crisis (lo que permitió su igualación, aunque «al alza»), y pese al mejor comportamiento de las tasas de empleo femeninas en el último trienio que se acaba de explicar, el paro de

La tasa general de paro bajó más en España

CUADRO II-2. TASAS DE EMPLEO, JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS, EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos				Varones				Mujeres			
Edad	**Países**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**
15 a 24	Alemania	47,5	1,0	0,2	0,7	49,1	1,2	0,7	0,1	45,8	0,9	−0,3	1,2
	Austria	51,2	0,9	−1,2	−1,6	53,4	0,6	−2,4	−1,6	49,0	1,4	0,0	−1,6
	Bélgica	23,0	0,4	−0,3	−5,1	24,2	0,4	−0,2	−6,2	21,7	0,3	−0,5	−4,0
	Bulgaria	18,9	0,5	−1,6	−4,7	21,9	0,8	−1,7	−5,3	15,6	0,1	−1,6	−4,1
	Chipre	26,1	0,5	1,2	−14,4	28,4	4,4	3,6	−15,4	24,1	−2,8	−0,9	−13,6
	Croacia	23,9	3,5	8,4	−11,6	27,0	2,9	9,7	−16,3	20,7	4,1	7,1	−6,8
	Dinamarca	56,7	1,2	4,4	−10,9	56,1	0,1	4,4	−12,7	57,2	2,2	4,3	−9,0
	Eslovaquia	27,0	3,4	7,2	−8,4	33,5	4,3	9,3	−8,8	20,2	2,5	5,0	−8,0
	Eslovenia	29,0	0,4	3,8	−10,5	31,9	0,9	2,8	−12,0	25,8	−0,2	5,0	−9,0
	España	**18,2**	**0,3**	**1,7**	**−21,6**	**19,3**	**0,1**	**2,3**	**−25,4**	**17,1**	**0,5**	**1,1**	**−17,6**
	Estonia	37,2	4,5	6,2	−3,6	38,7	6,2	6,5	−5,8	35,6	2,7	5,9	−1,4
	Finlandia	38,3	1,9	−0,1	−3,5	37,0	2,8	0,9	−4,6	39,6	0,9	−1,1	−2,3
	Francia	27,5	0,1	−0,3	−3,3	29,4	0,3	−0,8	−3,9	25,6	−0,1	0,3	−2,8
	Grecia	13,6	0,8	1,4	−11,5	15,1	0,4	0,3	−13,4	12,1	1,2	2,5	−9,6
	Holanda	60,8	0,6	1,3	−8,9	59,2	0,3	0,2	−9,2	62,4	0,8	2,4	−8,6
	Hungría	29,2	2,4	7,8	0,7	32,3	2,9	7,2	1,4	26,0	1,9	8,6	−0,3
	Irlanda	32,5	3,9	3,7	−21,1	32,0	3,5	2,8	−22,9	33,0	4,3	4,6	−19,3
	Italia	16,2	0,0	0,7	−8,1	19,3	0,1	1,0	−9,7	13,0	−0,1	0,4	−6,5
	Letonia	31,5	−4,6	0,1	−8,3	31,6	−6,4	−2,7	−11,2	31,4	−2,6	3,2	−5,5
	Lituania	30,6	0,1	5,7	0,6	32,7	0,3	4,9	−2,3	28,4	−0,1	6,5	3,5
	Luxemburgo	25,9	0,4	−1,3	4,7	27,7	2,4	−3,3	7,2	23,9	−1,7	0,7	2,0
	Malta	45,3	−0,5	−0,9	−0,3	48,8	3,8	2,1	−1,4	41,8	−4,8	−3,8	0,7
	Polonia	28,6	2,5	4,3	−2,4	32,9	2,1	4,3	−1,5	24,1	2,9	4,3	−3,4
	Portugal	24,2	1,4	2,0	−12,2	25,8	1,5	2,7	−15,4	22,5	1,2	1,4	−9,1
	Reino Unido	51,7	0,3	4,5	−6,4	51,1	−1,1	3,7	−7,6	52,3	1,8	5,3	−5,2
	Rep. Checa	29,0	0,1	3,3	−3,2	33,5	−1,1	3,2	−3,5	24,2	1,2	3,3	−3,0
	Rumanía	21,5	−2,0	−0,6	−0,6	26,0	−3,0	−0,5	0,0	16,6	−1,0	−0,8	−1,4
	Suecia	42,4	−0,2	1,6	0,2	41,9	0,2	2,5	−1,1	43,1	−0,5	0,8	1,7
	UE-28	**34,0**	**0,7**	**2,0**	**−5,3**	**35,7**	**0,5**	**1,9**	**−6,3**	**32,1**	**0,9**	**1,9**	**−4,2**

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

CUADRO II-3. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

Edad	Países	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
		2016	2015-16	2013-16	2007-13	2016	2015-16	2013-16	2007-13	2016	2015-16	2013-16	2007-13
15 a 64	Alemania	3,8	–0,8	–1,2	–3,3	4,3	–0,5	–0,9	–2,8	3,4	–0,9	–1,5	–3,6
	Austria	5,7	–0,1	0,3	0,9	6,0	–0,1	0,8	1,1	5,3	–0,2	–0,3	0,8
	Bélgica	7,3	–1,5	–1,3	1,5	7,8	–1,5	–1,1	2,5	6,7	–1,4	–1,5	0,2
	Bulgaria	6,7	–1,3	–6,5	7,0	6,9	–1,3	–7,1	8,3	6,5	–1,2	–5,7	5,5
	Chipre	13,2	0,3	–3,0	12,6	12,4	–1,3	–5,1	14,4	14,0	1,8	–0,8	10,6
	Croacia	13,5	–2,8	–4,4	7,6	12,3	–2,7	–5,6	8,9	15,0	–2,8	–3,0	6,0
	Dinamarca	6,3	0,4	–0,3	3,3	5,9	0,2	–0,1	2,9	6,7	0,5	–0,6	3,7
	Eslovaquia	9,2	–1,8	–5,1	3,9	8,6	–1,1	–5,8	5,4	9,9	–2,8	–4,2	1,8
	Eslovenia	8,1	–0,4	–1,7	5,0	7,9	0,0	–1,2	5,1	8,4	–0,9	–2,4	5,0
	España	**18,7**	**–2,3**	**–7,1**	**17,2**	**17,3**	**–2,3**	**–7,9**	**18,3**	**20,4**	**–2,2**	**–6,2**	**15,7**
	Estonia	6,7	0,3	–2,1	4,5	7,3	1,1	–2,1	4,7	6,2	–0,5	–2,1	4,5
	Finlandia	8,2	–0,7	0,3	1,7	8,5	–1,0	0,2	2,4	7,8	–0,5	0,4	1,0
	Francia	10,4	–0,3	0,2	2,7	10,5	–0,6	0,3	3,1	10,3	0,1	0,1	2,3
	Grecia	23,7	–0,9	–4,3	19,7	20,0	–1,3	–4,9	19,6	28,3	–0,4	–3,7	19,5
	Holanda	5,5	–1,2	–2,0	4,7	5,0	–1,2	–2,4	4,9	6,1	–1,1	–1,6	4,5
	Hungría	4,5	–1,7	–4,7	1,4	4,4	–1,6	–4,6	1,5	4,5	–2,0	–4,9	1,2
	Irlanda	6,9	–1,9	–5,1	7,3	7,7	–2,9	–6,0	8,4	5,9	–0,8	–4,0	6,0
	Italia	12,4	0,3	–0,4	6,1	11,5	0,0	–0,6	6,8	13,6	0,7	–0,2	5,2
	Letonia	9,6	–0,4	–1,9	6,2	11,0	–0,2	–1,0	6,3	8,1	–0,6	–2,9	6,0
	Lituania	7,8	–1,2	–3,8	7,6	9,0	–0,6	–3,6	8,4	6,6	–1,8	–3,9	6,6
	Luxemburgo	5,9	–0,4	–0,3	2,4	6,2	–0,2	1,0	2,0	5,6	–0,5	–1,9	3,0
	Malta	4,3	–1,0	–2,3	0,5	3,7	–1,6	–3,0	1,3	5,1	–0,2	–1,2	–1,2
	Polonia	5,6	–1,4	–4,3	1,3	5,5	–1,4	–3,8	1,5	5,7	–1,5	–4,9	1,1
	Portugal	10,9	–1,8	–5,2	7,8	10,9	–1,7	–4,8	9,1	10,8	–1,9	–5,6	6,3
	Reino Unido	4,7	–0,3	–2,5	2,2	4,9	–0,2	–2,6	2,3	4,5	–0,3	–2,2	1,9
	Rep. Checa	3,6	–0,9	–3,2	1,9	3,1	–0,6	–2,6	2,0	4,3	–1,3	–3,9	1,8
	Rumanía	5,6	–1,2	–1,8	1,0	6,0	–1,3	–1,9	0,4	5,0	–1,1	–1,7	1,5
	Suecia	6,6	–0,2	–1,0	2,0	6,9	0,0	–1,0	2,7	6,2	–0,4	–1,2	1,4
	UE-28	**8,4**	**–0,8**	**–2,4**	**3,8**	**8,2**	**–0,8**	**–2,5**	**4,3**	**8,6**	**–0,8**	**–2,3**	**3,2**

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

las mujeres es otra vez sustancialmente mayor en proporción que el de los hombres en España. Esto es algo que no se observa de manera significativa en el total UE-28, habiendo además una mayoría de países, en concreto 22 de ellos, donde la tasa de paro masculina es mayor que la femenina, tanto de manera significativa (como es el caso de Alemania, Irlanda, Austria, los bálticos, entre otros) como por una ligera distancia (Francia y Portugal entre ellos).

El desempleo de los jóvenes se ha reducido a buen ritmo en 2016, acumulando en el trienio de recuperación descensos de 5,2 puntos en la UE-28 y de 12 en España. Pero continúa centrando la preocupación en casi toda Europa, dado lo elevado de las tasas de paro de los menores de 25. En la UE-28 esta tasa dobla cumplidamente la correspondiente al total de edades; en Grecia y España superan con amplitud el 40 por 100, doblando también con buen margen las tasas de paro generales; en Italia está en 2016 ligeramente por encima del 40 por 100, lo cual triplica la tasa general. Tras estas distancias se encuentra el efecto de una población activa relativamente más baja entre los jóvenes. De hecho, en el grupo de 15 a 19 años la tasa de actividad es muy baja en casi todos los países (un 20,3 por 100 en el conjunto UE-28 y un 10,8 por 100 en España). Esto se combina con una presencia mayoritaria en la población activa más joven de personas con niveles formativos bajos, esto es, personas que han abandonado de modo prematuro el sistema educativo y tratan sin éxito de acceder al empleo. Pero esto no puede llevar a relativizar la gravedad del problema que traslucen las altas tasas de paro de los jóvenes, primero porque es preciso encontrar soluciones adecuadas para estos grupos, que presentan un claro riesgo de exclusión, y segundo porque la composición de la población activa y del paro no presenta ese sesgo en el grupo de 20 a 24 años, indicando que el problema del acceso al empleo alcanza a grupos muy diversos de jóvenes, incluso con formación elevada.

El centro de la preocupación es el desempleo juvenil...

La preocupación se centra también, cada vez más, en el paro de muy larga duración (desempleados con dos o más años de búsqueda de empleo), ya que en los tiempos de búsqueda de más de un año, que es el total denominado paro de larga duración, solo se observa una reducción rápida entre uno y dos años. El peso del paro de un año o más de búsqueda se ha reducido en 2016, como en todo el último trienio, aunque aún representa cerca de la mitad del total: un 46,3 por 100 en la UE-28 y un 47,8 por 100 en España (cuadro II-5). En el caso extremo, el peso del paro con cuatro años o más de búsqueda de empleo ha retrocedido en el último año, pero ha crecido en el trienio de recuperación: 3,4 puntos en la UE-28 y 7,1 puntos en España, situándose en 2016 en, respectivamente, un 14,7 y un 17,9 por 100 del total de parados. Esto supone 2.950.000 parados con cuatro años o más de búsqueda de empleo en el total europeo, y nada menos que 760.000 en

... y el paro de muy larga duración que crece entre los mayores

CUADRO II-4. TASAS DE PARO, JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS, EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos				Varones				Mujeres			
Edad	**Países**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**
15 a 24	Alemania	6,0	–0,4	–1,3	–3,6	6,7	–0,3	–1,1	–3,6	5,2	–0,4	–1,5	–3,6
	Austria	10,1	–1,2	0,0	1,9	11,0	–0,5	1,9	1,1	9,2	–1,9	–1,9	2,8
	Bélgica	19,7	–5,7	–4,7	7,0	22,7	–5,0	–3,7	10,1	16,0	–6,6	–6,1	3,5
	Bulgaria	17,4	–5,0	–11,0	13,9	16,4	–4,8	–13,8	17,9	18,9	–5,2	–6,8	8,2
	Chipre	29,8	0,3	–9,6	29,2	22,5	–9,3	–21,1	33,0	36,2	8,7	1,0	25,4
	Croacia	35,4	–8,1	–16,3	25,7	37,1	–3,8	–15,9	30,4	33,0	–14,1	–16,7	18,6
	Dinamarca	12,6	2,4	0,4	5,6	13,4	2,4	0,9	5,3	11,8	2,5	–0,2	6,1
	Eslovaquia	21,3	–4,9	–13,0	14,5	18,8	–5,7	–15,8	16,0	25,2	–3,6	–8,6	12,1
	Eslovenia	15,9	–2,2	–4,5	7,8	15,3	–5,8	–4,0	7,3	16,7	2,7	–5,4	8,7
	España	**42,9**	**–3,3**	**–12,0**	**36,2**	**42,8**	**–2,6**	**–12,8**	**39,1**	**43,1**	**–4,1**	**–11,0**	**32,8**
	Estonia	12,7	–3,5	–8,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Finlandia	15,9	–2,3	–0,3	2,8	17,7	–2,1	–0,2	4,2	14,2	–2,5	–0,3	1,4
	Francia	25,0	–0,8	0,7	5,3	26,1	–1,6	2,0	5,5	23,7	0,3	–0,9	5,1
	Grecia	45,2	–3,8	–11,5	34,4	42,2	–1,9	–10,3	36,2	48,6	–5,7	–13,3	32,2
	Holanda	10,1	–1,0	–3,4	8,3	10,6	–0,8	–2,8	8,0	9,7	–1,1	–3,8	8,6
	Hungría	11,6	–3,7	–12,5	5,1	11,3	–4,8	–11,4	4,0	12,0	–2,3	–14,0	6,6
	Irlanda	15,2	–3,7	–9,0	15,7	17,3	–5,2	–8,8	16,5	12,9	–1,8	–9,1	14,7
	Italia	40,7	0,7	–2,8	20,2	38,7	–0,6	–1,5	19,3	43,8	2,6	–4,1	21,3
	Letonia	15,8	–3,2	–5,9	14,6	20,2	–1,1	–1,3	14,9	—	—	—	14,4
	Lituania	14,6	1,3	–6,1	12,8	17,2	5,3	–6,4	—	11,1	–3,9	–5,3	—
	Luxemburgo	16,6	–4,1	—	—	17,8	–8,0	—	—	—	—	—	—
	Malta	11,9	1,3	0,6	0,0	11,4	–2,4	–0,9	–0,4	—	—	—	—
	Polonia	16,0	–4,2	–11,3	8,6	15,8	–4,2	–10,0	8,9	16,2	–4,4	–13,4	8,7
	Portugal	27,7	–5,1	–8,4	19,1	27,9	–4,1	–6,3	20,9	27,6	–6,0	–10,5	16,7
	Reino Unido	12,1	–1,0	–7,5	6,3	14,3	0,1	–7,6	7,0	9,7	–2,2	–7,4	5,6
	Rep. Checa	10,8	–0,6	–8,7	9,7	10,3	0,8	–8,7	9,6	11,5	–2,8	–8,7	9,7
	Rumanía	20,8	–1,0	–3,8	5,7	20,0	0,4	–3,7	1,9	21,9	–3,6	–4,2	11,9
	Suecia	15,8	–0,7	–4,7	3,1	16,4	–0,7	–5,7	5,7	15,1	–0,7	–3,7	0,3
	UE-28	**18,1**	**–1,5**	**–5,2**	**8,4**	**18,9**	**–1,4**	**–4,9**	**9,0**	**17,1**	**–1,7**	**–5,7**	**7,7**

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

CUADRO II-5. PESO DEL PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Tiempo de búsqueda de empleo											
		Un año o más				Dos años o más				Cuatro años o más			
		% total paro	Variaciones (pp)			% total paro	Variaciones (pp)			% total paro	Variaciones (pp)		
Edad	Países	2016	2015-16	2013-16	2007-13	2016	2015-16	2013-16	2007-13	2016	2015-16	2013-16	2007-13
15 a 64	Alemania	42,0	–1,9	–4,3	–10,3	27,1	–1,7	–2,7	–11,4	16,3	–1,6	–1,5	–5,7
	Austria	34,1	2,7	8,9	–1,1	18,1	1,8	5,9	–1,3	5,9	–0,7	0,9	0,7
	Bélgica	51,1	–0,5	4,1	–5,1	35,8	0,9	7,7	–7,6	16,6	0,3	2,5	–5,5
	Bulgaria	57,7	–1,8	–2,2	–3,2	37,5	–1,8	–0,1	–9,1	21,8	–1,9	0,2	–10,8
	Chipre	44,4	–3,8	2,3	20,9	29,4	0,7	11,0	12,8	13,2	4,4	10,4	2,8
	Croacia	49,1	–13,3	–15,1	3,2	32,8	–10,4	–13,9	0,9	17,3	–6,2	–3,4	–9,1
	Dinamarca	23,6	–4,2	0,3	13,7	10,0	–1,9	1,0	3,8	4,7	1,6	4,7	0,0
	Eslovaquia	59,3	–3,4	–12,7	–3,3	41,4	–2,6	–11,9	–5,3	25,7	–1,4	–5,0	–9,5
	Eslovenia	54,5	2,9	–1,5	14,4	27,9	–3,7	–4,3	10,8	10,7	–1,0	–0,2	2,2
	España	**47,8**	**–2,6**	**–4,2**	**32,5**	**32,6**	**–1,8**	**2,4**	**21,0**	**17,9**	**1,3**	**7,1**	**6,8**
	Estonia	23,9	10,6	–10,6	34,5	10,9	10,9	–13,7	24,7	0,0	0,0	–14,1	14,1
	Finlandia	28,1	0,5	5,6	0,5	12,9	–1,0	1,5	–0,5	4,4	–0,9	–0,7	–0,3
	Francia	44,5	0,6	2,6	4,7	24,2	0,8	4,1	0,9	9,5	1,4	3,7	–0,8
	Grecia	71,6	–2,6	1,2	21,5	52,0	–0,3	6,9	18,1	33,5	3,6	13,9	5,0
	Holanda	40,9	–0,4	4,4	–2,0	25,0	0,8	7,8	–5,6	10,2	1,5	4,5	–3,2
	Hungría	45,6	–0,6	–8,0	8,9	25,0	–0,4	–5,4	6,9	10,6	0,1	0,1	2,9
	Irlanda	53,9	–0,7	–7,4	31,0	38,2	–1,7	–7,1	29,0	23,1	–1,5	–0,5	17,0
	Italia	56,5	–1,1	–1,4	12,5	37,1	–1,8	0,6	8,9	17,7	0,2	4,1	2,6
	Letonia	35,5	–9,2	–10,3	26,1	24,3	–3,7	–5,5	17,3	16,9	–3,5	–0,1	4,4
	Lituania	32,9	–7,0	–8,3	27,4	23,0	–1,0	–4,3	13,5	14,7	0,2	–1,4	2,4
	Luxemburgo	0,0	–12,9	–15,9	15,9	0,0	–12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

CUADRO II–5. PESO DEL PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016 (*continuación)*

(Porcentajes, cuarto trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Tiempo de búsqueda de empleo											
		Un año o más				Dos años o más				Cuatro años o más			
		% total paro	Variaciones (pp)			% total paro	Variaciones (pp)			% total paro	Variaciones (pp)		
Edad	**Países**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**
15 a 64	Malta	0,0	0,0	–18,9	18,9	0,0	0,0	–18,9	18,9	0,0	0,0	–18,9	18,9
	Polonia	33,8	–4,2	–10,7	–3,9	14,4	–3,5	–6,7	–2,6	3,1	–1,6	–2,5	–2,7
	Portugal	54,9	–1,7	–3,0	10,9	39,7	–1,1	2,1	12,6	20,9	1,6	8,3	1,8
	Reino Unido	26,0	–3,6	–10,3	11,8	13,8	–2,5	–6,1	8,9	7,0	–1,0	–1,2	3,7
	Rep. Checa	39,2	–9,5	–3,1	–6,5	23,0	–7,1	–0,2	–9,4	11,7	–1,3	2,9	–10,9
	Rumanía	47,5	3,6	0,0	1,7	23,0	1,2	0,5	1,2	5,0	1,7	1,2	–2,2
	Suecia	19,5	–1,2	–0,2	5,0	8,1	–1,4	–0,1	2,7	2,8	–1,1	–0,1	1,4
	UE-28	**46,3**	**–1,6**	**–2,8**	**7,4**	**29,1**	**–1,3**	**0,5**	**3,6**	**14,7**	**0,4**	**3,3**	**–0,8**

Pro–Memoria: parados por tiempo búsqueda (miles)

		Un año o más				Dos años o más				Cuatro años o más			
Edad	**Países**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**	**2016**	**2015-16**	**2013-16**	**2007-13**
15 a 64	UE-28	9.321,7	–1.235,5	–3.233,2	5.747,7	5.855,4	–827,1	–1.468,2	3.230,9	2.950,2	–185,8	57,3	911,7
	España	2.023,0	–381,2	–1.058,8	2.703,6	1.378,7	–263,0	–409,0	1.609,3	759,2	–33,8	118,5	562,6
50 a 64	UE-28	2.651,5	–223,1	–327,8	1.289,9	1.919,5	–138,9	–59,3	786,7	1.125,0	–5,8	189,3	269,4
	España	662,6	–74,7	–82,2	639,4	512,3	–53,5	9,3	441,9	329,5	8,3	103,1	196,1

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.*

España. Este volumen de paro de tan larga duración no ha dejado de crecer ni siquiera en el último año entre las personas de más edad en España: aquí supone ya un 31,8 por 100 (10,8 en 2007 y 19,5 en 2013), frente al ya citado 17,9 por 100 en el conjunto de edades.

1.2.2. Panorama del mercado de trabajo español en 2016

Las grandes cifras

Con datos de la EPA, el volumen medio de empleo en España en 2016 (cuadro II-6) fue de 18,3 millones de personas, cerca de 500.000 más que en 2015, lo que supone un incremento anual del 2,7 por 100, 3 décimas por debajo del que se recogió en el promedio de 2015. El paro se situó en 4,5 millones de personas, 575.000 menos que en el año anterior, con un descenso relativo mayor que en 2015 (11,4 frente a 9,9 por 100).

Tercer año de recuperación en las grandes cifras...

Es ya el tercer año de crecimiento sostenido del empleo y de descenso del paro, con un total en el trienio de 1,2 millones de personas ocupadas más y 1,6 millones menos de personas en desempleo. Los resultados positivos del último trienio compensan algo más de un tercio del empleo perdido y algo menos de un 40 por 100 del paro generado en los seis años que le precedieron, lo cual implica que debe intensificarse el ritmo obtenido en 2016 para no prolongar una completa recuperación del empleo. Por otra parte, tras el mayor descenso del paro hay también un retroceso apreciable de la población activa, que perdió 100.000 personas en 2016 y que acumula una pérdida de 367.000 personas entre 2013 y 2016, en claro contraste con las 764.000 que ganó en 2007-2013. Este retroceso de la actividad en 2016, que se ha producido además

CUADRO II-6. GRANDES CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN 2016
(Miles de personas, promedios anuales)

Media año	Población 16+	Población activa	Empleo	Paro
2007	37.833,1	22.426,1	20.579,9	1.846,2
2013	38.638,6	23.190,2	17.139,0	6.051,1
2014	38.514,6	22.954,6	17.344,2	5.610,4
2015	38.497,6	22.922,0	17.866,1	5.056,0
2016	38.531,5	22.822,7	18.341,6	4.481,2
Variación				
2015-16	34,0	–99,3	475,5	–574,8
2007-13	805,5	764,1	–3.440,9	4.205,0
2013-16	–107,1	–367,4	1.202,6	–1.570,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

en un contexto de crecimiento, aunque muy ligero, de la población en edad de trabajar, implica que parte de los parados han dejado de serlo no porque hayan encontrado empleo, sino porque han salido del mercado de trabajo español, bien por desánimo, bien por retirada por otras causas.

El curso trimestral del crecimiento del empleo en 2016 fue, por otro lado, no solo inferior, sino también más irregular que en 2015 (gráfico II-2). En el cuarto trimestre el dato se situó en un 2,3 por 100, esto es, solo por encima de los obtenidos en el segundo y el tercer trimestre de 2014, al inicio del periodo de crecimiento del empleo. La EPA del primer trimestre de 2017 ha arrojado un incremento del empleo también del 2,3 por 100. En este curso subyacen las incertidumbres que afectan a la economía internacional, y especialmente a la Unión Europea, que se han visto en el capítulo I; pero está claro que, al margen de cuál sea su origen, un más bajo ritmo de crecimiento del empleo supone prolongar aún más la compensación de la destrucción acumulada de este en la crisis, lo cual agrava sus consecuencias.

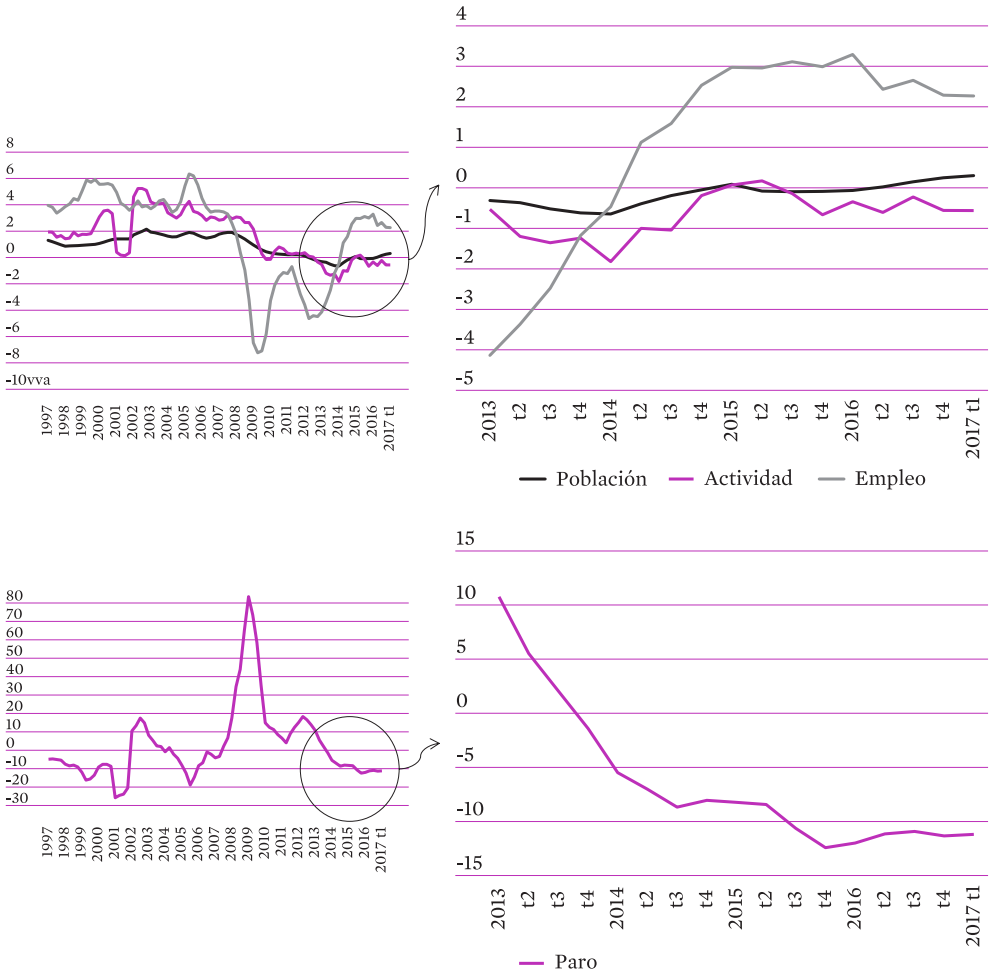
... aunque pervive la incertidumbre

En el paro se observa un descenso sostenido, aunque sin tendencia a mejorar los sucesivos porcentajes de descenso. De hecho, en el cuarto trimestre de 2016 el porcentaje interanual de bajada fue menor que en el mismo trimestre del año anterior (11,6 y 12,4 por 100, respectivamente). El primer dato de 2017 en el paro EPA situó en un 11,2 por 100 el ritmo de descenso interanual. No obstante, estos resultados son francamente mejores que los recogidos en la postcrisis anterior (como muestran los de 1997 y 1998) y también, lo cual es relevante, que los de los años de mayor crecimiento de la economía y del empleo, donde la intensa afluencia de población extranjera impulsó un incremento extraordinario de la población activa, tanto que crecimientos del empleo del orden del 4 por 100 no bastaban para obtener descensos del paro.

Las sucesivas cifras de crecimiento interanual en la afiliación media mensual a la Seguridad Social mostraron, como las del empleo en la EPA, un perfil incierto en 2016, con porcentajes inferiores a los de 2015 en casi todos los casos. Los datos de esta fuente administrativa, si bien no son directamente comparables (por su distinta construcción, población recogida y periodos contemplados) con los que se obtienen en la EPA, son un buen complemento de estos, en especial para apreciar la evolución de la coyuntura más reciente. Pues bien, en ellos se observa una apreciable mejora desde mayo de 2016, de modo que fueron acortándose las distancias en el ritmo de incremento y el año se cerró con un porcentaje de crecimiento en la afiliación muy parejo al del final del anterior (3,1 y 3,2 por 100, respectivamente). En los primeros meses de 2017 la situación continúa mejorando, con datos de crecimiento interanual progresivamente más altos (desde un 3,3 por 100 en enero a un 3,8 por 100 en abril).

Mejoran la afiliación y el paro registrado

GRÁFICO II-2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 1997-2016
(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre)



Nota: los datos de paro y población activa muestran una ruptura en la serie en 2001 como consecuencia de la adopción del Reglamento CE 1897/2000, en el que se recogió el cambio promovido por Eurostat en la definición de persona desempleada.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

El volumen de paro registrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) al final de cada mes presenta, como el de la afiliación, limitaciones en su comparación con la EPA, pero permiten también un análisis más ajustado de la coyuntura. En este caso, los descensos interanuales recogidos a lo largo de 2016 mejoraron en casi todos los casos los que se habían obtenido en los sucesivos meses de 2015, y mostraron una tendencia progresivamente mejor que, si bien mostró cierta irregularidad en el otoño, cobró un nuevo impulso al final de 2016. Este ritmo se ha mantenido en los primeros meses de 2017; en abril de este año el descenso del paro ha sido ya de dos dígitos: un 10,9 por 100.

Como se observó al atender a los datos de empleo en la EPA, aunque los incrementos de la afiliación y descenso del paro son sustanciales y completan ya en torno a un trienio de mejoras, aún falta tiempo para enjugar el efecto de la crisis. La afiliación en diciembre de 2016 fue mayor en 541.000 personas que en el mismo mes de 2015, y el acumulado a ese mismo mes desde 2013 muestra un total cercano a 1,5 millones de afiliados más (gráfico II-3). Asimismo, en el último año el paro registrado bajó —siempre con cálculos a 31 de diciembre— en 391.000 personas, de manera que el descenso en el trienio 2013-2016 se acerca ya al millón de personas.

Los volúmenes de afiliación y de paro registrado han mejorado, pues, en estos tres años, y están ya en niveles similares a los de 2009. Comparado con el momento anterior a la crisis, hay 1,5 millones menos de afiliados, y 1,6 millones más de parados. Y si se recuerdan las cifras de 2002, al inicio de la etapa fuertemente expansiva, la afiliación cuenta con 1,5 millones más de personas y el paro con 1,6 millones más. El saldo en empleo mejora, pero el paro mejora más despacio, elevando el riesgo de consolidar un problema de desempleo crónico o estructural mayor que tras la anterior crisis.

Riesgo de consolidar un problema de desempleo crónico

La evolución del mercado de trabajo fue positiva en todas las comunidades autónomas en 2016, continuando los resultados de los dos años anteriores. Cabe señalar que prosiguió la obtención desigual de resultados positivos. Atendiendo a la tasa de empleo media anual[10] hubo dos casos (Madrid y Navarra) de incrementos de menos de 1 punto, significativamente inferiores al promedio (1,9 puntos), mientras que, en el otro extremo, se obtuvieron aumentos de 3,4 puntos en Murcia y de 2,5 puntos en Baleares. Otras ocho comunidades avanzaron en la recuperación de sus tasas de empleo con crecimientos por encima de los 2 puntos y dos más no llegaron a 1,5.

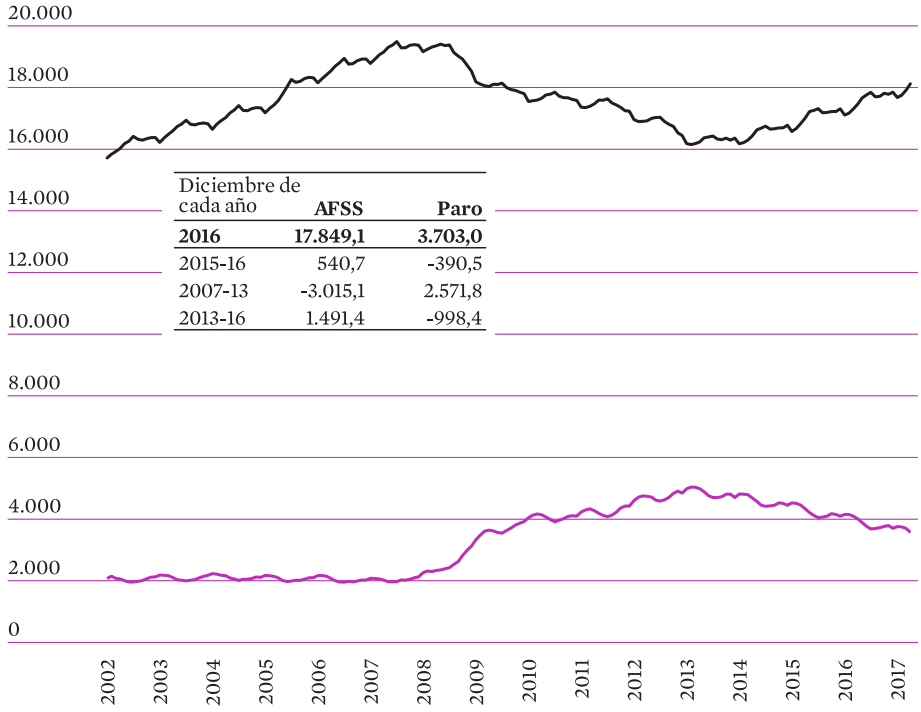
El empleo creció en todas las comunidades autónomas, pero de manera desigual

Al margen de estas diferencias, que muestran también, en otra perspectiva, el camino que aún queda por recorrer para superar los efectos negativos de la crisis en el empleo, el avance es claro (gráfico II-4). En 2013 había tres comunidades cuya tasa de empleo no llegaba al 50 por 100 y solo seis se situaban por encima del 60 por 100; es más, ninguna llegaba al 65 por 100, cuando en 2007 cinco habían superado el 70 por 100 y solo dos permanecían en datos inferiores —y por no mucha distancia— al

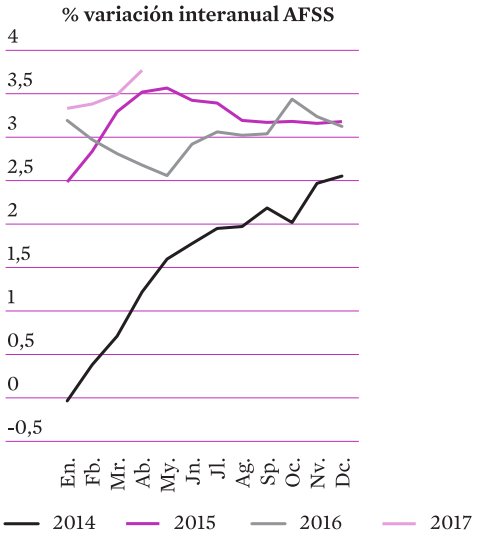
10. Para garantizar la homogeneidad de la comparación regional es recomendable atender a las tasas de empleo y paro, es decir, a la proporción de personas con empleo sobre el total de la población en edad laboral, por un lado, y a la proporción de personas desempleadas sobre el total de población activa, por otro, y limitar la edad al tramo de 16 a 64 años. Así se suaviza el efecto de la distinta composición por edades de la población que tienen las comunidades autónomas, siendo además en este caso absolutamente imprescindible atender a los datos medios anuales, porque la variabilidad de estas tasas en los distintos trimestres del año es muy amplia, sobre todo en aquellas con mayor peso de actividades con carácter estacional, como el turismo o la agricultura.

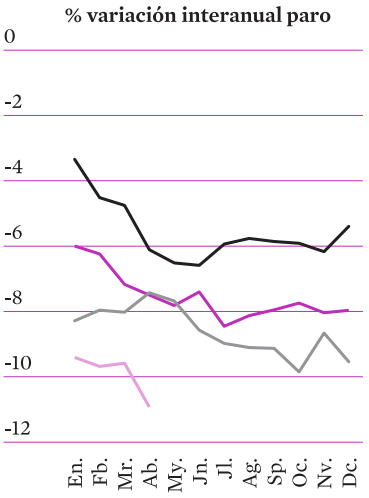
GRÁFICO II-3. POBLACIÓN AFILIADA Y PARO REGISTRADO, 2002-2017*

(Miles de personas, datos mensuales y porcentajes de variación interanual en cada mes a lo largo de los años 2014 a 2016. Afiliados medios mensuales, parados registrados a último día de cada mes)



Diciembre de cada año	AFSS	Paro
2016	**17.849,1**	**3.703,0**
2015-16	540,7	-390,5
2007-13	-3.015,1	2.571,8
2013-16	1.491,4	-998,4





* Hasta abril

Fuente: MEYSS, *Principales series.*

GRÁFICO II-4. TASAS DE EMPLEO, 16 A 64 AÑOS, EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2016
(Arriba: variación en puntos porcentuales, acumulada y en cada periodo. Abajo: porcentajes de ocupados de 16 a 64 años sobre la población total en ese grupo de edad. Promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

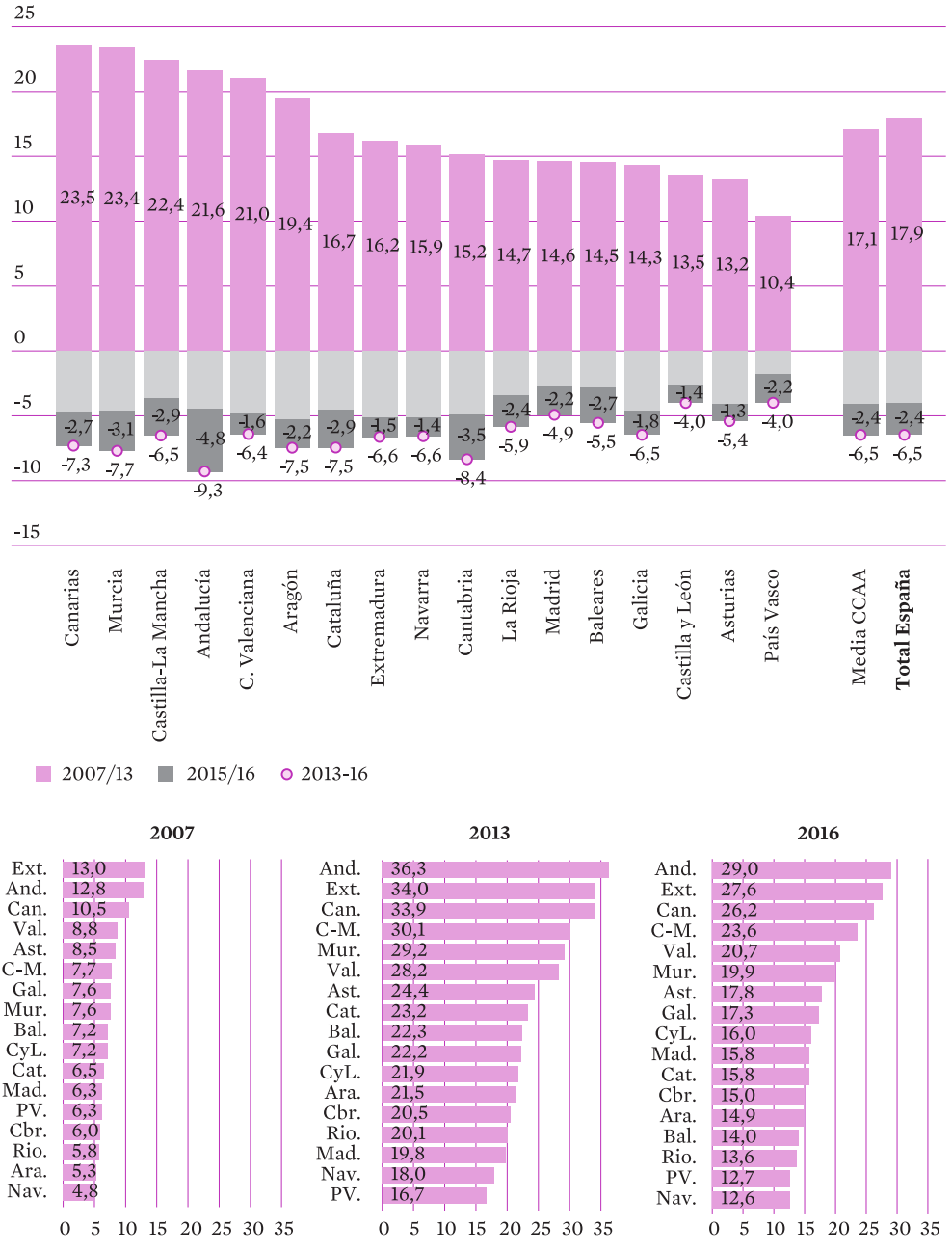
60 por 100. Pues bien, en 2016 ninguna está ya por debajo del 50 por 100, ya hay once por encima del 60 por 100 y siete superan el 65 por 100. Aún falta, en todos los casos, para enjugar las pérdidas que produjo la crisis, pero algunas comunidades ya han cubierto más de la mitad de ese camino, mientras otras no llegan ni a un tercio. Podría pensarse que donde hubo mayores descensos en la crisis el recorrido debe ser más largo, y en los datos se aprecia que así es, pero hay que recordar que, además, en esos descensos tuvo un papel determinante el impacto en los respectivos tejidos productivos del estallido de la burbuja inmobiliaria, como apunta la evolución de los casos más paradigmáticos, en el Levante, el Sur y las Canarias. Esto implica que la recuperación requiere, sobre todo, nuevas bases productivas.

Por otro lado, donde las tasas de empleo son más altas el margen de incremento puede ser algo más limitado, de manera que esto explicaría crecimientos menos rápidos en la recuperación. Ese podría ser el caso de comunidades como Navarra, Madrid y el País Vasco, que acumulan en el último trienio aumentos relativamente más bajos de sus tasas de empleo (3,3, 3,5 y 3,7 puntos), lo cual no impide que se encuentren en las primeras posiciones en empleo, en los tres casos por encima del 65 por 100. Pero La Rioja y Baleares, también en esos puestos de cabeza (Baleares es de hecho la primera en 2016 en tasas de empleo), han avanzado sustancialmente más en el último trienio, habiendo recogido además pérdidas parecidas en la crisis. Así, con la misma pérdida que Madrid entre 2007 y 2013 (–9,1 puntos), la primera ha recuperado desde ese año 64 por 100 de lo perdido en la crisis, mientras Madrid ha enjugado el 38 por 100. Baleares ha recuperado ya el 70 por 100 de un retroceso cifrado en –8,8 puntos.

La evolución del desempleo en 2016 muestra también bastante variabilidad territorial (gráfico II-5). Los mayores descensos se obtuvieron en Andalucía, que redujo su tasa de paro en 4,8 puntos, y en Cantabria, que lo hizo en 3,5 puntos, frente a un promedio de descensos de 2,4 puntos. El avance en el último trienio se sitúa entre una minoración de 4 puntos en el País Vasco y Castilla y León y 9,3 puntos en Andalucía. Pero el extraordinario crecimiento del paro en la crisis hace que estos datos no logren enjugar mucho más de un tercio de ese aumento en casi ningún caso (solo Baleares ha minorado en más de la mitad el incremento del paro que generó la crisis). Esto evidenciaría que en algunos territorios el paro estructural habría crecido.

La atención a las comunidades autónomas ordenadas según sus tasas de paro en 2007, 2013 y 2016 (esto es, antes de la crisis, en el peor año y en el último año) muestra que no se han dado cambios significativos en esa ordenación. Y también que —pese al avance en el último trienio— los datos son ahora mucho más altos para todas, pero en el grupo relativamente más afectado hay ahora más casos. En 2007 había solo tres comunidades por encima del 10 por 100, y dos estaban por debajo del 6 por 100 en paro; en 2016 hay todavía cuatro por encima del 20 por 100 (tres superan el 25 por 100), ninguna está por debajo del 12 y solo dos se quedan por debajo del 13 por 100.

GRÁFICO II-5. TASAS DE PARO, 16 A 64 AÑOS, EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2016
(Arriba: variación en puntos porcentuales, acumulada y en cada periodo. Abajo: porcentajes de desempleados de 16 a 64 años sobre la población activa en ese grupo de edad. Promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Las personas

A diferencia de lo que se había observado en los dos años anteriores, la población en edad laboral creció en 2016. No obstante, fue un incremento pequeño, insuficiente para enjugar las pérdidas desde 2013, de manera que sigue habiendo un saldo negativo de más de 100.000 personas en el último trienio. Por otro lado, ese pequeño incremento se dio con pérdidas apreciables de población en todos los grupos de edad por debajo de los 40 años (salvo el de 16 a 19) y aumentos en los grupos mayores, de manera que prosiguió el proceso de envejecimiento paulatino de esta población, que constituye la base de la fuerza laboral.

Inercia demográfica y emigración, factores en el descenso de la población

Este proceso responde básicamente a una inercia demográfica donde se combina el efecto en la bajada de la fecundidad y la menor entrada de población extranjera, de manera que las cohortes jóvenes van siendo progresivamente menos numerosas al tiempo que van cumpliendo años las más numerosas, correspondientes al *baby boom* y a los años de mayor afluencia de inmigrantes, con una edad media significativamente más baja y concentrados en el decenio anterior al inicio de la crisis[11]. Pero también es visible, aunque tenga menor impacto cuantitativo, el efecto de los flujos actuales de población, de nacionalidad española y extranjera: de acuerdo con la Estadística de migraciones del INE, los primeros han sido crecientemente negativos a lo largo de todo el periodo 2008-2016, con una pérdida acumulada de 209.000 personas, y los segundos han tenido ese carácter, con volúmenes elevados, entre 2010 y 2014, pero se han tornado positivos desde entonces, de manera que la pérdida acumulada es de apenas 8.000. El 78 por 100 de las salidas de españoles corresponde a personas de 25 a 49 años de edad; y otro 9 por 100 a menores de 10 años, lo que mueve a pensar en migraciones familiares.

El comportamiento de la población en edad laboral explica, en buena parte, el de la población activa, que retrocedió en 2016 en casi 100.000 personas, acumulando un descenso en el último trienio cercano a las 370.000. Es una bajada también concentrada en los grupos de edad por debajo de 40 años, con incrementos en los grupos por encima de esa referencia. Pero la atención a las tasas de actividad por edades, que muestran igualmente descensos en todos los grupos por debajo de 35 años, indica que no solo hay un descenso atribuible al de la base poblacional, sino también a la menor participación laboral. En los jóvenes, donde se dan las mayores bajadas tanto en el último año como en la crisis y en el trienio 2013-2016, y donde en realidad la actividad solo dejó de descender en el gran auge anterior a la

Caída en la población activa: el desánimo

11. Los datos del Padrón continuo muestran que en el decenio 1998-2008 los incrementos de población extranjera fueron continuos y sustanciales, arrojando un promedio de 460.000 personas extranjeras empadronadas más en cada año de dicho periodo. En cuatro de los diez años los incrementos se situaron por encima de 600.000.

crisis, puede responder básicamente a la prolongación de los años de permanencia en exclusiva en el sistema educativo[12]; en los últimos años, la tendencia sería más pronunciada al ser también una estrategia o refugio ante la peor situación del mercado de trabajo.

En los siguientes grupos de edad hasta los 34 años esta menor participación tiene una explicación de otra índole. Por un lado, el efecto del desánimo, entendido como la presencia de personas disponibles para trabajar cuyo motivo principal para no buscar empleo es que creen que no lo encontrarán. Por otro lado, los obstáculos, dentro y fuera del mercado laboral, que afectan a la participación laboral de las mujeres.

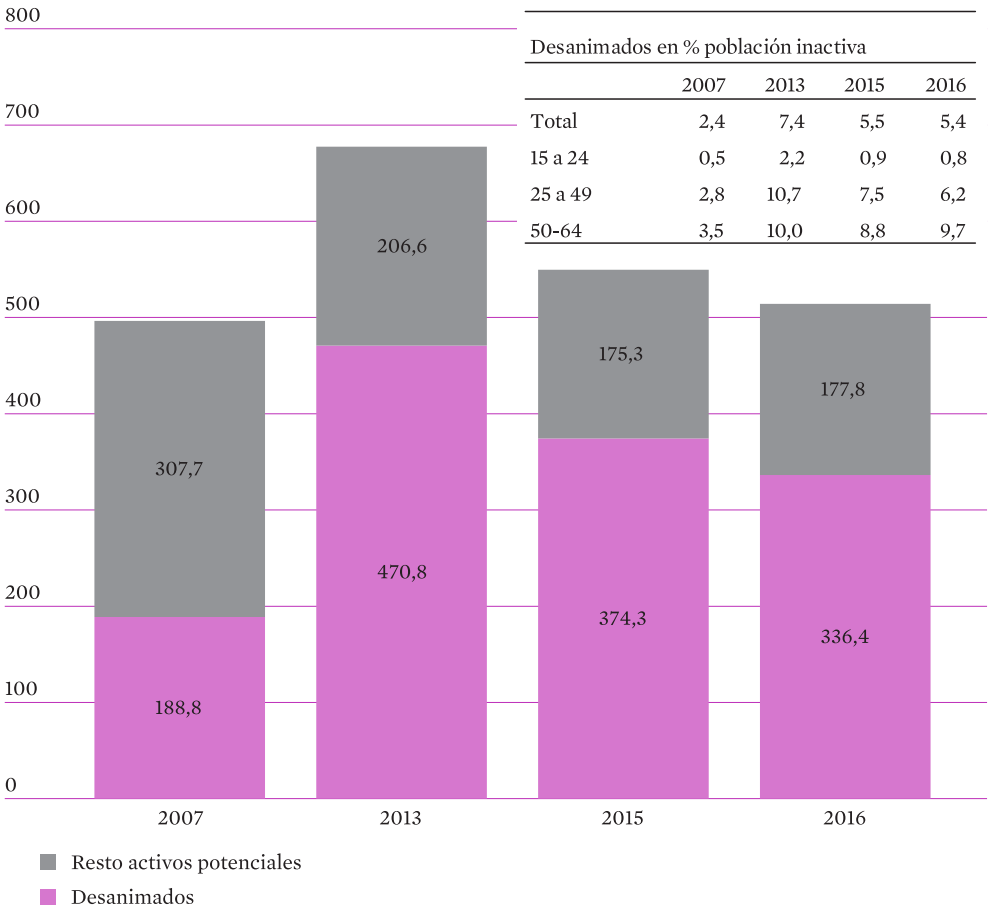
En la anterior edición de esta Memoria se explicó que los datos de Eurostat indicaban cómo el desánimo alcanzó en España, a raíz de la crisis, un peso mayor que en la Unión Europea en el conjunto de las personas que no estaban en el mercado de trabajo (7,4 frente a 5,6 por 100 de la población inactiva en 2013). Desde entonces ha ido descendiendo, más en España, de manera que en 2016 se situó en el 5,4 por 100 en el caso español y en el 4,9 por 100 en el conjunto UE-28, es decir, en niveles muy similares. No obstante, entre 2015 y 2016 apenas ha bajado y entre los mayores de 50 ha crecido en España, del 8,8 al 9,7 por 100 (frente al 6,1 por 100 en la UE-28).

Estos pesos relativamente bajos no pueden hacer olvidar las cifras de población que los sustentan. En los jóvenes solo hay un 0,8 por 100 del total de inactivos, lo que supone 20.000 desanimados (aunque debe recordarse que los más jóvenes lo que hacen es permanecer en el sistema educativo, alegando la formación como principal motivo de inactividad), pero el 6,2 por 100 en el grupo de 25 a 49 años supone 120.000 y en el 9,7 por 100 en el de 50 a 64 años supone casi 300.000 personas desanimadas. Atendiendo a su disponibilidad para el empleo, que es lo que trata de aproximar el concepto de activos potenciales, en 2007 había en torno a medio millón de personas que podrían trabajar pero que no buscaban empleo por motivos distintos a los relacionados con circunstancias objetivas ajenas a la voluntad de la persona[13]; de ellos, en torno a 200.000 componían el grupo de desanimados. En 2013 estas cifras habían crecido hasta, respectivamente, cerca de 700.000 y casi 500.000 personas. En 2016 la cifra total de activos potenciales está de nuevo en niveles similares a los de 2007, pero

12. Sin que sea inmediatamente predicable la bondad de este comportamiento, como muestran los ejemplos de Holanda y Alemania, dos de los países de la Unión Europea donde se combinan mayores tasas de actividad de los menores de 25 años con las menores tasas de paro en esta misma edad. En 2016 la tasa de paro juvenil en Alemania fue un 6 por 100, y en Holanda, un 10,1 por 100, con tasas de actividad de, respectivamente, un 50,5 y un 67,6 por 100. Es cierto que las tasas de paro para la población mayor de 25 años de estos dos países son también de las más bajas de la Unión, pero no por ello estos datos dejan de señalar que los jóvenes en estos países combinan con frecuencia empleo y formación inicial.
13. Como la mayor edad, la incapacidad, la percepción de alguna pensión o prestación incompatible con el trabajo... De acuerdo con la definición de Eurostat, por activos potenciales se entiende personas disponibles para trabajar, menores de 74 años, sin empleo, que podrían incorporarse al mismo a corto plazo, sin que haya incompatibilidad de tipo objetivo entre su situación y el empleo, y que no lo han buscado activamente por alguna circunstancia.

GRÁFICO II-6. DESÁNIMO LABORAL EN ESPAÑA, 2007-2016

(Miles de personas, medias anuales, y porcentaje sobre el total de la población inactiva)



Desanimados en % población inactiva

	2007	2013	2015	2016
Total	2,4	7,4	5,5	5,4
15 a 24	0,5	2,2	0,9	0,8
25 a 49	2,8	10,7	7,5	6,2
50-64	3,5	10,0	8,8	9,7

Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa;* Eurostat, *Labour Force Survey.*

la de desanimados es sustancialmente mayor; esto apuntala el impacto del desánimo en la participación laboral incluso en el trienio de recuperación.

Sobre el segundo factor mencionado, el ya citado Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España,* estudió, con datos hasta ese año, la evolución creciente de esta, y señaló que la distancia que aún pervive con respecto a la de los hombres (en torno a 10 puntos) pone de manifiesto la presencia de obstáculos para una participación más igualitaria. Tras un diagnóstico de situación sociodemográfica y laboral, el informe formuló una serie de propuestas y recomendaciones para su superación, que se resumen en el recuadro II-1.

Obstáculos y políticas para la participación laboral de las mujeres

RECUADRO II-1. OBSTÁCULOS Y POLÍTICAS PARA UNA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES MÁS EQUILIBRADA

Extracto de conclusiones y propuestas del Informe CES 5/2016

Obstáculos para una participación más equilibrada

Los elementos básicos del contexto demográfico apuntan al aumento esperado de la población mayor de 65 años, y dentro de ella la de edades más altas, sin que quepa esperar a corto plazo cambios sustantivos en la fecundidad.

Al pasar revista a la estructura y cambios en la composición de los hogares, y a la evolución del papel en ellos de las mujeres, dentro de un modelo de organización familiar que está sufriendo notables cambios, la conclusión principal es que siguen siendo las mujeres las principales proveedoras de cuidados a dependientes (niños y ancianos, fundamentalmente). Esto seguirá planteando, en ausencia de políticas eficaces, serios obstáculos a su plena participación laboral.

De otro lado, el análisis de la evolución de la ocupación y el paro en las mujeres, así como de las condiciones en que se desarrolla el trabajo femenino (aproximadas por la estabilidad e intensidad del empleo, los salarios y el tiempo de trabajo) ponen de manifiesto que detentan, en general, peores posiciones en el mercado de trabajo que los varones; esto puede determinar una menor participación laboral femenina, por el menor coste de oportunidad que tiene para ellas abandonar, definitiva o temporalmente, el trabajo remunerado para atender a esos cuidados.

Políticas e instrumentos recomendados

El repaso a la experiencia comparada permite sostener que el apoyo a las familias mediante unas políticas públicas adecuadamente diseñadas y dimensionadas ha sido fundamental en aquellos países de nuestro entorno que mejores registros han alcanzado, logrando un círculo virtuoso caracterizado por altas tasas de actividad y de empleo de las mujeres, con tasas de fecundidad también relativamente elevadas. Se trata de políticas que pasan fundamentalmente por la disponibilidad y asequibilidad de infraestructuras y servicios profesionales de cuidados a las personas, un más amplio sistema de permisos parentales y, por supuesto, el fomento de la corresponsabilidad en la asunción de las cargas familiares y domésticas, sin olvidar la relevancia que pueden revestir otras medidas conexas. Y, asimismo, el papel de instrumentos como el diálogo y la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, que pueden aportar herramientas efectivas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

Políticas transversales

Garantizar y mejorar una información suficiente y actualizada sobre determinados aspectos que requieren contar con más y mejores datos: transiciones educación-empleo, condiciones de trabajo, uso de permisos parentales... Esto implica asegurar la continuidad de varias operaciones estadísticas.

Dotar de mayor concreción a las medidas de los Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades (PEIO), programar su implementación, prever su dotación presupuestaria específica, y situar su elaboración en el marco del diálogo con los interlocutores sociales.

RECUADRO II-1. OBSTÁCULOS Y POLÍTICAS PARA UNA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES MÁS EQUILIBRADA *(continuación)*
Extracto de conclusiones y propuestas del Informe CES 5/2016

Incrementar los esfuerzos para lograr una sociedad más equilibrada e igualitaria en términos de género, reforzando la presencia transversal de la política de igualdad en todos los ámbitos de la acción pública, con medidas eficaces. El sistema educativo debe jugar un papel determinante en la consecución de la igualdad.
Es urgente que los poderes públicos apliquen medidas efectivas para la concienciación acerca de la corresponsabilidad como uno de los valores-guía hacia el objetivo de la igualdad.

Políticas formativas y de empleo

Profundizar en el conocimiento de los factores que condicionan la elección de ciertas ramas profesionales y contribuyen a reproducir la segregación por sexo en los itinerarios formativos.
Mejorar la perspectiva de género en las acciones de información y orientación sobre oferta formativa y demanda laboral en los distintos niveles educativos, tanto de cara a reforzar la vía profesional tras los estudios secundarios obligatorios, como para incrementar la participación de las mujeres en los ámbitos científico-técnicos.
Reforzar la perspectiva de género en las políticas activas de mercado de trabajo, logrando una mayor integración entre estas y las políticas de igualdad por razón de sexo.
Analizar, y en su caso revisar, los incentivos al empleo dirigidos a las mujeres para atender de forma más efectiva a las brechas que presentan en el empleo apuntando a sus causas reales, entre ellas las situaciones relacionadas con la maternidad y los cuidados en el hogar.
Potenciar la participación de las mujeres en la formación profesional para el empleo en todas sus modalidades, en el marco de una política de mejora de las oportunidades de formación para el conjunto de los trabajadores, y en especial para los desempleados.
Impulsar las políticas de promoción del emprendimiento y del empleo autónomo de las mujeres, mediante un refuerzo de los programas específicos en este ámbito y a través de una adecuada coordinación entre las Administraciones con competencias en esta materia.

Políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar

Ampliar la cobertura de los servicios formales de educación y atención a la primera infancia para los menores de 3 años, en coordinación con la mejora de los permisos parentales.
Mejorar la intensidad de uso y la accesibilidad a los servicios formales de atención en todas las etapas de la primera infancia, así como en etapas posteriores de educación obligatoria, principalmente a través de una mayor cobertura de los servicios extraescolares.
Reforzar los instrumentos de atención a la dependencia, dispuestos principalmente en el Sistema de promoción de la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), generando oportunidades de empleo remunerado en el ámbito de los cuidados personales y contribuyendo a una mayor profesionalización del sector.

RECUADRO II-1. OBSTÁCULOS Y POLÍTICAS PARA UNA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES MÁS EQUILIBRADA *(continuación)*
Extracto de conclusiones y propuestas del Informe CES 5/2016

Abordar una evaluación del sistema tributario en su conjunto desde la perspectiva de la igualdad de género, para dotarlo de una mayor coherencia y alinearlo con el resto de las políticas dirigidas a fomentar la participación laboral de las mujeres y la corresponsabilidad de los hombres en las tareas de cuidados.

Papel de la autonomía colectiva

La persistencia de la brecha salarial de género demanda, para superarla, un conjunto coherente de políticas educativas, de empleo y de impulso a la conciliación. Pero la negociación colectiva debe tener un papel protagonista en materia salarial, clasificación y promoción profesional, desde donde puede contribuir para subsanar diferencias retributivas, en línea con los criterios recogidos en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (III AENC).

Los convenios colectivos deberían seguir avanzando en el establecimiento de medidas de conciliación que compatibilicen las necesidades de los trabajadores y de las empresas, también en línea con los criterios recogidos en el III AENC. En paralelo, cabría estudiar la conveniencia de abordar políticas más generales que impulsen la articulación de los diversos tiempos sociales.

Más en general, los convenios colectivos y otros instrumentos diferentes, como los planes de igualdad, ostentan un papel cualificado para establecer, de conformidad a los criterios que se recogen en los Acuerdos Interconfederales, medidas concretas destinadas a favorecer la participación laboral de las mujeres. Estos instrumentos de la autonomía colectiva, dada su proximidad a la realidad empresarial, deben constituirse en un mecanismo eficaz en la remoción de algunos de los obstáculos que impiden la efectiva participación de aquellas en el mercado de trabajo.

Nueva mejora en las tasas de empleo, pero menor en los jóvenes

La apreciable variedad en los resultados concretos de incremento en las tasas de empleo según la edad en 2016 no impide subrayar que los resultados más bajos se dieron en los grupos de edades más jóvenes, de 16 a 19 y de 20 a 24 años. Esto se observa también al atender a los datos de incremento en el trienio 2013-2016, de modo que, al haber sido la caída originada en la crisis especialmente pronunciada en estos grupos, da como resultado un panorama muy preocupante. El empleo de los jóvenes está beneficiándose muy poco de la recuperación. Un par de datos bastan para ilustrar esto: en 2016 el número de personas de 20 a 24 años con empleo creció en 5.600, dando un saldo positivo de 35.600 en el periodo 2013-2016; entre 2007 y 2013, este grupo perdió 927.500 empleos. Esto supone que en el trienio de recuperación apenas un 3 por 100 de la creación de

empleo (1,2 millones) corresponde a los jóvenes de esta edad, cuando en la crisis su pérdida supuso el 27 por 100 de la caída total. Si se atiende a las tasas de empleo (descontando así el efecto en los volúmenes de personas que tienen los cambios en las edades de la población) el grupo de 20 a 24 años obtuvo un incremento en el último año de 0,8 puntos, y en el último trienio de 3,4. Entre 2007 y 2013 la caída fue aquí de 27,8 puntos, la mayor de las recogidas para los distintos grupos de edad en el mercado de trabajo español.

El problema del paro: muy persistente en los mayores, muy elevado en los jóvenes

Las tasas de paro descendieron también en todos los grupos de edad, como en todos los años desde 2013. El descenso fue de nuevo mayor en los varones, lo que consolidó la apertura —otra vez— de una brecha de género en el paro, con una tasa masculina cifrada en el 18,1 por 100 de la población activa en 2016 (2,7 puntos más baja que en el año anterior y 7,5 puntos más baja que tres años atrás), frente a una femenina del 21,4 por 100 (–2,2 puntos en el último año y –5,5 en el trienio).

Para atender al efecto de la recuperación en los grupos jóvenes, en especial en los de menor edad, es conveniente acudir a la frecuencia del paro calculada sobre el total de población en cada edad, eliminando así la distorsión que supone en la comparación de las tasas de paro por edades el que los primeros tengan una participación laboral más baja.

En estos términos la evolución reciente del paro no es muy desigual en el último año, pero en el periodo 2013-2016 sí se aprecia un descenso mayor, precisamente, en grupos con edades jóvenes. Esto recuerda el problema de la mayor persistencia del paro en los mayores, y debe tenerse en cuenta, junto con la escasa reducción del desánimo desde 2013, al valorar (como se hará más adelante en el apartado sobre política de empleo en España) el efecto de las medidas adoptadas para impulsar el empleo entre los trabajadores de más edad.

Pero el resultado más relevante es que dicha frecuencia del paro es, aún en 2016, muy alta en dos grupos jóvenes: un 22,8 por 100 en los de 20 a 24 años y un 21,9 por 100 en los de 25 a 29, muy por encima (cerca del doble, de hecho) que en los demás grupos de edad. Uno de cada cinco jóvenes de estas edades está en paro frente a uno de cada diez (en números redondos) en el total de la población de 16 y más años de edad.

Paro y formación: inserción laboral de los jóvenes y campos de estudio

En estas edades es importante observar la asociación del paro con el nivel de formación. Como es bien sabido, las mayores tasas de paro se dan en los niveles educativos bajos, de manera que si la búsqueda de empleo se concentra en jóvenes con ese perfil, el problema principal estaría en su salida prematura del sistema educativo, de manera que habría que atender a las causas de esta y suplir las carencias de formación.

Ahora bien, las tasas de paro por nivel educativo son muy altas en todos los niveles entre los jóvenes, de manera que, si bien en una parte de ellos el paro elevado sí responde a ese problema, en la mayoría parece relacionarse con algunas otras circunstancias, entre ellas, especialmente, el ámbito o campo de especialización formativos, y la adquisición de competencias básicas. No está de más recordar aquí que el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad,* repasó el contexto comparado de las competencias clave de la población en España, constatando la pervivencia de un porcentaje más reducido de alumnado en niveles de excelencia y mayor en los niveles intermedios, y de un elevado porcentaje de jóvenes que han abandonado el sistema educativo y que no participa en formación, carece de empleo y no lo busca activamente. Esto es tanto como subrayar la presencia simultánea de ambos factores en el alto paro joven.

El informe concluyó que resulta necesario adecuar mejor la formación a los requerimientos de la demanda en los mercados laborales, aun recordando que la educación es, ante todo, un derecho fundamental que atiende integradamente a las expectativas legítimas de desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, dimensión que se complementa con el fomento de las políticas de formación y readaptación profesionales dentro de los principios rectores de las políticas públicas.

En este sentido habría que tener en cuenta también el tipo de cualificación y especialidad (de tipo científico, humanidades, ingenierías o sanitarios, entre otros), el nivel de competencias (conocimientos informáticos, idiomas, comunicación verbal y escrita, capacidad de análisis y resolución de problemas), o la adquisición de ciertas habilidades que cada vez se consideran más importantes para el empleo (como la resolución de conflictos, el trabajo en equipo o la adaptación a situaciones nuevas, entre otras).

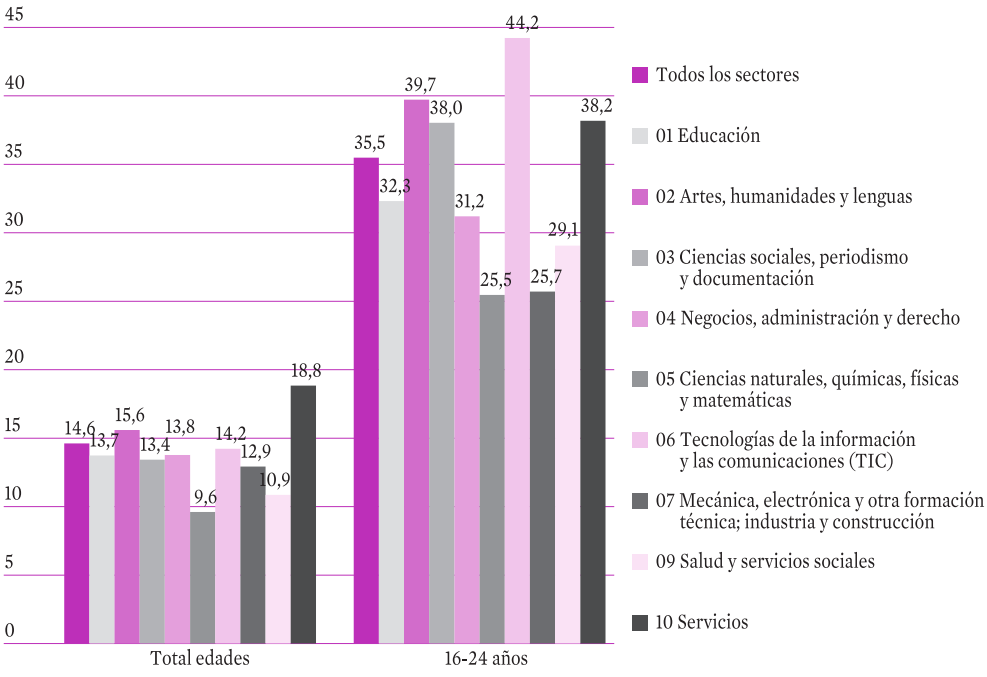
Las tasas de inserción universitaria por campos de estudio, más bajas en ciertos ámbitos y con un mayor número de casos en los que la afiliación refleja un grupo de cotización inferior al esperable, apoyan esta idea. Pero es importante contar con datos periódicos y más amplios sobre inserción. En efecto, las tasas que se dieron en el informe procedían de un estudio[14] *ad hoc* en personas con titulación universitaria por campos de estudio o especialización a partir de los datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales. El estudio por el momento no ha tenido continuidad, y no se completó con uno equiparable sobre la inserción de los titulados en formación profesional. Sería importante que desde instancias públicas se solventara esta carencia de datos, imprescindibles para el diseño de políticas eficaces para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Se puede aproximar esta diferencia de inserción, aunque de manera muy tentativa, a través de la comparación de las tasas de paro de los jóvenes que han completado la

14. Llevado a cabo por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).

educación secundaria superior por campos de especialización. Aquí es inmediato apreciar (gráfico II-7) que las tasas de paro más bajas se dan, como en el total de edades, en los campos de especialización correspondientes a ciencias naturales y a las familias de formación profesional o superior de carácter técnico, relacionadas con la mecánica, electrónica, industria y construcción, aunque llama la atención el alto paro en la formación relacionada con TIC (un área que, por otra parte, supone cerca del 10 por 100 de la población activa joven). También son algo menores las tasas de paro en las áreas de salud y servicios sociales, negocios, administración y derecho, y educación. Pero en todos los casos se trata, entre los jóvenes, de tasas muy altas, que doblan cumplidamente, en el mejor de los casos, las de la población general. Incluso en ámbitos donde son relativamente más bajas para los jóvenes, la distancia con el total de edades es más amplia: en el área de ciencias naturales, la tasa de paro de los menores de 25 años es el triple que la correspondiente al total de edades, lo que también ocurre en la de salud y servicios sociales. Esto vuelve a apuntar a que, más allá de niveles y campos de formación, los jóvenes en España afrontan —también— un problema de acceso al empleo.

GRÁFICO II-7. TASAS DE PARO EN PERSONAS CON ESTUDIOS TERMINADOS AL MENOS DE NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR, JÓVENES Y TOTAL EDADES, 2016
(Porcentajes, datos anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa;* datos de la submuestra.

CUADRO II-7. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2016
(Porcentajes, medias anuales; variaciones en puntos porcentuales)

	Tasas de actividad				Tasas de empleo				Tasas de paro				Frecuencias de paro			
		Variación				Variación				Variación				Variación		
Sexo/edad	Media 2016	2015-2016	2013-2016	2007-2013	Media 2016	2015-2016	2013-2016	2007-2013	Media 2016	2015-2016	2013-2016	2007-2013	Media 2016	2015-2016	2013-2016	2007-2013
Ambos sexos																
Total	59,2	−0,3	−0,8	0,7	47,6	1,2	3,2	−11,1	19,6	−2,4	−6,5	17,9	11,6	−1,5	−4,0	10,7
16-19	13,7	−1,2	−2,9	−13,3	5,5	0,6	1,2	−17,0	60,0	−7,2	−14,0	45,3	8,2	−1,8	−4,0	3,7
20-24	54,9	−1,8	−4,8	−7,7	32,2	0,8	3,4	−27,8	41,4	−3,2	−10,4	36,8	22,8	−2,5	−8,2	21,0
25-29	85,1	−0,2	−2,0	0,7	63,3	2,4	5,2	−19,9	25,6	−2,9	−7,7	24,3	21,8	−2,5	−7,2	21,3
30-34	89,9	−0,9	−0,8	3,4	72,6	1,4	5,4	−16,1	19,2	−2,4	−6,6	18,5	17,3	−2,4	−6,2	16,9
35-39	91,0	0,3	0,6	5,4	75,9	2,2	6,0	−11,4	16,6	−2,2	−6,1	15,7	15,1	−1,9	−5,4	14,4
40-44	89,6	0,7	1,5	4,8	75,0	2,4	6,8	−12,0	16,3	−1,9	−6,2	15,8	14,6	−1,6	−5,2	14,1
45-49	86,5	0,4	1,0	5,4	71,8	2,9	5,9	−11,5	17,0	−3,0	−6,0	16,7	14,7	−2,5	−4,9	14,4
50-54	81,5	0,1	1,4	6,9	67,4	1,3	4,3	−8,0	17,4	−1,5	−3,9	14,9	14,2	−1,2	−2,9	12,2
55-59	72,0	1,5	3,5	9,7	59,3	2,7	5,0	−1,8	17,5	−2,1	−3,1	14,5	12,6	−1,2	−1,5	10,4
60-64	43,9	1,5	6,1	2,8	36,8	1,5	6,2	−3,7	16,1	−0,6	−2,7	13,2	7,0	0,0	0,0	5,0
Varones																
Total	65,1	−0,6	−1,3	−3,0	53,3	1,3	3,9	−16,9	18,1	−2,7	−7,5	19,2	11,8	−1,8	−5,2	12,5
16-19	15,4	−1,3	−3,2	−16,4	6,3	0,5	1,2	−21,5	58,9	−5,8	−13,4	48,4	9,0	−1,7	−4,4	5,0
20-24	57,5	−1,4	−4,7	−10,1	33,9	1,7	4,5	−32,9	40,9	−4,2	−11,8	40,3	23,5	−3,1	−9,2	23,9
25-29	87,3	−0,5	−2,2	−1,1	65,7	3,3	7,1	−24,5	24,7	−4,2	−9,7	27,0	21,6	−3,8	−9,3	24,1
30-34	94,5	−0,2	0,2	0,0	77,8	2,3	7,6	−21,8	17,7	−2,6	−7,9	20,0	16,7	−2,5	−7,5	18,7
35-39	95,3	0,1	0,2	0,4	81,5	2,6	6,7	−17,8	14,5	−2,6	−6,8	16,2	13,8	−2,5	−6,5	15,2
40-44	94,4	−0,1	0,8	0,1	81,0	1,3	7,4	−18,7	14,2	−1,5	−7,2	16,7	13,5	−1,4	−6,6	15,5
45-49	92,2	0,0	0,3	−0,1	78,6	2,6	7,1	−19,2	14,7	−2,8	−7,4	17,5	13,6	−2,6	−6,8	16,0
50-54	89,4	0,0	0,6	0,3	75,4	2,1	5,1	−17,1	15,7	−2,4	−5,1	16,0	14,0	−2,1	−4,5	14,1
55-59	81,1	0,9	1,7	3,2	67,1	2,6	4,3	−11,2	17,3	−2,3	−3,7	16,0	14,1	−1,7	−2,7	12,8
60-64	49,8	0,4	5,1	−2,9	41,9	0,5	5,5	−10,8	15,9	−0,3	−2,8	13,7	7,9	−0,1	−0,4	5,9
Mujeres																
Total	53,6	−0,1	−0,3	4,4	42,2	1,1	2,6	−5,4	21,4	−2,2	−5,3	16,0	11,5	−1,2	−2,9	9,0
16-19	12,0	−1,0	−2,5	−10,0	4,6	0,8	1,2	−12,3	61,6	−9,1	−14,7	40,3	7,4	−1,8	−3,7	2,2
20-24	52,3	−2,2	−5,0	−5,2	30,4	−0,2	2,1	−22,4	42,0	−2,0	−8,8	32,7	22,0	−2,0	−7,1	17,9
25-29	82,9	0,2	−1,7	2,9	60,9	1,4	3,4	−14,9	26,5	−1,6	−5,5	21,3	22,0	−1,3	−5,1	18,4
30-34	85,4	−1,6	−1,7	7,3	67,5	0,7	3,2	−9,9	21,0	−2,2	−5,2	16,6	17,9	−2,3	−4,9	15,0
35-39	86,7	0,5	1,1	10,8	70,2	1,9	5,5	−4,6	19,0	−1,7	−5,4	14,9	16,4	−1,4	−4,4	13,6
40-44	84,7	1,6	2,3	9,5	68,9	3,5	6,1	−5,3	18,7	−2,6	−5,2	14,5	15,8	−1,8	−3,9	12,7
45-49	80,7	0,8	1,7	11,0	64,9	3,2	4,7	−4,0	19,6	−3,2	−4,3	15,3	15,8	−2,4	−3,0	12,8
50-54	73,7	0,2	2,1	13,4	59,4	0,6	3,4	0,9	19,4	−0,6	−2,5	13,1	14,3	−0,4	−1,4	10,4
55-59	63,1	2,0	5,3	16,0	51,9	2,7	5,7	7,2	17,7	−1,7	−2,4	11,9	11,2	−0,7	−0,4	8,1
60-64	38,2	2,6	7,1	8,1	32,0	2,5	6,8	2,9	16,3	−0,9	−2,6	12,0	6,2	0,1	0,4	4,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Algunas propuestas de mejora: informe CES sobre competencias y cualificaciones

Para afrontar estos problemas, el Informe CES 3/2015 recordó una serie de aspectos básicos en relación al sistema educativo. Entre ellos, en el campo más relacionado con el empleo: la necesidad de que los instrumentos de gobernanza del sistema incorporen en mayor medida la dimensión del empleo y la empleabilidad en el desarrollo de las políticas educativas, contando con mecanismos de participación y de búsqueda del consenso entre distintos actores para la planificación y definición de objetivos y orientaciones a tal fin. Más en concreto sobre la formación profesional inicial, entendía necesario fomentar la participación activa de las empresas, así como una mayor cooperación entre el sector educativo, los interlocutores sociales y los servicios de empleo.

Por otro lado, además de revisar la configuración de la oferta formativa por especialidades, entendía necesario reforzar la adquisición de competencias en todos los niveles formativos. Y, asimismo, prestar atención a la menor creación de empleo de alta cualificación en España: las políticas de ciencia e innovación, en relación con las políticas industriales y las de desarrollo regional también han de tener un lugar en la reflexión sobre el empleo.

Sectores y ocupaciones: tendencias en la recuperación

Crecimiento más generalizado del empleo en la perspectiva sectorial

El empleo en las distintas actividades económicas mostró una dinámica más generalizada de crecimiento en 2016, con datos positivos en 15 de las 17 ramas contempladas en la vigente clasificación nacional (CNAE, 2009) y, más en detalle, en 55 de las 86 actividades a dos dígitos en que se dividen esas ramas (cuadro II-8). Atendiendo a la media del año, crecieron muy por encima del total: la rama de transporte y almacenamiento (7,1 por 100), con incrementos elevados en todas las actividades que la componen excepto el transporte aéreo, que encadenó un nuevo descenso a la serie ininterrumpida de ellos al menos en los últimos diez años; las actividades inmobiliarias (9,6 por 100), que remontaron tras años de descenso pronunciado; la educación (7,2 por 100), y la hostelería (6,6 por 100), especialmente en la actividad de servicios de alojamiento, que creció un 15 por 100. También crecieron por encima del total: el sector primario (5,1 por 100), tanto en las actividades agrarias como en las pesqueras; la sanidad (4,8 por 100), y la rama de actividades profesionales (3,8 por 100), aunque en ella se dieron incrementos elevados en algunas actividades, como consultoría y gestión empresarial, y publicidad y estudios de mercado (en ambos casos con incrementos de dos dígitos), combinados con descensos marcados en algunas otras, entre ellas la I+D y otras actividades profesionales, científicas y técnicas.

CUADRO II-8. OCUPADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2016

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		Variación en miles, acumulado en cada periodo			Variación en %, media anual en cada periodo			Total 2008-2016	2007-2008 (CNAE 93)	Estim. 2007-2016
Ramas CNAE 2009	2016	2015-2016	2008-2013	2013-2016	2015-2016	2008-2013	2013-2016	Miles	Miles	Miles
Total	**18.341,5**	**475,5**	**-3.330,7**	**1.202,5**	**2,7**	**-3,3**	**2,3**	**-2.128,2**	**-110,2**	**-2.238,4**
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	**774,5**	**37,7**	**-91,6**	**37,9**	**5,1**	**-2,2**	**1,7**	**-53,7**		
01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	712,0	33,3	-71,3	36,0	4,9	-1,9	1,8	-35,3		
02. Silvicultura y explotación forestal	26,0	-0,3	-8,8	2,7	-1,1	-5,5	3,9	-6,1		
03. Pesca y acuicultura	36,6	4,8	-11,6	-0,6	15,1	-4,8	-0,5	-12,2		
B. Industrias extractivas	**30,5**	**-3,1**	**-22,8**	**0,6**	**-9,2**	**-8,7**	**0,7**	**-22,2**	**-6,8**	**-29,0**
05. Extracción de antracita, hulla y lignito	3,4	-0,7	-1,5	-0,9	-17,1	-5,2	-7,0	-2,4		
06. Extracción de crudo de petróleo y gas natural	2,7	1,4	-2,2	1,3	107,7	-12,2	31,0	-0,9		
07. Extracción de minerales metálicos	3,1	-0,8	2,0	-0,5	-20,5	25,0	-4,6	1,5		
08. Otras industrias extractivas	19,9	-2,1	-21,3	0,7	-9,5	-10,5	1,2	-20,6		
09. Actividades de apoyo a las industrias extractivas	1,4	-0,8	0,2	0,1	-36,4	3,6	2,6	0,3		
C. Industria manufacturera	**2.284,2**	**59,2**	**-867,7**	**165,5**	**2,7**	**-5,8**	**2,6**	**-702,2**	**-17,7**	**-719,9**
10. Industria de la alimentación	423,7	9,7	-56,9	30,4	2,3	-2,5	2,6	-26,5		
11. Fabricación de bebidas	54,9	-0,1	-2,9	0,4	-0,2	-1,0	0,2	-2,5		
12. Industria del tabaco	3,8	-0,7	-2,9	0,5	-15,6	-9,4	5,1	-2,4		
13. Industria textil	42,7	6,3	-38,1	1,6	17,3	-9,6	1,3	-36,5		
14. Confección de prendas de vestir	53,6	6,2	-38,7	3,9	13,1	-8,8	2,6	-34,8		
15. Industria del cuero y del calzado	58,2	1,1	-21,4	21,4	1,9	-7,4	19,4	0,0		
16. Industria madera y corcho, excepto muebles; cestería y espartería	57,3	-1,1	-52,6	4,7	-1,9	-10,0	3,0	-47,9		
17. Industria del papel	50,9	-2,2	0,4	6,5	-4,1	0,2	4,9	6,9		
18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	75,0	0,6	-31,3	-1,3	0,8	-5,8	-0,6	-32,6		
19. Coquerías y refino de petróleo	14,2	-1,9	-0,1	-4,0	-11,8	-0,1	-7,3	-4,1		
20. Industria química	113,3	1,9	-36,4	13,2	1,7	-5,3	4,4	-23,2		
21. Fabricación de productos farmacéuticos	71,1	-13,8	4,9	0,5	-16,3	1,5	0,2	5,4		

CUADRO II-8. OCUPADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2016 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		Variación en miles, acumulado en cada periodo			Variación en %, media anual en cada periodo			Total 2008-2016	2007-2008 (CNAE 93)	Estim. 2007-2016
Ramas CNAE 2009	**2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**Miles**	**Miles**	**Miles**
22. Fabricación de productos de caucho y plásticos	88,8	4,2	−27,1	8,3	5,0	−5,0	3,4	−18,8		
23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	97,2	1,3	−116,2	1,3	1,4	−11,0	0,5	−114,9		
24. Metalurgia; fabricación productos de hierro, acero y ferroaleacs.	81,6	0,6	−39,4	5,6	0,7	−6,8	2,5	−33,8		
25. Fabricación productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	224,8	6,9	−162,1	12,5	3,2	−8,7	2,0	−149,6		
26. Fabricación productos informáticos, electrónicos y ópticos	36,1	3,5	−15,3	−5,5	10,7	−5,4	−4,4	−20,8		
27. Fabricación de material y equipo eléctrico	66,7	1,8	−23,6	−7,7	2,8	−4,8	−3,4	−31,3		
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	145,9	15,2	−41,4	24,5	11,6	−5,1	6,7	−16,9		
29. Fabricación vehículos motor, remolques y semirremolques	230,7	12,5	−47,6	41,6	5,7	−4,0	7,3	−6,0		
30. Fabricación de otro material de transporte	59,2	−4,9	−3,4	−7,0	−7,6	−1,0	−3,5	−10,4		
31. Fabricación de muebles	75,2	−3,4	−95,7	−3,0	−4,3	−11,0	−1,3	−98,7		
32. Otras industrias manufactureras	50,2	8,1	−11,7	6,6	19,2	−4,2	5,0	−5,1		
33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo	109,3	7,6	−8,4	10,9	7,5	−1,6	3,7	2,5		
D. Suministro electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	**83,6**	**−8,7**	**4,3**	**4,9**	**−9,4**	**1,2**	**2,1**	**9,2**	**1,2**	**10,4**
35. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	83,6	−8,7	4,3	4,9	−9,4	1,2	2,1	9,2		
E. Suministro de agua. Saneamiento, gestión residuos y descontaminación	**123,9**	**−7,5**	**5,0**	**−4,3**	**−5,7**	**0,8**	**−1,1**	**0,7**		
36. Captación, depuración y distribución de agua	45,6	5,8	2,8	1,8	14,6	1,4	1,4	4,6		
37. Recogida y tratamiento de aguas residuales	6,9	1,9	1,1	−0,4	38,0	3,5	−1,8	0,7		
38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	66,2	−11,7	0,0	−3,3	−15,0	0,0	−1,6	−3,3		
39. Descontaminación y otros servicios de gestión residuos	5,2	−3,5	1,2	−2,5	−40,2	3,7	−10,8	−1,3		
F. Construcción	**1.073,8**	**0,1**	**−1.430,4**	**44,3**	**0,0**	**−11,6**	**1,4**	**−1.386,1**	**−294,7**	**−1.680,8**
41. Construcción de edificios	394,8	8,4	−932,0	37,7	2,2	−14,5	3,5	−894,3		
42. Ingeniería civil	99,1	−8,1	−67,8	−23,0	−7,6	−7,1	−6,3	−90,8		
43. Actividades de construcción especializada	579,9	−0,2	−430,6	29,6	0,0	−8,8	1,8	−401,0		

CUADRO II-8. OCUPADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2016 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		Variación en miles, acumulado en cada periodo			Variación en %, media anual en cada periodo			Total 2008-2016	2007-2008 (CNAE 93)	Estim. 2007-2016
Ramas CNAE 2009	**2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**Miles**	**Miles**	**Miles**
G. Comercio; reparación vehículos motor	**2.968,9**	**47,5**	**–375,6**	**122,3**	**1,6**	**–2,3**	**1,4**	**–253,3**	**108,0**	**–145,3**
45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	320,8	8,0	–96,1	26,4	2,6	–4,9	3,0	–69,7		
46. Comercio mayorista e intermediarios comercio, excepto vehículos	747,7	46,6	–122,1	53,6	6,6	–3,0	2,6	–68,5		
47. Comercio minorista, excepto vehículos de motor y motocicletas	1.900,4	–7,1	–157,4	42,3	–0,4	–1,6	0,8	–115,1		
H. Transporte y almacenamiento	**932,1**	**61,6**	**–137,3**	**100,4**	**7,1**	**–2,8**	**4,0**	**–36,9**		
49. Transporte terrestre y por tubería	566,8	37,4	–100,5	53,9	7,1	–3,3	3,5	–46,6		
50. Transporte marítimo y por vías navegables interiores	22,4	5,4	–6,4	7,6	31,8	–6,0	17,1	1,2		
51. Transporte aéreo	38,0	–3,1	–9,1	–6,2	–7,5	–3,4	–4,7	–15,3		
52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte	193,5	18,2	6,4	31,1	10,4	0,8	6,4	37,5		
53. Actividades postales y de correos	111,3	3,6	–27,8	14,0	3,3	–4,4	4,8	–13,8		
I. Hostelería	**1.604,1**	**98,9**	**–125,2**	**271,5**	**6,6**	**–1,7**	**6,8**	**146,3**	**0,3**	**146,6**
55. Servicios de alojamiento	396,0	51,7	–15,7	82,8	15,0	–1,0	8,8	67,1		
56. Servicios de comidas y bebidas	1.208,2	47,4	–109,5	188,8	4,1	–1,9	6,2	79,3		
J. Información y comunicaciones	**545,6**	**15,3**	**–52,3**	**22,7**	**2,9**	**–1,8**	**1,4**	**–29,6**		
58. Edición	55,0	0,9	–26,2	–1,6	1,7	–6,3	–0,9	–27,8		
59. Actividades cinematográficas, vídeo y programas TV, grabac. sonido y edición musical	39,0	7,1	–2,7	–1,3	22,3	–1,3	–1,1	–4,0		
60. Actividades de programación y emisión de radio y TV	43,9	–0,5	–18,0	12,4	–1,1	–7,3	13,1	–5,6		
61. Telecomunicaciones	125,7	–10,6	–22,3	–10,4	–7,8	–2,8	–2,5	–32,7		
62. Programación, consultoría y otras activs. relac. con informática	266,7	16,9	17,9	25,6	6,8	1,6	3,5	43,5		
63. Servicios de información	15,4	1,7	–1,0	–1,9	12,4	–1,1	–3,7	–2,9		
K. Actividades financieras y de seguros	**457,9**	**3,8**	**–61,0**	**3,8**	**0,8**	**–2,4**	**0,3**	**–57,2**		
64. Servics. financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	264,6	18,4	–50,7	–8,2	7,5	–3,1	–1,0	–58,9		
65. Seguros, reaseguros y fondos pensiones, excepto SS. obligatoria	142,7	–12,0	–1,0	8,6	–7,8	–0,1	2,1	7,6		
66. Actividades auxiliares a servicios financieros y seguros	50,6	–2,6	–9,2	3,4	–4,9	–3,3	2,4	–5,8		

CUADRO II-8. OCUPADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2016 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		Variación en miles, acumulado en cada periodo			Variación en %, media anual en cada periodo			Total 2008-2016	2007-2008 (CNAE 93)	Estim. 2007-2016
Ramas CNAE 2009	**2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**Miles**	**Miles**	**Miles**
L. Actividades inmobiliarias	**114,1**	**10,0**	**-27,1**	**22,0**	**9,6**	**-4,5**	**8,0**	**-5,1**		
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	**924,4**	**33,8**	**-68,5**	**87,8**	**3,8**	**-1,5**	**3,5**	**19,3**		
69. Actividades jurídicas y de contabilidad	329,8	6,8	-14,0	15,5	2,1	-0,9	1,6	1,5		
70. Activs. de sedes centrales; consultoría de gestión empresarial	117,7	14,7	17,5	33,2	14,3	5,2	13,1	50,7		
71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	212,1	13,1	-42,7	25,5	6,6	-3,7	4,6	-17,2		
72. Investigación y desarrollo	58,8	-4,0	-1,3	0,5	-6,4	-0,4	0,3	-0,8		
73. Publicidad y estudios de mercado	90,0	10,3	-8,9	4,5	12,9	-1,9	1,8	-4,4		
74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	93,3	-8,5	-23,4	6,2	-8,3	-4,2	2,4	-17,2		
75. Actividades veterinarias	22,7	1,5	4,3	2,4	7,1	5,4	3,9	6,7		
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	**940,0**	**12,1**	**-51,5**	**57,2**	**1,3**	**-1,1**	**2,2**	**5,7**		
77. Actividades de alquiler	44,1	5,8	-11,0	5,8	15,1	-4,5	5,0	-5,2		
78. Actividades relacionadas con el empleo	28,4	3,9	-11,1	8,8	15,9	-7,2	15,0	-2,3		
79. Actividades agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas	65,1	-9,6	-9,1	9,4	-12,9	-2,8	5,6	0,3		
80. Actividades de seguridad e investigación	142,9	-3,2	-6,4	-0,7	-2,2	-0,9	-0,2	-7,1		
81. Servicios a edificios y actividades de jardinería	568,5	19,1	-23,0	25,7	3,5	-0,8	1,6	2,7		
82. Actividades administrativas de oficina, otras actividades auxiliares a las empresas	91,0	-3,8	9,0	8,2	-4,0	2,4	3,3	17,2		
O. Admón. pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	**1.266,4**	**-58,8**	**-22,4**	**-11,0**	**-4,4**	**-0,3**	**-0,3**	**-33,4**	**41,5**	**8,1**
P. Educación	**1.267,8**	**85,5**	**-0,7**	**104,2**	**7,2**	**0,0**	**3,0**	**103,5**	**15,6**	**119,1**
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	**1.510,7**	**68,6**	**78,6**	**145,1**	**4,8**	**1,2**	**3,5**	**223,7**	**43,5**	**267,2**
86. Actividades sanitarias	1.025,0	48,0	14,9	99,6	4,9	0,3	3,6	114,5		
87. Asistencia en establecimientos residenciales	280,2	9,9	12,8	47,0	3,7	1,2	6,7	59,8		
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	205,4	10,6	50,9	-1,6	5,4	6,5	-0,3	49,3		

CUADRO II-8. OCUPADOS POR RAMAS Y SUBRAMAS DE ACTIVIDAD EN 2016 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		Variación en miles, acumulado en cada periodo			Variación en %, media anual en cada periodo			Total 2008-2016	2007-2008 (CNAE 93)	Estim. 2007-2016
Ramas CNAE 2009	**2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**2015-2016**	**2008-2013**	**2013-2016**	**Miles**	**Miles**	**Miles**
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	**376,8**	**11,6**	**–5,3**	**61,1**	**3,2**	**–0,3**	**6,5**	**55,8**		
90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos	62,4	4,0	–4,3	6,7	6,8	–1,4	4,0	2,4		
91. Bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	34,8	–6,2	–5,4	1,1	–15,1	–2,8	1,1	–4,3		
92. Actividades de juegos de azar y apuestas	71,6	1,3	–12,8	23,6	1,8	–4,2	16,4	10,8		
93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	208,1	12,6	17,2	29,8	6,4	2,1	5,6	47,0		
S. Otros servicios	**434,6**	**10,3**	**–10,3**	**15,0**	**2,4**	**–0,5**	**1,2**	**4,7**		
94. Actividades asociativas	108,7	5,9	6,0	12,1	5,7	1,3	4,2	18,1		
95. Reparac. ordenadores, efectos personales y arts. uso doméstico	51,2	1,1	–7,1	1,9	2,2	–2,5	1,3	–5,2		
96. Otros servicios personales	274,6	3,2	–9,2	0,9	1,2	–0,7	0,1	–8,3		
T. Personal doméstico; autoproducción bienes y serv. en hogares	**624,0**	**–3,8**	**–73,2**	**–45,8**	**–0,6**	**–2,0**	**–2,3**	**–119,0**	**–25,6**	**–144,6**
U. Organizaciones y organismos extraterritoriales	**3,5**	**1,1**	**4,5**	**–3,1**	**45,8**	**42,9**	**–15,7**	**1,4**		

Nota: la representatividad de los datos de evolución en las actividades sombreadas debe tomarse con cautela. Su pequeño tamaño los somete a fuertes errores de muestreo.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Mención especial requiere, en esta perspectiva, el comportamiento de la construcción, donde se recogió el primer incremento (aunque testimonial) del empleo en media anual desde 2007, como resultado del avance en la edificación (2,2 por 100), suficiente para compensar el nuevo descenso recogido en la ingeniería civil y, sobre todo, por la contención de las pérdidas en las actividades de construcción especializada, actualmente el grupo más importante por volumen de empleo en el sector. Cabe recordar, por otro lado, que parte del descenso en ingeniería civil puede ser un trasvase a diversas actividades de servicios, dado que la estrategia de las grandes empresas del sector ha sido, precisamente, la diversificación de actividades que, junto con la internacionalización, ha hecho que el empleo generado en España y vinculado a la obra civil sea una parte más (en ocasiones de importancia secundaria) en el conjunto del correspondiente a estas empresas. Toda vez que la edificación y las actividades de construcción especializada muestran datos positivos en el trienio 2013-2016 y, por supuesto, atendiendo a los datos de actividad y demanda que se han recogido en el capítulo I, bien puede darse por concluido el ajuste de empleo en el sector, que a partir de ahora debería entrar en una etapa de crecimiento hasta alcanzar niveles más acordes con los que podrían considerarse «normales», tanto atendiendo a su peso en el total de la ocupación en una larga perspectiva (en torno al 9 por 100 como promedio entre 1964 y 1998) como, de manera más ajustada, atendiendo al momento del ciclo (con mínimos del 7,5 y máximos del 10,5 por 100 en esos mismos 35 años)[15].

La industria manufacturera creció en un porcentaje igual al del total de ramas (esto es, un 2,7 por 100), con incrementos en dieciséis actividades, incluyendo todas las que acumulan más de 100.000 personas ocupadas, y descensos en las otras ocho actividades que la componen. Los resultados hablan de mayor generalización del crecimiento del empleo (en 2015 este solo había crecido en nueve ramas), y es especialmente destacable la vuelta a cifras positivas en la creación de empleo en la industria alimentaria (2,3 por 100) tras el preocupante retroceso que mostró en 2015.

Es difícil valorar con certeza la trayectoria del conjunto manufacturero, dado que en parte se asienta en el aumento fuerte, pero puntual, en industrias con una larga senda de descenso en sus volúmenes de empleo, como el textil, la confección y el grupo de otras industrias manufactureras; la suma de estas tres actividades supuso cerca de la cuarta parte (un 23,5 por 100) de los incrementos del empleo en manufacturas en 2016. En el otro extremo, en los datos del año hay un llamativo mal comportamiento de las farmacéuticas, que perdieron un 16,3 por 100 de su empleo en 2016, en claro contraste con el incremento que había obtenido en todos los años anteriores, incluidos los de la crisis; el retroceso de estas industrias supuso casi la mitad (49,1 por 100) del total de pérdidas de empleo recogido en las actividades manufactureras.

15. Estas consideraciones se recogen en el Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.

En todo caso, hubo incrementos también altos o por encima de la media del empleo en las industrias más grandes por volumen de empleo, algunas de ellas de especial importancia en el tejido industrial. Este es el caso de la fabricación de maquinaria (11,6 por 100), el automóvil (5,7 por 100) y los productos metálicos (3,2 por 100), además de la ya citada mejora en los niveles de empleo de la industria alimentaria. El total de estas cuatro actividades supuso algo más de la mitad (el 50,6 por 100) de los incrementos del empleo en manufacturas.

El balance de los tres últimos años muestra un ya apreciable grupo de ramas que habría recuperado los niveles de empleo anteriores a la crisis[16], al que hay que añadir las dos que no arrojan pérdida neta en el total del periodo; esto es, educación y sanidad y servicios sociales, que tienen en 2016 un volumen de empleo mayor en 119.000 y 226.000 personas, respectivamente, a los que se recogieron en 2007.

En el primer grupo, es decir, en las ramas cuya recuperación sería completa, destaca la hostelería, que en el trienio 2013-2016 ha ganado el doble del empleo que perdió hasta 2013, de manera que ahora hay en torno a 150.000 ocupados más que en el periodo precrisis. Además de ella pueden citarse: la rama de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (56.000 personas más), cuyo crecimiento está muy concentrado en torno a juegos de azar y apuestas; la de actividades profesionales (20.000 más), también concentrada en torno a las correspondientes a sede central y consultoría de gestión empresarial; otros servicios (18.000 más), gracias al crecimiento de las actividades asociativas y pese al descenso en reparaciones y servicios personales; las ramas de energía y agua (en conjunto, en torno a 10.000 personas más); y la rama de actividades administrativas y servicios auxiliares a empresas, cuyo ligero remonte obedece, sobre todo, a las de oficina, aunque también están ya algo por encima los servicios a edificios y jardinería y las actividades relacionadas con el turismo.

La rama de administración pública, aunque ya fuera de los números rojos, debe considerarse de manera separada, puesto que el empleo ha seguido descendiendo (en coherencia con la prosecución de las políticas de ajuste), tanto que en 2016 el retroceso se cifra en 59.000 empleos. Entre 2007 y 2011 la rama creció en 195.000 personas, y desde entonces hasta 2016 ha descendido en 186.000.

Hay, en el otro extremo, un conjunto de ramas donde el último trienio solo ha supuesto una recuperación limitada de los niveles de empleo anteriores. En primer lugar está, desde luego, la construcción, que ocupa ahora a 1,7 millones de personas menos que en 2007 (62,2 por 100 menos), pero también la industria manufacturera y el sector primario, así como en algunas actividades de servicios, entre ellas las financieras y el

16. En algunos casos este periodo se limita en el análisis a 2008-2016 y en otros se estima por adición del dato 2007-2008 correspondiente a la antigua clasificación, por la dificultad de enlazar, en ciertos casos, las series de las nuevas ramas tras el cambio en la CNAE. No obstante, dada la concentración de las pérdidas de empleo en el periodo 2007-2008 en la construcción, el balance, si bien aproximado, es suficientemente indicativo del total de la crisis en las ramas de actividad.

comercio. Tras ello se encuentra el impacto de la crisis y el plazo aún breve de recuperación (un trienio frente a seis años). Hay que tener en cuenta, asimismo, que en esta peor evolución comparativa influye el reajuste a niveles más normales de actividades sobredimensionadas en el periodo de gran auge que propició la burbuja inmobiliaria. También podría estar evidenciando, por último, el impacto sectorial de los procesos de cambio estructural en los mercados y en la división internacional del trabajo propiciados por el doble cambio que comportan, en múltiples aspectos, la digitalización y la globalización de las economías.

En el caso concreto de la industria, el balance respecto a 2007 muestra una pérdida en torno a 720.000 ocupados, lo que supone un 24 por 100 menos de empleo que en ese año. Pero en el automóvil la pérdida se cifra en menos de un 3 por 100 y en alimentación en el entorno del 2 por 100, mientras que en fabricación de muebles y minerales no metálicos (más dependientes de la actividad inmobiliaria y por ello más afectadas por el estallido de la burbuja especulativa asociada a esta) está por encima del 50 por 100, en textil en el 46 por 100. También está aún en niveles de entre el 30 y el 40 por 100 en ramas como la fabricación de productos metálicos, confección, fabricación de material y equipo eléctrico, fabricación de productos informáticos, electrónica y óptica, y artes gráficas. Este detalle habla de ramas, con notable peso en la estructura industrial, donde la pérdida de empleo es grande. Y probablemente no reversible si no cambian su configuración para adaptarse al nuevo escenario industrial internacional, eso que ha dado en llamarse industria 4.0. Esto subraya a su vez el interés por estudiar los riesgos y oportunidades, y las políticas y marcos necesarios para afrontar la transición a la economía digital.

El cambio en la clasificación de las ocupaciones en 2011 limita el periodo de estudio detallado de la evolución del empleo en esta perspectiva, pero este hecho no impide centrarse en lo que es, sin duda, el aspecto más interesante de dicho estudio, que es la evolución a futuro. Se trata de aproximar, a partir de los datos de incremento del empleo por ocupaciones en el último trienio (cuadro II-9), las cualificaciones y las competencias, genéricas y específicas, que más se estarían requiriendo a la salida de la crisis, y su posible relación con el cambio estructural en ciernes (si resultan atinadas las previsiones sobre el alto impacto de la nueva oleada de innovación científica y técnica en las economías).

Prosiguió la tendencia a la polarización en las ocupaciones

Uno de los primeros hechos que se advierte en el comportamiento de las ocupaciones en 2016 es que prosigue la polarización del empleo, con crecimientos más altos en los grupos de ocupaciones situados más arriba y más debajo de la clasificación. Los primeros se asocian a mayores cualificaciones específicas y a determinadas competencias y habilidades más horizontales (capacidad de expresión y abstracción, entre ellas, así como resolución de problemas complejos), que suelen comportar un mayor grado de responsabilidad y mayor autonomía en desempeño del propio trabajo.

CUADRO II-9. OCUPADOS POR GRUPO OCUPACIONAL EN 2016

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones acumuladas en miles y en porcentaje medio anual en cada periodo señalado)

		Variación acumulada/ periodo			% variación media anual/periodo		
Ocupaciones CNO 2011	2016	2015-2016	2013-2016	2011-2013	2015-2016	2013-2016	2011-2013
Total	**18.341,5**	**475,5**	**1.202,5**	**–1.282,4**	**2,7**	**2,3**	**–3,5**
1. Directores y gerentes	750,2	–23,1	–52,1	–112,0	–3,0	–2,2	–6,1
A. Directores y gerentes	750,2	–23,1	–52,1	–112,0	–3,0	–2,2	–6,1
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	3.280,4	164,8	256,4	27,7	5,3	2,8	0,5
B. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza	1.669,0	91,8	112,6	–19,4	5,8	2,4	–0,6
C. Otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.611,4	73,1	143,8	47,2	4,8	3,3	1,7
3. Técnicos; profesionales de apoyo	1.947,5	54,1	158,7	–160,4	2,9	3,0	–4,1
D. Técnicos; profesionales de apoyo	1.947,5	54,1	158,7	–160,4	2,9	3,0	–4,1
4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	1.827,3	–7,3	117,2	–182,3	–0,4	2,3	–4,8
E. Empleados de oficina que no atienden al público	959,0	–10,2	18,9	–91,6	–1,1	0,7	–4,4
F. Empleados de oficina que atienden al público	868,3	2,9	98,2	–90,7	0,3	4,3	–5,3
5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	4.178,0	52,4	242,7	–83,1	1,3	2,1	–1,0
G. Trabajadores de los servicios de restauración y comercio	2.630,2	49,2	200,8	–26,0	1,9	2,8	–0,5
H. Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	1.113,2	14,3	33,0	–43,1	1,3	1,0	–1,9
I. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	434,6	–11,2	8,8	–13,8	–2,5	0,7	–1,6
6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	439,9	1,3	–11,2	–15,6	0,3	–0,8	–1,7
J. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	439,9	1,3	–11,2	–15,6	0,3	–0,8	–1,7
7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	2.062,3	70,4	187,2	–360,7	3,5	3,3	–8,1
K. Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas	762,5	16,8	90,8	–240,4	2,3	4,5	–13,2
L. Trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas	1.299,8	53,5	96,4	–120,3	4,3	2,7	–4,5
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.381,6	60,6	116,7	–181,7	4,6	3,1	–6,3
M. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y montadores	498,4	12,3	55,9	–89,0	2,5	4,2	–8,4
N. Conductores y operadores de maquinaria móvil	883,1	48,3	60,7	–92,7	5,8	2,5	–5,1
9. Ocupaciones elementales	2.386,5	104,1	186,3	–200,7	4,6	2,8	–4,2
O. Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	1.435,4	10,9	14,6	–99,0	0,8	0,3	–3,3
P. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	951,2	93,3	171,8	–101,7	10,9	7,3	–5,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Los segundos se asocian a más bajos requerimientos de unas y otras, aunque eso no signifique que no se requieran habilidades, competencias o conocimientos, y en general presentan menor responsabilidad y autonomía en el trabajo.

Así, el grupo de ocupaciones denominado técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, creció en 2016 un 5,3 por 100, con un dato aún más alto (5,8 por 100 en los relacionados con salud y enseñanza, lo cual concuerda, por otra parte, con el extraordinario comportamiento de las correspondientes ramas de actividad que subrayó algo más arriba); en conjunto, este grupo aportó 165.000 personas al incremento del empleo. El segundo porcentaje más elevado de incremento en el empleo (4,6 por 100) se dio tanto en el grupo de operadores de maquinaria e instalaciones como en las ocupaciones elementales, pero dentro de este último los peones aumentaron en un 10,9 por 100, con 93.000 personas más, de manera que el grupo aportó 104.000 personas al incremento total del empleo, mientras que la otra categoría aportó 60.000.

Esta evolución refuerza el peso de los extremos, aunque no lo bastante para revertir en la distribución del empleo la preeminencia, en el caso de España, de las ocupaciones relacionadas con la hostelería y el comercio. Al menos por ahora, los grupos intermedios agrupan la mayor parte del empleo. Pero esto puede ser también indicativo de la concreta modulación de esa estructura bipolar a la que apuntan de manera unánime los estudios internacionales, ya que se basa en la tendencia a cobrar mayor importancia tanto las ocupaciones asociadas a mayores competencias científicas y técnicas como las asociadas al desempeño de servicios a las personas. Esto es algo que hay que recordar al abordar la política de empleo.

Los empleos: situaciones profesionales. La cuestión de la calidad del empleo

El mayor crecimiento del empleo en 2016 se dio, como en el conjunto del trienio de recuperación, en el de carácter asalariado, y en concreto en el correspondiente al sector privado de la economía (cuadro II-10). Tras su caída entre 2011 y 2013, y el ligero descenso aún recogido en 2014, el sector público consolidó la vuelta a cifras positivas, pero sustancialmente más suaves.

Crecieron todas las situaciones profesionales, pero más los asalariados

También crecieron, a diferencia de lo ocurrido en el año anterior, todas las categorías profesionales comprendidas dentro del empleo por cuenta propia, salvo la de ayudas familiares, que prosiguió su secular senda de descenso, asociada por lo demás a la modernización del tejido productivo, en el que pesan cada vez menos estructuras de producción basadas en un ocupado principal al que se suma el trabajo, sin remuneración ni contraprestación directa, de otros miembros de su unidad familiar. En media anual, el volumen de empleo asalariado creció un 3,1 por 100, hasta situarse en 15,2 millones de personas, 455.000 más que en 2015; la mayor parte del incremento (429.000 personas) correspondió al sector privado, que alcanzó un 3,6 por 100. Así, en

el trienio 2013-2016 se ha recuperado en torno a una tercera parte del empleo asalariado que se perdió en los seis años anteriores.

En cambio, descontando el efecto de la evolución de las ayudas familiares, en el empleo por cuenta propia la proporción no llega a la quinta parte. Hay que recordar que la crisis supuso una fuerte destrucción de empresas, pero es visible la más lenta recuperación del empleo en categorías asociadas al emprendimiento, a pesar de que su impulso es uno de los ámbitos en los que se pretende basar la recuperación. El tratamiento de estas cuestiones excede el ámbito del estudio del empleo en 2016, pero es conveniente recordar el Informe CES 2/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*. El resumen de sus propuestas se recoge en el recuadro I-5 del capítulo I de esta Memoria.

CUADRO II-10. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO EN 2016

(Miles de personas, medias anuales. Variaciones acumuladas en miles y en porcentaje medio anual en cada periodo señalado)

	Media año, miles de personas	Var. 2015-2016		Var. 2013-2016		Var. 2007-2013	
Situaciones profesionales	2016	%	Miles	%	Miles	%	Miles
Total	18.341,5	2,7	475,5	7,0	1.202,5	–16,7	–3.440,9
Trabajador por cuenta propia: total	3.107,1	0,6	19,7	1,5	46,4	–15,0	–542,0
Empleador	909,4	2,4	21,1	4,3	37,4	–21,8	–242,6
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.083,7	0,4	7,6	1,6	32,9	–6,3	–137,1
Miembro de una cooperativa	26,3	15,9	3,6	12,9	3,0	–70,5	–55,6
Ayuda en la empresa o negocio familiar	87,7	–12,6	–12,7	–23,5	–26,9	–48,2	–106,6
Asalariados: total	15.228,2	3,1	454,7	8,2	1.159,1	–17,1	–2.899,0
Indefinido	11.260,3	1,8	201,0	4,1	446,7	–6,9	–800,3
Temporal	3.968,0	6,8	253,8	21,9	712,5	–39,2	–2.098,6
Tasa temporalidad	26,1	0,9		2,9		–8,4	
Asalariados sector privado	12.227,4	3,6	429,0	9,8	1.095,6	–20,5	–2.866,6
Indefinido	8.933,5	2,4	205,4	5,7	483,0	–10,2	–964,2
Temporal	3.293,9	7,3	223,6	22,9	612,7	–41,5	–1.902,5
Tasa temporalidad	26,9	0,9		2,9		–8,7	
Asalariados sector público	3.000,8	0,9	25,8	2,2	63,4	–1,1	–32,2
Indefinido	2.326,7	–0,2	–4,4	–1,5	–36,4	7,5	163,9
Temporal	674,1	4,7	30,2	17,4	99,8	–25,5	–196,1
Tasa temporalidad	22,5	0,8		2,9		–6,4	
Otra situación profesional	6,2	–	–	–	–	–	–

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

El empleo temporal creció más que el indefinido

Atendiendo al empleo asalariado, el mayor crecimiento se dio en el de carácter temporal, con un incremento del 6,8 por 100 respecto de 2015, esto es, con 254.000 asalariados más en este tipo de contrato, frente a 201.000 más en el indefinido (1,8 por 100). Así, la tasa de temporalidad prosiguió creciendo, situándose en media anual en un 26,1 por 100, 0,9 puntos más que en 2015 y 2,9 puntos más que en 2013. Los resultados están, lógicamente, condicionados por los correspondientes al sector privado de la economía, que tiene un peso mucho mayor en el total del empleo asalariado. Pero es reseñable el comportamiento del sector público, que en el trienio de recuperación pierde empleo indefinido e incrementa el de carácter temporal, acumulando, desde 2013, 100.000 temporales más y 36.000 indefinidos menos.

Repunte de la temporalidad en la recuperación

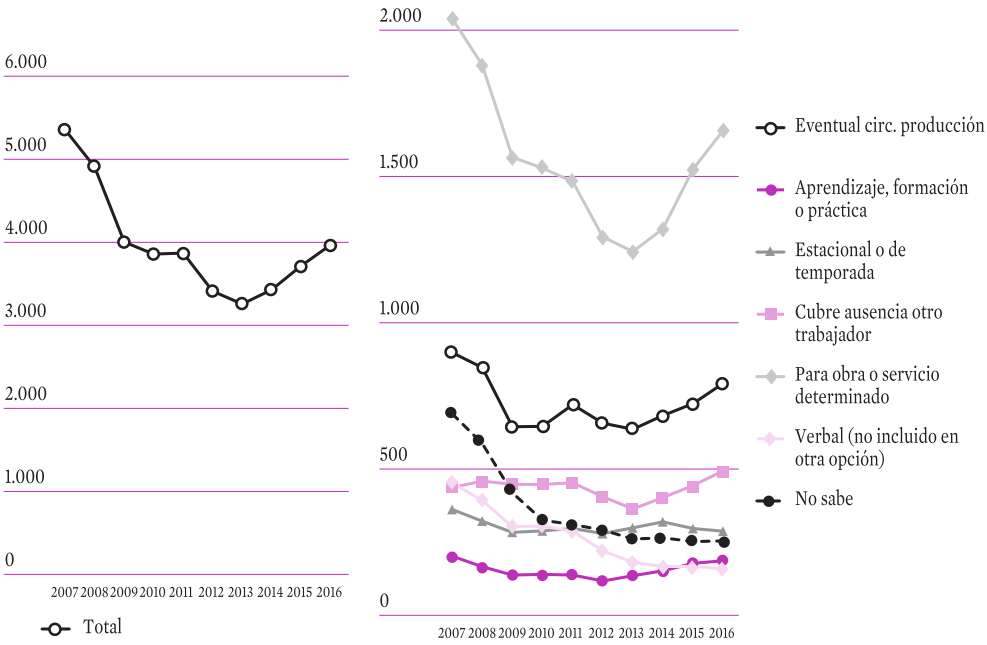
El repunte de los asalariados con contrato temporal es visible en todos los años del trienio de recuperación, en el que se acumulan algo más de 700.000 personas más con este tipo de contrato, frente a 450.000 más en el de carácter indefinido. Dentro de los asalariados con contrato temporal han crecido las tres grandes modalidades que aproxima la EPA (obra o servicio, eventual e interinidad), así como los contratos de tipo formativo. En esta evolución es llamativo el caso de los asalariados temporales cuyo tipo de contrato correspondería aproximadamente a la obra o servicio, que concentran otra vez más de un tercio del total de asalariados temporales y que han crecido a un ritmo claramente superior al resto de tipos de contrato recogidos en estos tres últimos años (gráfico II-8). En la etapa expansiva el mayor crecimiento de los asalariados temporales con este tipo de contrato probablemente se asociaba a la construcción; en el último trienio esta asociación ha quedado atrás, y cabría preguntarse las razones que han llevado a esta nueva prevalencia.

Cabe apuntar, por otro lado, que —en consonancia con la evolución del empleo público— el segundo mayor crecimiento relativo corresponde a quienes cubren temporalmente la ausencia total o parcial de otro trabajador; esto es, a lo que podrían considerarse personas con contrato de interinidad, aunque seguido de cerca por los eventuales.

Ligero descenso en el tiempo parcial

A diferencia de lo que se observaba en años anteriores, incluso durante la crisis, en 2016 se redujo el número de personas trabajando a tiempo parcial, aunque atendiendo solo al empleo asalariado se observa un nuevo incremento, si bien más ligero que en los años anteriores (cuadro II-11). La razón estriba en el comportamiento de la jornada parcial entre las mujeres, donde se redujo, en torno a 25.000 personas, el volumen total de empleo correspondiente a esta jornada, muy concentrado en el referido a la cuenta propia y apenas de manera testimonial en las asalariadas. Tampoco creció al ritmo seguido en años anteriores el empleo a

GRÁFICO II-8. ASALARIADOS CON CONTRATO TEMPORAL POR TIPO DE CONTRATO, 2007-2016
(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

tiempo parcial masculino, evidenciando nuevamente que en su anterior evolución al alza influyó, la situación económica adversa, aspecto reiteradamente explicado en previas ediciones de esta Memoria.

Pero quizá el dato más relevante en el trabajo a tiempo parcial en 2016 es la reducción de la frecuencia con que se desempeña de manera involuntaria, que había venido creciendo extraordinariamente a raíz de la crisis (cuadro II-12). Se trata de una evolución incipiente y, por lo que indicarían los datos desagregados por sexo, centrada en el caso masculino (donde el descenso en el último año se cifra en 4 puntos porcentuales, frente a 3 décimas en las mujeres), y no impide advertir que la involuntariedad sigue suponiendo cerca de dos tercios del total de personas trabajando con este tipo de jornada en España, a mucha distancia de la UE-28, dato que constituye un elemento central en la preocupación por el tipo de empleos que están emergiendo a raíz de la crisis. Pero al menos de momento no ha seguido en esa senda de crecimiento acelerado.

El debate sobre la calidad del empleo

Esta última reflexión da pie a recordar que, más allá de la suficiencia en el ritmo de recuperación que marcan las cifras sobre creación de empleo, en el último trienio se ha extendido el debate sobre la calidad del empleo, centrada en España en la temporalidad y en el trabajo a tiempo parcial involuntario.

CUADRO II-11. OCUPADOS POR TIPO DE JORNADA, SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2016
(Miles de personas, medias anuales. Variaciones acumuladas en miles y en porcentaje medio anual en cada periodo señalado)

		2015-2016		2013-2016		2007-2013	
Conceptos	**2016**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Ambos sexos							
Total	18.341,5	475,5	2,7	1.202,5	7,0	−3.440,9	−16,7
Jornada a tiempo completo	15.551,1	497,3	3,3	1.119,4	7,8	−3.763,7	−20,7
Jornada a tiempo parcial	2.790,5	−21,7	−0,8	83,2	3,1	322,7	13,5
Asalariados	15.228,2	454,7	3,1	1.159,1	8,2	−2.899,0	−17,1
Jornada a tiempo completo	12.715,2	443,5	3,6	1.038,0	8,9	−3.279,7	−21,9
Jornada a tiempo parcial	2.513,0	11,3	0,5	121,1	5,1	380,7	18,9
Varones							
Total	10.000,8	240,5	2,5	685,0	7,4	−2.751,6	−22,8
Jornada a tiempo completo	9.224,3	236,8	2,6	638,4	7,4	−2.983,8	−25,8
Jornada a tiempo parcial	776,5	3,7	0,5	46,6	6,4	232,2	46,7
Asalariados	7.951,3	243,0	3,2	677,5	9,3	−2.318,1	−24,2
Jornada a tiempo completo	7.290,4	227,8	3,2	612,5	9,2	−2.547,7	−27,6
Jornada a tiempo parcial	660,9	15,2	2,4	65,1	10,9	229,5	62,7
Mujeres							
Total	8.340,8	235,1	2,9	517,6	6,6	−689,4	−8,1
Jornada a tiempo completo	6.326,8	260,4	4,3	481,0	8,2	−779,9	−11,8
Jornada a tiempo parcial	2.014,0	−25,4	−1,2	36,6	1,9	90,5	4,8
Asalariados	7.276,9	211,7	3,0	481,5	7,1	−580,8	−7,9
Jornada a tiempo completo	5.424,8	215,7	4,1	425,5	8,5	−732,0	−12,8
Jornada a tiempo parcial	1.852,1	−3,9	−0,2	56,0	3,1	151,2	9,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Sobre la primera cuestión, cabe recordar que, si bien la tasa de temporalidad en 2016 fue cerca de 8,5 puntos más baja que antes de la crisis (casi 9 puntos más baja en el sector privado, y algo más de 6 puntos más baja en el público), la nueva tendencia es a un crecimiento constante. Además, se constata que en todos los asalariados menores de 30 años está ya por encima de los valores máximos anteriores, a todas luces muy elevados. En 2006 la temporalidad del grupo asalariado de 16 a 19 años era del 82,2 por 100; la del grupo de 20 a 24 años, del 62,2 por 100, y la del grupo de 25 a 29 años, del 46,2 por 100; en 2016 esos mismos porcentajes fueron un 87,5, un 71 y un 47,8 por 100. Sobre la segunda, quizá quepa recordar que una de cada tres mujeres asalariadas en España tenía, en 2016, un empleo a tiempo parcial; de ellas, casi el 60 por 100 de manera involuntaria.

Siguiendo esta idea de buscar aproximaciones cuantitativas sobre la calidad del empleo, Eurostat ofrece varios indicadores relacionados con este concepto, así como un indicador de empleo precario (gráfico II-9), basado en el porcentaje de personas

CUADRO II-12. INVOLUNTARIEDAD EN EL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2007-2016

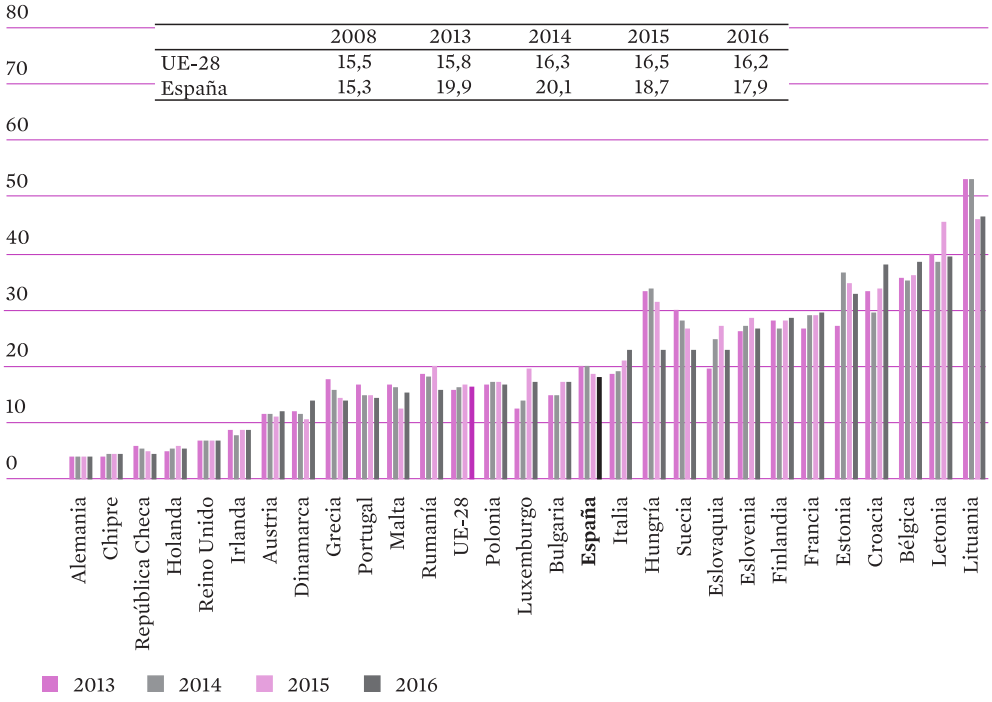
(Porcentaje de personas que trabajan involuntariamente a tiempo parcial sobre el total en esta jornada, medias anuales)

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
Años	**UE-28**	**España**	**UE-28**	**España**	**UE-28**	**España**
2007	22,4	33,3	30,3	35,6	20,2	32,7
2008	25,6	36,0	32,7	39,4	23,6	35,1
2009	25,6	44,2	34,4	47,0	23,2	43,4
2010	26,9	50,1	36,1	55,1	24,3	48,7
2011	26,3	56,0	36,5	65,7	23,3	52,9
2012	27,7	61,3	38,5	68,9	24,5	58,7
2013	29,3	63,3	39,9	70,1	26,0	60,8
2014	29,6	64,0	40,2	70,0	26,3	61,8
2015	29,1	63,2	39,9	71,9	25,7	60,1
2016	27,7	61,9	37,6	67,8	24,5	59,8

Fuente: Eurostat.

GRÁFICO II-9. INDICADOR DE EMPLEO PRECARIO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2013-2016

(Porcentaje sobre el total del empleo, datos anuales. Comparativa España/UE-28 desde 2008)



Fuente: Eurostat.

ocupadas con baja intensidad de trabajo (en horas a la semana), mayor frecuencia de horarios atípicos, temporalidad y rotación; este indicador se construye, y es importante subrayarlo, para todo el empleo, no solo el asalariado. Con los datos sobre 2016, España se situaría en una posición intermedia dentro de la Unión Europea, muy cerca de los valores que se obtienen para el conjunto UE-28, y el indicador habría descendido desde 2013-2014, aunque estaría por encima del correspondiente al inicio de la crisis.

La descomposición de otros datos sobre calidad del empleo que componen este agregado de «precariedad» definido por Eurostat muestra que en los datos de España pesan, sobre todo, la alta frecuencia de trabajo en fin de semana, llevar menos de un año en el empleo actual y la prolongación recurrente de la jornada. Muy por debajo están el resto de elementos, que son: jornadas bajas, horas variables y trabajo a través de una ETT. Por otro lado, los datos varían sustancialmente en función de la situación profesional: entre los autónomos la prolongación de la jornada alcanza un 29,8 por 100 y entre los asalariados un 4,5 por 100; el trabajo en fines de semana supone, respectivamente, un 54,3 y un 26,7 por 100; la baja intensidad en el trabajo, a su vez, supone un 2,6 frente a un 5,4 por 100.

Quizá lo más interesante de esta aproximación sea la asociación entre temporalidad y tiempo parcial (dato que, por otra parte, ya estaba disponible en las encuestas de población activa de la Unión). Pero la calidad del empleo es un concepto multifactorial, en el que inciden no solo (y quizá no tanto) esos aspectos como, entre otros, la temporalidad asociada a una corta duración de los contratos (que se verá en el siguiente apartado) y una elevada rotación de las personas contratadas, la involuntariedad en el trabajo a tiempo parcial (de cuyo incremento y alta frecuencia se acaba de dar cuenta), la frecuencia y habitualidad de las horas extraordinarias no remuneradas y, en fin, los salarios percibidos[17]. Por otro lado, no deberían confundirse las situaciones de empleo asalariado y por cuenta propia, ni desconocer el efecto de la distinta composición sectorial en la evolución de algunos de esos factores determinantes de la calidad del empleo. El análisis de todos estos factores excede con mucho el objetivo de esta Memoria anual, pero cabe recordar que está siendo objeto de análisis, ya en 2017, en el marco del diálogo social.

17. La OCDE ha propuesto un marco conceptual para evaluar la calidad del empleo a partir de tres componentes: ingresos salariales, inseguridad laboral (coste en términos de ingresos asociado a la pérdida de empleo) y presión laboral. Estos se construyen a partir de las encuestas de salarios y de las de condiciones de trabajo. Es una iniciativa interesante, aunque presenta algunas carencias conceptuales y varios problemas relevantes relacionados con los datos, cuya discusión excede el tratamiento en esta Memoria. Con independencia de ello, el último dato disponible para España (2012 en salarios, 2013 en los otros dos) sitúa a nuestro país, en los tres componentes, en posiciones adversas comparando con la mayoría de los países europeos. Debe advertirse, por otro lado, que esta medición aproxima la calidad del empleo individual, entendida como bienestar de un trabajador típico o promedio. Pero no entra en el impacto agregado de la «calidad del empleo», que requeriría acudir a otro tipo de factores en una perspectiva más amplia, relacionada con la mejor utilización de trabajo como factor productivo.

1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

En este epígrafe se incorpora el habitual panorama sobre los flujos de entrada y salida del empleo, basado en el registro de contratos de trabajo del SEPE y en las altas en el sistema de prestaciones por desempleo, y complementado con la información sobre procedimientos colectivos de regulación de empleo. Es obligado advertir que —dadas estas fuentes— solo se recoge una parte de estos flujos: en las entradas, las del empleo asalariado (excluido el correspondiente al personal funcionario o estatutario en los distintos ámbitos del sector público); en las salidas, al margen de las extinciones en procedimientos colectivos, las que implican acceso a una prestación por desempleo.

El análisis cubre, de cualquier forma, una parte mayoritaria del total de flujos laborales y, sobre todo, permite centrarse en uno de los aspectos más interesantes que presentan estos flujos, que es la aproximación a las vías «institucionales» (en sentido amplio, esto es, según normas o regulaciones jurídicas o convencionales) o mecanismos concretos a través de los cuales las personas transitan entre el empleo y el desempleo. Ello proporciona información útil para valorar posibles relaciones entre reformas normativas, políticas —activas y pasivas— y resultados del mercado de trabajo.

Mayor aumento en los contratos indefinidos

Los datos acumulados de la contratación registrada en el SEPE a lo largo de 2016 muestran un notable incremento en el número total de contratos, aunque algo menos pronunciado que el observado en 2015 (cuadro II-13). Se registraron cerca de 20 millones de contratos, un 7,6 por 100 más que en 2015, frente al 11,1 por 100 obtenido en el citado año.

El mayor incremento relativo correspondió a los contratos indefinidos, tanto iniciales (9,8 por 100) como conversiones (21,6 por 100), situándose el ritmo de incremento de los temporales en el 7 por 100. Con ello, el peso relativo de los indefinidos creció hasta el 8,6 por 100, aunque en el total del trienio de recuperación esto solo suponga 0,9 puntos de avance, y aún se esté 3,3 puntos por debajo del peso correspondiente a 2007. El peso de la contratación temporal, evidentemente, se situó en un 91,4 por 100.

Estas cifras reflejan una estructura similar a la que se observaba antes de la crisis, aunque con más temporales y menos indefinidos. El número total de contratos registrados en 2016 es 1,4 millones mayor que el correspondiente a 2007, esto es, antes de la crisis; el de contratos temporales es 1,9 millones más alto y el de contratos indefinidos 0,5 millones inferior. Además del fuerte retroceso en la crisis de los nuevos contratos indefinidos registrados cada año, el motivo fundamental de esta mayor presencia de contratos temporales es su menor duración media, la cual, a su vez, puede venir originada tanto por cambios en la composición sectorial del empleo como por un aumento en el encadenamiento de contratos y/o en la rotación laboral.

Evolución de la contratación temporal. Principales modalidades

La contratación temporal en 2016 volvió a mostrar un aumento mayor en los eventuales (11,9 por 100), frente a un 5,2 por 100 en los de obra o servicio. El contrato eventual volvió a ganar terreno, pero los pesos de estas dos grandes figuras siguen siendo parejos: representan, respectivamente, el 39 y el 43 por 100 del total de la contratación laboral. Así, la obra o servicio mantiene un peso superior al que tenía antes de la crisis, lo cual trasluciría un uso más generalizado ahora, dado que ya no se explica ese peso por el auge extraordinario de ciertas actividades económicas, entre ellas principalmente la construcción.

El contrato de interinidad, por su parte, solo creció un 0,6 por 100, en contraste con el mayor ritmo observado en 2014 y 2015; su peso en el total de contratos volvió a retroceder hasta el 8 por 100. En total, en el año 2016 se celebraron 8,6 millones de contratos eventuales, 7,7 millones de contratos por obra o servicio determinado y 1,6 millones de contratos de interinidad.

Los contratos para la formación y el aprendizaje tuvieron un retroceso muy importante, tanto que se registró apenas una cuarta parte del número de ellos que se

CUADRO II-13. CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES, 2016

(Miles de contratos, acumulados anuales. Evolución y peso de cada modalidad en el periodo 2007-2016)

	Miles de contratos	Variación periodo (%)			Peso relativo (% sobre el total año)		
Modalidad	**2016**	**2015-2016**	**2013-2016**	**2007-2013**	**2007**	**2013**	**2016**
Total	**19.982,4**	**7,6**	**31,8**	**–20,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
*Total sin hogar**				*–20,7*			
Indefinido	**1.713,3**	**13,5**	**44,3**	**–53,0**	**11,9**	**7,7**	**8,6**
Inicial	1.131,2	9,8	47,2	–22,0	5,3	5,0	5,7
Conversión	582,0	21,6	40,8	–11,9	2,0	2,7	2,9
*Indef. sin hogar**				*–59,0*			
Temporal	**18.269,1**	**7,0**	**30,6**	**–16,4**	**88,1**	**92,3**	**91,4**
Obra o servicio	7.715,1	5,2	27,6	–12,9	36,9	40,1	38,6
Eventual	8.641,6	11,9	37,3	–20,1	41,2	41,1	43,2
Interinidad	1.591,3	0,6	17,3	–9,3	8,0	9,1	8,0
Formación	46,4	–73,5	–16,6	23,8	0,6	0,7	0,2
Prácticas	97,4	17,5	79,1	–38,1	0,4	0,3	0,5
Otros	177,3	4,0	21,5	–15,8	1,0	1,0	0,9
*Temp. sin hogar**				*–16,2*			

* El RD 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar obligaba a celebrar por escrito contratos en esta relación laboral. Por otro lado, a partir de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, los trabajadores pasaban a encuadrarse en un nuevo sistema especial dentro del Régimen General, con baja en el primero y alta en el segundo. Ello comportó la inscripción como contratos en 2012 de esas altas, pese a ser contratos ya vigentes. Es preciso, pues, descontarlos para comparar los datos de 2012 con los de los años anteriores y posteriores.

Fuentes: SEPE, *Estadística de Contratos (vol. II)*, diciembre de varios años, y *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

había recogido en 2015 o, lo que es lo mismo, un 73,5 por 100 menos. Esta evolución indica la presencia de factores (que se expondrán en el apartado 1.3.3) que dificultan la celebración de estos contratos.

El contrapunto a este descenso fue el nuevo crecimiento de los contratos de prácticas, que aumentaron con fuerza (17,5 por 100), aunque ya lejos del dato alcanzado en el año anterior (32,4 por 100). Se registraron 46.400 nuevos contratos de formación y 97.400 nuevos contratos de prácticas, lo que da idea de que son, en todo caso, muy minoritarios en el total de la contratación, aunque su impacto sea más relevante al atender a la población asalariada joven: el peso de estas dos modalidades en los contratos celebrados con menores de 30 años fue, en 2016, un 1,96 por 100 del total de la contratación temporal; en este mismo tramo de edades, un 12,2 por 100 de los asalariados con contrato temporal en la EPA de ese mismo año tenía un contrato de formación, aprendizaje o prácticas.

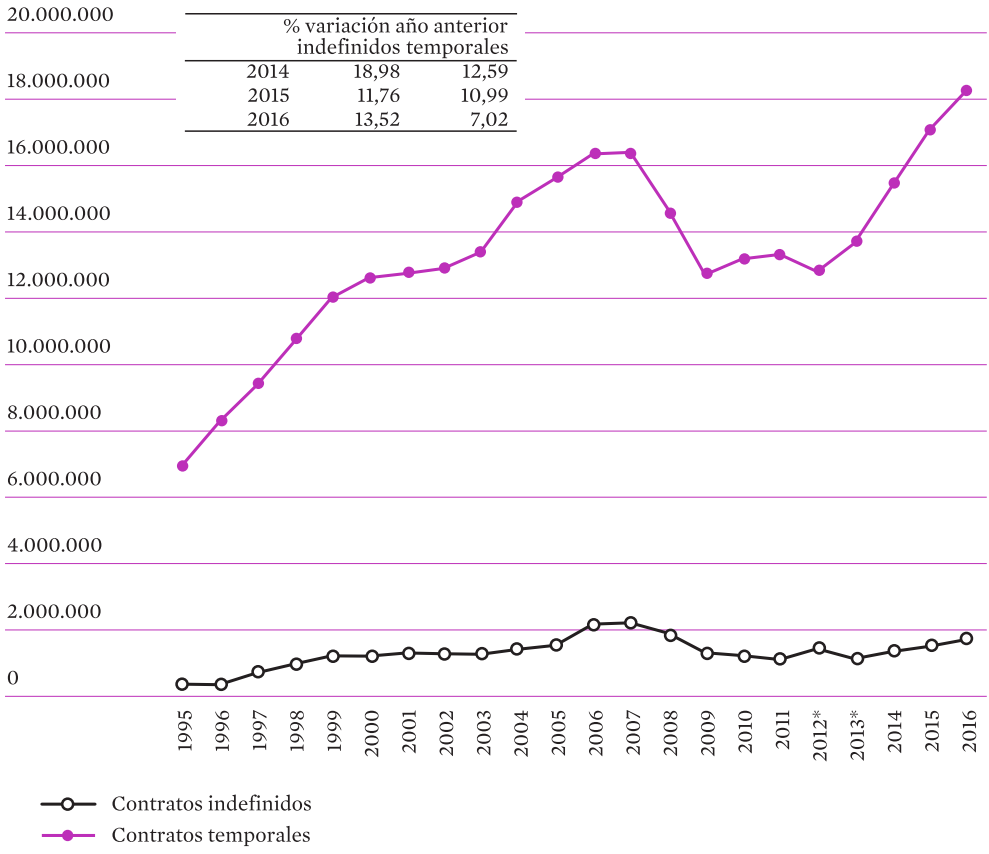
El contrato indefinido inicial creció, como ya se ha dicho, un 9,8 por 100 en 2016. Esto supone que continuó la tendencia al alza —y a mejor ritmo— que se inició en 2013, frente al descenso continuado en las cifras de nuevos indefinidos registrados que se dio entre 2008 y 2012. Las conversiones crecieron en el ya citado 21,6 por 100, lo que deja atrás incluso el 15,5 por 100 de aumento que se dio en 2015, y en contraste con las caídas recogidas entre 2010 y 2012. En un 5 por 100 de los casos el contrato de origen era de formación o de prácticas, lo que también refuerza una mayor consideración a estas modalidades de la que se desprendería al atender solo a su peso en el total de los contratos registrados.

Evolución de la contratación indefinida. El contrato para emprendedores

La modalidad de apoyo a emprendedores generó 177.600 contratos indefinidos en 2016, un 37,2 por 100 más que en 2015; los incrementos anuales han ido siendo progresivamente mayores en los tres últimos años (31 por 100 en 2015 y 19 por 100 en 2014), lo que confirma el carácter creciente del uso de este tipo de contratos. No obstante, aún están lejos de los que se registraban cada año en la anterior modalidad «de fomento»; esto mueve a reiterar la conveniencia de introducir otras formas de impulso a la contratación indefinida y para una mayor estabilidad en el empleo. También en el apartado 1.3.3 siguiente se efectuará una valoración más en detalle de esta modalidad, aunque cabe reiterar que su uso no parece venir determinado por los incentivos fiscales que lo acompañan en determinados supuestos, toda vez que los celebrados sin deducciones fiscales vienen siendo una parte muy mayoritaria del total. En el año 2016 fueron, en concreto, 171.400, casi un 97 por 100.

En definitiva, la evolución de los contratos indefinidos muestra un ritmo de incrementos crecientes, lo cual es sin duda positivo. Pero la contratación laboral temporal es muy mayoritaria y su crecimiento a largo plazo muestra que ese predominio no se va a alterar sustancialmente por un periodo más o menos puntual de incremento

GRÁFICO II-10. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL, 1995-2016
(Acumulados anuales)



	% variación año anterior indefinidos	temporales
2014	18,98	12,59
2015	11,76	10,99
2016	13,52	7,02

* Excluidos los contratos originados por trasvase del régimen de hogar que se explica en el cuadro II-13: 347.400 indefinidos y 124.700 temporales.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series,* y SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

mayor en los indefinidos, impulsado o no por medidas específicas[18] (gráfico II-10). Quizá el objetivo de alcanzar una mayor estabilidad en el empleo requiera adoptar estrategias más amplias que el mero fomento de la contratación indefinida.

Mayor aumento en los contratos a tiempo parcial

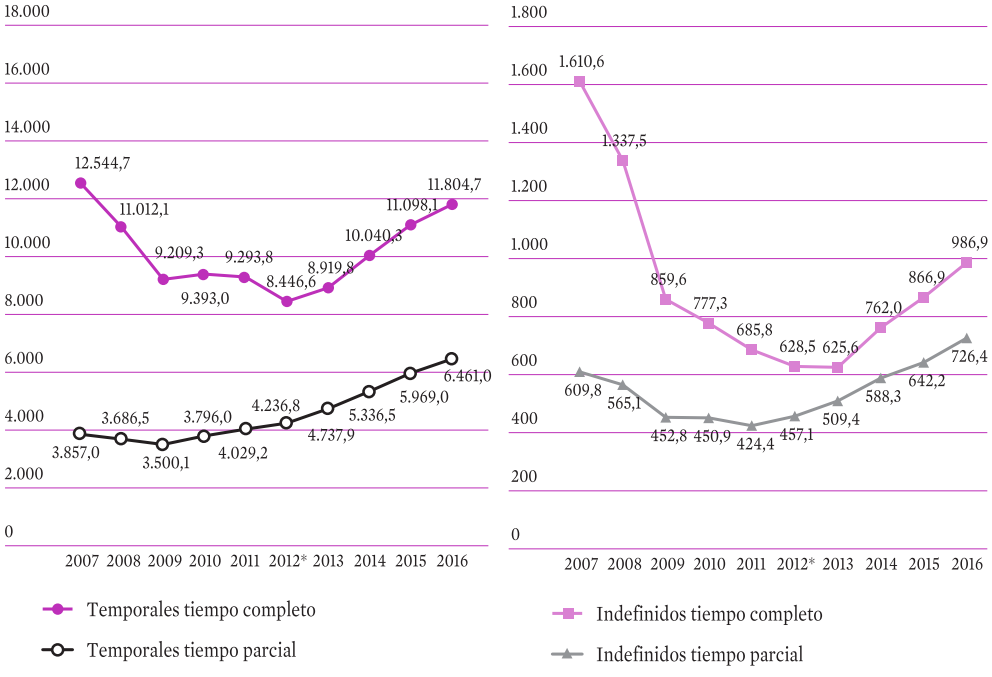
Los contratos a tiempo parcial crecieron nuevamente a mayor ritmo que los celebrados a tiempo completo, con porcentajes de incremento del 8,7 y el 6,9 por 100, respectivamente. Los primeros alcanzaron, así, un volumen total de 7,2 millones de contratos, suponiendo ya más de un tercio del total de la contratación registrada.

18. Véase en las Memorias CES 2014 y 2015 un repaso del escaso efecto a largo plazo de las distintas medidas adoptadas para impulsar la estabilidad en el empleo desde 1997.

A diferencia de lo que se observó en 2015, los contratos a tiempo parcial de carácter indefinido crecieron a un ritmo alto y parejo al de los del mismo carácter con jornada completa (13,1 y 13,8 por 100, respectivamente); en los temporales, el tiempo parcial creció un 8,2 por 100, y el tiempo completo, un 6,4 por 100, incrementos apreciablemente inferiores a los recogidos en 2015. Estas cifras apenas modificaron el peso de los contratos indefinidos en cada tipo de jornada: un 10,1 por 100 en el tiempo parcial (4 décimas más que en 2015) y un 7,7 por 100 en el tiempo completo (0,5 puntos más).

Lo más relevante de estas evoluciones es que el número de contratos temporales es ahora en el tiempo parcial superior (algo menos del doble) del que se recogió antes de la crisis, y el de indefinidos está también claramente por encima, mientras que en el tiempo completo el volumen de contratos temporales está por debajo, aunque ya no muy lejos, del que había entonces, y el de indefinidos es muy inferior (gráfico II-11). La contratación indefinida y a tiempo completo se ha convertido, a la salida de la crisis, en el caso menos frecuente.

GRÁFICO II-11. CONTRATOS POR JORNADA Y DURACIÓN, 2007-2016
(Totales anuales en miles)



* Excluidos los contratos originados por trasvase del régimen de hogar que se explica en el cuadro II-13.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series,* y SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

Duración media de los contratos temporales: 51 días, pero un 28 por 100 una semana o menos

No hubo en 2016 cambios sustantivos en la duración media de los contratos temporales calculada por el SEPE, aunque prosiguió la tendencia al descenso que mantienen ininterrumpidamente desde hace al menos diez años. El dato global del año se situó algo por debajo de 51 días, 3 menos que en 2015, acumulando un descenso de 28,1 días desde 2007. Las tres grandes modalidades de contratos temporales mantuvieron sin grandes cambios su duración media, con variaciones por arriba o por abajo en torno a un día: el eventual arrojó una duración de 42,5 días, el de obra o servicio de 49,7 y el de interinidad, el más corto, de 28,8 días.

Ahora bien, en la distribución por duraciones se observa el notable —y creciente— peso de las duraciones más cortas (cuadro II-14): en 2015 un 26,9 por 100 de los contratos temporales establecían una vigencia de una semana o menos; en 2016 esta fue la establecida en el 28,1 por 100 de los contratos. Continuó, pues, la tendencia a un mayor peso de los contratos más cortos, incluso en un contexto ya asentado de recuperación de la economía y del empleo.

Tanto los contratos de formación como los de prácticas continuaron concentrados en las vigencias más cortas, aunque con un ligero retroceso del peso de estas respecto del que venían mostrando en años anteriores. Un 63,2 por 100 de los contratos de

CUADRO II-14. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2016

(Acumulado anual. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

Modalidades de contratos temporales	Total 2016 (número)	Distribución por duraciones en 2016 (% sobre el total de cada modalidad)								Duración (núm. medio días)			
		≤ 7 días	7-15 días	15 días-1 mes	1-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	>12 meses	Indeterminado	2016	2015-2016	2013-2016	2007-2013
Obra o servicio	7.715.112	11,3	1,7	1,6	1,8	1,5	1,3	0,2	80,5	49,7	–1,6	–4,0	–38,2
Eventual	8.641.593	44,3	7,6	15,6	19,3	11,2	2,1	0,0		42,5	0,6	–1,4	–21,6
Interinidad	1.591.346	24,1	6,5	7,6	4,6	2,7	0,8	0,2	53,6	28,8	1,1	2,3	–9,0
Temporal discap.	22.657						96,0	4,0		365,6	0,5	–0,1	–5,8
Relevo	15.537	0,7	0,2	0,3	1,3	2,0	4,5	91,1		1.132,8	4,6	42,1	–255,2
Jubilación parcial	29.287	0,7	0,0	0,0	0,1	0,2	1,3	80,0	17,7	1.251,1	–5,7	–23,1	–212,5
Sust. jubilación 64	783						97,8	2,2		361,6	1,6	1,3	–2,0
Prácticas	97.403					63,2	29,4	7,4		273,7	14,0	9,1	10,4
Formación	46.384					28,2	67,9	3,8		299,9	–9,2	–27,7	126,4
Otros	105.590	47,3	6,8	4,0	2,6	6,6	4,9	1,0	26,8	56,5	–0,8	–20,5	–8,5
Total	**18.265.692**	**28,1**	**4,9**	**8,7**	**10,3**	**6,6**	**2,1**	**0,4**	**38,8**	**50,6**	**–2,8**	**–2,8**	**–25,3**

Los promedios de duración en los contratos susceptibles de celebración en plazos largos y/o con cifras bajas de registro están sometidos a fuertes variaciones sin significación estadística. Por otro lado, hay que tomar con cautela los resultados en media de días de esta distribución, dada la alta frecuencia de las duraciones indeterminadas en los contratos por obra o servicio y en los de interinidad, circunstancia con un impacto importante en el total de los contratos temporales; en concreto, un 38,8 por 100 de los registrados en 2016 tenía una duración indeterminada.
Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos (vol. II). Datos acumulados.*

prácticas se situó en el tramo de 3 a 6 meses de vigencia, y un 67,9 por 100 de los contratos de formación en el tramo de 6 a 12 meses[19]. En ambos casos el menor número de contratos se recogió en las mayores vigencias.

Para estudiar las salidas del empleo los datos más amplios y completos proceden de las altas, iniciales y sucesivas, de beneficiarios de prestaciones por desempleo, tanto en el nivel contributivo como en los subsidios. Hay que reiterar que esto no representa el total de salidas, dado que excluye a quienes no acceden al sistema de protección por desempleo, bien porque no reúnan los requisitos establecidos, bien porque no lo soliciten, así como a quienes salen del empleo hacia la inactividad, de manera transitoria o definitiva, entre los que hay que destacar el peso de la jubilación; como se verá en el capítulo III de esta Memoria, en 2016 se produjeron 307.500 altas de pensiones de jubilación, cerca del 45 por 100 de ellas anticipadas[20].

Incremento en el total de salidas del empleo

Los datos de prestaciones en 2016 muestran, a diferencia de lo que se vio en el año anterior, un mayor número de salidas del empleo calculadas a partir de las altas en el sistema de protección por desempleo. Casi todo este incremento se originó por el correspondiente a la finalización de contratos temporales, aunque hay que consignar el crecimiento de las altas por extinción del contrato en periodo de prueba y el repunte en las altas por despidos con causa no especificada al SEPE (cuadro II-15).

El crecimiento de las altas por prestaciones por fin de contrato temporal en un contexto de mayor volumen de contratación temporal y, dentro de ella, de mayor peso de los contratos de muy corta duración, mueve a recordar la incidencia de la denominada rotación, y más en concreto a la presencia de personas que combinan periodos de empleo con periodos de paro en el año. En la anterior edición de esta Memoria se ilustró esta incidencia recordando que apunta a ella mayor número de altas sucesivas en la prestación contributiva por fin de contrato temporal. Pues bien, en 2016 las altas sucesivas fueron 1.445.800, frente a 791.200 de altas iniciales; esto es, cerca del doble. En el subsidio por insuficiencia de cotización para el acceso a la contributiva, las altas iniciales por esta causa fueron 288.000 y las sucesivas nada menos que 926.000. Estas cifras son indicativas del elevado número de episodios de rotación empleo-paro. El fuerte aumento en las sucesivas habla, sin duda, de que esta rotación se está concentrando en una parte de la población laboral.

Más salidas por fin de contrato temporal y menos por despidos

19. Recuérdese que cada tramo excluye la duración mínima e incluye la duración máxima expresada, de manera que en el tramo 3-6 meses están incluidas las duraciones de 6 meses y en el de 6-12 meses las de 12 meses, es decir, las de un año. Esto es relevante para entender la distribución en el cuadro de las duraciones en algunos casos, como el del contrato de formación, que tienen un mínimo legal de 12 meses, o de 6 meses si se establece por convenio.
20. Los datos se han tomado en concreto del análisis de las altas en el sistema de pensiones de la Seguridad Social que se lleva a cabo en el apartado 5.4 de dicho capítulo.

CUADRO II-15. VÍAS DE SALIDA DEL EMPLEO, 2014-2016

(Acumulados anuales a partir de las altas iniciales y sucesivas en prestaciones, nivel contributivo y asistencial[1] según causa)

Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo	2014	2015	2016	2014-2015	2015-2016
Acumulados anuales					
Despido individual	529.877	470.436	460.198	–11,2	–2,2
Causa no especificada al SEPE	299.545	295.860	304.005	–1,2	2,8
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	215.651	158.883	141.986	–26,3	–10,6
Resto despidos	14.681	15.693	14.207	6,9	–9,5
Despidos colectivos[2]	58.233	31.502	26.079	–45,9	–17,2
Finalización periodo de prueba	76.245	80.816	93.016	6,0	15,1
Finalización de contrato temporal	2.784.601	2.749.446	2.822.934	–1,3	2,7
Otras causas[3]	206.074	199.002	199.595	–3,4	0,3
Total salidas	**3.655.030**	**3.531.202**	**3.601.822**	**–3,4**	**2,0**
% sobre total salidas					
Despido individual	14,5	13,3	12,8	–1,2	–0,5
Ley 45/2002	8,2	8,4	8,4	0,2	0,1
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	5,9	4,5	3,9	–1,4	–0,6
Resto despidos	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Despidos colectivos[2]	1,6	0,9	0,7	–0,7	–0,2
Finalización periodo de prueba	2,1	2,3	2,6	0,2	0,3
Finalización de contrato temporal	76,2	77,9	78,4	1,7	0,5
Otras causas[3]	5,6	5,6	5,5	0,0	–0,1
Total salidas	**100**	**100**	**100**		

(1) No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.
(2) Incluye altas por despidos colectivos regulados en artículo 51 ET (ERE antes del Real Decreto-ley 3/2012), y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el artículo 64 Ley Concursal 22/2003.
(3) Resolución voluntaria y otras causas específicas (en su mayoría contempladas en reanudaciones), siempre que comporten salida del empleo.
Fuente: elaboración propia con MEYSS, *Estadística de Prestaciones por Desempleo,* varios años.

En cuanto a las salidas originadas por despidos individuales, es visible en las cifras del año la reducción del número de estos en todos los supuestos, salvo el ya citado repunte en el grupo sin causa al alta, que crecieron un 2,8 por 100; esta vía parece tener una más baja sensibilidad al ciclo, lo que lleva a suponer, asumiendo su teórico mayor coste, que en buena parte de los casos serían ahora despidos relacionados con circunstancias no económicas y no objetivables. Son ahora, además, la parte mayoritaria de los despidos, dado que el descenso se ha concentrado en los objetivos (un 10,6 por 100 menos que en 2015, año en el que, a su vez, bajaron un 26,3 por 100 respecto del anterior), precisamente por su estrecha relación con el ciclo. En el total de 2016 las altas de prestaciones indican que se habrían producido 304.000 altas por despidos sin especificar causa y 142.000 por causas objetivas.

Los despidos objetivos en 2016

En 2016 se dispone, por primera vez, de una mayor desagregación de los supuestos comprendidos en los despidos individuales por causas objetivas, esto es, los correspondientes al artículo 52 del ET donde, como es sabido, se recogen las relacionadas con necesidades de naturaleza empresarial (económicas, técnicas, organizativas y productivas, recogidas en la letra *c* de este artículo) junto con otras relacionadas con el trabajador (supuestos relacionados con la inadecuación inicial o sobrevenida al puesto, en las letras *a* y *b*, y con el absentismo, en la letra *d*), así como los fundados en determinados supuestos de insuficiencia presupuestaria de las Administraciones públicas (en la nueva letra *e* introducida en 2012). No es una desagregación completa, pero sí suficiente para apreciar el peso mayoritario de las causas «económicas». Ahora bien, dado que no se dispone de momento de más datos que los correspondientes a 2016, procede simplemente consignarlos sin valoración alguna (cuadro II-16), dejando para eventuales estudios posteriores el análisis de su evolución, el efecto en las vías de salida de las distintas reformas normativas operadas, la estimación de sus principales implicaciones para las personas y para las empresas, y la evaluación de su funcionamiento en la práctica.

La estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo, más ajustada para cuantificar las salidas por esta causa que los datos de altas en prestaciones por desempleo, muestra en 2016 un descenso pequeño en los trabajadores afectados por despidos y bajadas más significativas tanto en los supuestos de reducción de jornada como en los de suspensión temporal de empleo. Este comportamiento, y la observación de las cifras de extinciones del último año en una perspectiva temporal más amplia (gráfico II-12) hace pensar que podría obedecer a que ya se han alcanzado niveles consistentes con un momento de crecimiento económico continuo, aunque moderado. De este modo, las variaciones interanuales ahora ya no reflejarían tanto circunstancias generales del mercado de trabajo como otras específicas de las empresas involucradas (o, como mucho, de alguna actividad económica concreta); y serían, por tanto, susceptibles de mayor variabilidad, incluso con algún cambio en su signo. Un dato puede ilustrar esta idea: en los últimos años noventa, entre 1996 y 2001 se produjo un promedio anual de 32.000 despidos por ERE, lo que viene a ser más o menos lo mismo que los 28.000, en números redondos, producidos en 2014, 2015 y 2016.

Menos afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo

Cabe anotar, por último, un ligero repunte en el peso, atendiendo a los trabajadores afectados por extinciones, de los procedimientos sin acuerdo entre las partes, que se situó en un 14,9 por 100. La proporción sigue estando por encima de las que se recogían antes de la reforma de 2012, aunque lejos de las que se dieron entre ese año y 2014.

CUADRO II-16. ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN 2016, SEGÚN CAUSA
(Acumulados anuales y porcentaje sobre el total de salidas del empleo estimadas)

Altas iniciales y reanudaciones PRD por causa, nivel contributivo y asistencial	2016	
	Número	% salidas
Cese por despido	469.002	9,14
Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo(1)	311.013	6,06
Despido objetivo por decisión del empresario aceptada por el trabajador:		
Artículo 52 c del ET	134.756	2,63
Artículo 52 a, b y d del ET	7.037	0,14
Despidos (todos) en conciliación administrativa o judicial	9.161	0,18
Despido disciplinario procedente en sentencia	643	0,01
Despido disciplinario improcedente en sentencia	4.235	0,08
Despido disciplinario nulo en sentencia	267	0,01
Despido objetivo procedente en sentencia:		
Artículo 52 c del ET	663	0,01
Artículo 52 a, b y d del ET	1.227	0,02
Medidas colectivas de regulación de empleo	656.135	
Extinción	26.117	0,51
Suspensión	540.084	
Reducción de jornada	89.934	
Finalización de contrato temporal	3.451.253	67,26
Inactividad productiva. Fijos discontinuos	331.437	
Cese por otras causas	1.077.040	20,99
Desistimiento empresario en periodo de prueba	108.045	2,11
Otras causas(2) (incluye causas específicas de reanudación)	968.995	
Total	**5.984.867**	
Salidas del empleo	5.131.457	100,00

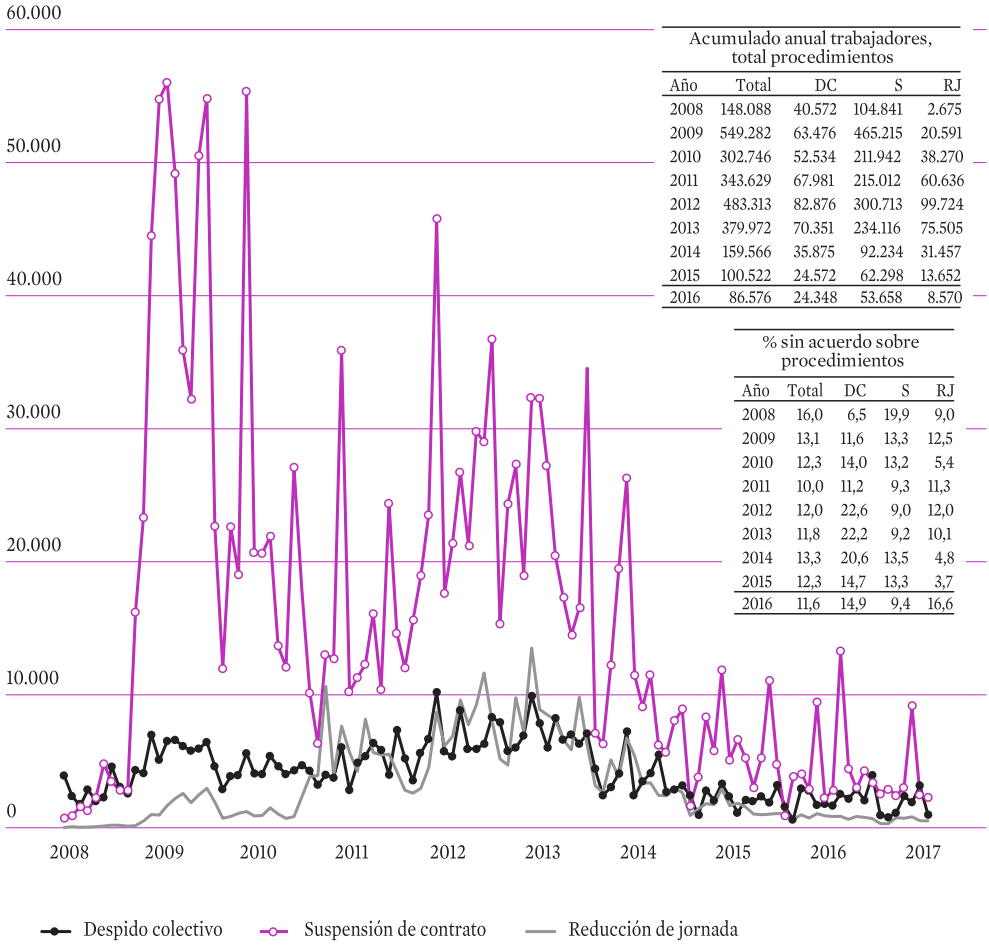
(1) Según el SEPE, la mayoría de casos serán despidos disciplinarios. Algunos de ellos se incorporarán también posteriormente a conciliación, a sentencia o se revocarán.
(2) Resolución voluntaria y otras causas específicas.
Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para la elaboración de esta Memoria.

Causas de los procedimientos de regulación de empleo: predominio de las económicas

Como ya se apuntó en la anterior edición de esta Memoria, es interesante observar, en los datos anuales sobre los procedimientos de regulación de empleo, cómo van evolucionando las causas en las que se basan, dado que en ellas se refleja un trasfondo económico, no siempre asociado solo a la crisis, y máxime una vez que esta parece haber concluido en lo que hace a su efecto sobre las salidas del empleo. No obstante, dado el cambio radical en la estadística a raíz de la nueva regulación normativa en 2012, es aconsejable mantener cierta cautela en ese

GRÁFICO II-12. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN TIPO DE MEDIDA, 2008-2016

(Totales mensuales* y acumulados anuales. Peso de los no pactados en el acumulado anual)



Acumulado anual trabajadores, total procedimientos

Año	Total	DC	S	RJ
2008	148.088	40.572	104.841	2.675
2009	549.282	63.476	465.215	20.591
2010	302.746	52.534	211.942	38.270
2011	343.629	67.981	215.012	60.636
2012	483.313	82.876	300.713	99.724
2013	379.972	70.351	234.116	75.505
2014	159.566	35.875	92.234	31.457
2015	100.522	24.572	62.298	13.652
2016	86.576	24.348	53.658	8.570

% sin acuerdo sobre procedimientos

Año	Total	DC	S	RJ
2008	16,0	6,5	19,9	9,0
2009	13,1	11,6	13,3	12,5
2010	12,3	14,0	13,2	5,4
2011	10,0	11,2	9,3	11,3
2012	12,0	22,6	9,0	12,0
2013	11,8	22,2	9,2	10,1
2014	13,3	20,6	13,5	4,8
2015	12,3	14,7	13,3	3,7
2016	11,6	14,9	9,4	16,6

* Los datos mensuales se recogen en el gráfico. Los acumulados anuales y el porcentaje de los no pactados se recogen en la tabla.
Fuente: MEYSS, *Principales series.*

examen, toda vez que los datos de los cuatro ejercicios disponibles muestran cierta variabilidad en la estructura cuantitativa de los afectados por causas (cuadro II-17), quizá también generada en ese trasfondo más centrado en la concreta situación de las empresas que en el momento económico general. Baste, pues, subrayar, el nuevo descenso de las causas económicas y el crecimiento de las organizativas y de producción, aunque las primeras siguen siendo mayoritarias, con un 43,9 por 100 sobre el total de los trabajadores afectados atendiendo al conjunto de los procedimientos colectivos de empleo, que se eleva hasta el 61 por 100 en el caso de las extinciones.

CUADRO II-17. TRABAJADORES AFECTADOS POR ERE, SEGÚN CAUSA Y TIPO DE ERE, 2013-2016

(Acumulados anuales y porcentajes de cada causa sobre el total en cada tipo de ERE)

Número de trabajadores afectados

	Total				Despidos colectivos				Suspensión de contrato				Reducción de jornada			
Causa alegada	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Total	**379.972**	**159.566**	**100.522**	**86.576**	**70.351**	**35.875**	**24.572**	**24.348**	**234.116**	**92.234**	**62.298**	**53.658**	**75.505**	**31.457**	**13.652**	**8.570**
Económicas	224.370	93.380	47.471	38.004	56.364	26.424	17.350	14.887	109.137	43.572	20.271	17.408	58.869	23.384	9.850	5.709
Pérdidas actuales	102.012	52.952	28.146	27.808	32.443	19.363	13.165	12.217	40.802	21.898	9.565	12.518	28.767	11.691	5.416	3.073
Disminución del nivel de ingresos o ventas	56.396	18.531	9.538	5.435	11.506	2.270	1.507	1.026	29.954	9.814	5.492	2.692	14.936	6.447	2.539	1.717
Previsión de pérdidas	3.988	754	613	250	1.130	65	58	33	2.500	472	377	162	358	217	178	55
Administración pública: insuficiencia presupuestaria	437	–	68	80	437	–	68	80	–	–	–	–	–	–	–	–
Otras	61.537	21.143	9.106	4.431	10.848	4.726	2.552	1.531	35.881	11.388	4.837	2.036	14.808	5.029	1.717	864
Técnicas	10.832	1.931	2.034	2.704	586	413	217	199	9.694	1.389	1.785	2.404	552	129	32	101
Organizativas	33.942	11.631	9.507	10.465	3.500	3.658	3.217	5.633	27.849	6.492	5.986	4.469	2.593	1.481	304	363
De producción	108.586	50.112	39.870	33.889	9.657	5.235	3.632	3.520	85.466	38.446	32.777	27.973	13.463	6.431	3.461	2.396
Fuerza mayor	2.242	2.512	1.640	1.514	244	145	156	109	1.970	2.335	1.479	1.404	28	32	5	1

Porcentajes sobre el total

	Total				Despidos colectivos				Suspensión de contrato				Reducción de jornada			
Causa alegada	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Económicas	59,0	58,5	47,2	43,9	80,1	73,7	70,6	61,1	46,6	47,2	58,5	32,4	78,0	74,3	72,2	66,6
Pérdidas actuales	26,8	33,2	28,0	32,1	46,1	54,0	53,6	50,2	17,4	23,7	33,2	23,3	38,1	37,2	39,7	35,9
Disminución del nivel de ingresos o ventas	14,8	11,6	9,5	6,3	16,4	6,3	6,1	4,2	12,8	10,6	11,6	5,0	19,8	20,5	18,6	20,0
Previsión de pérdidas	1,0	0,5	0,6	0,3	1,6	0,2	0,2	0,1	1,1	0,5	0,5	0,3	0,5	0,7	1,3	0,6
Administración pública: insuficiencia presupuestaria	0,1	–	0,1	0,1	0,6	–	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–
Otras	16,2	13,3	9,1	5,1	15,4	13,2	10,4	6,3	15,3	12,3	13,3	3,8	19,6	16,0	12,6	10,1
Técnicas	2,9	1,2	2,0	3,1	0,8	1,2	0,9	0,8	4,1	1,5	1,2	4,5	0,7	0,4	0,2	1,2
Organizativas	8,9	7,3	9,5	12,1	5,0	10,2	13,1	23,1	11,9	7,0	7,3	8,3	3,4	4,7	2,2	4,2
De producción	28,6	31,4	39,7	39,1	13,7	14,6	14,8	14,5	36,5	41,7	31,4	52,1	17,8	20,4	25,4	28,0
Fuerza mayor	0,6	1,6	1,6	1,7	0,3	0,4	0,6	0,4	0,8	2,5	1,6	2,6	0,0	0,1	0,0	0,0

Fuente: MEYSS, *Estadística de Regulación de Empleo,* varios años.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

El análisis de la política de empleo se aborda considerando la situación actual de crecimiento económico y creación de empleo, tanto en España como en la Unión Europea, en el que, sin embargo, siguen existiendo tasas de desempleo elevadas. De ahí que el reto para la política de empleo siga siendo atender al elevado volumen de población desempleada y enfocar la atención hacia los colectivos que más dificultades tienen en su acceso o retorno al mercado de trabajo.

Más en concreto, el análisis se centrará en el papel que deben desempeñar las políticas activas como instrumento para lograr la adecuación entre la oferta y demanda de trabajo y la activación de las personas desempleadas; en particular, algunos colectivos como los jóvenes, con experiencia laboral mínima o incluso nula porque todavía no han conseguido acceder al mercado laboral, y los mayores de 45 años y los desempleados de larga duración, que tienen menores posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo a corto plazo.

Y ello, desde un enfoque integrador en el que las políticas activas actúen en paralelo a otras actuaciones orientadas a asegurar la potencia de la cobertura e intensidad de la protección por desempleo. Por ello, este apartado se debe entender, como es habitual, de forma complementaria con otros apartados de la Memoria que se abordan en este mismo capítulo (Regulación del mercado de trabajo) y en el capítulo III (Políticas de protección y soporte de rentas).

1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea. Novedades y debates en las políticas activas en España

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2016 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016 (EPAC)[21], con el que se daba comienzo a un nuevo semestre europeo. Su presentación venía precedida por un contexto de recuperación económica y del empleo moderada desde 2013 y por unas expectativas en seguir en esa dirección en 2016, dado que para la Unión Europea en su conjunto se preveía un crecimiento económico de un 2,0 por 100 del PIB y del empleo de 0,9 puntos porcentuales, según las previsiones económicas de otoño de 2015[22].

La política de empleo en el ámbito europeo

El EPAC 2016 valoraba positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando en los últimos tres años que, aunque eran aún modestos, mostraban la recuperación en todos los Estados miembros, a pesar de las dificultades que atravesaba la economía mundial. Se ponía el acento, eso sí, en la necesidad de seguir afianzando la senda de recuperación, tratando al mismo tiempo de lograr una mayor

21. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual para 2016,* COM (2015) 690 final.
22. Comisión Europea, *European economic forecast. Autumn 2015.*

convergencia entre los Estados miembros, dadas las divergencias existentes aún entre algunos de ellos.

Para ello, las orientaciones del EPAC 2016 volvían a incidir, como ya se hizo el año anterior, en tres pilares: impulso de la inversión, compromiso renovado de emprender reformas estructurales y perseverancia en la responsabilidad presupuestaria. Como novedad incorporaba el enfoque propugnado por la Comisión a mediados de 2015 de dar un mayor impulso a la política social y del empleo para el crecimiento sostenido en el largo plazo, como se puso de manifiesto con la publicación del «Informe de los cinco presidentes»[23], y que dio lugar a las nuevas orientaciones de empleo que sirvieron de base, a su vez, para la elaboración del Informe conjunto de empleo que acompañaba al EPAC 2016 (recuadro II-2). El EPAC 2017 apenas ha aportado novedades al respecto, habiendo mantenido la misma línea de propuestas en materia de empleo[24].

RECUADRO II-2. NUEVAS ORIENTACIONES DE EMPLEO

- «Flexiseguridad»: fomentar reformas laborales dirigidas a combinar flexibilidad laboral con sistemas de protección social de calidad.
- «Reformas de las políticas fiscales y de gasto»: dirigidas a fomentar la creación de empleo y a aumentar la renta disponible de los hogares.
- «Fomentar la movilidad laboral»: a fin de favorecer el ajuste entre oferta y demanda de empleo. Para ello, sugiere fomentar el reconocimiento de cualificaciones entre los distintos Estados miembros, así como la portabilidad de los derechos sociales.
- «Potenciar las competencias y el capital humano», así como su ajuste a las necesidades económicas y de mercado.

Fuente: Comisión Europea, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience.* European Political Strategy Centre. Issue 5/2015.

En relación específica a la zona euro, la Comisión publicaba, por primera vez junto al EPAC 2016, su propuesta de recomendaciones, a fin de tener un diagnóstico más temprano de los desafíos del conjunto de la zona[25]. Respecto al empleo, se proponía poner en marcha: 1) la políticas laborales que disminuyan la segmentación laboral;

23. Para más detalle véase Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea*.
24. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual para 2017,* COM (2016) 725 final.
25. Dada la mayor interdependencia de los países de la zona euro y el mayor potencial de efectos indirectos entre los países que comparten la moneda única, la Comisión decidió establecer una mayor coordinación de las políticas de los Estados miembros que componen la zona euro en el semestre europeo. Para ello, el conjunto de recomendaciones específicas para la zona euro, anteriormente presentado al tiempo que las recomendaciones específicas para los países, se adelantó a la presentación del EPAC 2016.

2) estrategias de aprendizaje continuo, 3) políticas efectivas que favorezcan la reincorporación laboral de los desempleados, 4) sistemas de protección social que protejan a los más desfavorecidos y contribuyan a su integración, y 5) mercados de productos y servicios competitivos que reduzcan la fiscalidad al trabajo y fomenten la creación de empleo.

El EPAC 2016 también ponía en marcha las herramientas que se habían creado en el marco del semestre europeo con el propósito de lograr una mayor armonización de las políticas económicas y de empleo. Así, el Informe Conjunto de Empleo incluía un cuadro de indicadores, junto con la creación de otros nuevos, como el Indicador de Resultados en materia de Empleo (IRE) o el Indicador de Rendimiento de la Protección Social (IRPS), con los que se pretende facilitar la identificación de las tendencias de divergencia social y de empleo. Asimismo, y para la zona euro, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) de 2016, relativo a los desequilibrios macroeconómicos, que acompañaba a la EPAC, incorpora por primera vez al cuadro de indicadores principales tres nuevos referidos al empleo, hasta ahora recogidos entre los indicadores auxiliares, a saber: la tasa de actividad, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración[26].

La política de empleo para 2016 no presentaba, pues, importantes novedades en materia de orientaciones, si bien incorporaba el enfoque y herramientas dirigidas a dotar de mayor importancia al ámbito social y del empleo en el semestre europeo, las cuales pusieron de manifiesto que ni los efectos de la crisis habían sido homogéneos, ni tampoco lo estaba siendo la recuperación. Y es que, como señalaba el Informe conjunto de empleo, aunque aproximadamente la mitad de los Estados miembros presentaban debilidades en al menos dos indicadores, lo que ya era motivo de preocupación, había un grupo de ellos que se enfrentaban a retos sociales y de empleo especialmente sustanciales, entre los que se encontraba España, junto a Grecia, Croacia, Chipre, Portugal e Italia.

El IMA, por su parte, señalaba que la evolución adversa de la situación social y del empleo de forma prolongada supone un riesgo para el crecimiento del PIB potencial, pudiendo agravar los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro. En este sentido, y en relación a España señalaba que, si bien se había avanzado de forma rápida en la reducción del desempleo, este seguía aún muy elevado, especialmente entre los jóvenes y los desempleados de larga duración. Además, la mejoría en el mercado de trabajo no se había plasmado en una reducción de los indicadores de pobreza, que se situaban entre los más altos de la Unión Europea. Este desajuste del mercado laboral, junto a otros desequilibrios excesivos (relacionados con la sostenibilidad externa, así como con

26. Comisión Europea, *Informe de Mecanismo de Alerta 2016*. Este informe tiene como objetivo efectuar un análisis sistemático de las implicaciones de los desequilibrios macroeconómicos de los países que conforman la zona euro, a fin de emprender respuestas políticas coordinadas. Para más detalle sobre el Informe de Mecanismo de Alerta, véase capítulo I de la presente edición de la Memoria.

la deuda privada y pública), hacían que, según la Comisión, España requiriera de la aplicación de medidas más decididas y de un seguimiento específico de las correcciones de sus desequilibrios.

Con carácter general, la Comisión señalaba que los Estados miembros deberían seguir trabajando en la creación de empleo y en la reducción del desempleo, en especial el desempleo de larga duración. Asimismo, en aumentar el empleo de las mujeres, que seguía siendo menor que el de los hombres, en reducir la segmentación del mercado de trabajo, garantizar la vinculación de los salarios a la productividad, la puesta en marcha de políticas activas (sobre todo para favorecer la empleabilidad a la población más vulnerable) y combatir el trabajo no declarado. También señalaba la necesidad de mejorar la cualificación de la mano de obra y su ajuste a las demandas del mercado de trabajo, así como la transición de la formación al empleo.

En este sentido, y dado que el nivel de desempleo de la población joven, si bien ha descendido, seguía siendo elevado, la Comisión señalaba la necesidad de proseguir con la aplicación de la garantía juvenil (de la que se habían beneficiado 1,4 millones de jóvenes desde 2014), especialmente en aquellos países en los que su grado de desarrollo e implantación había sido limitado, entre los que se encontraba España[27].

A este respecto, conviene señalar que el Tribunal de Cuentas Europeo realizó un informe sobre la implantación de la garantía juvenil en el que ponía de manifiesto que los resultados no estaban a la altura de las expectativas y están lejos aún de proporcionar una oferta de calidad a los jóvenes, especialmente a los NEET (aquellos que no tienen empleo, no estudian y no participan en programas de formación). Asimismo, el tribunal formuló una serie de recomendaciones destinadas a los Estados miembros y a la Comisión Europea para mejorar las iniciativas actuales y futuras en el ámbito del empleo (recuadro II-3).

RECUADRO II-3. RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA GARANTÍA JUVENIL

Recomendaciones a la Comisión

- Establecer objetivos y metas realistas y alcanzables.
- Realizar evaluaciones y análisis de mercado antes de implantar los programas.
- Desarrollar y proponer normas relativas a los criterios de calidad para las ofertas que vayan a realizarse en el marco de la garantía juvenil.
- Definir y difundir las buenas prácticas en materia de supervisión y notificación de los sistemas vigentes en los Estados miembros.

27. Comisión Europea, *The Youth Guarantee and the Youth Employment Initiative three years on,* COM (2016) 646 final.

RECUADRO II-3. RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA GARANTÍA JUVENIL *(continuación)*

- Establecer la condición de que los Estados miembros lleven a cabo una evaluación global de las características de la población de NEET, con el fin de garantizar que las medidas incluidas en los programas operativos atienden convenientemente las necesidades de estos jóvenes.
- Revisar la recopilación de datos a fin de minimizar el riesgo de sobrevalorar los resultados.

Recomendaciones a los Estados miembros

- Instaurar estrategias de divulgación.
- Facilitar un informe completo de los costes derivados de la aplicación de la garantía juvenil y dar prioridad a las medidas relacionadas que deben aplicarse en función de la financiación disponible.
- Establecer criterios de calidad de las ofertas, siempre teniendo en cuenta su ajuste al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral.
- Mejorar sus sistemas de supervisión y notificación, en particular el seguimiento de los participantes que abandonan la garantía juvenil.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial núm. 5/2017: *¿Han sido determinantes las políticas de la Unión Europea en cuanto al desempleo juvenil?*

Cabe señalar, pues, la necesidad de que la Comisión trate de mejorar la eficacia de la garantía juvenil, en especial su implantación por parte de los Estados miembros. Para ello, sería conveniente que estableciera criterios que permitan un mejor ajuste a la población a la que va dirigida. Además, debería realizar evaluaciones más exhaustivas sobre su aplicación, tratando de conocer sus efectos en términos de formación y colocación de los jóvenes acogidos a la misma, especialmente de los NEET que no buscan empleo —desanimados—, que son los que presentan mayor riesgo de exclusión permanente del mercado de trabajo.

Valoración del Programa Nacional de Reformas 2016 de España

España presentó su Plan Nacional de Reformas para el año 2016 (PNR), tras haber recibido el *Informe sobre España 2016* en el que la Comisión, basándose en el Informe Conjunto de Empleo del EPAC 2016 y el IMA, apuntaba los avances y los retos pendientes en materia de empleo anteriormente señalados[28]. La elaboración del PNR, sin embargo, y como ya sucediera el año anterior, no contó con la participación de los interlocutores sociales más

28. Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2016. Comisión Europea, *Informe sobre España 2016,* SWD (2016) 78 final, 26 de febrero de 2016.

representativos, tal como viene solicitando la Comisión Europea en el marco del semestre europeo con el fin de mejorar la gobernanza económica.

El PNR venía marcado por un contexto nacional de mejora de la coyuntura económica y del empleo que, según el Gobierno, obedecía en buena medida a la puesta en marcha de reformas estructurales. Concretamente, en el ámbito del empleo, la mejora se atribuía a la puesta en marcha de la última reforma laboral y a las reformas posteriores. Con todo, el PNR señalaba la necesidad de consolidar esta tendencia, así como de continuar avanzando en un empleo más inclusivo y cada vez de mayor calidad. Para ello se proponía: impulsar reformas en las cotizaciones sociales dirigidas a fomentar el empleo indefinido, reforzar las políticas activas de empleo, en particular, el funcionamiento del SEPE, e impulsar fórmulas más eficaces en el área de la formación.

La Comisión, por su parte, valoraba positivamente los avances realizados en España en el ámbito del empleo. Las reformas del mercado de trabajo, según la Comisión, habían favorecido la respuesta del empleo al crecimiento económico, sobre la base de una política de mayor flexibilidad laboral y moderación salarial.

Sin embargo, según la Comisión, el empleo temporal en España seguía siendo uno de los más elevados de la Unión Europea, mientras que los incentivos a la contratación permanente eran aún limitados. Asimismo, el desempleo seguía siendo muy alto, especialmente entre los jóvenes, y el tiempo de permanencia en él seguía aumentando. Respecto a las políticas activas, se valoraba cierta mejora a partir de las reformas llevadas a cabo, si bien aún se consideraba lenta e insuficiente, en especial en lo que respecta al funcionamiento de los servicios de empleo y a su capacidad para prestar una orientación de calidad a los desempleados. Asimismo, se señalaba un aumento de la inadecuación de las cualificaciones a las demandas en el mercado laboral.

A partir de estas consideraciones, la Comisión hizo una serie de recomendaciones específicas al PNR de España, posteriormente aprobadas por el Consejo (recuadro II-4).

Nuevas orientaciones en materia de empleo: el Pilar Europeo de Derechos Sociales

En paralelo al ámbito específico del semestre europeo, la Comisión puso en marcha el proceso de consulta del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, iniciado en marzo de 2016. Con él, según la Comisión, se pretende dar respuesta a las consecuencias sociales de la crisis que, aunque están remitiendo en términos generales, siguen siendo preocupantes ante la existencia de altos niveles de desempleo de larga duración, de jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como NEET), así como de personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión.

Asimismo, y en consonancia con muchos de los debates de ámbito internacional, la Comisión pretende que el Pilar Europeo siente las bases para hacer frente a los

RECUADRO II-4. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO AL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO

- Adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral, centrándose en el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación.
- Mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales.
- Corregir las deficiencias y las disparidades de los regímenes de renta mínima y mejorar los sistemas de apoyo a las familias, incluyendo el acceso a guarderías y cuidados de larga duración de calidad.
- Adoptar medidas adicionales que mejoren la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado laboral, entre otras cosas, estableciendo incentivos a la cooperación entre las universidades, las empresas y el sector de la investigación.
- Aumentar la financiación por resultados de los organismos públicos de investigación y las universidades, y adoptar medidas para estimular la investigación y la innovación por el sector privado.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España (2016/C 299/02).

riesgos que se presentan en el medio y largo plazo, como los que afectan a las condiciones de trabajo ante el cambio tecnológico y la digitalización de la economía (que algunos han venido a llamar como la Cuarta Revolución Industrial), o las tendencias demográficas, que presionan la sostenibilidad de los Estados de bienestar.

Para ello, el Pilar Europeo se centra en tres ámbitos de actuación, todos ellos relacionados, directa e indirectamente, con el empleo: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; 2) condiciones laborales justas, con un equilibrio adecuado entre seguridad y flexibilidad, y 3) protección social adecuada y sostenible. Sobre estos ámbitos se establecen veinte principios complementarios a los ya existentes en el ámbito social de la Unión Europea.

El Pilar, según la Comisión Europea, está llamado a convertirse en el marco de referencia en el ámbito social y del empleo en los Estados miembros participantes, para que sirva de base para fomentar el proceso de reformas nacionales y, más concretamente, orientar la convergencia «renovada» (según el adjetivo utilizado por la Comisión Europea[29]) dentro de la zona euro[30].

29. Comisión Europea, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights,* COM (2016) 127 final.
30. El Parlamento Europeo, por su parte, ha hecho hincapié en la «necesidad de avanzar hacia una convergencia social ascendente renovada». Para más detalle, véase Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un *Pilar Europeo de Derechos Sociales.*

No obstante, como señala el Informe CES 2/2017, *Anual sobre Gobernanza económica de la Unión Europea,* el Pilar Europeo está aún en proceso de desarrollo y habrá que esperar a su aprobación definitiva, prevista para comienzos de 2017, para poder evaluar su relevancia y alcance. Con todo, cabe señalar que, aunque la propuesta de avanzar en los derechos sociales y del empleo es sin duda positiva, y es necesario que vaya acompañada de un fortalecimiento de la base económica que la sustenta, son muchas las cuestiones y dudas que plantea[31]:

- Sobre su aplicación, en tanto que se desconoce si estará compuesto por un cuerpo normativo con carácter vinculante o, por el contrario, por un conjunto de recomendaciones y propuestas. En ambos casos, se debería ajustar al principio de subsidiariedad, previendo una mayor coordinación de las políticas nacionales, particularmente en el ámbito de los derechos sociales, para progresar en el objetivo de convergencia que con él se persigue.
- Sobre su evaluación, en cuanto a que carece de objetivos claros. A este respecto, el CES entiende que sería conveniente que se establecieran objetivos, intermedios y finales, para aquellos aspectos del ámbito social y del empleo que se quieran lograr, y que, además, se recogieran indicadores de referencia para poder evaluar los progresos y avances en el logro de los mismos.
- Con carácter más de fondo, sobre el papel del ámbito social en el conjunto de la estrategia de crecimiento económico sostenible. A este respecto, y dado que existe un amplio acervo comunitario sobre la política social europea, sería conveniente tratar de garantizar su efectiva aplicación, al tiempo que desarrollar una estrategia más integrada de lucha contra la pobreza y la exclusión social para lograr una senda de crecimiento económico sostenible e inclusiva.

En definitiva, si bien la intención de este Pilar es positiva, habrá que esperar a su aprobación definitiva una vez recopiladas las opiniones y propuestas de la consulta, entre las que se encuentran las de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo y nacional, y tras la resolución del Parlamento Europeo al respecto. Asimismo, habrá que estar atentos a los resultados de la Cumbre Social para Empleos Justos y el Crecimiento, que ha anunciado en enero el presidente de la Comisión en el marco del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, y que tendrá lugar en noviembre de 2017.

En el caso de España, y en contraste con los años anteriores, en 2016 no se aprobaron nuevas actuaciones en el ámbito de la política de empleo. Ello debido

31. Para más detalle sobre las cuestiones, dudas y propuestas planteadas, véase, entre otros, CESE, *Dictamen sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales,* SOC/542; Parlamento Europeo, *Resolución del 19 de enero de 2017 sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales;* Comité de Empleo y Comité de Protección Social, *Dictamen conjunto sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales: situación actual y opiniones sobre el futuro,* 26 de septiembre de 2016.

Política de empleo en España

principalmente a la situación política, por la que el Gobierno se mantuvo en funciones hasta finales de octubre. No obstante, sí se adoptaron medidas normativas, algunas de relevancia, que estaban sujetas a un compromiso temporal, como la aprobación del Plan Anual de Empleo o las prórrogas de medidas ya adoptadas como el programa Prepara o el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo[32]. En diciembre, ya con nuevo Gobierno, se aprobó el Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración y se dio un nuevo impulso a la Garantía Juvenil, que hasta el momento había dado escasos resultados, como se reflejó en su primera evaluación, donde se señalaba una necesidad clara de mejora en algunos aspectos del sistema para que pudiera desarrollar todo su potencial.

A este respecto, precisamente, el debate actual en torno a las políticas activas de empleo se centra en la necesidad de evaluación de las distintas iniciativas puestas en marcha en favor de algunos colectivos específicos, con el objetivo de analizar su efectividad e introducir mejoras en su caso.

El Consejo de Ministros aprobó el 5 de agosto de 2016 el Plan Anual de Política de Empleo para 2016 (PAPE)[33], como instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, por el que se concretaban los objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo para 2016, a alcanzar en todo el territorio y en cada una de las distintas comunidades autónomas, así como los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento alcanzado. Asimismo, el plan contiene los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que van a desarrollar las comunidades autónomas y el SEPE.

Plan Anual de Política de Empleo 2016

El PAPE 2016 define un total de 530 actuaciones, casi 100 más que el año anterior, de las que 52 son comunes a todo el territorio, 21 en forma de servicios y 31 en programas, siendo el resto servicios o programas propios, 78 y 400 respectivamente, prestados en su ámbito propio de actuación por alguno de los integrantes del Sistema Nacional de Empleo de forma exclusiva, generalmente las comunidades autónomas. Para evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación con los objetivos definidos se fijaron un total de 27 indicadores (22 estructurales y 5 estratégicos). En cualquier caso, dichos indicadores están más orientados a valorar la gestión por parte de los órganos competentes y solo parcialmente tratan de evaluar el impacto de

32. Asimismo, durante 2016, el SEPE prorrogó por dos años el Acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.
33. Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, según lo establecido en el artículo 11.2 del Texto Refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

las medidas sobre el mercado de trabajo[34]. La disponibilidad de este otro tipo de indicadores facilitaría la tarea de evaluación de las medidas desarrolladas y, entre otros elementos, la satisfacción de los usuarios, el cumplimiento o no del itinerario previsto o el tipo de inserción.

La dotación financiera del PAPE 2016 ascendía a 5.265,8 millones de euros, un 10 por 100 más que el PAPE 2015, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo (1.904,6 millones de euros), la aportación del Estado (2.878,2 millones de euros) y las aportaciones procedentes de la Unión Europea —Fondo Social Europeo e Iniciativa de Empleo Joven— (483 millones de euros).

Del total de recursos, 1.800,8 millones de euros (un 16,7 por 100 más que el año anterior) se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa, en base a los nuevos criterios de reparto condicionados al grado de cumplimiento alcanzado en relación a los objetivos (cuadro II-18)[35]. La orientación de las políticas a los objetivos y resultados alcanzados caracteriza el nuevo enfoque de las políticas activas de empleo, en el que la distribución de los fondos para el ejercicio siguiente queda condicionada por la evaluación y el logro de resultados sobre lo previsto. Tras un proceso gradual desde su puesta en marcha en 2013, en 2016 se ha alcanzado ya el tope previsto para la distribución de fondos en función de resultados, con un 70 por 100 de la financiación (1.170,3 millones de euros) en función del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el PAPE 2015, y el 30 por 100 restante (que constituye el bloque de continuidad) sujeto a la distribución según los criterios tradicionales de reparto de fondos.

Como novedad en 2016, se incluyó la dotación de 129 millones de euros para la ejecución por parte de las comunidades autónomas del Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración. Además, se incrementó la dotación destinada a financiar programas y servicios del eje 3, «oportunidades de empleo», con la finalidad de reforzar la adquisición de experiencia laboral en las personas desempleadas, de forma que pueda servir para mejorar su situación laboral, en especial para las personas con discapacidad.

Finalmente, se mantiene la dotación de 100 millones de euros destinada a financiar el programa de modernización de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, si bien 40 millones se han asignado de forma específica a la mejora de las

34. La definición de los indicadores ha seguido los criterios metodológicos de transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y trabajo participativo *online* entre el SPEE y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas. La mayoría de los indicadores están constituidos por varios componentes, de forma que cada uno pueda valorar un aspecto significativo del mismo objetivo (normalmente eficacia-resultado, cobertura-alcance e intensidad-esfuerzo).
35. Orden ESS/1857/2016, de 5 de diciembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2016, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellas destinadas a la ejecución del Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración.

CUADRO II-18. DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LOS FONDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2016

Distribución presupuesto políticas activas de empleo por CCAA	Políticas activas de empleo (fondos de gestión transferida)	Programa parados larga duración (PLD)	Total*
Andalucía	337,8	31,9	369,6
Aragón	47,0	2,7	49,7
Asturias	48,3	3,7	52,0
Baleares	34,7	1,5	36,2
Canarias	102,2	9,0	111,2
Cantabria	22,7	1,5	24,2
Castilla-La Mancha	75,6	7,1	82,7
Castilla y León	98,3	6,6	104,8
Cataluña	260,0	14,7	274,7
Comunidad Valenciana	163,5	16,7	180,2
Extremadura	67,7	4,0	71,7
Galicia	129,3	8,0	137,3
Madrid	210,2	14,9	225,1
Murcia	46,5	4,9	51,4
Navarra	18,4	1,2	19,6
La Rioja	9,6	0,6	10,2
Total	**1.671,8**	**129,0**	**1.800,8**

(*) Al total hay que añadirle 4 millones de euros a distribuir entre las comunidades autónomas para ayudas previas a la jubilación ordinaria en el sistema de Seguridad Social de trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

oficinas de empleo donde presten sus servicios el personal del SEPE y el respectivo servicio público de empleo autonómico.

En cualquier caso, como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria anual, el PAPE no deja de ser un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los servicios públicos de empleo (SPE), estatal y autonómicos, prevén realizar en el año y no tanto un plan estratégico de actuación en el que se recoja toda la información referida a las medidas planteadas, como puede ser el perfil de beneficiarios o los órganos competentes para desarrollarla. Además, si bien se incluye un diagnóstico del mercado laboral, se echa en falta una evaluación, al menos aproximada, de las actuaciones desarrolladas, con el objetivo de contrastar la necesidad de articular nuevas actuaciones o incluir cambios en las ya existentes.

Medidas para reducir el paro juvenil

A finales de año se aprobó el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, convalidado por el Congreso de los Diputados el 31 de enero de 2017, de medidas urgentes para impulsar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ). Dichas medidas habían sido acordadas previamente en la Conferencia Sectorial

de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 19 de diciembre, y debatidas y acordadas también, en el marco del diálogo social, con los interlocutores sociales.

Entre otros motivos, dichas medidas buscaban fortalecer el SNGJ, simplificando los requisitos establecidos para poder ser beneficiario y mejorando la gestión del mismo. Con ello se pretendía también orientar mejor el volumen de recursos disponibles dirigido a abordar medidas en el ámbito del empleo juvenil, incluidos los nuevos recursos que la Unión Europea asignase adicionalmente a este fin.

En este sentido, la revisión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020[36], realizada por la Comisión Europea en junio de 2016, supuso un incremento de recursos financieros para España en el marco de la política de cohesión que, prioritariamente, debían ser utilizados en el ámbito del empleo juvenil.

Si bien los datos referidos al desempleo juvenil en España han mejorado en los últimos años, como se detalla previamente, la tasa de paro sigue siendo de las más elevadas de la Unión Europea. El reto de reducir el desempleo juvenil, por tanto, sigue estando presente y exige adoptar nuevas medidas y modificaciones en las ya existentes, para que puedan proyectar toda su efectividad. De hecho, del millón de beneficiarios potenciales hasta 2016, tan solo se habían inscrito en el SNGJ algo más de 400.000 personas.

A este respecto, como se ha señalado anteriormente, la Comisión Europea realizó un balance tres años después de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil en el que analizaba los problemas detectados para la puesta en marcha y desarrollo del Programa y, si bien concluyó que los resultados en términos de reducción del desempleo juvenil y creación de empleo en este colectivo había mejorado en el conjunto de la Unión Europea y en los Estados miembros, era necesario continuar e intensificar los esfuerzos en las medidas orientadas a este colectivo[37]. En concreto, en relación a España, y con datos a 2015, señalaba que la Garantía Juvenil no había conseguido alcanzar los resultados previstos y desplegar todo su potencial[38]. La Comisión Europea recogía entre los principales factores de la escasa eficacia, el desconocimiento del Programa por parte de los potenciales beneficiarios, debido a una insuficiente difusión del mismo o a la dificultad para cumplir los requisitos (especialmente los periodos sin formación o empleo para poder participar en el programa) y la complejidad del registro. Todo ello justificaba, según la Comisión, la necesidad de adoptar cambios en el SNGJ.

La norma aprobada incluye modificaciones a la Ley 18/2014, que sentó las bases del sistema, con el objetivo de favorecer el acceso y la inscripción de los jóvenes y mejorar la gestión del fichero registral, simplificando los requisitos para poder ser

36. Comisión Europea, *Revisión del Marco Financiero Plurianual 2014-2020*, COM (2016) 311 final, de 30 de junio de 2016.
37. Para un mayor detalle, véase, además, apartado 1.3.1 en este mismo capítulo.
38 Comisión Europea, *Youth Guarantee country by country. Spain*, marzo de 2016.

beneficiario, aumentando los puntos de inscripción y permitiendo que esta fuera automática (recuadro II-5). Uno de los principales cambios se refiere a que para ingresar en el SNGJ será suficiente no haber recibido formación ni haber estado trabajando el día anterior a la solicitud de inscripción, en vez de los tres meses sin formación o los treinta días sin empleo exigidos anteriormente. Asimismo, establece la conversión de las reducciones existentes vinculadas al SNGJ en bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, con cargo al presupuesto del SEPE, como medida de fomento a la contratación y de sostenibilidad del sistema de protección social[39]. Asimismo, la norma prevé la participación de los interlocutores sociales en el procedimiento de inscripción de los jóvenes y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que se reuniría trimestralmente, lo que permitiría una participación activa de estos en todos los niveles del sistema. A la fecha de cierre de esta Memoria no se ha convocado ninguna reunión ni se ha realizado contacto alguno con los interlocutores sociales, en el marco de dicha Comisión Delegada, para ver cómo se materializa dicha participación y conocer las acciones desarrolladas con los inscritos en la Garantía Juvenil.

RECUADRO II-5. MEDIDAS URGENTES PARA EL IMPULSO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

- Simplificación de los requisitos establecidos para poder ser beneficiario del SNGJ.
- Las entidades participantes en el SNGJ podrán establecer procedimientos específicos para la inscripción de los jóvenes en el fichero único del sistema.
- Los jovenes inscritos como demandantes de empleo que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios del sistema, podrán ser inscritos en el fichero, incluso con efecto retroactivo, en el caso de que hubieran participado o estén participando en actuaciones previstas por el sistema.
- Se prevé la participación de los interlocutores sociales en el procedimiento de inscripción y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ, a la que también se incorporan otros ministerios en busca de un trabajo conjunto.
- Conversión de reducciones a la cotización a la Seguridad Social en bonificaciones, con cargo al presupuesto del SEPE, cuando se trate de medidas en beneficio de jóvenes inscritos en el SNGJ.

Fuente: Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para impulsar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

39. Atendiendo a las Recomendaciones del Pacto de Toledo. Véase para un mayor detalle capítulo III, epígrafe 5.2.

La dotación existente para la Garantía Juvenil es de 2.360 millones de euros (1.887 procedentes del FSE[40] y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, y una dotación específica de 473 millones de euros por parte de la Administración central), a la que se suma la dotación adicional resultado de la revisión del Marco financiero plurianual (en torno a 900 millones). Hasta febrero de 2017, e incluyendo las modificaciones aprobadas en diciembre, los datos relativos al fichero arrojan un total de 480.810 solicitudes, de las que se ha resuelto el 97 por 100, obteniendo una respuesta favorable el 95,6 por 100. En cualquier caso, cabe recordar que, más allá de los datos de realización referidos al fichero, no se cuenta con una evaluación detallada del programa que recogiese también las acciones realizadas con los jóvenes y el efecto de las mismas en términos de su incorporación al mercado laboral. Más aún, dichas evaluaciones debieran servir de base para el análisis del programa y adoptar las medidas necesarias para aumentar su efectividad en el marco de la Comisión Delegada de Garantía Juvenil.

En enero de 2017 se anunció la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020, inicialmente aprobada para el periodo 2013-2016, y que recoge un total de cien medidas que tratan de dar respuesta a la situación laboral de los jóvenes y tienen como objetivo mejorar su empleabilidad y favorecer su inserción laboral, por cuenta ajena o a través del emprendimiento.

Al margen de un balance detallado de los resultados de estas medidas en un apartado posterior, las elevadas cifras de paro juvenil hacen necesario continuar desarrollando y profundizando en todo el conjunto de actuaciones dirigidas a este colectivo.

Medidas para frenar el paro de larga duración

En 2016 se prorrogó por un año el Programa de Activación para el Empleo puesto en marcha en 2015[41] y dirigido específicamente a las personas desempleadas de larga duración que tienen mayores dificultades de colocación. El objetivo era mejorar su empleabilidad, favoreciendo la vuelta al empleo de los desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que hubieran agotado su protección por desempleo, al tiempo que dotar de una ayuda económica de acompañamiento, vinculada a la participación en las políticas de activación. Como ya se puso de manifiesto en la anterior edición de esta, Memoria, medidas como esta, en la que las políticas activas de empleo se complementan con el nivel asistencial, son aún más necesarias en un contexto como el actual de crecimiento económico pero todavía con un elevado volumen de personas en desempleo, muchas de ellas en situación de paro de larga duración.

40. La programación del FSE en España se articula a través de tres Programas Operativos: Empleo joven; Empleo, Formación y Educación, e Inclusión social y economía social, aunque solo el primero es un instrumento dirigido específicamente a la financiación del SNGJ.
41. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafe 1.2.2.

El programa, de carácter extraordinario y temporal, estuvo inicialmente vigente desde el 15 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de 2016, siendo prorrogado por un año más a su vencimiento a través del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo. En dicha prórroga se mantenían los requisitos establecidos inicialmente, salvo el criterio de antigüedad como demandante de empleo, estableciendo la necesidad de estar inscrito como demandante de empleo a fecha 1 de abril de 2016.

En relación a la evaluación del programa, el Real Decreto-ley 16/2014, incluía la referencia explícita a que tres meses antes de finalizar el mismo se realizaría una evaluación de progreso con la participación de los interlocutores sociales, que permitiría contrastar la efectividad del mismo y orientar las actuaciones futuras. Con este objetivo, a lo largo de 2016 se mantuvieron diversas reuniones con los interlocutores sociales y las comunidades autónomas en las que se realizó una primera valoración del programa, que en realidad fue más un seguimiento del mismo, no agotando, por tanto, el proceso de evaluación.

En cualquier caso, y con independencia de que se aborde con mayor detalle en apartados posteriores de gasto y balance de las políticas activas de empleo, los resultados disponibles al cierre de 2016 respecto al programa permiten afirmar que este no ha cumplido los objetivos previstos. Durante los dos primeros meses de su puesta en marcha el programa tuvo bastante aceptación entre los potenciales beneficiarios, con la presentación de un elevado volumen de solicitudes, que se redujo en los meses siguientes tras el rechazo de muchas de ellas[42]. La complejidad y la interpretación inicialmente restrictiva por parte de los SPE de algunos de los requisitos establecidos para acceder al programa dificultaron el acceso, lo que llevó a adoptar medidas para cambiar dicha interpretación que, sin embargo, parecen no haber tenido el efecto buscado de incrementar el número de beneficiarios.

De hecho, la dotación financiera asignada en 2016 a este programa para la ayuda económica de acompañamiento fue de 350 millones de euros, de los que a final de año tan solo se habían utilizado un 42,98 por 100 de los recursos, habiendo beneficiado de media a 23.477 desempleados mensualmente.

En cualquier caso, la necesidad de adoptar medidas específicas orientadas a los desempleados y, especialmente, a los de larga duración, hacía necesario mantener el programa y prorrogarlo, además de realizar un mayor esfuerzo en su difusión entre los potenciales beneficiarios (inicialmente se estimaron más de 400.000), y en el tratamiento de las solicitudes presentadas y la transparencia y claridad en la interpretación de los requisitos para su acceso por parte de los servicios públicos de empleo.

42. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafe 1.2.4.

Precisamente, en abril de 2017, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo, que prorrogaba el programa durante un año más, hasta el 15 de abril de 2018, y que introducía mejoras para facilitar el acceso al mismo, dados los escasos resultados mostrados hasta entonces. Principalmente, se modificaban los requisitos de acceso para facilitar el recurso al programa y la aprobación de la participación de los potenciales beneficiarios. Las nuevas modificaciones introducidas junto a la prórroga preveían un efecto adicional sobre 210.000 personas, a las que se destinarán 537 millones de euros en concepto de ayuda de acompañamiento.

RECUADRO II-6. MODIFICACIONES EN EL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO

- Se permite el acceso a todos aquellos que hayan agotado una prestación contributiva o un subsidio por desempleo, y no solo renta activa de inserción (RAI), Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo (Prepara) o Programa Temporal de Protección o Inserción (PRODI).
- Se permite que puedan incorporarse al programa las personas que, aunque no estuvieran inscritas como demandantes de desempleo a la entrada en vigor de esta segunda prórroga, sí lo estuvieran a fecha de 1 de diciembre de 2014 o 1 de abril de 2016 y cumplan el resto de los requisitos.
- Se reducen los plazos de espera para solicitarlo, de seis meses a un mes.
- Se reduce el plazo de inscripción como demandante de empleo, de 360 a 270 días, dentro de los dieciocho meses anteriores a la solicitud de incorporación.
- Se facilita la acreditación de búsqueda activa a través de agencias de colocación.

Fuente: Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo.

Finalmente, cabe señalar que el Real Decreto-ley 1/2016 también recogía, en su disposición final segunda, la prórroga del programa Prepara y establecía la prórroga automática del mismo por periodos de seis meses desde agosto de 2016, siempre que la tasa de desempleo fuese superior al 18 por 100. Hasta entonces, dicho límite para la prórroga automática estaba fijado en el 20 por 100. En febrero de 2017 el programa Prepara se prorrogó nuevamente durante seis meses más, tras constatar que la tasa de paro del último trimestre de 2016 fue del 18,63 por 100.

Aprobación del Programa de Acción Conjunto para Desempleados de Larga Duración

De forma adicional, en diciembre de 2016, el Gobierno aprobó el Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración. Este programa había sido acordado ya en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales en

abril de 2016, como respuesta a la Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral[43] y en la que instaba a los Estados miembros a tomar medidas concretas para abordar esta situación.

El programa persigue, dentro del proceso de gestión de las políticas activas de empleo, orientar los esfuerzos de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas hacia el objetivo de ofrecer una mejor atención a los parados de larga duración, siendo esta situación la que, precisamente, dificulta sus perspectivas de mejora laboral. La necesidad de personalizar la atención en este colectivo y de realizar un seguimiento continuo hasta conseguir la reinserción laboral motivó la aprobación de este programa concreto, que cuenta con una dotación específica en el PAPE 2016.

El horizonte del programa es plurianual, a desarrollar en tres años, y cuenta con una dotación total de 515 millones de euros, distribuida en los tres años, de forma que para 2016, tal como se recoge en el PAPE, se asignan 129 millones, 257 millones para 2017 y 129 para 2018. Con ello se pretende atender a un millón de desempleados de larga duración. El colectivo objetivo de esta mejor atención son los desempleados de larga duración, con edades comprendidas entre 30 y 54 años, que quedan fuera de las acciones de la garantía juvenil y de los programas para mayores de 55 años, si bien se deja cierto margen de libertad a las comunidades autónomas para ampliar las medidas a los desempleados menores de 30 años o mayores de 54 años en función de la situación concreta de su mercado laboral.

El Plan incluye, entre otras actuaciones, la asignación de tutores para atender a los beneficiarios de forma personalizada, estableciendo un máximo de 120 desempleados por cada tutor. Esta atención se considera clave para realizar el itinerario personalizado de inserción, llevar un adecuado seguimiento y establecer un perfil individualizado de empleabilidad. También se podrán desarrollar actuaciones de formación del personal y de mejora de los sistemas de gestión, con el objetivo de ofrecer una mejor atención a los desempleados.

Estabilidad del Programa de Fomento de Empleo

De forma contraria a lo ocurrido en los últimos años, el Programa de Fomento de Empleo no registró novedades en 2016, manteniéndose las medidas de estímulo a la contratación mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social (recuadro II-7), así como las medidas de estímulo al

43. Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral,* en la que insta a los Estados miembros a: apoyar la inscripción de los solicitantes de empleo y una mayor orientación hacia el mercado laboral de las medidas de integración; a facilitar una evaluación individual a los desempleados de larga duración inscritos en los servicios de empleo, y a elaborar una oferta específica de un acuerdo de integración laboral a más tardar antes de que los desempleados de larga duración lleven dieciocho meses en paro.

autoempleo (recuadro II-8). Tan solo cabe resaltar como novedad la ya citada conversión de las reducciones de cuota en bonificaciones en el caso de los incentivos establecidos para los jóvenes inscritos en el SNGJ, tal como recoge el Real Decreto-ley 6/2016. En el caso de los nuevos estímulos generados por la contratación laboral por cuenta ajena o por los trabajadores por cuenta propia o autónomos, estos serán en forma de bonificaciones. Asimismo, para los beneficiarios que hubieran generado el derecho a la reducción anteriormente al 1 de enero de 2017, se establecía la conversión automática a partir de entonces. El impacto de estas medidas en términos de recursos se analizará en el apartado relativo al gasto.

La puesta en marcha en los últimos años de numerosas medidas en el ámbito de las políticas activas de empleo hacía necesario en 2016, en un contexto de crecimiento económico y creación de empleo sostenido durante los tres últimos años, contar con una evaluación detallada y exhaustiva de las medidas adoptadas, con el objetivo de contrastar no solo sus resultados inmediatos sino también su impacto en términos de eficacia a medio plazo y eficiencia, y valorar así si estas medidas están desplegando todo el potencial que se estimaba al ser aprobadas.

El debate sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas activas de empleo y su evaluación

En este sentido, es oportuno conocer la actividad de los servicios públicos de empleo y las medidas que desarrollan, más allá de los datos de gestión que se ofrecen habitualmente. Y es que la eficacia y la eficiencia de las PAE están directamente relacionadas con el funcionamiento de los servicios públicos de empleo. Como se ha señalado en sucesivas Memorias, la necesidad de profundizar en los efectos de las políticas sobre los participantes o contemplar otros aspectos, de carácter cualitativo o cuantitativo, en las acciones desarrolladas permitiría disponer de una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. Todo ello, siendo conscientes de que este tipo de evaluación tiene un mayor coste, y requiere de sistematización y continuidad en el tiempo a fin de obtener resultados significativos.

El énfasis otorgado en los últimos años a la orientación a resultados de las políticas activas, que se concreta en la disponibilidad de indicadores de seguimiento encaminados más a evaluar la gestión realizada por los servicios públicos de empleo que la dimensión de los resultados alcanzados, no es suficiente, dado que no permite abordar una evaluación pormenorizada. En este sentido, el compromiso de evaluación recogido en algunas medidas adoptadas, incluido el PAPE, ofrece tan solo resultados de seguimiento, sin que se aborde una evaluación de efectos o impacto a medio y largo plazo. De ahí que sean necesarios mayores esfuerzos dirigidos a ampliar la perspectiva de evaluación de las PAE.

En cualquier caso, la evidencia empírica sobre la eficacia de las políticas activas de empleo a nivel internacional, aunque existe, es escasa, y revela efectos positivos limitados, muy condicionados al tipo de medida y a las características de los programas,

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1]

Tipo de contrato			Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	Indefinido	Para empresas de menos de 50 trabajadores	Mayores de 45 años desempleados inscritos en la oficina de empleo		Desempleados/as	1.300	3 años	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100	Ley 3/2012
					Mujeres subrepresentadas	1.500			
			Jóvenes de 16 y 30 años, ambos inclusive, inscritos en la Oficina de Empleo		Desempleados/as	1.er año, 1.000; 2.º, 1.100, y 3.º, 1.200			
					Mujeres subrepresentadas	Incremento de las cuantías 100 euros			
		Carácter general	Beneficiarios del SNGJ			1.800 (300 euros/mes)	6 meses	Hasta 30-6-2016	Ley 18/2014
			Víctimas de violencia de género			1.500	4 años	Indefinida	Ley 43/2006
			Víctimas de trata de seres humanos			1.500	2 años		
			Víctimas del terrorismo			1.500	4 años		
			Víctimas de violencia doméstica			850	4 años		
			Trabajadores en situación de exclusión social			600	4 años		
			Personas con discapacidad	Menores de 45 años	En general	4.500	Vigencia del contrato		
					Discapacidad severa	5.100			
				Mujeres	En general	5.350			
					Discapacidad severa	5.950			
				Mayores de 45 años	En general	5.700			
					Discapacidad severa	6.300			
				Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE (relación de carácter especial)		100 por 100 cuotas empresariales por todos los conceptos			
			Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del art. 215 LGSS, a tiempo completo y de forma indefinida			Bonificación que corresponda según el vigente PFE	Según la normativa aplicable del PFE	Según la norma aplicable del PFE	LGSS (art. 228.4) y Ley 45/2002 (DT 5) Ley 43/2006 RD-ley 3/2012

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1] *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	Indefinido	Conversiones	Conversión contratos prácticas, relevo y sustitución por jubilación en empresas de menos de 50 trabajadores		Hombres	500	3 años	Indefinida	Ley 3/2012
					Mujeres	700			
			Personas con discapacidad		De contratos temporales de fomento del empleo, de contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje en empresas ordinarias	Mismo régimen que las contrataciones indefinidas iniciales (empresas ordinarias)			Ley 43/2006
					Conversión de todos los contratos temporales en CEE	100 por 100 de las cuotas empresariales			
			Conversión de contratos para la formación y el aprendizaje y de formación, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del RD-ley 10/2011, transformados en indefinidos a partir del 1-1-2012		Hombres	Reducción de 1.500	3 años	Indefinidos	Ley 3/2012
					Mujeres	Reducción de 1.800			
			Conversiones de contratos temporales en indefinidos, celebrados con víctimas del terrorismo, violencia de género, doméstica y personas con situación de exclusión social		Víctimas de violencia de género y terrorismo	1.500	4 años		Ley 3/2012 (DF 14.ª)
					Víctimas de violencia doméstica	850			
					Situación de exclusión social	600			
	Contratación temporal		Personas con discapacidad	Contratos formativos	En prácticas y para el contrato para la formación y el aprendizaje (si no se ha optado por la reducción de la Ley 3/2012)	50 por 100 cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato		ET (DA 2.ª)
					Para la Formación y el Aprendizaje	Reducción del 75 por 100 o del 100 por 100 de las cuotas del empresario			Ley 3/2012
				Contratos de interinidad con desempleados con discapacidad para sustituir a trabajadores con discapacidad en situación de incapacidad temporal		100 por 100 de todas las aportaciones			
				Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE					Ley 43/2006

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1] *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo					Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general	Contratación temporal		Personas con discapacidad	Contrato temporal fomento del empleo	En general	Varones	Menores 45 años	3.500	Toda la vigencia del contrato	Indefinidos	Ley 43/2006
							Mayores 45 años	4.100			
						Mujeres	Menores 45 años	4.100			
							Mayores 45 años	4.700			
					Discapacidad severa	Varones	Menores 45 años	4.100			
							Mayores 45 años	4.700			
						Mujeres	Menores 45 años	4.700			
							Mayores 45 años	5.300			
			Víctima violencia de género o doméstica					600			
			Trabajadores en situación de exclusión social					500			
			Contratación víctimas del terrorismo según art. 34 Ley 29/2011					600			
			Víctimas de trata de seres humanos					600			
	Contrato Temporal para la Formación y el Aprendizaje		Jóvenes desempleados inscritos en la oficina de empleo, contratados para la formación y el aprendizaje					Reducción del 75 por 100 o del 100 por 100 de las cuotas del empresario			Ley 3/2012
Jóvenes	Indefinido o duración determinada	Contratación a tiempo parcial con vinculación formativa	Menores de 30 años inscritos en la Oficina de Empleo					Reducción del 100 por 100 de la cuota en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores o del 75 por 100 en empresas de igual o superior plantilla	Máximo 12 meses, prorrogables 12 meses más	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100	Ley 11/2013 (art. 9)
	Indefinido	Contratación indefinida de un joven por microempresa o empresarios autónomos						Reducción del 100 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes	12 meses		Ley 11/2013 (art. 10)
		Contratación indefinida en nuevos proyectos de emprendimiento joven	Mayor de 45 años								Ley 11/2013. (art. 11)

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1] *(continuación)*

Tipo de contrato			Colectivo	Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Jóvenes	**Conversión en indefinido**	Conversión del contrato primer empleo joven, finalizada su duración mínima de 3 meses	Menores de 30 años inscritos en la Oficina de Empleo	Hombres: 500 euros/año Mujeres: 700 euros/año	3 años	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100	Ley 11/2013 (art. 12)
	Contrato en prácticas		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados, independientemente del periodo transcurrido desde que finalizó los estudios, inscritos en la Oficina de Empleo	Reducción del 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 50 por 100 para beneficiarios del SNGJ	Vigencia del contrato	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100. Hasta el 30-06-2016 para beneficiarios del SNGJ	Ley 11/2013 (art. 13)
			Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados que realicen prácticas no laborales (RD 1543/2012) inscritos en la Oficina de Empleo	Reducción del 75 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 25 por 100 para beneficiarios del SNGJ			
	Empresas de inserción (temporal o indefinido)		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados en situación de exclusión social	1.650 euros/año	Vigencia del contrato o 3 años en contratación indefinida	Indefinida	Ley 11/2013 (art. 14)
	Cooperativas o sociedades laborales		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados inscritos en la Oficina de Empleo, que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo	800 euros/año	3 años	Indefinida	Ley 11/2013 (art . 14)
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato primer empleo joven		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato eventual, «primer empleo joven» y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: bonificación 500 euros/año Mujeres: bonificación 700 euros/año		Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100	Ley 11/2013 (art. 12.4)
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: reducción de cuota 1.500 euros/año Mujeres: reducción de cuota 1.800 euros/año		Indefinida	Ley 11//2013 (DF 4.ª)
	Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato en prácticas		Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato en prácticas y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: bonificación 500 euros/año Mujeres: bonificación 700 euros/año			Ley 14/1994 RD-ley 16/2013

(1) De forma adicional, también existen incentivos a la contratación en ciertas áreas geográficas (Ceuta y Melilla y Canarias), otros dirigidos a colectivos específicos (penados en instituciones penitenciarias, y menores en centros de internamiento y personas que presten servicios en el hogar familiar) o en supuestos de contratación por empresas de inserción, así como incentivos al mantenimiento de empleo (de trabajadores mayores, en supuestos de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, empleo selectivo o fijos discontinuos).

Fuente: SPEE.

RECUADRO II-8. MEDIDAS DE ESTÍMULO AL AUTOEMPLEO

Colectivo		Cuantía	Duración	Normativa
Con carácter general	Trabajadores por cuenta propia que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores	Reducción de 50 euros/mes de la cuota por contingencias comunes en casos de base mínima de cotización y del 80 por 100 en caso de base superior	6 meses siguientes a la fecha de efectos del alta	Ley 20/2007 (art. 31)
	Con posterioridad al periodo inicial de 6 meses previstos podrán aplicarse sobre la cuota de contingencias comunes	Reducción del 50 por 100	6 meses siguientes	
		Reducción del 30 por 100	3 meses siguientes	
		Bonificación del 30 por 100	3 meses siguientes	
Menores de 30 años o mujeres menores de 35 años	Trabajadores por cuenta propia menores de 30 años o menores de 35 en el caso de mujeres, que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores, que opten por cotizar por la base mínima	Bonificación adicional del 30 por 100 a la finalización de las previstas con carácter general	12 meses siguientes a la finalización del periodo de bonificacion previsto con carácter general	
Discapacitados, víctimas de violencia de género y de terrorismo	Trabajadores con grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, víctimas de violencia de género o de terrorismo que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los últimos 5 años inmediatamente anteriores	Reducción de 50 euros si cotiza por base mínima o del 80 por 100 si cotiza por base superior	Durante 12 primeros meses desde la fecha de alta	Ley 20/2007 (art. 32)
		Bonificación equivalente al 50 por 100 de la cuota por contingencias comunes	48 meses, hasta completar un periodo máximo de 5 años desde la fecha de alta	
Interinidad	Trabajadores autónomos que cesen la actividad por descanso por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento o riesgo durante embarazo o lactancia, sustituidos por desempleados con contrato de interinidad bonificado	100 por 100 cuota resultante de aplicar sobre base mínima o fija el tipo de cotización establecido obligatoriamente	Durante la sustitución	DA 2ª Ley 12/2001 modificado por DA 16ª LO 3/2007 y Ley 20/2007 (art. 38)
Familiares	Nuevas altas de familiares colaboradores de autónomos	50 por 100 cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	18 meses	Ley 20/2007 (art. 35)
		25 por 100 cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	6 meses	
Ceuta y Melilla	Trabajadores autónomos en Ceuta y Melilla en ciertos sectores	50 por 100 base de cotización por contingencias comunes	Indefinida	Ley 20/2007 (art. 36)
Por conciliación vida personal y familiar vinculada a la contratación	Trabajadores autónomos que permanezcan de alta en el RETA y contraten a un trabajador a tiempo completo o parcial en diferentes supuestos de conciliación (cuidado de menores o familiar a cargo)	100 por 100 cuota (50 por 100 en caso de contratación a tiempo parcial) por contingencias comunes resultante de aplicar sobre base media del trabajador en los 12 meses anteriores, el tipo de cotización mínimo vigente	Hasta 12 meses con un contrato de duración como mínimo de 3 meses	Ley 25/2015 (art. 9)

así como al perfil de los beneficiarios y el periodo en el que se llevan a cabo, detectándose mayores efectos cuando las medidas se orientan a colectivos específicos (recuadro II-9).

RECUADRO II-9. CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

- El impacto medio aumenta con el tiempo. En el corto plazo los efectos son casi nulos o significativos, pero a medio y largo plazo el impacto medio es positivo.
- El perfil de los impactos a corto, medio y largo plazo depende del tipo de política activa. La orientación ofrece un impacto relativamente alto a corto plazo, mientras que los incentivos o la formación tienen mayor impacto a medio y largo plazo.
- El impacto medio varía en función de las características de los participantes. Dos de los grupos que reflejan mayores impactos son las mujeres y los parados de larga duración, mientras que las medidas dirigidas a jóvenes y mayores tienen menor impacto. Además, hay medidas que funcionan mejor para determinados grupos (incentivos o formación para parados de larga duración).
- Mayores impactos en periodos de poco crecimiento y alto nivel de desempleo.

Fuente: IZA, «What Works? A meta analysis of recent active labour market program evaluations», *IZA Discussion Papers*, núm. 9236, 2015.

En el caso de España, si bien en los últimos años se ha podido contar con algunas evaluaciones de impacto, estas tienen un carácter microeconómico, centradas en el análisis de medidas concretas y aisladas, realizándose en base a los datos administrativos existentes, orientándose mayoritariamente a evaluar las actuaciones formativas o los incentivos y buscando como principal impacto la inserción laboral como consecuencia de la acción.

De ahí que sería conveniente poder disponer de una base de datos sistemática sobre las acciones desarrolladas orientada a valorar su efectividad, más allá de los resultados de gestión o seguimiento. Ello exigiría, en última instancia, contar con un sistema de evaluación planificado y estructurado, que permita detectar los impactos y sugerir una reorientación de las medidas en caso necesario.

1.3.2. Gasto en política de empleo en España

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2016 fueron 24.614 millones de euros, de los cuales 19.339 millones de euros (78,6 por 100) se destinaron a políticas de protección, mientras que el resto, 5.275 millones de euros, se destinaron a políticas activas de empleo. Esta dotación supuso casi un 20 por 100 menos

que el año anterior y se aproxima al gasto realizado antes de la crisis. Dicha reducción respondía al menor gasto en prestaciones de desempleo que, no obstante, sigue siendo el grueso de la dotación presupuestaria para la política de empleo (78,6 por 100), frente al gasto destinado a políticas activas que no llega a la cuarta parte del total.

Gasto en política de empleo: España en relación a la Unión Europea

En términos comparados[44], y con los últimos datos disponibles para 2014, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en España, en porcentaje del PIB, fue uno de los más elevados del conjunto de Estados miembros (2,99 por 100 frente a 1,88 por 100 en el conjunto UE-28); de hecho, el segundo mayor después del gasto realizado por Dinamarca (3,28 por 100) (cuadro II-19).

Sin embargo, analizando por componentes del gasto, los recursos en el caso de España se concentraban mayoritariamente en las políticas de protección, conscientes de que uno de los principales problemas era la elevada tasa de paro, mientras que en Dinamarca más del 60 por 100 de los recursos se destinaban a medidas activas. Esta tendencia, no obstante, es habitual en el conjunto de Estados miembros que, por lo general, dedican un porcentaje más elevado a las políticas de protección. De hecho, además de España, otros seis Estados miembros dedican más del 70 por 100 de los recursos a este tipo de medidas, mientras que otros cinco, con Dinamarca a la cabeza, destinan más del 60 por 100 de sus recursos a medidas activas de empleo.

Así, en España el gasto destinado a la política de protección contra el desempleo fue en 2014, último año disponible en términos comparados, el 81,5 por 100 del total y supuso un 14,5 por 100 menos que el año anterior, mientras que el porcentaje dedicado en la Unión Europea absorbía el 61,9 por 100 del total[45]. En cambio, el porcentaje dedicado a políticas activas (18,5 por 100), quedaba por debajo del porcentaje destinado en la media del conjunto de la Unión Europea, 35,3 por 100, y se alejaba bastante de los registros de los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, como es el caso de Suecia (67,8 por 100) y Dinamarca (57,9 por 100), seguidos por otros Estados miembros como Hungría (79,6 por 100), Polonia (60,8 por 100) o República Checa (61,8 por 100)[46].

44. Los datos comparados en la Unión Europea en el ámbito de la política de empleo se apoyan en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), que constituye un marco metodológico basado en normativas, definiciones, clasificaciones y normas contables comunes, no necesariamente coincidentes con el tratamiento de los datos estadísticos a nivel nacional. De ahí que haya un decalaje temporal entre la disponibilidad de datos comparados para los distintos Estados miembros que en el caso de España requiere homogeneizar conceptos de gasto según la estructura de funciones establecida en SEEPROS.
45. Los datos para el conjunto de la UE-28 deben ser considerados con cautela, dado que se refieren al año 2011, último año disponible para datos conjuntos que, no obstante, no reflejan adecuadamente la realidad de los mercados de trabajo en un contexto de salida de la crisis.
46. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo.

CUADRO II-19. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2015
(Porcentaje del PIB)

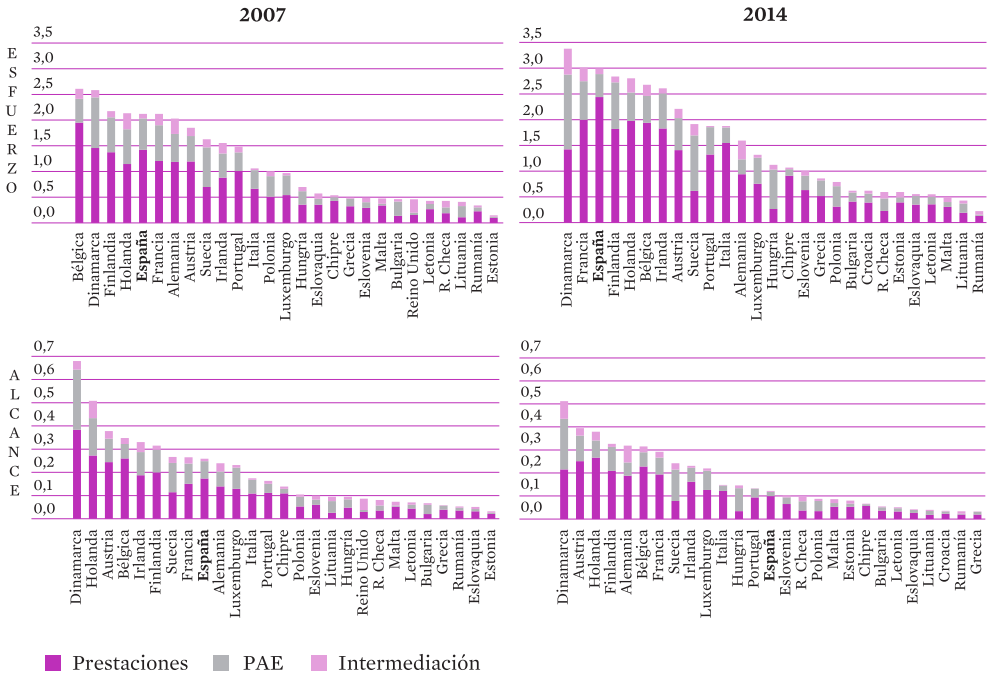
Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas	Políticas pasivas	Gasto total	Gasto total en políticas activas por punto de tasa de paro	Gasto total en políticas activas incluyendo servicios de mercado de trabajo por punto de tasa de paro	Gasto total por punto básico de tasa de paro
Alemania	0,364	0,270	0,882	1,516	0,059	0,138	0,330
Austria*	0,178	0,623	1,408	2,209	0,111	0,143	0,394
Bélgica	0,195	0,525	1,717	2,437	0,062	0,085	0,287
Bulgaria*	0,036	0,175	0,410	0,621	0,015	0,019	0,054
Chipre	0,036	0,120	0,774	0,931	0,008	0,010	0,062
Croacia*	0,060	0,170	0,390	0,620	0,010	0,013	0,036
Dinamarca	0,515	1,461	1,304	3,280	0,236	0,319	0,529
Eslovaquia	0,036	0,163	0,339	0,538	0,014	0,017	0,047
Eslovenia	0,081	0,156	0,527	0,763	0,017	0,026	0,085
España*	0,105	0,447	2,439	2,991	0,018	0,023	0,122
Estonia*	0,102	0,097	0,394	0,593	0,013	0,027	0,080
Finlandia	0,112	0,862	1,956	2,930	0,092	0,104	0,312
Francia	0,251	0,756	1,975	2,982	0,073	0,097	0,287
Grecia*	0,036	0,306	0,516	0,858	0,012	0,013	0,032
Holanda	0,243	0,526	1,817	2,587	0,076	0,111	0,375
Hungría*	0,092	0,768	0,263	1,122	0,100	0,112	0,146
Irlanda*	0,098	0,682	1,829	2,609	0,073	0,083	0,278
Italia	0,046	0,419	1,299	1,764	0,035	0,039	0,148
Letonia	0,040	0,104	0,411	0,555	0,011	0,015	0,056
Lituania	0,058	0,252	0,226	0,536	0,028	0,034	0,059
Luxemburgo	0,063	0,508	0,683	1,254	0,078	0,088	0,193
Malta*	0,100	0,095	0,306	0,501	0,016	0,034	0,086
Polonia*	0,082	0,397	0,310	0,789	0,044	0,053	0,088
Portugal	0,051	0,482	1,006	1,540	0,038	0,042	0,122
República Checa	0,126	0,312	0,191	0,629	0,061	0,086	0,123
Reino Unido**	0,317	0,075	0,293	0,685	0,010	0,050	0,088
Rumanía	0,057	0,019	0,108	0,184	0,003	0,011	0,027
Suecia	0,220	1,020	0,554	1,795	0,138	0,168	0,243
UE-28**	0,205	0,459	1,218	1,882	0,047	0,068	0,194

* Últimos datos disponibles correspondientes a 2014.
** Datos de 2010 para Reino Unido y 2011 para la UE-28.
Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo. Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, estos últimos también enmarcan otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.
Fuente: Eurostat.

Lo anterior refleja el esfuerzo realizado por los países en la atención al desempleo. Pero para apreciar cabalmente el alcance de las políticas de empleo hay que tener en cuenta el gasto en función del nivel de paro de cada país, medido en términos del gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro. En estos términos, en España, dicho esfuerzo se sitúa por debajo del registrado para el conjunto de la Unión, lo cual también se confirma considerando de forma separada ambos tipos de políticas, dado que en los dos casos el gasto por punto de tasa de paro está por debajo de la media comunitaria. De ahí que, a pesar de que en los últimos años el elevado volumen de desempleo ha derivado en un mayor esfuerzo presupuestario, el alcance de la política de empleo ha sido limitado, y en políticas activas mucho más. La persistencia de elevadas tasas de desempleo (entre 2011 y 2015 superiores al 20 por 100) ha hecho difícil poder atender a un volumen creciente de beneficiarios (gráfico II-13).

Por categorías de gasto en políticas activas, cabe señalar que, con los datos disponibles a 2014, las partidas de servicios de mercado de trabajo (que incluyen actuaciones de intermediación, orientación y seguimiento) y formación en España absorbieron menor cantidad de recursos (algo más de un tercio del total) respecto a la media

GRÁFICO II-13. ESFUERZO PRESUPUESTARIO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2007-2014
(Esfuerzo en porcentaje del PIB y alcance por punto de tasa de paro)



Fuente: Eurostat.

europea, que destina casi dos terceras partes a estas actuaciones (cuadro II-20). En cambio, el peso relativo de las medidas de apoyo al emprendimiento en España fue el mayor del conjunto de la Unión. Dicho resultado es coherente con el mayor énfasis en las medidas de estímulo al autoempleo introducidas en los últimos años.

Más allá de estos aspectos, también destaca el peso ligeramente mayor de la partida de incentivos a la creación de empresas. De hecho, en términos comparados, se constata un aumento (4 por 100) del volumen de recursos destinado a esta partida en 2014, en contraste con la caída experimentada en el conjunto de la UE-28. No obstante, la interpretación de estos datos debe realizarse con cierta cautela, dado que la posibilidad de contar con datos homogéneos y comparativos procedentes de SEEPROS[47], tiene como limitación el desfase temporal de dichos datos —los últimos datos disponibles se refieren a 2014— y, por tanto, las apreciaciones realizadas no pueden proyectarse completamente al año en curso.

El gasto en políticas de empleo en España en 2016

A partir de los datos recogidos en el Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE se constata que, en 2016, el volumen de recursos destinados inicialmente a política de empleo en España fue de 24.581 millones de euros, lo que supuso una reducción del 21,5 por 100

CUADRO II-20. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UE*
(Porcentajes)

	España			UE-28		
Categorías de gasto	Porcentaje respecto al total	Porcentaje respecto al tipo de medidas	Variación respecto al año anterior	Porcentaje respecto al total	Porcentaje respecto al tipo de medidas	Variación respecto al año anterior
1. Servicios de mercado de trabajo	3,5	19,0	16,8	10,9	30,8	–11,5
2. Formación	4,0	21,7	3,6	10,2	28,8	–5,5
3. Incentivos al empleo	2,3	12,2	–4,8	5,7	16,1	–10,0
4. Integración de discapacitados	2,0	11,1	–3,7	4,2	12,0	–3,1
5. Creación directa de empleo	3,0	16,4	47,2	2,4	6,9	–27,7
6. Incentivos a la creación de empresas	3,6	19,5	4,0	1,9	5,2	–14,9
Total medidas activas (1-6)	18,5	100,0	9,3	35,3	100,0	–10,2
7. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	80,7	98,9	–14,5	61,9	95,6	–8,0
8. Prejubilaciones	0,9	1,1	11,5	2,8	4,4	–7,5
Total medidas pasivas (7-8)	81,5	100,0	–14,3	64,2	100,0	–8,0
Total	**100,0**	**—**	**–10,7**	**100,0**	**—**	**–9,3**

* Últimos datos disponibles para España referidos a 2014 y para la UE-28 referidos a 2011.
Fuente: Eurostat.

47. En cuanto a SEEPROS, veáse la nota 23.

respecto al presupuesto inicial de 2015 (cuadro II-21). Así, las cifras iniciales del presupuesto reflejaban que el gasto en prestaciones y subsidios concentraba la mayor parte del presupuesto, más de un 78,7 por 100 del total. No obstante, como viene ocurriendo desde 2012, el volumen de recursos destinado a protección por desempleo se redujo nuevamente respecto al año anterior y en este año de forma significativa (un 29,4 por 100). La reducción durante los últimos tres años del desempleo, el volumen existente de desempleo de larga duración, la fuerte asistencialización del sistema (49,6 por 100 eran beneficiarios de prestaciones asistenciales frente al 38 por 100 de contributiva) junto a los menores periodos de percepción de prestaciones y cuantía media de la prestación, han presionado a la baja el gasto en prestaciones[48].

En cambio, los recursos destinados inicialmente a las políticas activas aumentaron un 7,7 por 100. Dentro de estas, destacó el aumento en la partida de fomento del empleo, más de un 11,3 por 100 respecto a la dotación inicial de 2015. De hecho, el volumen de recursos destinados a las políticas de fomento de empleo ascendió a 2.251,8 millones de euros, ante un nuevo escenario en el que cobraron peso los incentivos al empleo (1.635 millones eran bonificaciones), con especial atención a los jóvenes, y al autoempleo, lo que se ha plasmado en numerosas medidas legislativas en los últimos años.

A este respecto, y como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, cabe llamar la atención sobre el peso alcanzado en el conjunto de las políticas de fomento de empleo por las reducciones de cuota en la cotización a la Seguridad Social, que en 2016 fueron de 1.998,5 millones de euros y cuya dotación presupuestaria minora los ingresos previstos en el Presupuesto de la Seguridad Social. Esto añade un factor de presión más a la insuficiencia de recursos del sistema y, en última instancia, al Fondo de Reserva[49]. Como se ha señalado en un apartado previo, el Real Decreto-ley 6/2016 incluía, con el objetivo de limitar el recurso a las reducciones de cuota y sus efectos sobre el sistema de Seguridad Social, la conversión de estas en bonificaciones en el caso de los beneficiarios del SNGJ.

Cabe destacar, asimismo, el aumento en los recursos iniciales destinados a orientación, un 65 por 100 más que el año anterior, con una dotación final de 415 millones de euros. De estos, más de la mitad, 237 millones de euros, se destinaron a las comunidades autónomas, lo que supuso más del doble de lo recibido el año anterior; asimismo, 175 millones de euros se destinaron a las agencias privadas de colocación, cuya dotación aumentó respecto a los 120 millones de 2015. Por su parte, la dotación para la modernización de los servicios públicos de empleo se mantuvo en los 100 millones del año anterior, pero de forma explícita se asignó el 40 por 100 de estos a la mejora de las oficinas de empleo.

48. Véase para un mayor detalle, en el capítulo III de esta Memoria, el apartado 5.6.
49. Véase para un mayor detalle, en el capítulo III de esta Memoria, el apartado 5.2.

CUADRO II-21. PRESUPUESTO DE GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2016
(Gasto corriente. Millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

	Prestaciones por desempleo		Fomento del empleo		Formación profesional		Otros**		Total	
Años	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	3.537,8	0,3	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	3.610,0	0,3	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	3.210,8	0,3	38.370,6	3,6
2011	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	3.200,7	0,3	39.918,4	3,7
2012	31.778,5	3,0	2.744,6	0,3	1.653,9	0,2	1.658,1	0,2	37.835,1	3,6
2013	31.237,1	3,1	1.782,0	0,2	1.633,0	0,2	1.136,9	0,1	35.789,1	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	0,2	1605,9	0,2	1.002,4	0,1	32.590,8	3,1
2015	25.772,5	2,3	2.004,3	0,2	1796,5	0,2	1.035,9	0,1	30.609,2	2,8
2016 (inicial)	19.339,1	1,7	2.251,8	0,2	1.919,8	0,2	1.070,1	0,1	24.580,8	2,2
2016 (definitivo)	19.339,1	1,7	2.269,1	0,2	1953,6	0,2	1.052,0	0,1	24.613,8	2,2
2016*	18.605,6	1,7	2.202,9	0,2	1.374,7	0,1	812,5	0,1	22.995,7	2,1
Variación presupuesto 2016-2015	–25,0		13,2		8,7		1,6		–19,6	

* Obligaciones reconocidas según Avance de Liquidación del Presupuesto del SPEE 2016.
** Incluye la financiación del programa Prepara.
Fuente: SEPE, *Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2015)* y *Avance de 2016*.

El presupuesto definitivo (tras las modificaciones realizadas) asignado al SEPE para política de empleo fue ligeramente superior al previsto inicialmente, de 24.613,8 millones de euros, como consecuencia de la incorporación del remanente de crédito existente al finalizar el ejercicio anterior en la partida de formación para ocupados. Respecto al año anterior, la caída de recursos ya reflejada en el presupuesto inicial fue algo menor en términos del presupuesto definitivo, del 19,6 por 100. Por su parte, los recursos destinados a protección por desempleo cayeron más, un 25 por 100, mientras que los destinados a fomento de empleo aumentaron también en mayor medida.

El gasto efectivamente comprometido en prestaciones por desempleo (obligaciones reconocidas) para 2016 fue de 18.602,2 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado elevado, del 96,3 por 100.

Igualmente, cabe llamar la atención sobre el gasto comprometido en formación profesional, que está en torno al 70 por 100 del presupuesto destinado a este fin. Si bien es cierto que hasta el momento no ha habido un desarrollo reglamentario de la Ley 30/2015, el marco normativo vigente permitía la publicación de convocatorias de formación, tanto estatales como autonómicas dirigidas a ocupados y/o a desempleados. De hecho, en agosto de 2016 se publicó la convocatoria de planes de formación estatal para ocupados, aunque sin el acuerdo de los interlocutores sociales ni de ocho

CUADRO II-22. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2016
(Millones de euros)

	Presupuesto			Ejecución		
Clasificación gasto	Inicial	Modificación	Actualizado[1]	Obligaciones reconocidas[2]	% ejecución sobre presupuesto[2/1]	Gasto real
Prestaciones a los desempleados	**19.321,7**	**750,2**	**19.321,7**	**18.602,2**	**96,3**	**18.602,2**
Prestaciones contributivas	8.335,5	118,6	8.454,2	8.453,7	100,0	8.453,7
Subsidio por desempleo	4.492,9		4.492,9	4.264,6	94,9	4.264,6
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	553,9		553,9	515,3	93,0	515,3
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo	350,0	–59,3	290,7	124,9	43,0	124,9
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	3.298,3		3.298,3	3.228,3	97,9	3.228,3
Cuotas beneficiarios subsidio	761,8		761,8	726,0	95,3	726,2
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	116,4		116,4	106,8	91,8	106,8
Renta activa de inserción	1.413,0	–59,3	1.353,7	1.182,4	87,3	1.182,4
Prestaciones por cese actividad autónomos	**17,4**		**17,4**	**3,4**	**19,5**	**3,4**
Prestación económica cese actividad	11,7		11,7	2,3	19,7	2,3
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	4,0		4,0	1,0	26,0	1,0
Otros programas	1,8		1,8			
Total	**19.339,1**	**750,2**	**19.339,1**	**18.605,6**	**96,2**	**18.605,6**

Fuente: SEPE, *Avance de liquidación del presupuesto de gastos,* 2016.

comunidades autónomas[50]. Asimismo, muchas comunidades autónomas publicaron igualmente sus propias convocatorias.

Asimismo, se constata también una baja ejecución del programa específico para jóvenes desempleados beneficiarios del SNGJ, dotado con 120 millones de euros y del que tan solo se ha comprometido el gasto de 11 millones (9,9 por 100), lo que supone un elemento más en el debate sobre la limitada eficacia hasta el momento de la Garantía Juvenil.

Analizando el conjunto del gasto en desempleo, se observa una modificación presupuestaria que ha supuesto un trasvase en favor de la partida de prestaciones contributivas minorando la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo y la renta activa de inserción. En el caso del primero, dotado inicialmente en 2016 con 350 millones de euros, los resultados obtenidos no reflejan las estimaciones previstas inicialmente. Aunque se completará con el balance de realización en un apartado posterior, por lo que se refiere a la dota-

50. Esta convocatoria de 2016 está recurrida por los interlocutores sociales, sin que hasta el momento se haya resuelto el recurso.

ción presupuestaria de este programa tan solo se han consumido 125 millones, es decir, un 43 por 100. Esta misma situación se observa en el caso de las prestaciones por cese de actividad dirigidas a los autónomos, cuyo grado de ejecución es del 19,7 por 100.

1.3.3. Servicios y programas de políticas activas de empleo

El balance de las políticas activas de empleo resulta clave para valorar la efectividad de las mismas. El esfuerzo en políticas activas tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores y, por tanto, es especialmente necesario en una coyuntura de elevado desempleo. En este sentido, se abordan las actuaciones desarrolladas a lo largo de 2016 y algunas otras puestas en marcha en los últimos años y orientadas hacia colectivos específicos como los jóvenes, los parados de larga duración o los autónomos, con el objetivo de profundizar en la efectividad de las medidas y los resultados alcanzados.

Para ello se recurre a la información disponible, basada en datos de realización individuales y desagregados que, sin embargo, no permite profundizar en los efectos de las políticas sobre los participantes ni contempla otros aspectos de carácter cualitativo o cuantitativo relacionados con las acciones desarrolladas, lo que ofrecería una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. De ahí que con el objetivo de obtener resultados significativos sobre las medidas implantadas sea necesario, como se ha señalado anteriormente, intensificar los esfuerzos en fomentar la cultura de la evaluación y realizar estas como parte de un ejercicio sistemático y continuo en el tiempo.

La orientación y el asesoramiento, tanto de trabajadores como de empresas con el objetivo de maximizar las oportunidades de conexión entre la oferta y la demanda de empleo, centra la actividad de intermediación, que tradicionalmente ha sido desarrollada por los servicios públicos de empleo, pero que en los últimos años ha experimentado una transformación importante al dar entrada en dicha actividad al sector privado y a la colaboración público-privada en la misma.

Intermediación laboral

En cualquier caso, los servicios públicos de empleo deben liderar dicha colaboración y controlar la actividad de las agencias de colocación en los procesos de inserción, con el objetivo de lograr una mayor efectividad en la inserción de los desempleados. Ello supone ordenar el registro y funciones de estas, pero también buscar la complementariedad entre las acciones que desarrollan ambos. Para ello debería existir una información suficiente, centralizada y accesible sobre cada usuario que detallase el itinerario personalizado, las acciones en las que ha participado y los resultados obtenidos. Todo ello supone, igualmente, incrementar la dotación de medios y recursos financieros, técnicos y humanos en las oficinas de empleo, pero también garantizar la eficiencia en el uso de dichos recursos.

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos[51] reflejan que durante 2016 se enviaron casi 2,3 millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso una caída importante respecto al año anterior del 32,4 por 100 (más de un millón de ofertas menos), que contrasta con la tendencia observada en los últimos años en que el número de ofertas puestas a disposición de los SPE venía siendo creciente (cuadro II-23).

Del total de ofertas enviadas, casi dos terceras partes se enviaron a no beneficiarios de prestaciones, y más de la mitad de ellas a mujeres. En cambio, las ofertas enviadas a beneficiarios de prestaciones (39 por 100) se concentraron, en una proporción similar, en los mayores de 45 años y en las mujeres. La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación, en un 10 por 100 de los casos, más de tres puntos por encima respecto al año anterior. El 70,5 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones.

Por colectivos, las mujeres concentran el mayor número de colocaciones (49,3 por 100), seguidas de los trabajadores mayores de 45 años (43,9 por 100), pero son estos últimos los que tienen una tasa de inserción ligeramente mayor, del 11,1 por 100, superior a la que su peso en el conjunto de ofertas enviadas hubiera hecho prever; en cualquier caso, mayor también a la observada el año anterior, del 7,3 por 100. Asimismo, destaca la mayor inserción de los jóvenes menores de 30 años, del 10,7 por 100, frente al 6,9 por 100 del año anterior, que concentran a su vez en torno al 20 por 100 de las ofertas y al 10 por 100 de las colocaciones. En general, llama la atención el mayor porcentaje de éxito en las colocaciones entre los no beneficiarios de prestaciones, especialmente entre los trabajadores mayores de 45 años. Finalmente, hay que señalar que el porcentaje de ofertas rechazadas fue mínimo, puesto que no alcanzó el 1 por 100 del total, en la línea observada en los años anteriores.

Además de la intermediación laboral, los SPE asumen la realización de servicios y programas con los demandantes de empleo, orientados a la mejora de la empleabilidad, con el objetivo de favorecer su inserción en el mercado laboral. La información disponible respecto a la actuación de los SPE en el ámbito de las políticas activas es insuficiente y en muchas ocasiones carece de la fiabilidad necesaria para poder realizar una evaluación de la gestión realizada en términos de eficacia (cuadro II-24). En cualquier caso, sí se pueden realizar ciertas apreciaciones en términos absolutos. Más de 3 millones de demandantes de empleo recibieron algún tipo de servicio por parte de los SPE; en algunos casos, incluso, recibieron más de un tipo de servicio. Así, el número de servicios iniciados fueron más de 3,7 millones, concentrados en un 82,7 por 100 en acciones de orientación e información profesional para el empleo.

51. Se estima que aproximadamente un 15 por 100 del total de puestos de trabajo ofertados por las empresas proceden de ofertas gestionadas por los SPE autonómicos. Por otro lado, según la EPA, tan solo el 1,8 por 100 de los asalariados reconocieron en 2016 la participación de una oficina de empleo pública en la obtención de su empleo actual.

CUADRO II-23. VOLUMEN DE OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2016

	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación								
	Beneficiarios de prestaciones		No beneficiarios de prestaciones		Total		Beneficiarios de prestaciones			No beneficiarios de prestaciones			Total		
Colectivos	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	% éxito	Valor	%	% éxito	Valor	%	% éxito
Mujeres	412.220	46,3	715.456	50,7	1.127.676	49,0	34.424	50,4	8,4	78.935	48,8	11,0	113.359	49,3	10,1
Menores de 30 años	108.779	12,2	352.873	25,0	461.652	20,1	9.420	13,8	8,7	39.748	24,6	11,3	49.168	21,4	10,7
Mayores de 45 años	425.469	47,8	486.356	34,5	911.825	39,7	36.353	53,2	8,5	64.669	40,0	13,3	101.022	43,9	11,1
Total	**889.623**	**100,0**	**1.409.882**	**100,0**	**2.299.505**	**100,0**	**68.332**	**100,0**	**7,7**	**161.600**	**100,0**	**11,5**	**229.932**	**100,0**	**10,0**

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

CUADRO II-24. SERVICIOS INICIADOS POR LOS SPE CON DEMANDANTES DE EMPLEO

Demandantes de empleo		Hombres	Mujeres	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Total*
Servicios iniciados	Orientación e información para el empleo	1.414.435	1.639.372	858.596	1.100.326	3.053.807
	Orientación para el autoempleo	64.422	74.260	36.520	41.699	138.682
	Formación	110.178	106.458	86.339	51.780	216.636
	Fomento	96.112	96.138	35.859	92.022	192.250
	Acciones de movilidad transnacional	292	218	265	95	510
	Programas con servicios PNAE	50.007	40.409	26.391	31.664	90.416

* El total de servicios no tiene por qué coincidir con el total de beneficiarios demandantes de empleo dado que cada uno de ellos pudo recibir más de un servicio.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Algo más de la mitad de los servicios se realizaron con mujeres demandantes de empleo, un 28 por 100 con menores de 30 años y un 35,7 por 100 con mayores de 45 años. Asimismo, casi dos terceras partes de los servicios se realizaron con demandantes no perceptores de prestaciones.

Además, la ausencia de información adicional sobre la calidad y duración de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para mejorar la empleabilidad de los desempleados limita la evaluación de la intermediación realizada por los servicios públicos de empleo y la efectividad de la misma.

La colaboración con las agencias privadas de colocación en la intermediación laboral

En cuanto a la actividad de intermediación realizada por el sector privado, solo se dispone de información muy parcial como, por ejemplo, que el 3 por 100 de los asalariados son contratados a través de una empresa de trabajo temporal, sin detallar la actividad vinculada de intermediación.

Respecto a la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social presentó un informe que recogía los resultados de la colaboración con las agencias de colocación privadas en el contexto del Acuerdo Marco del SEPE[52]. Solo diez comunidades autónomas junto al SEPE se adhirieron a dicha colaboración firmando el Acuerdo Marco[53], si bien también algunas comunidades autónomas firmaron convenios propios de colaboración.

Los convenios celebrados por el SEPE bajo el Acuerdo Marco tenían como destino la inserción de desempleados y, especialmente, beneficiarios del Programa Prepara,

52. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Agencias de colocación —colaboración público privada en la intermediación laboral—* Acuerdo Marco PA 17/13, 28 de septiembre de 2016.
53. Los servicios públicos de empleo de algunas comunidades autónomas se resistieron a participar de esta iniciativa en el marco del Acuerdo Marco del SEPE por entender que suponía una invasión de sus competencias e incluso recurrieron el concurso en sus respectivos territorios. En enero de 2017 el Juzgado central de lo contencioso-administrativo emitió un auto por el que estimaba la medida cautelar de paralizar el proceso establecido por el Acuerdo Marco.

que habían finalizado la prestación y tenían mayores dificultades para emplearse de nuevo.

Los últimos resultados disponibles, a marzo de 2017, reflejan la atención, por parte de las agencias privadas de colocación, a 126.829 personas de un total de 321.161 enviadas, es decir, el 39,5 por 100, habiendo encontrado empleo 12.333 desempleados, lo que suponía el 3,8 por 100 del total y el 9,7 por 100 de los desempleados atendidos[54]. Con datos a noviembre de 2016, se dispone también de información sobre el número de ofertas de empleo enviadas (77.270), las acciones de información realizadas (100.523), de orientación (165.404) y formativas (23.348). En cualquier caso, estos datos reflejan resultados de realización, sin que se ofrezca información adicional sobre la calidad y duración de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para mejorar la empleabilidad de los desempleados.

El Acuerdo Marco, vigente durante un periodo de dos años que finalizaba en 2016, establecía la posibilidad de prorrogar el mismo sobre la base de una evaluación previa. Dicha prórroga se realizó a mediados de 2016, sin que se haya acreditado que se realizó la preceptiva evaluación, más allá de estos resultados de realización del programa.

En cualquier caso, la falta de transparencia y la ausencia de datos completos y detallados sobre la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, entre ellas las ETT cuando tengan asumidas las funciones como agencias de colocación, así como de actividad de recolocación de aquellos en situación de desempleo a causa de un ERE, impide dimensionar y valorar la intermediación laboral privada, así como el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Ambos aspectos llevan a recomendar que se subsanen estas carencias en las estadísticas oficiales y se pueda contar con una información detallada y suficiente para valorar adecuadamente la actividad de intermediación en su conjunto.

Medidas de fomento a la contratación

Las medidas de fomento de la contratación han constituido uno de los pilares tradicionales de las políticas activas de empleo en España, aunque su eficacia se ha demostrado limitada, como reflejan las distintas evaluaciones realizadas sobre este tipo de actuaciones. De hecho, la utilización de los incentivos al empleo con carácter general no logra conseguir el impacto esperado en el empleo, siendo necesario focalizar dichos incentivos en colectivos específicos, con el objetivo de lograr una mayor eficacia. Así se constató durante la crisis, en un contexto de elevadas tasas de desempleo que desbordaron las posibilidades de impacto de los incentivos a la contratación.

En cualquier caso, el esquema de incentivos al empleo en España, como se constata a la vista de los datos, se concentra en la contratación temporal para sustitución

54. Para que se pueda considerar un resultado positivo, el empleo debe mantenerse durante al menos seis meses a tiempo completo en un periodo de ocho meses.

CUADRO II-25. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2016

	Contratos indefinidos									
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total	
Total de contratos	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Según colectivos de objeto de bonificación										
Maternidad, adopción, acogida y riesgo							110.487	55,6	110.487	41,9
Otras interinidades							817	0,4	817	0,3
Personas con discapacidad	1.251	3,2	9.886	100,0	7.618	48,2	78.657	39,6	97.412	37,0
Trabajador en riesgo de exclusión social	254	0,6					2.598	1,3	2.852	1,1
Víctimas violencia/terrorismo	221	0,6					662	0,3	883	0,3
Trabajador en empresa de inserción	11	0,0					1.317	0,7	1.328	0,5
Jóvenes 16-30 años emp. <50 trabajadores	16.737	42,8							16.737	6,4
Mujeres 16-30 subrep. emp. <50 trabajadores	71	0,2							71	0,0
Mayores 45 años emp. <50 trabajadores	18.817	48,1							18.817	7,1
Mujeres >45 subrep. emp. <50 trabajadores	202	0,5							202	0,1
Incorp. <30 años a cooperat./socied. lab.	49	0,1							49	0,0
Incorp. <30 años exclusión social empresas inserción	5	0,0					179	0,1	184	0,1
Indef. primer empleo joven ETT	56	0,1							56	0,0
Indef. proced. ctos. pract. ETT (RDL-16/2013)	54	0,1							54	0,0
Beneficiarios SNGJ	1.362	3,5					3.926	2,0	5.288	2,0
Conv. Indef. Ley 43/2006					200	1,3			200	0,1
Conv. Indef. Ley 3/2012					7.944	50,3			7.944	3,0
Conv. Indef. Ley 11/2013					39	0,2			39	0,0
Total	**39.090**	**100,0**	**9.886**	**100,0**	**15.801**	**100,0**	**198.643**	**100,0**	**263.420**	**100,0**
Pro memoria 2015	**26.540**		**8.120**		**12.362**		**195.667**		**242.689**	

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

—interinidad— y en el fomento de la contratación indefinida con carácter general para cualquier colectivo a través del contrato de apoyo a emprendedores (177.572 contratos indefinidos realizados), frente a los estímulos a la contratación indefinida inicial, concentrados en cerca de 40.000 contratos, y que han beneficiado mayoritariamente a todos los trabajadores, excepto a aquellos con franja de edad entre 30 y 45 años (cuadro II-25).

En 2016 se realizaron un total de 263.420 contratos bonificados, lo que supuso un 8,5 por 100 más que en 2015. El 75,4 por 100 del total de contratos fueron temporales, cinco décimas menos que el año anterior, siendo el resto contratos indefinidos, de los cuales el grueso correspondió a indefinidos iniciales, el 60 por 100, y un 25 por 100 a conversiones.

Respecto al año anterior, cabe destacar que se incrementaron de forma importante el número de contratos indefinidos en sus distintas modalidades y, especialmente,

los indefinidos iniciales que aumentaron un 47,3 por 100, que responden a los incentivos existentes dirigidos a jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años, con quienes se realizaron el 90 por 100 de estos contratos. Los temporales, por su parte, aumentaron ligeramente un 1,5 por 100.

Esta contratación indefinida también se ha visto impulsada por algunas medidas específicas puestas en marcha en los últimos años. Más en concreto, la tarifa plana, introducida en 2013 con el objetivo de favorecer la iniciativa emprendedora, ha beneficiado, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a más de un millón de nuevos emprendedores desde su puesta en marcha, de los que 381.933 eran menores de 30 años.

El aumento tanto del número de emprendedores como de la tasa de supervivencia son los objetivos que están detrás de esta medida, y aunque sí parece confirmarse que ha tenido un impacto positivo en términos de entradas en la actividad emprendedora, no se constata un aumento en la tasa de supervivencia[55]. De hecho, el efecto de reducción de la cuota parece estar descontado cuando se toma la decisión de emprender y, por tanto, no es determinante para la misma. Al igual que tradicionalmente ha venido ocurriendo con las bonificaciones a la contratación, la tarifa plana se ha convertido en una medida de carácter general, que pierde eficacia al no focalizarse en colectivos específicos.

Contrato de apoyo a emprendedores

En 2016 se celebraron 177.572 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso un 37,2 por 100 más que el año anterior; asimismo, durante los tres primeros meses de 2017 se han realizado 58.964 contratos, siguiendo la tendencia de continuo aumento en el número de contratos de este tipo realizados desde su puesta en marcha. El mayor recurso a este contrato se refleja también en relación al total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo realizados, dado que los contratos de apoyo a emprendedores formalizados supusieron un 28,4 por 100 de estos, frente al 20 por 100 que venían representando de media en los años anteriores (cuadro II-26).

Por grupos de edad, este contrato se realiza mayoritariamente con jóvenes y trabajadores entre 30 y 44 años (37 por 100 en cada caso), que concentran tres cuartas partes del total de contratos realizados, siendo el 25,6 por 100 de los contratos realizados con trabajadores mayores de 45 años.

De los contratos realizados, tan solo un 3,5 por 100 estuvieron vinculados a las deducciones fiscales previstas en determinados casos para este tipo de contratos. Así,

55. El mayor número de desapariciones de empresas se produce en los primeros años de vida; el fin de la actividad empresarial afecta a más del 20 por 100 de las empresas creadas en su primer año de vida, el 15 por 100 desaparece en el segundo año y aproximadamente un 10 por 100 desaparecen en el tercero. Véase, para un mayor detalle de la relación entre creación y supervivencia de empresas y empleo, el Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*.

CUADRO II-26. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES, 2016

Contratos realizados	Contratos trabajadores <30 años	Desempleados beneficiarios prestación	Desemp. benef. contrib. y 1.er contr. trabaj. <30 años	Contratos sin deducción fiscal	Total	Pro memoria: total indefinidos iniciales tiempo completo
2012	8.688	4.861	365	63.346	77.260	379.652
2013	4.275	4.362	96	73.580	82.313	396.331
2014	2.924	2.458	30	93.339	98.751	522.684
2015	2.616	1.639	26	125.104	129.385	579.525
2016	4.178	1.933	29	171.432	177.572	625.672
Distribución por edades						
Menores de 30 años	4.178	239	29	61.759	66.205	164.351
31–44 años		277		65.630	65.907	304.532
Mayores de 45 años		1.417		44.043	45.460	156.789
2016/2015	59,7	17,9	11,5	37,0	37,2	8,0

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

como se viene señalando en ediciones anteriores de esta Memoria, parece que el recurso al contrato para emprendedores no se asocia en su mayoría a las ventajas fiscales que incluye (al margen del eventual incentivo de las bonificaciones previstas para parados de larga duración menores de 30 y mayores de 45 años) y sí a otras características de este tipo de contrato, como la compatibilización del salario con parte de la prestación por desempleo reconocida y pendiente de percibir o la extensión del periodo de prueba a un año[56].

En este sentido, una evaluación realizada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social[57] sobre este contrato, con datos a enero de 2016 y referido a 310.597 contrataciones realizadas, apunta a que el 49,1 por 100 de los contratados se mantiene en el empleo a los trece meses de su contratación, es decir, superado el periodo de prueba de un año; de ellos, se mantiene el empleo para un 59,2 por 100 de los contratos bonificados y un 43,1 por 100 de los no bonificados. En relación al mantenimiento del empleo a los trece meses, en el caso de los contratos indefinidos iniciales (62 por 100), hay doce puntos de diferencia. Asimismo, un 1,7 por 100 de los trabajadores con este contrato extinguen su relación laboral entre los 12 y 13 meses, mientras que en el caso del contrato indefinido esta cifra se sitúa en el 1,5 por 100.

Por lo que respecta a los contratos realizados objeto de bonificación, en 2016 aumentaron los contratos realizados con menores de 30 años, uno de los colectivos objetivo de esta medida, respecto a los dos años anteriores, pero sin llegar al nivel

56. Véase a este respecto, Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafes 1.1.2 y 1.2.4.
57. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Informe sobre el mantenimiento en el empleo del contrato de apoyo a emprendedores*, marzo de 2016.

inicial cuando se puso en marcha en 2012. Por su parte, los contratos realizados con desempleados beneficiarios de prestaciones, aumentaron ligeramente respecto al año anterior (17,9 por 100), pero se mantuvieron en niveles muy inferiores a los registrados inicialmente cuando se puso en marcha, habiéndose realizado en su mayor parte (73 por 100), con mayores de 45 años.

El recurso a este contrato todavía es limitado. De hecho, la *Encuesta Anual Laboral* con datos a 2015 reflejaba para las empresas más pequeñas, de menos de 50 trabajadores, que son las que pueden realizar este tipo de contrato, una escasa utilización de la contratación indefinida de apoyo a emprendedores. Las razones principales que aducían las empresas que habían realizado algún tipo de contratación para no haber recurrido a este tipo de contrato eran, en casi dos tercios del total, la preferencia por la contratación temporal y la no adecuación del contrato a las necesidades de la empresa.

En cualquier caso, es necesario reforzar la evaluación de estas actuaciones y continuar analizando los efectos diferenciales de este contrato en relación a la contratación indefinida inicial, con el objetivo de valorar su eficacia y efectividad y, en su caso, reorientarlas para poder cumplir los objetivos previstos.

Capitalización de las prestaciones por desempleo

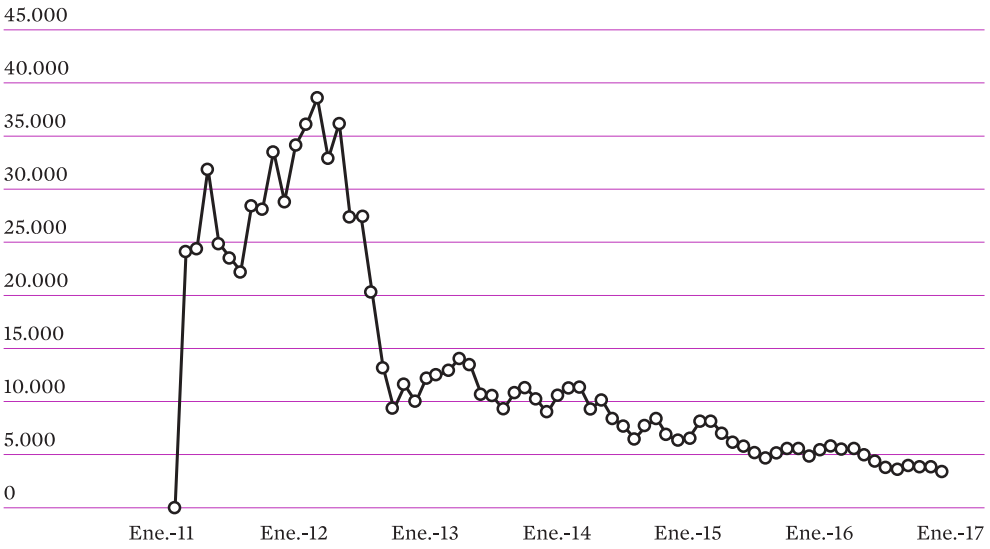
La apuesta por el empleo autónomo y el autoempleo ha dado lugar en los últimos años a la adopción de distintas medidas con el fin de incentivar esta opción, introduciendo cierta flexibilidad en el cobro de las prestaciones por desempleo vinculadas al inicio de una actividad de emprendimiento. Así, junto a las posibilidades de suspender o compatibilizar el cobro de la prestación con el ejercicio de actividades por cuenta propia, se estableció la posibilidad de capitalizar el importe de las prestaciones para el desarrollo de nuevas iniciativas de emprendimiento, en especial entre los más jóvenes.

Los datos correspondientes a 2016 (cuadro II-27) continúan reflejando el descenso, ya observado en 2015, en el recurso a la capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo. En 2016 la caída fue del 15,4 por 100, el doble que el año anterior, y parece confirmar que dicha evolución tiene que ver con los cambios en la composición del desempleo, con un peso cada vez mayor del desempleo de larga duración y una menor tasa de cobertura de las prestaciones que han limitado el acceso a la capitalización. En cambio, respecto al año anterior han aumentado en torno a un 15 por 100 tanto el importe medio capitalizado por trabajador, como el número medio de días capitalizados, que han pasado de 165 a 190.

Programa Prepara

En relación con el programa Prepara, se registraron 54.019 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso un descenso importante respecto a 2015, del 26,1 por 100, en la línea ya observada en los últimos años y, sobre todo, respecto al auge de la medida en su puesta en marcha y hasta el primer semestre de 2012 (gráfico II-14). Si bien el recurso

GRÁFICO II-14. ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2016



Fuente: SEPE.

CUADRO II-27. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, 2016

			2016	2015	
Conceptos	**Capitalización inicial total o parcial de la prestación**	**Capitalización para el pago de la cotización**	**Total capitalización**	**Total capitalización**	**Variación anual**
Hombres (%)			71,1		
Mujeres (%)			28,9		
Autónomos con discapacidad	62	130	183	–	
Autónomos	32.497	86.618	111.855	136.030	–17,8
Socios de cooperativas	1.951	1.483	3.010	3.099	–2,9
Socios de sociedades laborales	490	2.013	2.387	3.101	–23,0
Entidad mercantil	3.369	0	3.369	523	544,2
Total	**38.369**	**90.244**	**120.804**	**142.753**	**–15,4**
Número medio de días capitalizados	386	91	190	165	15,2
Importe medio líquido capitalizado por trabajador (en euros)	10.305	2.654	5.256	4.578,0	14,8

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

al programa ha sido decreciente en los últimos años[58], la necesidad de continuar con el mismo ha devenido en prórrogas sucesivas y automáticas, mientras la tasa de

58. Véase a este respecto en las Memorias CES 2013 y sucesivas el capítulo II, más en concreto el apartado correspondiente al balance de las políticas activas de empleo.

desempleo se situase por debajo de un nivel prefijado, que desde marzo de 2016 se sitúa en el 18 por 100[59]. Además, la composición del *stock* de personas desempleadas y los requisitos establecidos para el acceso al programa han limitado las incorporaciones al mismo[60].

Por perfiles, cabe señalar el continuo aumento en los últimos años de las mujeres en las nuevas incorporaciones al programa, hasta casi el 60 por 100 del total en 2016. Por grupos de edad, aquellos entre 34 y 44 años concentran la mitad de las altas aprobadas, mientras que los mayores de 45 años representaron el 15,1 por 100 del total. Por el contrario, la participación de los más jóvenes entre los nuevos perceptores siguió siendo reducida (15 por 100), como consecuencia lógica de la puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a este colectivo.

Respecto a la efectividad del programa en términos de inserción, durante 2016 lograron reincorporarse al mercado laboral 15.917 desempleados, casi un 30 por 100 del total de altas realizadas durante el año.

Programa de Activación para el Empleo de los parados de larga duración

El Programa de Activación para el Empleo (PAE) ha beneficiado, desde su puesta en marcha en enero de 2015 y hasta mediados de abril de 2017, a más de 150.934 personas que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. Además, uno de cada tres beneficiarios obtuvo una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al programa y de los que compatibilizaron la percepción de la prestación con el empleo, el 88 por 100 mantuvieron este al finalizar su participación.

Hasta el 31 de enero de 2017 se recibieron 217.721 solicitudes, de las cuales se tramitaron 212.164, quedando pendientes de resolución un 2,5 por 100 (5.557), aunque en su mayoría están en fase previa de análisis, pendientes de la acreditación de alguno de los requisitos de acceso. De las solicitudes tramitadas con resultado, se aprobaron 140.139 (66 por 100) y se rechazaron 72.025 (33 por 100).

Por otra parte, del total de los beneficiarios del programa, 24.376 desempleados obtuvieron un trabajo por cuenta ajena; es decir, la tasa de inserción del programa ha sido del 17,4 por 100, y de ellos 3.813 compatibilizaron la prestación con el trabajo por cuenta ajena, es decir, un 16 por 100 de los beneficiarios contratados.

59. Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo, y que recogía la prórroga automática del programa Prepara siempre que la tasa de desempleo fuese superior al 18 por 100. Véase a este respecto el apartado 1.3.1 en este mismo capítulo.
60. Las condiciones de acceso al programa han restringido en buena medida el número de demandantes potenciales de esta medida que se ha concentrado en los parados de larga duración (más de doce de los últimos dieciocho meses en desempleo) o parados con cargas familiares; entre ellas, se exige que el umbral de renta no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional —si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar e incluyendo las rentas de los padres en caso de convivencia—, no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar, no haberse acogido previamente al programa Prepara y acreditar haber buscado activamente trabajo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones durante el plazo de solicitud, con el objetivo de reforzar el seguimiento del compromiso de actividad.

Estos resultados, sin embargo, no alcanzan los objetivos previstos cuando se aprobó el programa (se estimaban 400.000 potenciales beneficiarios). De hecho, durante los dos primeros meses de su puesta en marcha tuvo bastante aceptación entre los potenciales beneficiarios, con la presentación de numerosas solicitudes (24.000 y 34.000, respectivamente), pero el rechazo de muchas de ellas, por entender que no se cumplían adecuadamente los requisitos establecidos, frenó la presentación de nuevas solicitudes en los meses siguientes[61]; durante 2016 se presentaron de media 8.000 solicitudes mensuales. De hecho, en muchos casos, los requisitos establecidos eran demasiado restrictivos y suponían un obstáculo para participar en el programa. De ahí que existiese cierto consenso en la necesidad de reformular el programa, lo que finalmente quedó plasmado en el Real Decreto-ley 1/2017, tal como se ha señalado anteriormente.

Entre las actuaciones específicas desarrolladas en favor de los jóvenes destaca la puesta en marcha en 2014 del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. Ello supuso la creación de un fichero en el que debían estar inscritos los beneficiarios susceptibles de actuaciones en el marco del sistema, con el objetivo de identificar los perfiles de beneficiarios y facilitar la adecuación de las acciones, pero también poder realizar el seguimiento y la evaluación de las mismas.

Desarrollo de la Garantía Juvenil

Hasta marzo de 2017 se habían presentado 505.694 solicitudes de inscripción al registro. De las solicitudes presentadas se resolvieron el 96,4 por 100, y de ellas se aprobaron el 96,3 por 100, quedando inscritos en el registro 466.799 jóvenes.

Sin embargo, el programa no ha tenido desde su inicio los resultados esperados, dado el elevado volumen de jóvenes desempleados, habiéndose estimado inicialmente un millón de potenciales beneficiarios. Como ya se señaló en anteriores ediciones de esta Memoria, su puesta en marcha se caracterizó por cierta precipitación, echando en falta un desarrollo concreto y detallado de las actuaciones a realizar, que podría haber sentado las bases para la activación de este colectivo. En esta situación, el adelanto de recursos procedentes de la Unión Europea en 2015, con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil, para atender de forma urgente a este colectivo, o la ampliación, de forma excepcional, de la edad de los potenciales beneficiarios hasta los 29 años, no lograron impulsar un mayor número de solicitudes y demanda de actuaciones.

Además, como se ha señalado en un apartado previo, en 2016 la Comisión Europea hizo un balance del programa, tres años después de su puesta en marcha, y en relación a España señaló que la Garantía Juvenil no había conseguido alcanzar los resultados previstos y desplegar todo su potencial, por lo que era necesario hacer cambios urgentes. De ahí la aprobación del Real Decreto-ley 6/2016 que, entre otras cuestiones,

61. Véase a este respecto Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 1.2.4.

CUADRO II-28. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

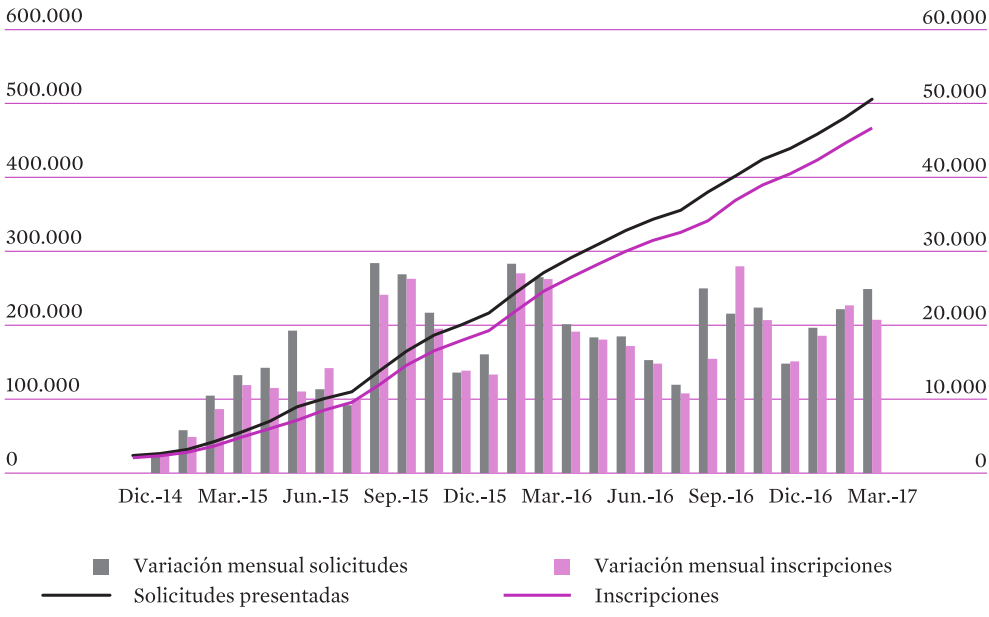
	Total	Hombres	Mujeres
Solicitudes	505.694	261.248	244.446
	100,0	51,7	48,3
Resultado			
Expedientes resueltos	487.468	251.590	235.878
En porcentaje	96,4	96,3	96,5
Inscripciones (resoluciones positivas)	466.799	240.843	225.956
En porcentaje	95,8	95,7	95,8
Denegaciones (resoluciones negativas)	20.669	10.747	9.922
En porcentaje	4,2	4,3	4,2

Nota: datos acumulados hasta marzo de 2017.
Fuente: SEPE.

simplificaba los requisitos y facilitaba el acceso al programa, mejorando también la gestión del mismo.

En este sentido, la evolución del registro en el sistema desde su puesta en marcha permite observar una evolución discontinua en el número de solicitudes presentadas (gráfico II-15). Si bien se observa un repunte en septiembre de 2015, con la ampliación

GRÁFICO II-15. EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DEL SNGJ



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

de la edad de los posibles beneficiarios, no hay un crecimiento continuado en el número de beneficiarios que solicitan su participación en el sistema. En septiembre de 2016 se registró el menor aumento mensual en el número de solicitudes presentadas y a partir de entonces se observa un crecimiento mensual más homogéneo, que se espera se incremente como consecuencia del impulso dado al programa con la aprobación del Real Decreto-ley 6/2016.

En los últimos años se constata un impulso progresivo a la formación dual desde la aprobación del Real Decreto 1529/2012[62], con un impacto creciente sobre los jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo. Sin embargo, hay aspectos que deben afianzarse y mejorar de cara a lograr un mayor efecto. En particular, se constata una falta de coordinación entre las distintas comunidades autónomas y un desigual desarrollo normativo que pone de manifiesto la falta de una regulación homogénea de este ámbito. Asimismo, un informe de situación sobre la formación dual en 2016[63] señala la necesidad de reducir la burocracia y mejorar la gestión de la formación que, en muchos casos, dificulta para las empresas incorporar a un mayor número de alumnos. Por otro lado, se valora positivamente la relación entre las empresas y los centros formativos a través de una comunicación fluida y constante, y la función de los tutores, en su doble vertiente de formadores y enlaces con la empresa, para garantizar el éxito de la formación dual.

La formación dual y el contrato para la formación y el aprendizaje

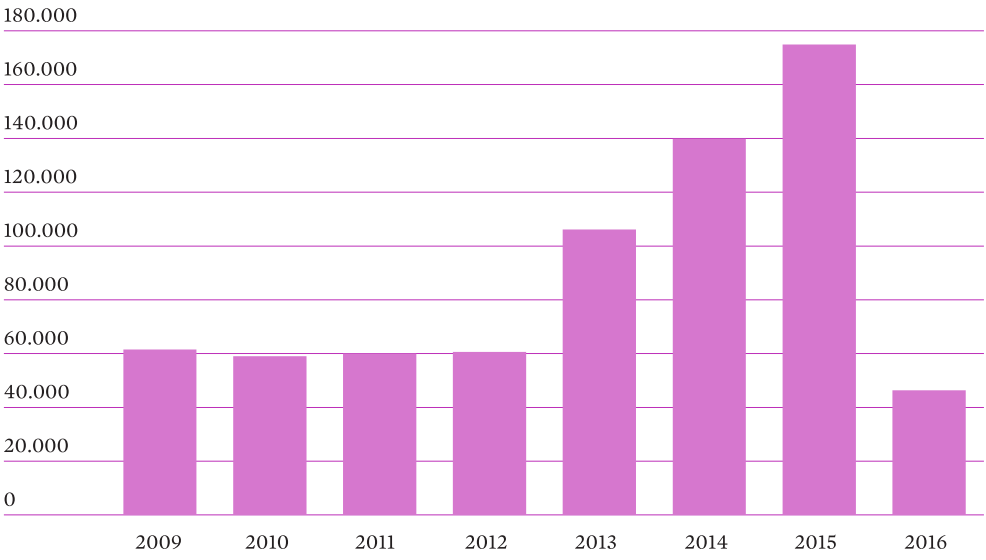
Según este informe, la elección mayoritaria para desarrollar la formación dual sigue siendo a través de la beca formativa y no tanto del contrato para la formación y aprendizaje, cuyo impulso está detrás de las modificaciones realizadas en los últimos años, con el fin de hacerlo más atractivo y contribuir a hacer frente al problema del desempleo juvenil.

Estas modificaciones han aumentado la edad límite para participar en estos contratos hasta los 29 años, han establecido la duración de los contratos durante un mínimo de un año y, sobre todo, han incorporado cambios sobre cómo se realiza dicha formación. Precisamente los cambios realizados en 2015 sobre la formación asociada a este contrato han provocado una caída muy importante del número de contratos realizados en 2016, después del aumento registrado desde 2013 tras el nuevo desarrollo normativo del mismo. Además, el contrato para la formación y el aprendizaje es un contrato jurídicamente complejo que parece haber limitado su utilización.

El número de contratos de este tipo registrados fue de 46.384, lo que supuso una caída del 73,5 por 100 sobre los registrados el año anterior (gráfico II-16). Como ya se anticipaba en la anterior edición de esta Memoria, se constata cierta dificultad en la

62. Como se ha señalado anteriormente, el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual dio un impulso al desarrollo de la formación profesional dual.
63. Alianza para la FP dual, *Las empresas y la FP dual en España*. Informe de Situación 2016.

GRÁFICO II-16. EVOLUCIÓN DE CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE, 2009-2016
(Número de contratos realizados)



Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

realización de este tipo de contrato, que parece responder a los requisitos establecidos para su realización y a las dificultades para implantar en estos casos la teleformación, dados los problemas para registrar las acciones formativas de este tipo de contratos y obtener la preceptiva autorización previa de las mismas por parte del servicio público de empleo competente.

Precisamente, en relación con la formación vinculada a estos contratos, no existe información disponible y, por tanto, no es posible contrastar las características de la formación impartida y evaluar suficientemente esta en el nuevo esquema de formación dual y, su efectividad en relación con la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y, sobre todo, el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas, lo que hace necesario llamar la atención nuevamente sobre la importancia de contar con una información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

Como era de esperar, dado que la medida se dirige especialmente a los jóvenes[64], el mayor porcentaje de contratos de esta modalidad realizados (81,5 por 100) fue con menores de 30 años. Dentro de este grupo, el 61,7 por 100 se realizó con menores de

64. Inicialmente se estableció que estos contratos se formalizarían con trabajadores de edad entre 16 y 25 años, aunque posteriormente se extendió el límite de edad a los menores de 30 años, hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 por 100, no existiendo límite de edad en caso de personas discapacitadas o colectivos en exclusión social.

25 años. Asimismo, existe una participación ligeramente superior de las mujeres (53,8 por 100), y de aquellos con estudios secundarios que mayoritariamente tienen estudios secundarios de tipo general (54,1 por 100) o estudios primarios (28,7 por 100).

Algo más de dos terceras partes de los contratos realizados tuvieron una duración de 12 meses, que es la duración mínima establecida *a priori,* teniendo el 28,2 por 100 de los contratos una duración de 6 meses[65]. Los contratos de mayor duración tienen un carácter residual. Descendiendo al detalle de sectores en los que han realizado este tipo de contratos, el sector servicios concentra el mayor número de ellos, 91,5 por 100, especialmente en comercio al por menor (23,8 por 100) y hostelería (18,9 por 100).

En cualquier caso, las evaluaciones realizadas sobre este tipo de contrato en relación a un contrato temporal de similar duración sobre la base de la Muestra Continua de Vidas Laborales[66] concluyen que este contrato, tal como está diseñado actualmente, no logra su objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes a medio y largo plazo. Así, las posibilidades de encontrar un empleo tras finalizar el contrato de formación y aprendizaje, la duración del empleo logrado o incluso acceder a un contrato indefinido, no ofrecen mejores resultados que en el caso de acceder directamente tras un contrato temporal.

Formación para el empleo

La formación para el empleo resulta clave a la hora de impulsar la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, así como para garantizar una adecuada dotación de capital humano y competencias ajustada a un modelo de crecimiento sostenible. Todo ello en equilibrio con las necesidades específicas de ciertos colectivos de trabajadores con dificultades añadidas para la inserción laboral.

Dentro de la formación dirigida a los ocupados está la formación programada por las empresas, que busca responder a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, de forma que las acciones se orientan a reforzar la cualificación y recualificación de estos, con el objetivo de propiciar una mayor eficiencia y competitividad de las empresas.

Para la financiación de estas acciones, las empresas disponen de créditos formativos cuyo importe resulta de la aplicación de un porcentaje de bonificación sobre las cuotas ingresadas por concepto de formación profesional en el año anterior. Estas

65. Este tipo de contrato establece una duración mínima de entre uno y tres años, si bien mediante convenio colectivo pueden establecerse distintas duraciones del contrato, en función de las necesidades organizativas o productivas de las empresas, sin que la duración mínima pueda ser inferior a seis meses ni la máxima superior a tres años.

66. López, F.; Cueto, B., y Gutiérrez, R., *El contrato de formación y aprendizaje en España: una evaluación*, Universidad de Oviedo, 2016, y Troncoso-Ponce, D.; García, J. I., y Rebollo-Sanz, Y., «The stepping stone of training contracts: testing this hypothesis for the Spanish Labour Market», *Comunicación XI Jornadas Economía Laboral,* UAB, 2015.

CUADRO II-29. SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

	Iniciativas estatales			Iniciativas autonómicas[1]		Total	Empresas que han realizado formación en Formación bonificada[4]
	Formación bonificada	Planes de Oferta Estatales[2]		Planes de Oferta Autonómicos	Formación para desempleados		
	Trabajadores ocupados	Trabajadores ocupados	Programas específicos[3]	Trabajadores ocupados	Trabajadores desempleados		
Formación para el empleo	(Número de participantes)	(Número de participantes)	(Número de participantes)	(Número de participantes)	(Número de participantes)	(Número de participantes)	(Número de empresas)
2005	936.857	682.494				1.619.351	63.449
2006	1.156.088	817.815				1.973.903	91.161
2007	1.580.809	600.819				2.181.628	136.789
2008	1.997.546	1.139.065				3.136.611	200.689
2009	2.421.153	686.878				3.108.031	293.460
2010	2.771.069	635.060		594.997	411.190	4.412.316	380.548
2011	2.986.493	445.672		660.323	302.631	4.395.119	432.182
2012	3.179.789	292.666	32.608	579.121	317.004	4.401.188	459.620
2013	3.224.182	232.480	21.505	266.473	269.070	4.013.710	478.621
2014	3.291.803	215.790	18.668	252.665	210.286	3.989.212	471.590
2015	3.576.748	168.830	11554	(sin datos)	(sin datos)	3.757.132	439.188
2016	3.766.997	0				3.766.997	367.770

Notas:
(1) Datos extraídos del «Informe de ejecución del plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema del FPE 2014». Las convocatorias autonómicas de oferta para ocupados incluyen un porcentaje de desempleados formados.
(2) Las convocatorias estatales de oferta para ocupados incluyen un porcentaje de desempleados formados.
(3) Programas establecidos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional. Estos programas se dirigen a jóvenes menores de 30 años y a jóvenes registrados en el fichero del SNGJ.
(4) En los planes de formación de oferta (subvenciones) no existen datos de número de empresas, ya que la participación se realiza a iniciativa del propio trabajador, por lo que la FUNDAE no dispone de dicha información.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

cuotas se complementan mediante recursos propios de las empresas (aportación privada), en una medida creciente de acuerdo con el número de trabajadores empleados, si bien las más pequeñas (menos de 5 trabajadores) están exentas de esta cofinanciación a fin de facilitar su acceso a la provisión de formación. En 2016 tanto el crédito asignado como el finalmente dispuesto a estas acciones se redujeron respecto al año anterior, un 2,9 y 6,6 por 100, respectivamente (cuadro II-30).

Las acciones formativas alcanzaron a 3,8 millones de participantes, lo que representó un incremento del 5,3 por 100 respecto al año anterior y un ligero aumento en la tasa de cobertura. Sin embargo, el mayor alcance de las acciones formativas se desarrolló con menor intensidad de las mismas, al menos en términos de su duración media, que descendió de 22 a 17 horas de media por participante.

CUADRO II-30. FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2015-2016(1)

Formación de demanda	Ejercicio 2015		Ejercicio 2016	
Participantes				
Participantes formados	3.576.748		3.766.997	
Tasa de cobertura asalariados(2)	28,9		30,9	
Media de horas de formación	22,2		17,1	
Empresas				
Empresas formadoras	439.188		367.770	
Tasa de cobertura de empresas(3)	27,4		22,7	
Por tamaño de las empresas		%		%
1 a 5 trabajadores	275.355	62,7	214.967	58,5
6 a 9 trabajadores	57.486	13,1	49.963	13,6
10 a 49 trabajadores	84.086	19,1	80.039	21,8
50 a 249 trabajadores	18.470	4,2	18.889	5,1
250 a 999 trabajadores	2.954	0,7	3.060	0,8
>1.000 trabajadores	837	0,2	729	0,2
Financiación (euros)				
Crédito asignado	784.331.842,7		761.399.133,3	
Crédito dispuesto	551.288.713,3		514.729.040,0	

(1) Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores, dado el desfase en las fechas de cierre.
(2) Participantes formados en la iniciativa de demanda en porcentaje sobre asalariados del sector privado (EPA).
(3) Porcentaje de empresas formadoras sobre empresas de alta en la Tesorería General de la Seguridad Social (excepto sector público).
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

En comparación con el aumento en el número de alumnos, el de empresas participantes disminuyó de forma importante, un 16,3 por 100, en la línea que ya venía observándose en los años anteriores. Lo mismo ocurrió con la tasa de cobertura de las empresas participantes (22,7 por 100), que ha caído de forma continuada en los tres últimos años; en 2016 casi cinco puntos respecto al año anterior. Desde la entrada en vigor de la reforma en 2015, el número de empresas que han utilizado su crédito formativo se ha venido reduciendo (un 22 por 100 en los dos últimos años), frente a la tendencia anterior de crecimiento constante y sostenido. Más en concreto, en los dos últimos años el 89 por 100 de las empresas que abandonaron el sistema tenían menos de 10 trabajadores, lo que confirma que las microempresas son el segmento más castigado por los cambios normativos, máxime cuando son, a su vez, las que tienen mayores requerimientos formativos para mejorar su competitividad. Asimismo, solo las empresas de más de 50 trabajadores aumentaron su participación en número sobre el total.

En términos de participantes, se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres que participaron en la formación (cuadro II-31), con una participación mayor de los hombres (56 por 100) en las acciones formativas, por encima del peso que les

CUADRO II-31. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2015-2016(1)

	2015		2016	
	Participantes formados		Participantes formados	
Acciones formativas	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Sexo				
Hombre	2.010.347	56,2	2.110.644	56,0
Mujer	1.566.401	43,8	1.656.353	44,0
Modalidad de impartición				
Presencial	2.183.977	61,1	2.885.448	76,6
A distancia	497.983	13,9	—	—
Mixta	419.876	11,7	71.221	1,9
Teleformación	474.912	13,3	810.328	21,5
Total	**3.576.748**	**100,0**	**3.766.997**	**100,0**

(1) Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

corresponde en el empleo asalariado (52,2 por 100). Por otro lado, y como viene siendo habitual, las modalidades de formación presenciales concentraron el grueso de la formación impartida (76,6 por 100), observándose también que gana peso la teleformación (21,5 por 100).

El perfil de los participantes por grupos de edad (cuadro II-32) permite constatar la diferencia en favor de los trabajadores con 45 años o menos; casi dos tercios del total de los formados se encuentra en esta franja de edad, lo que está por encima de su peso sobre el total de población ocupada. Sin embargo, también se constata un aumento constante en los últimos años de la participación de los mayores de 45 años en acciones formativas, al mismo tiempo que se ha reducido la de los trabajadores entre 26 y 35 años (gráfico II-17). Dicha evolución se explicaría fundamentalmente por el cambio en la estructura por edades del empleo asalariado como resultado de la crisis, pero es en todo caso un cambio, dada la menor participación en acciones formativas programadas por las empresas que tradicionalmente han tenido los trabajadores mayores en proporción a su peso en el empleo asalariado, como se ha puesto de manifiesto en distintos informes del CES[67].

Por categoría profesional, los trabajadores cualificados participan de forma mayoritaria en las acciones formativas, seguidos por los técnicos y los de baja cualificación, mientras que por nivel de estudios la participación es mayor en aquellos que tienen estudios secundarios.

67. Véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad,* e Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

CUADRO II-32. PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2016[1]

(Edad, categoría profesional y nivel de estudios)

Formación de demanda	Participantes (% s. total)	Duración media (horas)
Edad		
16-25	5,2	17,4
26-35	25,5	18,5
36-45	37,4	17,4
46-55	24,4	15,8
>55	7,4	14,2
Categoría profesional		
Directivo	3,8	19,8
Mando intermedio	10,6	16,9
Técnico	21,3	16,9
Trabajador con baja cualificación	21,5	15,7
Trabajador cualificado	42,8	17,6
Nivel de estudios		
Universitarios	26,7	22,0
Primarios y secundarios	32,6	15,7
Secundarios	37,1	16,5
Otros	0,7	22,5
Sin estudios	3,0	12,9
Total	**3.766.997**	**17,1**

[1] Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

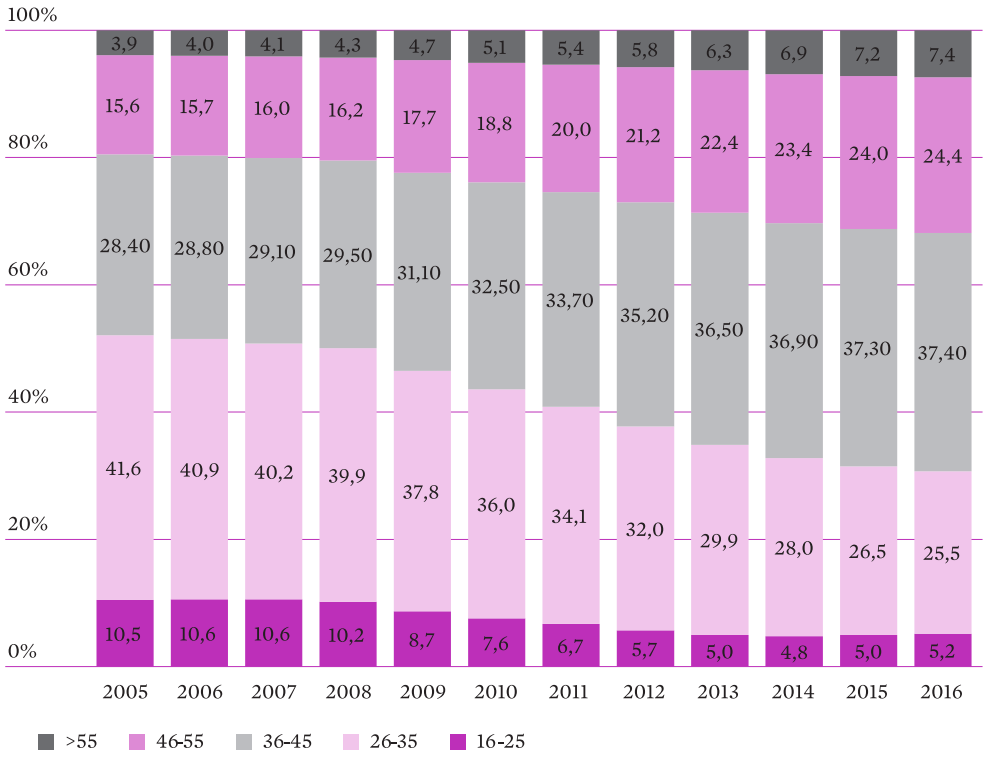
Por otra parte, respecto a la formación de oferta prioritariamente dirigida a ocupados, o formación subvencionada, y articulada mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, cabe señalar que durante el año 2015 no se publicó convocatoria de oferta estatal, siendo publicada finalmente en agosto de 2016, sin que al cierre de esta Memoria haya sido resuelta por parte del SEPE, lo que implicará que necesariamente sea financiada con cargo al presupuesto de 2017, concatenándose así dos años consecutivos en los que no se aplican los fondos aprobados para esta iniciativa formativa.

Ello ha generado un importe considerable de excedentes anuales de fondos procedentes de la cuota de formación profesional (solo en el ámbito estatal supone aproximadamente 450 millones de euros desde el año 2012), que no se están utilizando para el objetivo previsto.

En cualquier caso, los datos disponibles para 2015 reflejan un total de 180.384 participantes, un 23 por 100 menos que el año anterior (gráfico II-18). De ellos, 11.554 fueron jóvenes que participaron en un Programa específico de formación dirigido a

GRÁFICO II-17. PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, POR EDAD, 2005-2015[1]

(Porcentajes sobre el total)



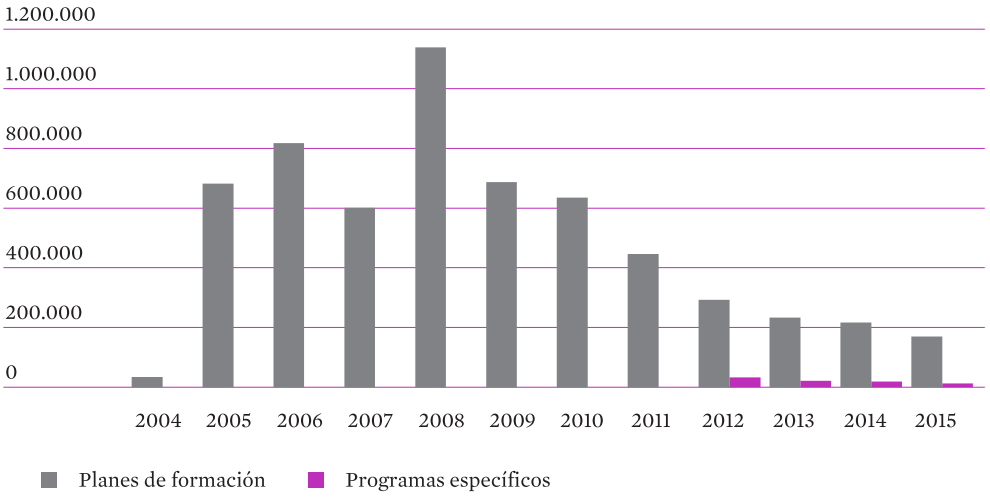
[1] Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

este colectivo, por debajo de las posibilidades de un colectivo que representa el 14 por 100 del empleo asalariado.

El perfil de los participantes refleja una participación ligeramente superior de los hombres (53 por 100) que de las mujeres. Casi tres cuartas partes de los participantes estaban ocupados (72,4 por 100) y solo un 27,6 por 100 estaban desempleados. Por edad, el grueso de los participantes tiene entre 26 y 45 años (64,3 por 100), mientras que por nivel de estudios la mayor participación sobre el total es de aquellos que tienen estudios secundarios o grado de bachiller (27,6 por 100), seguidos de los licenciados (18,1 por 100).

Finalmente, respecto a la formación dirigida a los desempleados, según los últimos datos disponibles para 2015, participaron 175.708 personas, lo que supuso un descenso del 3,5 por 100 respecto al año anterior, siguiendo la tendencia observada en los últimos años. Por grupos de edad, el grueso de los participantes (54,9 por 100) tiene entre 25 y 45 y entre los jóvenes menores de 30 años la participación fue del 33,9 por 100.

GRÁFICO II-18. PARTICIPANTES EN FORMACIÓN DE OFERTA ESTATAL, 2004-2015



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea se ha desarrollado durante 2016 en el marco del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social», puesto en marcha oficialmente por la Comisión Europea a principios de 2015, concretamente el 5 de marzo[68], a fin de dar un nuevo y amplio impulso al diálogo social en la Unión. Este proceso de revitalización del diálogo social pretendía, entre otros extremos, mejorar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión y, en concreto, en el Semestre Europeo (tanto a nivel comunitario como nacional).

En este contexto, en 2016 las instituciones comunitarias se han pronunciado, en varias ocasiones, en favor del fomento del diálogo social europeo. Así, la Comisión Europea ha reiterado la necesidad de reforzar o impulsar el diálogo social europeo, dado que representa un componente esencial del modelo social europeo y ostenta un gran potencial de cara al buen funcionamiento de la economía social de mercado[69].

68. En una conferencia de alto nivel en la que participaron representantes de las instituciones comunitarias y de los interlocutores sociales tanto europeos como nacionales, coincidiendo con la celebración, en dicho año, del trigésimo aniversario del lanzamiento del diálogo social a nivel comunitario en Val Duchesse.
69. Véanse, entre otros documentos, «Employment and Social Development in Europe», *Annual Review 2016,* y *Annual Growth Survey 2017,* COM (2016) 725 final.

No en vano, hay que apuntar que dicho extremo estaba presente en su Programa de Trabajo para 2016[70]. En este punto, la Comisión, en su Programa de Trabajo para 2017[71], señala que colaborará con los interlocutores sociales para ayudar a crear un entorno favorable para lograr los objetivos políticos de la Unión (el crecimiento económico y la generación de empleo, entre otros).

Por su parte, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), celebrado durante los días 16 y 17 de junio, adoptó unas conclusiones sobre «Un nuevo comienzo para un diálogo social fuerte». Estas, en síntesis, señalaban la necesidad de enfatizar el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales nacionales, promover una participación más activa y amplia de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo[72], fomentar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas públicas y la legislación (tanto a escala europea como nacional) y favorecer una relación más clara entre los acuerdos de los interlocutores sociales y la agenda sobre la «Mejora de la Legislación».

Diálogo social tripartito

En el plano del diálogo social tripartito, cabe señalar, en primer término, que el 27 de junio de 2016, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos firmaron, en el escenario del citado proceso de revitalización del diálogo social europeo, una declaración conjunta en la que se subrayaba, en primer lugar, el papel fundamental de este como un componente importante de la formulación de políticas sociales y de empleo de la Unión[73]. Además, en esta se identificaban una serie de medidas concretas que debían tomar los signatarios, con el objetivo de seguir reforzando el diálogo social a escala nacional y comunitaria[74].

Por otra parte, en 2016 el diálogo social a tres bandas se ciñó también a cumplir con los compromisos de carácter formal, como las Cumbres Sociales Tripartitas. Cabe subrayar que en ellas, tanto en la celebrada en el mes de marzo como en la que tuvo lugar en octubre, las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas presentaron medidas conjuntas para hacer frente, entre otros extremos, a

70. Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2016: no es momento de dejar las cosas como están, COM (2015) 610 final, 27 de octubre de 2015.
71. Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2017: realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad, COM (2016) 710 final, 25 de octubre de 2016.
72. En este orden de cosas, el Comité de Empleo (EMCO), principal órgano de apoyo al trabajo de los ministros de empleo y asuntos sociales en el contexto del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), celebró el 24 de octubre de 2016 una reunión para debatir sobre la participación de los interlocutores sociales, a nivel nacional, en el Semestre Europeo.
73. Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea, CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *A new start for Social Dialogue,* Statement of the Presidency of the Council of the European Unión, the European Commission and the European Social Partners, 27 de junio de 2016.
74. Dichas medidas, en líneas generales, consistían en asegurar una mayor participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo y en la elaboración de las políticas y la legislación de la Unión y fortalecer la capacitación de estos.

las consecuencias de la crisis migratoria y de refugiados en el mercado de trabajo de los distintos Estados miembros.

En la Cumbre celebrada el 16 de marzo de 2016 el tema principal fue: «Una colaboración intensa para la creación de empleo y el crecimiento integrador». Concretamente, los participantes debatieron sobre tres asuntos: las experiencias en la aplicación de las recomendaciones específicas por país, las consecuencias de la crisis migratoria y de refugiados en el mercado de trabajo y los desafíos relacionados con la digitalización. Por su parte, en la Cumbre que tuvo lugar el 19 de octubre de 2016 el tema principal fue «Afrontar los retos comunes de Europa: generar crecimiento, crear empleo y garantizar la equidad». Los interlocutores sociales europeos y los representantes de las instituciones comunitarias intercambiaron puntos de vista sobre tres cuestiones: los principales desafíos de cara al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento de 2017 (en el contexto del Semestre Europeo), el papel fundamental de los interlocutores sociales a la hora de poner en práctica la nueva Agenda de Competencias para Europa, y las enseñanzas extraídas de la integración de los refugiados en el mercado laboral de los distintos Estados miembros.

Respecto de la Cumbre Social Tripartita (CST), cabe señalar que esta, desde octubre de 2016, cuenta con una nueva regulación que deroga la que hasta ese momento estaba en vigor[75]. Dicha novedosa regulación tiene como principal objetivo adaptar la CST a los cambios institucionales derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa[76], reflejando además la reciente experiencia práctica positiva en torno a la misma[77].

En este contexto del diálogo social tripartito, cabe destacar también la fase de información y consulta de la Comisión a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2016, previa a su publicación[78]. Se trataba de la cuarta vez que se les hacía este tipo de consulta desde que se pusiera en

75. Decisión (UE) 2016/1859 del Consejo, de 13 de octubre de 2016, relativa a la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, y por la que se deroga la Decisión 2003/174/CE (DOUE de 20 de octubre de 2016).
76. El Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios institucionales que justificaban la revisión (y posterior derogación) de la Decisión del Consejo de 2003 sobre la CST. Entre estos destacaban la creación de la función de presidente del Consejo Europeo y el reconocimiento del papel de la CST como parte del diálogo social de la Unión Europea. A raíz de dichos cambios institucionales, entre otros extremos, el papel y las responsabilidades que la citada Decisión atribuyó a la Presidencia rotatoria del Consejo debían transferirse a la función de presidente del Consejo Europeo. Además, debía revisarse el marco político general, sustituyendo la Estrategia de Lisboa por la Estrategia Europa 2020, especificando cómo contribuye la CST a la gobernanza general de esta estrategia.
77. Por ejemplo, en relación con la frecuencia de celebración de la CST, cabe señalar que la Decisión del Consejo de 2003 establecía que la misma debía reunirse al menos una vez al año, antes del Consejo Europeo de primavera. En la práctica reciente, la CST viene reuniéndose dos veces al año, antes de las reuniones de primavera y de otoño del Consejo Europeo. Así, al considerase positiva dicha práctica reciente, se justificó que se continúen celebrando dos reuniones de la CST al año.
78. Dado que la Comisión Europea publicó en 2015 las opiniones de los interlocutores sociales europeos respecto del Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2016, estas fueron expuestas en la anterior edición de esta Memoria (véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.1.1).

marcha el semestre europeo y de la tercera que la Comisión publicaba las opiniones recibidas. De este modo se pretendía continuar dando respuesta a las demandas de los interlocutores sociales europeos de fomentar, en mayor medida, su participación en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea.

Asimismo, la Comisión Europea publicó en 2016 las opiniones de los interlocutores sociales europeos respecto del Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2017 (recuadro II-10). Estos, entre otros extremos, hacían hincapié en la necesidad de promocionar la integración laboral de los refugiados.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES PRIORIDADES DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EUROPEAS EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2017

Organizaciones empresariales europeas

- Una estrategia renovada para el mercado de trabajo de la Unión Europea, renovando el concepto de flexiseguridad a la luz de las realidades actuales del mercado de trabajo. Ello debería centrarse, entre otros, en los siguientes objetivos: lograr mercados de trabajo justos, dinámicos, móviles e inclusivos; garantizar que los derechos sociales se adapten a las condiciones del marco actual y futuro; generar trayectorias laborales nuevas y más diversas; fomentar el aumento de la participación en el empleo y la empleabilidad; crear un entorno legislativo adecuado para la protección del empleo; y asegurar que las empresas tengan suficiente flexibilidad para adaptar su personal a las cambiantes circunstancias económicas. Todo ello, además, de cara al fortalecimiento de la UEM.
- En relación con los principales desafíos de los mercados de trabajo, las organizaciones empresariales europeas realizan, entre otras, las siguientes consideraciones: la competitividad debe entenderse ampliamente y ha de convertirse en un objetivo de los interlocutores sociales verdaderamente compartido; es necesaria más inversión para alimentar la recuperación y el crecimiento económico; hay que tomar acciones políticas integradas para abordar el nexo de «inclusión productiva», en línea con lo expresado por la OCDE; es necesario atajar el desempleo para así reducir la pobreza; garantizar que los costes laborales estén en consonancia con la productividad es una condición previa importante para garantizar que la contratación de trabajadores siga siendo una opción atractiva para las empresas; y hay que mejorar la educación y los resultados de la formación y el aprendizaje.
- Respecto de las prioridades sociales y del empleo para Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento en 2017, las organizaciones empresariales europeas identifican las que siguen: cerrar la brecha digital, afrontar el cambio demográfico, promocionar la integración laboral de los refugiados, abordar la imposición fiscal sobre el trabajo y reducir los costes laborales no salariales, adaptar los sistemas de aprendizaje a fin de hacerlos más atractivos para los empleadores, y apoyar una integración más fácil de los jóvenes en el mercado de trabajo.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES PRIORIDADES DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EUROPEAS EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2017 *(continuación)*

Confederación Europea de Sindicatos (CES)

Identifica cuatro prioridades que son esenciales para proporcionar el impulso que Europa necesita:

- Inversión en empleos de calidad: es preciso tomar las medidas necesarias para liberar la inversión pública vía revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como para estimular la inversión privada. En este sentido, la CES demanda la implementación de su plan de inversiones, incluyendo un compromiso de inversión del 2 por 100 del PIB al año para los próximos diez años, para generar empleos de calidad y desarrollar sistemas energéticos sostenibles que respondan a los desafíos sociales, económicos y medioambientales.
- Un compromiso con el empleo de alta calidad: es necesario alcanzar un compromiso político para abordar y vigilar el trabajo precario en Europa. Un compromiso con la calidad del empleo debería abarcar, para la CES, unos salarios dignos, un tiempo de trabajo adecuado y un equilibrio entre el trabajo y la vida personal, unas buenas condiciones laborales y la seguridad en el empleo, y el acceso al aprendizaje permanente y al desarrollo profesional, entre otros extremos.
- Una subida de salarios a través de la negociación colectiva: para la CES, la convergencia de salarios es una necesidad para mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores e impulsar la demanda interna. Con ello se debe poner fin al modelo de «trabajo barato» en Europa.
- Pensiones y protección social adecuada: para la CES, los sistemas europeos deben garantizar, por un lado, un nivel de protección que evite la disminución de los ingresos cuando surjan riesgos sociales y, por otro, la exclusión social y la pobreza. En este terreno, la integración laboral de los refugiados constituye un gran desafío.

Fuente: BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME (20 de octubre de 2016) y CES (30 de septiembre de 2016).

Participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo

En 2016 no se pudo observar avance práctico alguno en relación con la implicación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo[79]. No obstante, hay que señalar que durante 2016 tanto las instituciones comunitarias, concretamente la Comisión Europea y el Consejo, como los interlocutores sociales de la Unión hicieron, en varias ocasiones, nuevamente hincapié en la necesidad de que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas desempeñen un papel cada vez más relevante en el Semestre Europeo, como se ha reflejado con anterioridad.

79. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.1.1.

Existe consenso entre los interlocutores sociales en afirmar que, a pesar de la mejora de su implicación en las etapas clave del proceso del Semestre Europeo experimentada durante los últimos años, resulta necesario reforzar aún más su plena participación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último plano, el refuerzo de su participación resulta indispensable en todo el proceso.

Diálogo social bipartito

En el plano del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea realizaron una serie de avances en su Programa de Trabajo Conjunto 2015-2017[80], de los cuales la Comisión Europea se hizo eco en 2016[81]: comienzo de negociaciones sobre un acuerdo marco autónomo sobre el envejecimiento activo (ámbito 1) y creación de un grupo de trabajo para examinar la implementación, por parte de sus miembros, de sus acuerdos marco autónomos anteriores, con el fin de promover el refuerzo de la capacidad de aplicación y una mejor implementación de los resultados (ámbito 8), y, así mismo, la previsión de adoptar, en el corto plazo, conclusiones conjuntas sobre la conciliación de la vida familiar y laboral (ámbito 2)[82].

En esa dinámica cabe dar cuenta en primer lugar de que, en diciembre de 2016, las organizaciones CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME alcanzaron un acuerdo marco autónomo sobre «Envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional» y, posteriormente, en enero de 2017 lo ratificaron. Poco después, el 8 de marzo, en un acto solemne previo al comienzo de la Cumbre Social Tripartita, estos firmaron, en presencia de los presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, dicho acuerdo, el cual tenía, como principal objetivo, facilitar que los trabajadores de edad más avanzada participen de manera más activa en el mercado de trabajo y permanezcan en el mismo. La adopción de este acuerdo estaba contemplado en el Programa de Trabajo Conjunto de los interlocutores sociales europeos 2015-2017, al que se ha hecho mención.

Con anterioridad, en enero de 2016 aprobaron una declaración conjunta sobre «Un nuevo comienzo para un diálogo social fuerte»[83]. Dicha declaración significaba un paso importante en el referido proceso de revitalización del diálogo social, ya que señalaba ciertos aspectos de este que debían ser mejorados: la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas de la Unión; el funcionamiento y la efectividad del diálogo social y la capacidad de los interlocutores sociales a

80. Programa de Trabajo Conjunto de los interlocutores sociales europeos 2015-2017 «Partenariado para un Crecimiento y un Empleo inclusivos»; BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y UEAPME, 5 de mayo de 2015.
81. Comisión Europea, *New start for social dialogue-One year* on (www.ec.europa.eu/socialdialogue).
82. Se prevén, a medio plazo, intercambios de puntos de vista y actividades conjuntas en relación con los cinco ámbitos restantes del Programa de Trabajo: movilidad y la migración (ámbito 3), inversión y fortalecimiento de la base industrial en Europa (ámbito 4), competencias en economías digitales (ámbito 5), políticas activas de empleo (ámbito 6) y fomento de las prácticas de aprendizaje para el incremento del empleo juvenil (ámbito 7).
83. Aprobada en la reunión de su Grupo Temático celebrada durante los días 26 y 27 de enero de 2016.

nivel nacional; la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica europea (Semestre Europeo) y en el diseño, acuerdo e implementación de las reformas o políticas; y la clarificación de la relación entre los acuerdos de los interlocutores sociales y la agenda sobre la «Mejora de la Legislación».

Más adelante, los interlocutores sociales de la Unión Europea aprobaron otra declaración conjunta, esta vez en el marco de la Cumbre Social Tripartita celebrada el 19 de octubre[84]. Dicha declaración, que tenía como punto de referencia la citada declaración tripartita de 27 de junio de 2016 sobre «Un nuevo comienzo para el diálogo social», hacía hincapié, entre otros, en los siguientes aspectos: la determinación de los firmantes de la misma en contribuir a buscar soluciones para mitigar los negativos efectos del *brexit* en las empresas y en los trabajadores de toda Europa, la necesidad de mejorar el atractivo de Europa como lugar donde invertir y crear empleos, la conveniencia de que la Comisión Europea incluyera en su programa de trabajo para 2017 una ambiciosa política industrial estratégica, la exigencia de que Europa cuente con instituciones transparentes y democráticas, y la necesidad de un buen funcionamiento del diálogo social.

Notable dinamismo del diálogo social sectorial europeo

Durante 2016 el diálogo social sectorial, que abarca las federaciones de rama y de industria de las organizaciones sociales europeas y que actualmente se desarrolla en 43 comités, mostró un notable dinamismo, habiendo dado como resultado varios acuerdos. Asimismo, en el ámbito de este, a lo largo de 2016 se presentaron diversas declaraciones conjuntas y se celebraron algunas conferencias que venían a poner fin a proyectos concretos.

Respecto de los acuerdos adoptados en 2016, hay que apuntar que el 23 de junio los interlocutores sociales europeos del sector de la peluquería (Coiffure EU y UNI Europa Hair & Beauty) firmaron un nuevo Acuerdo marco europeo sobre la protección de la salud y seguridad en el trabajo en el sector de la peluquería, que venía a sustituir al Acuerdo marco de 2012, y que tenía por objeto la promoción de condiciones de trabajo sostenibles en dicho sector, mayoritariamente femenino, con múltiples enfermedades relacionadas con el trabajo y una alta rotación de personal debido a los riesgos de salud ocupacional. También en el mes de junio, el día 27, los interlocutores sociales europeos del sector de la electricidad (EURELECTRIC, IndustriAll Europe y EPSU) adoptaron un Acuerdo marco para establecer las normas mínimas para los aprendices en el sector eléctrico europeo. Dicho Acuerdo venía a implantar un marco para los periodos de prácticas en el sector eléctrico que abarca las condiciones de trabajo, los objetivos educativos, el papel de los supervisores, la duración de los periodos de prácticas y los conocimientos adquiridos.

84. CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME, *Tripartite Social Summit*, 19 de octubre de 2016, Statement of the European Social Partners.

En cuanto a las declaraciones conjuntas que se presentaron en 2016, en el ámbito del diálogo social sectorial europeo, cabe citar, entre otras, las siguientes: declaración conjunta para promover la movilidad urbana sostenible en Europa y promover condiciones de trabajo de calidad en el sector del transporte público urbano, firmada en marzo por los interlocutores sociales europeos del sector del transporte por carretera (ETF y UITP); declaración conjunta sobre cómo fortalecer el diálogo social sectorial en una época de grandes cambios estructurales en nuestras economías y sociedades, adoptada en septiembre por los interlocutores sociales europeos del sector del metal (IndustriAll y CEEMET); declaración conjunta sobre los efectos sociales de la digitalización, firmada en octubre por los interlocutores sociales europeos del sector de los seguros (UNI Europe Finance, Insurance Europe, AMICE y Bipar); y declaración conjunta sobre el papel principal de la cultura y las artes en sociedad, adoptada en diciembre por los interlocutores sociales europeos del sector de la actuación en directo (Pearle y EAEA, formado por FIA, FIM y EURO-UNI-MEI)[85].

Consultas de la Comisión a los interlocutores sociales europeos

En el mes de julio de 2016 la Comisión puso en marcha la segunda fase de la consulta lanzada en 2015, al amparo del artículo 154 TFUE, para abordar los retos del equilibrio entre vida laboral y vida privada de los padres y los cuidadores familiares que trabajan[86]. Una vez recibidas las respuestas de los interlocutores sociales europeos a la primera fase de la consulta[87], la Comisión, habiéndolas examinado, identificó posibles vías para la adopción de medidas legislativas en este ámbito de la conciliación entre la vida familiar y laboral[88] y, por ello, y de conformidad con los Tratados, lanzó una segunda fase de consulta a estos (que se cerró el 30 de septiembre de 2016), a fin de recabar su opinión sobre las mismas. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) acogió con satisfacción el lanzamiento por la Comisión de la segunda fase de consulta, ya que realizaba propuestas legislativas en el ámbito de la conciliación entre la vida familiar y laboral,

85. Por último, en cuanto a las conferencias que tuvieron lugar durante 2016 en este terreno del diálogo social sectorial europeo, cabe aludir, entre otras, a las que siguen: la conferencia final sobre el proyecto conjunto WISE II de Transporte Público Urbano, organizada en octubre por los interlocutores sociales europeos del sector del transporte por carretera (ETF y UITP) con el objetivo de apoyar a las empresas y los sindicatos para lograr una mejor representación e integración de las mujeres en el sector del transporte público urbano y la conferencia final del proyecto conjunto «¿Cómo pueden los interlocutores sociales de la Unión Europea contribuir a mejorar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo a través de un diálogo social eficiente?», organizada en noviembre por los interlocutores sociales europeos del sector del comercio (EuroCommerce y UNI Europa) con el fin de discutir medidas para mejorar la salud, la seguridad y el valor añadido del diálogo social.
86. Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, C (2016) 2472 final, 12 de julio de 2016.
87. Que tuvo lugar entre el 11 de noviembre de 2015 y el 4 de enero de 2016. De las respuestas de estos se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria (véase capítulo II, apartado 2.1.1).
88. Principalmente sobre las siguientes cuestiones: permiso maternal, permiso paternal, permiso para cuidadores y flexibilidad laboral.

algo que esta venía demandando desde hace tiempo por considerar que había que modernizar la legislación comunitaria existente en dicho terreno, para llenar las lagunas existentes en ella y mejorar la coordinación entre los Estados miembros en este plano.

Por su parte, BUSINESSEUROPE principalmente reiteró las consideraciones que realizó en la primera fase de consulta, que, en síntesis, consistían en señalar que, a su juicio, la legislación comunitaria vigente en este terreno era suficiente y que no necesitaba ser revisada. Además, entre otros extremos, esta señaló que no compartía las diferentes medidas legislativas dirigidas a incrementar la participación laboral de las mujeres (objetivo que, sin embargo, apoyaba firmemente) que presentaba la Comisión Europea en el documento de esta segunda fase de consulta, por considerar desfasada la idea de que el hecho de aumentar la duración de los permisos (como el de maternidad) a las mujeres incrementa las tasas de participación de estas en el empleo.

La Comisión deberá tener en cuenta los resultados de esta segunda fase de consulta en su labor futura para elaborar sus propuestas dirigidas a hacer frente a los desafíos que presenta la conciliación entre la vida familiar y laboral.

Ya en 2017, en el mes de abril, la Comisión lanzó dos nuevas consultas a los interlocutores sociales europeos, como unas de las diferentes medidas de acompañamiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La primera versaba sobre la posible revisión de la Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral[89], comúnmente conocida como «la Directiva sobre la obligación de informar por escrito»[90]. Cabe recordar que sobre la base de las conclusiones, por un lado, de la evaluación REFIT[91] a la que ha sido sometida recientemente dicha directiva[92] y, por otro, de la consulta pública llevada a cabo durante 2016 (desde el 8 de marzo hasta el 31 de diciembre) sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, el Programa de Trabajo de la Comisión para 2017 anunció una revisión REFIT de dicha directiva. En este contexto, la Comisión pretendía identificar las posibilidades de mejorar el marco jurídico de la Unión Europea en este ámbito (Directiva 91/533/ECC), sobre la base de una consulta a los interlocutores sociales con arreglo al artículo 154 TFUE.

En el documento de esta consulta se identificaban una serie de cuestiones clave que se venían planteando en el actual marco jurídico de la Unión Europea en este ámbito y se solicitaba a los interlocutores sociales europeos sus puntos de vista sobre en qué punto de dicho marco jurídico en vigor se deberían realizar mejoras. Asimismo,

89. C (2017) 2611 final.
90. La fecha de finalización de la consulta se situó en el 7 de junio de 2017.
91. El programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) se creó en 2012 (por la Comisión) para simplificar la normativa de la Unión Europea y reducir los costes que ocasiona, manteniendo todas sus ventajas.
92. SWD (2017) 205 final.

en el documento se preguntaba a los interlocutores sociales europeos si querían iniciar un diálogo con arreglo al artículo 155 del TFUE sobre cualquiera de las cuestiones identificadas. La Comisión ha señalado que tiene la intención de proponer una revisión de la Directiva 91/533/ECC antes de que concluya 2017.

Por su parte, la segunda iba dirigida a definir las posibles nuevas normas comunitarias que se podrían proyectar en el ámbito del acceso a la protección social[93]. Cabe señalar que la amplia consulta llevada a cabo en 2016 sobre el primer esbozo del Pilar Europeo de los Derechos Sociales confirmaba la importancia de una protección social adecuada para todos los trabajadores, incluidos los autónomos. En este orden de cosas, la propuesta de la Comisión relativa al Pilar Europeo de Derechos Sociales apuntaba la necesidad de reducir las diferencias entre trabajadores de «empleo standard» y las personas que trabajan con contratos atípicos en lo que se refiere al acceso a la protección social.

En este contexto, la Comisión, con esta consulta[94], venía a solicitar las opiniones de los interlocutores europeos, de conformidad con el artículo 154, apartado 2, del TFUE, sobre la posible orientación de la acción de la Unión Europea para abordar los desafíos del acceso a la protección social y los servicios de empleo conexos para los trabajadores en un empleo «no estándar». En la consulta, asimismo, se preguntaba a los interlocutores sociales europeos si querían iniciar un diálogo con arreglo al artículo 155 del TFUE sobre cualquiera de las cuestiones identificadas.

Consultas de carácter abierto

En el ámbito de las consultas de carácter abierto (dirigidas a todos los ciudadanos, organizaciones, expertos y representantes destacados, pero no exclusivamente a los interlocutores sociales europeos) que la Comisión lanzó en 2016 en el terreno sociolaboral[95], hay que apuntar que esta, en el mes de enero, lanzó dos. La primera era una consulta pública *online* en el marco del plan de movilidad «Tu primer trabajo EURES», La segunda, por su parte, se trataba de una consulta sobre la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral). Llama la atención que ambas consultas tengan carácter abierto, ya que versan sobre materias que se encuadran en el ámbito de actuación de los interlocutores sociales.

En el mes de febrero, la Comisión lanzó otra consulta pública acerca de la evaluación *ex post* del Fondo Social Europeo (FSE) durante el periodo de programación

93. C (2017) 2610 final.
94. Cuya fecha de finalización se fijó en el 7 de junio de 2017.
95. Para más detalle sobre las consultas abiertas lanzadas por la Comisión en los meses de enero, febrero y marzo de 2016, que más adelante se van a citar, véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.1.1.

2007-2013. Posteriormente, en marzo, la Comisión puso en marcha una amplia consulta pública sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales[96], que se ha tratado en el apartado de política de empleo de este capítulo II[97]. Valga recordar que esta pretendía recabar opiniones y reacciones de otras instituciones europeas, autoridades y parlamentos nacionales, interlocutores sociales, partes interesadas, sociedad civil, expertos del mundo académico y ciudadanos acerca de un esbozo preliminar de dicho Pilar[98]. El objetivo de la consulta era evaluar el actual acervo social comunitario, a fin de reflejar las nuevas tendencias en los modelos de trabajo y en la sociedad y recabar puntos de vista y reacciones sobre los principios señalados en un esbozo preliminar del Pilar**.**

La consulta ha tenido carácter abierto y, por tanto, se ha realizado al margen del ámbito específico del diálogo social europeo, a pesar de que el Pilar incorpora ámbitos de la más estricta competencia de las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas. No obstante, cabe señalar que, con carácter particular, la Comisión ha mantenido consultas en 2016 con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tanto de ámbito europeo[99] como nacional[100].

En el mes de mayo la Comisión lanzó tres nuevas consultas públicas, a saber: consulta pública abierta a efectos de la evaluación intermedia del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), consulta pública sobre la evaluación de la Fundación Europea de la Formación (ETF) en el periodo 2011-2014 y consulta pública sobre la regulación de las profesiones: proporcionalidad y planes de acción nacionales de los Estados miembros. La primera tenía por objeto evaluar la eficacia, la sostenibilidad y otros aspectos del FEAG de cara a modelar su futuro[101], mientras que la segunda pretendía evaluar las actividades de la ETF durante el periodo 2011-2014. Por su parte, la tercera venía fundamentalmente a recabar las opiniones de las partes interesadas en dicho terreno acerca de las mejoras legales que se necesitan llevar a cabo en el mismo.

Más adelante, en el mes de octubre la Comisión puso en marcha la consulta pública abierta sobre la evaluación intermedia del Programa Europeo para el Empleo y

96. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Apertura de una consulta sobre un Pilar Europeo de Derechos Sociales,* COM (2016) 127 final.
97. Véase capítulo II, epígrafe 1.3.1 de esta Memoria.
98. Esta iniciativa estaba dirigida a la zona euro, si bien permitía adherirse a los demás Estados miembros si así lo deseaban. La consulta se llevó a cabo hasta el 31 de diciembre de 2016.
99. El primer esbozo preliminar del Pilar fue presentado por la Comisión en la Cumbre Social Tripartita de 16 de marzo de 2016, en la cual los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar puntos de vista sobre el mismo.
100. Concretamente en España, hay que citar el encuentro que mantuvieron, el 18 de noviembre de 2016, los interlocutores sociales y la Comisión con el objetivo de intercambiar opiniones acerca de la configuración definitiva del Pilar, prevista para el primer trimestre de 2017.
101. El FEAG presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de grandes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial, provocados por la globalización o por la crisis económica y financiera mundial.

la Innovación Social de la Unión Europea (EaSI). La evaluación, que abarcaba las actividades realizadas en el marco de los tres ejes del EaSI (PROGRESS, EURES, Microfinanzas y Emprendimiento Social) durante el periodo 2014-2016, contribuirá a dar forma al futuro del EaSI.

Propuestas de directivas en materia sociolaboral

La Comisión presentó durante 2016 varias propuestas de directivas en el ámbito sociolaboral, en las siguientes materias: sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios[102], sobre condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación[103], sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de la OIT de 2007[104], sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior[105] y sobre la protección de los trabajadores ante los riesgos relacionados con la exposición a carcinógenos y mutágenos en el trabajo[106].

La primera, de gran relevancia y de la que ya se dio cuenta ampliamente en la anterior edición de esta Memoria, pretende revisar la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE) para esencialmente hacer frente a las prácticas desleales (*dumping* social) y promover la convergencia de remuneraciones entre los trabajadores locales y los trabajadores desplazados. Se pretendía fomentar la libre prestación de servicios y se perseguía garantizar la protección necesaria de los derechos de los trabajadores desplazados[107].

102. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, COM (2016) 128 final.
103. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación, COM (2016) 378 final.
104. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo entre la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (Cogeca), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Asociación de las Organizaciones Nacionales de Empresas Pesqueras de la Unión Europea (Europêche), de 21 de mayo de 2012, en su versión modificada de 8 de mayo de 2013, relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo, COM (2016) 235 final.
105. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo, COM (2016) 82 final.
106. De esta propuesta se dará cuenta en el apartado relativo a prevención de riesgos laborales de la presente Memoria (véase capítulo II, apartado 2.6).
107. Los interlocutores sociales se han pronunciado en 2016 sobre esta iniciativa, mostrando posiciones muy distantes. Así, BUSINESSEUROPE se posicionó en contra de la revisión de la Directiva 96/71/CE fundamentalmente por considerar que la misma ya protege adecuadamente a los trabajadores desplazados de conformidad con las normas y el coste de la vida del país de acogida (incluyendo el respeto de los salarios mínimos del país de acogida, así como un nivel de ingresos digno en ese Estado miembro). Por su parte, la CES se mostró a favor de revisar la Directiva 96/71/CE por entender principalmente que era necesario restablecer o garantizar el principio fundamental de «igualdad de remuneración por un trabajo igual». Así, a su juicio, los trabajadores desplazados dejarán de ser minusvalorados.

La segunda, según su exposición de motivos, tenía por objetivo «mejorar la capacidad de la Unión Europea de atraer y retener a nacionales de terceros países altamente capacitados, así como impulsar la movilidad y la circulación entre puestos de trabajo en los distintos Estados miembros (...)». Por su parte, la tercera venía a aplicar el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la OIT alcanzado entre Cogeca, la ETF y Europêche. Con esta propuesta, la Comisión pretendía mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pescadores que trabajan en los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro, mediante el establecimiento de un marco jurídico consolidado que se adapte a las condiciones de trabajo del sector de la pesca marítima.

Por último, la cuarta pretendía ofrecer nuevas perspectivas de carreras profesionales y promover la movilidad de las personas que trabajan en el sector de la navegación interior. Así, la propuesta establecía un sistema común de certificados profesionales para toda la tripulación, desde aprendices hasta maestros de embarcaciones. Los titulares de dicho certificado podrán ejercer su profesión en las vías navegables interiores de toda Europa.

Ya en 2017, en el mes de febrero, la Comisión publicó una propuesta de directiva con la que se pretende modificar la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera y la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción[108]. Cabe recordar que, en julio de 2012, la Comisión publicó un informe sobre la aplicación de la Directiva 2003/59/CE que puso de manifiesto una serie de deficiencias. Más adelante, en octubre de 2014, se completó una evaluación *ex post* de dicha Directiva que incluía una consulta a las partes interesadas.

Posteriormente, en abril la Comisión presentó, también como una de las distintas medidas de acompañamiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales, una propuesta de directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores[109], que viene a establecer una serie de novedades en lo relativo al permiso parental, de paternidad y de los cuidadores. Esta propuesta de directiva forma parte de un paquete de medidas cuyo objetivo es, fundamentalmente, abordar la infrarrepresentación femenina en el empleo. Los interlocutores sociales europeos han manifestado sus dudas sobre esta propuesta de la Comisión, que vendría

108. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, y la Directiva 2006/126/CE, sobre el permiso de conducción, COM (2017) 47 final, 1 de febrero de 2017.

109. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo Marco Revisado sobre el permiso parental celebrado por BUSINESSEUROEP, UEAPME, CEEP y la CES, COM (2017) 253 final, 26 de abril de 2017.

a sustituir a una Directiva, la relativa al permiso parental, que surgió del diálogo social de aquellos[110].

2.1.2. España

Las dificultades para formar gobierno, que comenzaron tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015, y las posteriores de 26 de junio de 2016, han marcado la agenda social y política de este año, generando un inestable contexto muy diferente al escenario en el que se llevó a cabo la firma del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, en julio de 2014.

Estas circunstancias políticas impulsaron a los agentes sociales a participar en el debate general, emplazando a los poderes públicos a actuar a través de distintas iniciativas. Entre ellas cabe referir las presentadas por CCOO y UGT en su documento «20 actuaciones urgentes por el progreso y el bienestar social»[111], cuyas principales demandas se centraban en el empleo, la derogación de las reformas laborales, la reforma de los sistemas de protección social, las pensiones públicas, la reforma fiscal, los servicios públicos de calidad o la reforma constitucional, entre otros. Asimismo, y a través de una declaración conjunta de ambos sindicatos, en septiembre de 2016 reclamaron, entre otras prioridades, el restablecimiento del diálogo social, tanto entre empresarios y sindicatos, como entre los interlocutores sociales y el Gobierno, con el fin de asentar definitivamente el diálogo social en la dinámica institucional democrática.

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME elaboraron una serie de propuestas sobre «Reformas para consolidar la recuperación»[112], completadas, en mayo de 2016, con un conjunto de propuestas de políticas horizontales y sectoriales encaminadas a impulsar la recuperación, seguir creando empleo y mejorar la competitividad. Asimismo, las organizaciones empresariales también procuraron mantener el diálogo con los sindicatos, así como con el Gobierno, con quienes mantuvieron distintos encuentros con vistas a abordar, entre otros temas: el Programa Nacional de Reformas 2016, las acciones de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales, las necesidades formativas y de cualificaciones de distintos sectores, la campaña iniciada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre el control del tiempo de trabajo, la Guía básica y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores para la prevención de riesgos laborales, o el depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales por vía telemática.

Abordando el diálogo social en el ámbito tripartito, es preciso comenzar señalando que se mantuvieron varios encuentros para intentar avanzar en el diálogo social, en

110. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafe 2.1.2, *Diálogo Social en la Unión Europea*.
111. Documento conjunto presentado a los partidos políticos ante las elecciones generales de 26 de junio de 2016.
112. Documento conjunto de CEOE y CEPYME, que contenía quince propuestas ante las elecciones generales de diciembre de 2015.

concreto, cabe destacar que en octubre de 2016, como consecuencia de los pronunciamientos judiciales en relación con la contratación de trabajadores interinos y su impacto en las relaciones laborales, Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT acordaron crear un grupo de expertos que estudiase las citadas sentencias y el alcance de las mismas, y especialmente que analizase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la indemnización por extinción de los contratos de interinidad. El 10 de febrero de 2017 se publicaron las conclusiones provisionales del grupo de expertos[113].

También en el mes de octubre, Gobierno e interlocutores sociales se reunieron para analizar la situación de los desempleados de larga duración y el impacto del Programa de Activación para el Empleo. A este respecto acordaron analizar las posibilidades de actualización y ampliación del programa. Igualmente, acordaron impulsar la implementación de la Garantía Juvenil Europea, teniendo en cuenta el anuncio de la Comisión Europea de ampliar los fondos para este fin.

Otros temas que centraron el debate tripartito a lo largo del año fueron: la puesta en marcha del mapa de la negociación colectiva en el ámbito de participación de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, que a fecha de elaboración de esta Memoria no se ha producido; los procedimientos de gestión y control de expedientes de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y las convocatorias de acciones, la evaluación y seguimiento del proceso de acreditación de los profesionales sociosanitarios, así como las negociaciones en torno a la firma de convenios de colaboración para la entrega de la información de la negociación colectiva por parte del Gobierno a las confederaciones sindicales y empresariales, y la constitución de un grupo técnico tripartito para la información y participación en el desarrollo y mejora de las estadísticas de negociación colectiva y del funcionamiento del Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos (REGCON)[114], entre los asuntos más destacados.

Tras la formación del nuevo Gobierno, en noviembre de 2016 se anunció un nuevo proceso para relanzar el diálogo social tripartito, y se delimitaron los ámbitos sobre los que iba a pivotar esta nueva etapa: la consolidación de la recuperación económica con crecimiento y empleo para favorecer las oportunidades y reducir la desigualdad, el aumento de la protección por desempleo con especial atención a los parados de larga duración y el impulso de las políticas activas de empleo, la mejora del funcionamiento de la Garantía Juvenil Europea en España y otras medidas para que alcance sus objetivos de reducción del desempleo juvenil, haciendo especial hincapié en el impulso del SNGJ, la revisión del SMI, el impulso de la Calidad en el Empleo, el marco de relaciones laborales y negociación colectiva, y el fortalecimiento

113. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.2.
114. Estas negociaciones comenzaron en 2014, planteando la Administración a las organizaciones sindicales y empresariales la firma de un Protocolo tripartito; sin embargo, han estado paralizadas, siendo reanudadas bajo la fórmula de suscripción de convenios de colaboración bipartitos y un acuerdo tripartito para la creación de un grupo técnico. A fecha de cierre de esta Memoria dicha firma aún no se ha producido.

del Sistema Público de Pensiones. Sobre este tema se constituyó una Mesa de trabajo, en paralelo a los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, y cuya primera reunión tuvo lugar en enero de 2017. En este encuentro se plantearon, principalmente, medidas concretas para reforzar los ingresos del sistema con el fin de garantizar su equilibrio financiero, así como la revisión de la revalorización de pensiones aprobada para 2017, y sobre la que los sindicatos impulsaron una proposición de ley. A finales de enero volvieron a reunirse los interlocutores sociales para seguir avanzando en la negociación de la reforma de las pensiones, incidiendo especialmente en la revalorización y en los cambios del factor de sostenibilidad.

Asimismo, a finales de 2016 se anunció desde el Gobierno la intención de relanzar otra serie de materias desde el diálogo social tripartito, como la elaboración de un pacto nacional para la conciliación familiar y la racionalización de horarios, la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020, o la implantación de una «tarjeta social» que permita conocer las prestaciones y asistencias sociales de las que se beneficia cada individuo por parte de las diferentes Administraciones públicas.

De igual modo, se acordó la apertura de la Mesa de diálogo de revisión de la Ley de Mutuas. A finales de enero de 2017 el Gobierno anunció el inmediato inicio de las negociaciones con los interlocutores sociales sobre mutuas y prevención de riesgos laborales, a fin de fomentar la cultura preventiva y reducir la siniestralidad laboral.

El 13 de febrero de 2017 se reunieron el Gobierno y los representantes de CCOO, UGT, CEOE y CEPYME para abrir la Mesa de diálogo social para el impulso de la Calidad en el Empleo; Marco de relaciones laborales y negociación colectiva, como acordaron el 24 de noviembre de 2016. Para ello acordaron constituir varios grupos de trabajo con el objetivo de estudiar mejoras sobre: empleo y calidad en el empleo, formación, parados de larga duración, Plan de Choque por el empleo, protección social y tarjeta social y estrategia de seguridad y salud en el trabajo. Cabe destacar las reuniones celebradas en torno a las Mesas de diálogo social sobre empleo y calidad en el empleo, sobre el plan de choque por el empleo y sobre formación. Con relación a la primera, en mayo de 2017, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME presentaron al Gobierno sus propuestas. Respecto a la de formación, cabe señalar que los interlocutores sociales presentaron al Gobierno una posición conjunta en la que, entre otras cuestiones, se solicitaba una reforma urgente de la Ley 30/2015 que modificó el sistema de Formación para el Empleo.

Por su parte, en el ámbito del Plan de Choque por el empleo se trató la reforma del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE); sobre dicho Programa se aprobó el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo[115].

115. Véase un tratamiento del mismo y de las novedades que incorpora en Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 1.3.

Por último, cabe recordar que dentro de los temas que faltaban por abordar sobre políticas activas de empleo, figuraba la constitución de un grupo de trabajo institucional para valorar la propuesta de protocolos de la Cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Diálogo social en las Administraciones públicas

En el ámbito del diálogo social en las Administraciones públicas es preciso comenzar recordando que en junio de 2016 se reunió la Mesa General de Negociación de las Administraciones públicas con el fin de abordar, principalmente, sobre la oferta de empleo público, salarios, las 35 horas semanales, el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público y la recuperación de la negociación colectiva en este sector. Finalmente, y pese al rechazo de los sindicatos, que reclamaban una subida salarial que recuperase, al menos, el nivel previo a la bajada de salarios de 2010, está previsto incluir en los Presupuestos Generales de 2017 un aumento salarial del 1 por 100.

El 29 de marzo de 2017 el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la Función Pública firmaron el Acuerdo para la Mejora del Empleo público. Dicho Acuerdo, con vigencia durante el ejercicio 2017, parte del objetivo compartido de garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos, que las partes firmantes consideran que está íntimamente ligado a la situación y condiciones laborales en las que debe prestar sus servicios el personal al servicio de las Administraciones públicas. A tal fin, las partes acordaron una serie de medidas en materia de oferta de empleo público, reducción de empleo temporal y constitución de grupos de trabajo en materia de empleo público (recuadro II-11), que se comprometieron a elevar a la Mesa General de Negociación de las Administraciones públicas.

RECUADRO II-11. ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO: PRINCIPALES MEDIDAS

Oferta de empleo público

Objetivos

- Fortalecer los efectivos en el conjunto de las Administraciones públicas, con pleno respeto a los límites y reglas de gasto establecidos.

Medidas

- Tasa de reposición del 100 por 100 para sectores de empleo público considerados prioritarios.
- Tasa general de reposición del 50 por 100 para el resto de sectores.

RECUADRO II-11. ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO: PRINCIPALES MEDIDAS *(continuación)*

Medidas en materia de reducción de empleo temporal

Objetivos

- Reducir la temporalidad en una serie de sectores del empleo público, para reforzar la estabilidad de las plantillas, sin que al finalizar el periodo (los próximos tres años) se pueda producir de nuevo un incremento de las tasas de temporalidad, que deben mantenerse por debajo del 8 por 100, y siempre dentro de las reglas y los límites de gasto establecidos.

Medidas

- Incluir en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 una autorización para que en una serie de ámbitos de los servicios públicos (entre otros en Educación, Sanidad y Justicia) se puedan convocar las plazas que, desde hace al menos tres años, vengan siendo ocupadas por personal con una vinculación temporal, de forma que se pueda reducir, a lo largo de los próximos tres años, y en un máximo de un 90 por 100, las plazas ocupadas de forma temporal y la cifra de personal con una vinculación temporal existente a la fecha de firma del Acuerdo.

Constitución de grupos de trabajo en materia de empleo público

Objetivos

- Desarrollo de aquellas materias que lo necesiten y continuación del diálogo entre la Administración y las organizaciones sindicales firmantes.

Medidas

- Movilidad interadministrativa.
- Impulso de la formación de los empleados públicos.
- Estudio de la situación y la evolución del empleo en las Administraciones públicas, análisis de cuestiones normativas sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, y la doctrina jurisprudencial relativa, de manera especial, a la temporalidad del personal.
- Análisis de criterios en materia de igualdad de género y de víctimas de violencia de género.
- Situación de las mutualidades y garantía de la calidad de sus servicios.
- Seguimiento de la implantación de la Administración digital, y del intercambio de información entre Administración y sindicatos por medios electrónicos y telemáticos.

A fin de garantizar el cumplimiento inmediato del Acuerdo, se incorporó la previsión de incluir las medidas acordadas que fueran susceptibles de incorporarse en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondientes al ejercicio 2017, para su tramitación por las Cortes Generales[116].

Proceso de consultas sobre el SMI

La subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para 2017[117] fue finalmente aprobada sin contar con el acuerdo de los interlocutores sociales, pesando más en esta medida el acuerdo parlamentario que el diálogo social. Sin embargo, el Gobierno ha anunciado su voluntad de contar con los interlocutores sociales para fijar el SMI de 2018, 2019 y 2020, fijando como fecha tope para el acuerdo el 15 de noviembre de 2017.

Las organizaciones sindicales UGT y CCOO, ante la relevancia del SMI, considerando que para la mayor parte de los trabajadores el salario constituye la única fuente de ingresos, lo que repercute no solo en la calidad de vida de las personas, sino también en la economía del país, sostienen la necesidad de incrementar su cuantía, hasta alcanzar 800 euros en el primer año de la legislatura. Asimismo, con el fin de reducir las diferencias estructurales con Europa y aproximarse al 60 por 100 del salario medio, habría que extender el incremento del SMI a partir de 2017, anualmente, hasta alcanzar 1.000 euros en 2020. Además, consideran necesario negociar la reforma del artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores en esta legislatura para, a partir de 2020, tener asentada sobre nuevas bases la determinación anual del SMI, con el fin de evitar que se produzcan futuras pérdidas de su poder adquisitivo (recuadro II-12).

RECUADRO II-12. PROPUESTA DE CCOO Y UGT DE REVISIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

El indicador de población en riesgo de pobreza y exclusión social, contenido en la Estrategia Europa 2020, señala que España se encuentra en una situación preocupante: el 28,6 por 100 de la población está en riesgo de pobreza o exclusión social, casi 5 puntos por encima que en 2008. El umbral de la pobreza es de 8.011 euros para una persona que viva sola, mientras que la cuantía bruta neta del salario mínimo se sitúa en 9.172,8 euros netos. La comparación de estas cifras demuestra la situación de precariedad de las personas que lo cobran porque, según las características de los hogares, puede situar a muchas familias por debajo del umbral de la pobreza, convirtiendo en pobres a los trabajadores que cobran el SMI.

El descenso generalizado de los precios de consumo desde 2014 permite un avance del poder de compra, aunque no suficiente, pues desde 2010 el SMI ha perdido 2,7 puntos

116. Véase el artículo 19 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, actualmente en fase de dictamen en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados.
117. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.2.

RECUADRO II-12. PROPUESTA DE CCOO Y UGT DE REVISIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL *(continuación)*

de su poder adquisitivo. A ello se añade unas subidas nominales imperceptibles: menos de 14 euros en los últimos cinco años. Con la llegada de la recuperación, la subida del IPC es una realidad: hasta octubre de 2016 el índice general de precios aumentó en España un 0,7 por 100 y el panel de previsiones de esta variable sitúa el aumento para 2017 por encima del 1 por 100.

A la luz del importante papel que juega, CCOO y UGT proponen incrementar el SMI hasta alcanzar 800 euros en el primer año de la legislatura y 1.000 euros al final de la misma, en 2020. Para lograr el objetivo se propone un incremento progresivo anual del salario mínimo: un 22 por 100 en enero de 2017 para llegar a 800 euros (14 pagas). Un 7,75 por 100 los años siguientes, hasta alcanzar 1.000 euros (14 pagas) en 2020.

Esta subida del SMI responde, primero, a la necesidad de equipararlo con el nivel de riqueza del país; segundo, a la recuperación del poder adquisitivo perdido en los años de recesión, y tercero, a su aproximación a los niveles de la Unión Europea de los 15 y al 60 por 100 del salario medio indicado en la Carta Social Europea.

La pérdida de poder adquisitivo y el alejamiento del 60 por 100 del salario medio neto, son consecuencia de incumplir reiteradamente el procedimiento y los criterios para fijar el aumento del salario mínimo, que quedan señalados en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores. Por un lado se ha incumplido la obligatoriedad de realizar consultas previas a su fijación con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas. Y, por otro, no se han adoptado los criterios, y no se ha considerado la trayectoria seguida por las variables determinadas: inflación, productividad del factor trabajo, remuneración de los asalariados en la renta nacional y coyuntura económica.

Fuente: CCOO y UGT, «Un SMI de 800 euros en el primer año de esta legislatura», 29 de noviembre de 2016.

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME expresan su preocupación por las consecuencias que pueden derivarse del incremento del SMI para el 2017[118], tanto en el ámbito de las relaciones laborales, especialmente en el acceso al mercado de trabajo de jóvenes, trabajadores con escasa formación y/o con situaciones laborales menos consolidadas, parados de larga duración, como en relación con la sostenibilidad del sistema de protección social. Por otro lado, y aunque este incremento no afecta al salario pactado en los grupos profesionales o niveles retributivos de la mayoría de los convenios colectivos en vigor, la subida del 8 por 100 del SMI, muy alejada de la media del incremento pactado en convenio colectivo (de un 1,08 por 100), podría comportar mayores demandas de incrementos salariales al elevarse el suelo de partida (recuadro II-13).

118. Esta preocupación ya se ha manifestado en anteriores ocasiones, véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.2.

RECUADRO II-13. PROPUESTA DE CEOE Y CEPYME DE REVISIÓN DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Las organizaciones empresariales consideran que la aprobación del Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, con las observaciones que se hicieron en el debido momento, permite realizar unas consideraciones menos profundas al proyecto de Real Decreto. Todo ello sin perjuicio de volver a expresar la preocupación por las consecuencias que pueden derivarse del incremento del 8 por 100 del SMI para 2017, tanto en el ámbito de las relaciones laborales, especialmente en el acceso al mercado de trabajo de jóvenes, trabajadores con escasa formación y/o con situaciones laborales menos consolidadas, así como parados de larga duración, como en orden a la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social.

De la misma manera, entienden que es necesario conocer, desde todos los puntos de vista, no solo las personas afectadas por el SMI y sus incrementos, sino también los efectos económicos que puede tener tanto en las empresas, especialmente en las pequeñas empresas, y en el sistema de Seguridad Social. Por este motivo, creemos fundamental realizar cuantos estudios y análisis sean necesarios para obtener dichos datos.

Finalmente, aunque este incremento no afecta al salario pactado en los grupos profesionales o niveles retributivos de la mayoría de los convenios colectivos en vigor, hay que tener presente que la subida del 8 por 100 del SMI, muy alejada de la media del incremento de los salarios pactados en convenio colectivo, que según datos correspondientes al mes de noviembre de 2016, es del 1,08 por 100, puede comportar mayores demandas de incrementos salariales al elevarse el suelo a partir del cual se negocia el precio del factor trabajo en los convenios colectivos.

Además, el apartado relativo a las reglas de afectación de la nueva cuantía a los convenios colectivos plantea serios problemas de deslegalización, ya que es posible que la mera referencia en el Real Decreto-ley no sea suficiente para que la totalidad de la regulación puede desarrollarse en un Real Decreto; de inseguridad jurídica, ya que queda a la disposición de las partes determinar en qué circunstancias se puede aplicar o no; y, fundamentalmente, de total ineficacia, porque son escasos los convenios en los que se hace una referencia expresa al SMI, de manera que el efecto real va a ser el incremento del 8 por 100 en todas las situaciones.

Fuente: CEOE y CEPYME, «Consideraciones en relación con el incremento de la cuantía del SMI», 29 de diciembre de 2016.

Principales acuerdos en el ámbito bipartito

Cabe comenzar contextualizando el diálogo social bipartito en el marco del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 (III AENC), firmado en junio de 2015[119]. Este Acuerdo, entre otros aspectos, reflejó la apuesta de los interlocutores sociales por el impulso del empleo de calidad

119. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.1.2.

y con derechos, que sin perjuicio de mantener un marco de contratación temporal que permita responder a las necesidades productivas coyunturales, evite que la recuperación del empleo se canalice a través de la temporalidad. Asimismo, se dio mayor relieve al empleo de los jóvenes, la formación y cualificación profesional, la igualdad de trato y oportunidades, la seguridad laboral, y especialmente las partes pretenden llevar a cabo una política salarial que contribuya simultáneamente a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas[120].

Sobre este aspecto, en septiembre de 2016 se produjo la primera reunión de la Comisión de Seguimiento creada por el citado AENC para la negociación de los criterios, orientaciones y recomendaciones con relación a la variación salarial para 2017. Desde entonces se han producido diversos intercambios de propuestas, a través de reuniones informales y cartas oficiales, donde se ha puesto de manifiesto, principalmente, las dificultades existentes para consensuar los criterios de la variación salarial para 2017, así como las divergencias ante la posibilidad de abrir negociaciones sobre otras materias que pudieran plasmarse primero en un acuerdo interprofesional y, posteriormente, poder abordarse en el ámbito tripartito[121]. Así, en el ámbito salarial la propuesta de los sindicatos es el incremento entre el 1,8 y el 3 por 100, mientras que la propuesta presentada por CEOE y CEPYME recoge un incremento salarial desde el 1 hasta el 2 por 100, más 0,5 por 100 variable[122].

Siguiendo en el ámbito bipartito, cabe destacar asimismo la denuncia conjunta y modificación del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC), que acordaron los interlocutores sociales en el mes de junio[123], y cuya vigencia pactada inicial se extendía hasta diciembre de 2016 (finalizando de mediar denuncia previa de alguna de las partes). Fruto de dicha modificación el V ASAC se mantiene vigente hasta que se alcance un nuevo acuerdo, lo que plantea la necesidad de efectuar un seguimiento de la situación abierta tras la denuncia para dar cuenta de la eventual renovación de dicho Acuerdo.

Dentro del balance de los acuerdos pactados en el ámbito bipartito sectorial, es preciso destacar la Declaración por la Industria, firmada el 28 de noviembre de 2016 en la sede del Consejo Económico y Social, a través de la cual, los agentes sociales industriales reclaman un Pacto de Estado para favorecer el desarrollo industrial de España y apelan a un compromiso de Estado que contribuya a que España alcance el objetivo marcado por la Unión Europea de incrementar hasta un 20 por 100 el peso de la industria en el conjunto del PIB hasta 2020. Con este fin solicitan el diseño y

120. Véase el apartado 2.3.2, sobre la negociación colectiva salarial, de este capítulo.
121. En marzo de 2017, UGT y CCOO remitieron un documento conjunto en el que proponen las materias a abordar en un nuevo Acuerdo interprofesional.
122. Propuesta de CEOE y CEPYME presentada el 5 de abril de 2017.
123. Resolución de 8 de julio de 2016, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica la modificación del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales. Véase el apartado 2.4.2 de este capítulo.

desarrollo de nueve políticas para impulsar la competitividad industrial: energética, de I+D+i y desarrollo tecnológico digital, de formación y empleo, de regulación inteligente, de ordenación y control de medidas de carácter fiscal, de inversión, internacionalización y comercio exterior, de financiación y potenciación del tejido industrial y sostenibilidad industrial.

En este mismo documento, los agentes industriales pidieron también la creación de una Secretaría de Estado de Industria con competencias para desarrollar la agenda industrial y coordinar todas las políticas industriales del Estado con todos los departamentos involucrados.

El diálogo social en las comunidades autónomas

Durante el año 2016, al igual que viene sucediendo los años precedentes, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas ha experimentado un desarrollo desigual. Así, en Andalucía cabe destacar, en el plano tripartito, acuerdos como el Plan de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020, la Alianza por un Turismo Innovador y Competitivo en Andalucía, y el Acuerdo que impulsa la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en las contrataciones de la Administración autonómica y sus entes instrumentales.

Por su parte, en Aragón se acordó el Plan para la Mejora del Empleo 2016-2019, fruto de la Declaración Institucional de diálogo social tripartito en septiembre de 2015.

Castilla y León, un año más, destaca por una prolífica actividad tripartita, prueba de ello son: el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprueba la II Estrategia integrada de empleo, formación profesional, prevención de riesgos laborales e igualdad y conciliación en el empleo 2016-2020, el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprueba el plan anual de políticas de empleo de Castilla y León 2016, el Acuerdo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de renta garantizada de ciudadanía, el Acuerdo del diálogo social de Castilla y León en materia de vivienda, o el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León relativo al funcionamiento del servicio regional de relaciones laborales.

En Canarias, aunque las reuniones celebradas a lo largo de 2016 de las mesas de concertación social no han derivado en ningún acuerdo tripartito reseñable, sí han mantenido un diálogo social activo en dicha comunidad.

Por otro lado, en Valencia cabe destacar el acuerdo de legislatura entre el gobierno y los sindicatos de la función pública, así como la apertura del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales de la comunidad.

En Murcia, la Estrategia por el Empleo de calidad 2017-2020 vio la luz tras un proceso de diálogo social y participación entre el Gobierno regional y los agentes sociales, en el marco del Acuerdo de Propuestas para el Diálogo Social por el Empleo de Calidad en la Región de Murcia, firmado en diciembre de 2016.

RECUADRO II-14. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2016

CCAA	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	Plan de Internacionalización de la Economía Andaluza Horizonte 2020.	22/01/16	Consejería de Economía y Conocimiento, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
	Alianza por un turismo Innovador y competitivo en Andalucía.	26/07/16	Consejería de Turismo y Deporte, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
	Acuerdo que impulsa la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en las contrataciones de la Administración autonómica y sus entes instrumentales.	10/10/16	Consejería de Hacienda y Administración Pública, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
Aragón	Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019.	28/09/16	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Asturias	Acuerdo para el Empleo y el Progreso de Asturias 2013-2015(1).		Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Balerares	Plan de Empleo de las Islas Baleares 2014-2017.		Mesa Social Tripartita.
Cantabria	Declaración para el Diálogo Social 2015-2019.	06/11/15	Gobierno de Cantabria, CEOE, CPYME, CCOO y UGT.
	Acuerdo Marco para la definición de los Ejes Estratégicos del empleo, la Cohesión Social y el Desarrollo Económico y la Estructura de Diálogo Social en Cantabria.	06/11/15	Gobierno de Cantabria, CEOE, CPYME, CCOO y UGT.
Castilla La Mancha	Acuerdo Estratégico para la Seguridad y Salud Laboral (2014-2016).		Gobierno Regional y los principales interlocutores sociales (CCOO, UGT y CECAM).
	III Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos.	Vigencia indefinida	Acuerdo bilateral, aunque la Administración da soporte económico.
	Declaración institucional para iniciar la concertación de un Acuerdo Marco para la recuperación social y económica de Castilla-La Mancha (2015-2020).	06/10/15	Gobierno Regional y los principales interlocutores sociales (CCOO, UGT y CECAM).
Castilla y León	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, por el que se aprueba la II estrategia integrada de empleo, formación profesional, prevención de riesgos laborales e igualdad y conciliación en el empleo 2016-2020.		Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Castilla y León 2014-2017.	04/04/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprueba el plan anual de políticas de empleo de Castilla y León 2016.		Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Plan Estratégico de inmigración y convivencia intercultural 2014-2017.	30/12/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Acuerdo de integración social y laboral de la población inmigrante y emigrante de Castilla y León 2014-2017.	30/12/14	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	III Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2014-2020.	2014-2020	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan de Estímulos para el Crecimiento y el Empleo de Castilla y León 2014(2).	2014-2016	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

RECUADRO II-14. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2016 *(continuación)*

CCAA	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Castilla y León	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de mejoras sociales a través de la distribución del fondo de facilidad financiera.	27/03/2015 (vigente de 2015 a 2017)	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	II Estrategia integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad y conciliación en el Empleo 2016-2020.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre Renta Garantizada de Ciudadanía.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo de Diálogo Social de Castilla y León en materia de vivienda.	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre la Fundación del Servicio Regional de Relaciones Laborales (SERLA).	27/01/16	Consejo de Diálogo Social: Junta de C y L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cataluña	Acuerdo Estratégico 2013-2016. Documento de bases para el impulso de la competitividad, la ocupación y la cohesión social.		Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT.
Extremadura	Estrategia de Industrialización de Extremadura 2014-2020.	14/10/14	Junta de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Declaración para la Concertación Social en Extremadura.	14/10/15	Junta de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Madrid	Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid.	28/02/17	Gobierno de Madrid y principales interlocutores sociales.
	Estrategia Madrid por el empleo: Medidas para el fomento del empleo 2016-2017.	07/03/16	Comunidad de Madrid, CCOO, CEIM y UGT.
Murcia	Estrategia por el Empleo de Calidad 2017-2020.	17/12/16	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO.
	Acuerdo de propuestas para el Diálogo social por el empleo de calidad	17/12/16	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO.
	Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020 (Plan IRIS 2020).	18/03/14	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO.
	Nueva Estrategia Regional para la creación de Empleo.	2014-2016	Aprobada por el Gobierno regional, con la participación de los interlocutores sociales.
Navarra	Acuerdo para la reactivación de la economía y el empleo.	2015-2017	Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos.
	Acuerdo de la Comisión Especializada de Acreditación Profesional en el Sector de la Dependencia.	06/03/14	Primer acuerdo del Consejo de Diálogo Social, firmado por el Gobierno Foral y los interlocutores sociales más representativos.
La Rioja	Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015.	30/12/11	Gobierno de la Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo sobre Responsabilidad Social Empresarial.	22/04/15	Gobierno de la Rioja, FER y UGT.

RECUADRO II-14. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2016 *(continuación)*

CCAA	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
País Vasco	Estrategia vasca de empleo 2015-2020: – Plan de acción de empleo 2015. – Estrategia vasca de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020. – Declaración en defensa del Sistema Vasco de Garantía de ingresos y cohesión social. – Ley del sistema de empleo y del servicio vasco de empleo.	04/12/14	Gobierno Vasco, CCOO, UGT y CONFEBASK.
	Declaración en relación con la necesidad de configurar un espacio para la institucionalización del diálogo social.	22/07/16	Gobierno Vasco y las organizaciones patronales y sindicales Confebask, CCOO de Euskadi y UGT de Euskadi.
	Acuerdo de los agentes sociales y el gobierno vasco en materia de negociación colectiva.	22/07/16	Gobierno Vasco y las organizaciones patronales y sindicales Confebask, CCOO de Euskadi y UGT de Euskadi.
Valencia	Acuerdo de apertura del diálogo social.	03/03/16	Gobierno de la Comunidad, CIERVAL, CEV, CEC y COEPA,UGT–PV y CCOO–PV.

Fuente: elaboración propia.

En Madrid cabe destacar que el Decreto 21/2017, de 28 de febrero, creó el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid como un instrumento de diálogo, participación, concertación y colaboración entre el Gobierno madrileño y los interlocutores sociales. El Consejo queda adscrito a la Consejería competente en materia de empleo y en él estarán representados el Gobierno de la Comunidad de Madrid, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas de la región.

Por su parte, en el País Vasco se firmó el Acuerdo de los agentes sociales y el Gobierno vasco en materia de negociación colectiva.

En el ámbito bipartito cabe destacar en Cataluña el Acuerdo Interprofesional de 2015-2017, publicado en mayo de 2016 y suscrito en fecha 25 de noviembre de 2015.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

Después de la finalización en 2015 de la X legislatura, muy intensa en lo que a producción normativa se refiere en el ámbito de las relaciones laborales[124], 2016 ha sido un año en el que han visto la luz muy pocas normas en el terreno de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, debido a que el Gobierno ha permanecido en funciones durante la práctica totalidad del mismo, con las competencias de iniciativa legislativa limitadas. Únicamente puede destacarse que a finales de año se aprobó el

124. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafe 2.2.

Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, el cual contenía, entre otros extremos, una medida consistente en un incremento del 8 por 100 del SMI para 2017[125], fruto no de un acuerdo de diálogo social[126], sino del pacto sobre esta materia al que habían llegado previamente el Gobierno y el principal partido de la oposición. Unos días después, el Gobierno aprobó el Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017, que recoge dicho incremento.

Cabe recordar que este incremento del salario mínimo interprofesional para 2017 se produjo después de varios años en los que el mismo bien había permanecido congelado o bien había experimentado aumentos muy leves. Así, hay que apuntar que este en 2012 y 2014 estuvo congelado, mientras que en 2013, 2015 y 2016 sufrió unas subidas del 0,6 por 100, 0,5 por 100 y 1 por 100, respectivamente.

Por otra parte, en los terrenos de las políticas de empleo y la prevención de riesgos laborales se han aprobado durante 2016 diversas normas, algunas de ellas de gran relevancia, de las que se ha dado cuenta en esta Memoria, en los apartados correspondientes a dichas materias[127]. Así, en el ámbito de las políticas de empleo hay que destacar principalmente la aprobación de dos importantes Reales Decretos-ley, el 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo[128], y el 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para impulsar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Por su parte, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales fue aprobado el Real Decreto 311/2016, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de trabajo nocturno[129].

Iniciativas parlamentarias en el terreno jurídico-laboral

Con la XII legislatura se ha abierto un panorama político caracterizado por la existencia de un Gobierno en minoría y una mayor fragmentación parlamentaria. En este escenario, los distintos grupos parlamentarios de la oposición en el Congreso han venido presentando desde que se constituyeron las Cortes Generales,

125. Dicha norma, en su disposición adicional única, establecía que el Gobierno fijará, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del Estatuto de los Trabajadores, el salario mínimo interprofesional para 2017 con un incremento del 8 por 100 respecto del establecido por el Real Decreto 1171/2015, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2016 (hasta los 707, 6 euros/mes en 2017).
126. Véase capítulo II, epígrafe 2.1.2 de esta Memoria.
127. Capítulo II, epígrafe 1.3, y capítulo II, epígrafe 2.6, respectivamente.
128. La disposición final segunda de este modifica la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas, permitiendo la prórroga automática de dicho programa (PREPARA) mientras la tasa de desempleo sea superior al 18 por 100 según la última EPA.
129. Véase el apartado 2.6, *Prevención de riesgos laborales* de este capítulo.

en el mes de julio de 2016[130], diversas iniciativas, en forma de proposición de ley, algunas de las cuales tienen incidencia en el marco del empleo y de las relaciones laborales. Entre estas hay que destacar tres que se encuentran actualmente en tramitación en el seno del Congreso de los Diputados (en la Comisión de Empleo y Seguridad Social): Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, Proposición de Ley sobre Fijación de la cuantía del salario mínimo interprofesional y Proposición de Ley de Reformas urgentes del trabajo autónomo.

La primera[131] tiene por objeto, según su exposición de motivos, abordar una regulación del régimen jurídico de la contratación y subcontratación de la propia actividad empresarial que establezca unas garantías dirigidas a evitar que la falta de control en esta forma de organización productiva ocasione situaciones de desigualdad y agravios comparativos en las condiciones laborales de los trabajadores. La segunda[132] plantea como objetivos fijar una cuantía del salario mínimo interprofesional que sea suficiente para garantizar las necesidades de los trabajadores y dar cumplimiento a la Carta Social Europea. La tercera[133] tiene por finalidad llevar a cabo una serie de reformas urgentes en materia de trabajo autónomo (reclamadas por los propios trabajadores autónomos y las asociaciones profesionales que los representan) dirigidas a reducir las cargas administrativas que soportan, facilitar el emprendimiento, clarificar su fiscalidad y avanzar en la equiparación de su protección social frente a la que poseen los trabajadores por cuenta ajena.

Estas iniciativas parlamentarias han generado discrepancias entre la Mesa del Congreso de los Diputados y el Gobierno, que ha desembocado en la presentación, por parte de este último, de dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional[134].

130. Tras la celebración de las elecciones generales de 26 de junio, el 19 de julio de 2016 se inició la XII legislatura con la constitución de las Cortes Generales. Cabe recordar en este punto que, posteriormente, el 29 de octubre, el Congreso de los Diputados aprobó la investidura del presidente del Gobierno y unos días después, el 3 de noviembre, este último conformó su nuevo Ejecutivo.
131. Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados. Véase *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados,* de 9 de septiembre de 2016.
132. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados. Véase *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados,* de 23 de septiembre de 2016.
133. Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados. Véase *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados,* de 18 de noviembre de 2016.
134. La presentación por parte del Gobierno de los dos conflictos de atribuciones, en enero de 2017, ha sido consecuencia de la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de no revocar la tramitación de dos proposiciones de ley impulsadas por el principal grupo parlamentario de la oposición (la dirigida a suspender el calendario de aplicación de la LOMCE y la destinada a modificar el artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, antes citada), revocación que había solicitada por parte del Gobierno con anterioridad. Así, en síntesis, a juicio del Gobierno, la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a revocar la tramitación parlamentaria de las citadas iniciativas constituye una infracción del artículo 134.6 de la Constitución, al frustrar el ejercicio de una facultad que esta reconoce expresamente al Gobierno en dicho precepto: la de oponerse a la tramitación de las Proposiciones de Ley que supongan un aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre el hecho de que en esta dinámica de iniciativa legislativa parlamentaria no puede desplegarse la actividad de dictamen del Consejo Económico y Social, como órgano consultivo del Gobierno en las materias en las que le atribuye competencia su Ley de creación. Por ello, sería conveniente explorar vías, en el marco de la legislación vigente, que permitan el ejercicio de la labor informadora del CES, evitando el menoscabo que, de otro modo, se deriva para la misma.

Resoluciones judiciales en materia de contratación temporal

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se pronunció el 14 de septiembre de 2016 en tres sentencias que resolvían una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por diversos órganos jurisdiccionales españoles en relación a la aplicación de la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio, relativa al Acuerdo marco suscrito por la CES, UNICE y CEEP sobre el trabajo de duración determinada. Estas resoluciones de la Corte Europea han dado lugar a un debate sociopolítico y académico sobre el alcance y consecuencias para el marco regulatorio de la contratación temporal en España.

El interés de evocar estas resoluciones judiciales, que en una parte de esos debates a los que se ha hecho mención han sido tratadas como un conjunto o trilogía de sentencias, radica precisamente en el impacto potencial que la doctrina del TJUE pueda producir sobre la regulación de la contratación temporal en el ordenamiento laboral español, aunque como es natural las potenciales implicaciones lo son para el conjunto de los Estados miembros, y especialmente en las relaciones temporales de interinidad.

Particularmente una de esas sentencias[135] ha suscitado un amplio debate sobre sus efectos en la contratación temporal de interinidad con potenciales consecuencias en el empleo asalariado de esta naturaleza, público o privado, y, probablemente, es la que presenta un perfil litigioso de más novedad. En ella, el Tribunal de Justicia en síntesis sostuvo, en respuesta a dos de las cuestiones prejudiciales, que el Acuerdo marco de los interlocutores sociales europeos sobre el trabajo de duración determinada (cláusula 4.1, prohibición de discriminación en las condiciones de trabajo entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos comparables), incorporado a la Directiva 1999/70, ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que deniega cualquier indemnización por finalización del contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización a los trabajadores fijos comparables[136]. El mero hecho de que el trabajador preste sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a esa indemnización.

135. STJUE de 14 de septiembre de 2016 (Asunto C-596/14, *Ana de Diego Porras y Ministerio de Defensa*).
136. Previamente el TJUE afirmó, en respuesta a la primera cuestión prejudicial, que el concepto de condiciones de trabajo incluye la indemnización que un empresario está obligado a abonar a un trabajador por razón de la finalización de su contrato de duración determinada.

Sobre la base de un razonamiento no exento de complejidad, el fallo del Tribunal de Justicia dio paso a debates bien sobre su corrección y ajuste al ordenamiento laboral español, bien sobre sus implicaciones y consecuencias prácticas, planteando o reavivando cuestiones de solución *a priori* no fácil (entre ellas la eficacia directa o no de la norma comunitaria, su posible efecto horizontal, los contratos temporales afectados, o la cuantía de la indemnización a los interinos), que por su complejidad solo cabe citar. En ese escenario, asimismo, se han dictado varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia en España[137] que, en algunos casos y en relación con determinadas cuestiones, se ha estimado que podían incurrir en contradicción, motivando la interposición de un recurso de casación en unificación de doctrina (RCUD), admitido a trámite por el Tribunal Supremo y actualmente *sub iudice*. Además, en el momento de elaborar esta Memoria hay pendientes de resolverse por el TJUE varias cuestiones prejudiciales en esta materia elevadas por órganos jurisdiccionales españoles.

En este contexto, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas acordaron en el mes de octubre que se constituyera un Grupo de Expertos[138], propuestos a iniciativa de cada una de las partes, con la finalidad de que se estudiara el alcance de la citada sentencia del TJUE sobre la contratación de trabajadores interinos, y se elaborara una propuesta que permitiera tomar decisiones sobre la materia en el ámbito del diálogo tripartito. El Grupo de Expertos, compuesto por seis miembros, alcanzó en febrero de 2017 un documento de conclusiones provisionales sobre posibles modificaciones en la regulación jurídica de la contratación por interinidad, entre otras cuestiones. De lo concluido se desprende una serie de puntos en los que se alcanzó unanimidad (recuadro II-15), mientras que hubo otras cuestiones en las que una mayoría de miembros consideró que la sentencia del TJUE incurría en ambigüedades que hacen que no se haya dado una respuesta suficientemente precisa y segura al tema debatido, entre otras en la cuantía de la indemnización a la extinción del contrato de interinidad.

En todo caso, a la vista de la doble pendencia de este asunto ante el Tribunal Supremo español, por un lado, y ante el propio TJUE, por otro, la mayoría del Grupo de Expertos propuso dejar abierta la formulación de un informe definitivo en espera de que se produzcan aquellas decisiones jurisdiccionales, ya que a su juicio anticipar una propuesta correría el riesgo de provocar decisiones normativas que más tarde podrían ser contradictorias con el contenido de las mismas.

137. Entre otras, STSJ Madrid de 5 de octubre de 2016 (Recurso de suplicación 246/2014); STSJ País Vasco de 18 de octubre de 2016 (Recurso de suplicación 3277/2016 y 1690/2016); STSJ Galicia de 26 de octubre de 2016 (Recurso de suplicación 2059/2016); STSJ Asturias de 8 de noviembre de 2016 (Recurso de suplicación 2142/2016); SSTSJ Andalucía, Málaga, 16 de noviembre de 2016 (Recursos de suplicación 1411/2016, 1515/2016, 1532/2016 y 1539/2016); STSJ Galicia de 30 de noviembre de 2016 (Recurso de suplicación 3277/2016); STSJ Cataluña de 30 de diciembre de 2016 (Recurso de suplicación 3593/2016).

138. Véase apartado 2.1.2, *Diálogo social en España*.

RECUADRO II-15. CONCLUSIONES PROVISIONALES DEL GRUPO DE EXPERTOS EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL TJUE DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016 (ASUNTO C-596/14)

Mantener la contratación laboral de duración determinada rechazando el llamado «contrato único» de trabajo.

Limitar a sus justas proporciones la utilización de la contratación temporal y evitar, y en su caso sancionar, las actuaciones abusivas y fraudulentas en la materia.

Mejorar la regulación y los mecanismos de lucha contra el fraude en la utilización del contrato de interinidad, a la vista de los problemas que plantea en la práctica, especialmente en el sector público.

Revisión profunda del contrato de interinidad basada en tres tipos de medidas (introduciendo las correspondientes modificaciones en los artículos 15 y 52 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores):

- Establecer límites temporales más estrictos para su utilización, previendo un plazo máximo de duración para esta modalidad contractual, que debe ser fijado en el marco del diálogo social, y valorando la aplicación al contrato de interinidad de la regla limitativa del encadenamiento sucesivo de contratos.
- Suprimir la exclusión de los interinos de la indemnización por extinción del contrato.
- Prever una nueva causa de despido objetivo vinculada a la extinción de la situación de reserva de puesto de trabajo.

Fuente: extractado del documento de conclusiones provisionales del Grupo de Expertos.

Por su parte, el Gobierno a través de la ministra de Empleo y Seguridad Social trasladó el documento del Grupo de Expertos a la Mesa de diálogo social para el impulso de la calidad del empleo abierta en el mes de febrero[139]. Con ello se atendía a la finalidad para la que se creó aquel de formular propuestas que permitan tomar decisiones en el marco del diálogo social tripartito. Y es que este es, ciertamente, un ámbito de políticas donde el diálogo social debe operar para la búsqueda de soluciones que cuenten con el máximo respaldo de las organizaciones empresariales y sindicales que representan mayoritariamente a las partes de las relaciones de trabajo. Esta dinámica de diálogo ha dado resultados similares, y no muy lejanos, como puede observarse recordando la mejora de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial que se aprobó en 2013 sobre la base del acuerdo que alcanzaron el Gobierno y las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, y que respondía a la necesidad de aplicar la doctrina contenida en resoluciones del Tribunal Constitucional y del TJUE[140].

139. Véase apartado 2.1.2, *Diálogo social en España*, de este capítulo.
140. En concreto la STC 61/2013, de 14 de marzo, y previamente la STJUE, de 22 de noviembre de 2012 (asunto C-385/11, *Elbal Moreno*). Al respecto véase Memoria CES 2013.

Por último, otras dos resoluciones del TJUE de las mencionadas[141] han recaído en un terreno, tratado con más recurrencia en el plano de la justicia europea, que afecta a la utilización de sucesivos nombramientos temporales de personal sujeto a derecho administrativo (personal eventual o interino de los servicios de salud, y funcionarios interinos), y que por ello circunscriben sus efectos a esas relaciones de servicios en las administraciones públicas.

En la relativa al asunto C-16/15 el Tribunal resolvió, en relación al Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, y también muy en síntesis, en el sentido de que la renovación de sucesivos nombramientos de duración determinada en el sector de la sanidad pública para cubrir necesidades que no tienen carácter provisional, sino permanente y estable, no puede considerarse, por aplicación de las disposiciones nacionales, que se ampara en las «razones objetivas» que recoge el Acuerdo marco incorporado a la Directiva (cláusula 5.1.*a*), una de las medidas que pueden prever los Estados miembros para permitir la contratación de duración determinada[142].

Y en el último de los pronunciamientos mencionados (asunto C-197/2015) el TJUE resolvió, entre otras cuestiones, en relación al hecho de que el Estatuto Marco se aplique por los tribunales nacionales de tal modo que no se garantice la continuidad de la relación de servicios en los supuestos de utilización abusiva de nombramientos sucesivos de duración determinada con empleados públicos en régimen de derecho administrativo (personal estatutario eventual y funcionarios interinos), mientras que sí existe una solución de ese tipo para quienes han celebrado un contrato laboral con la Administración, mediante la consideración como indefinido no fijo por aplicación de la figura jurisprudencial que en su día acuñó el Tribunal Supremo. El Acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70 se opone a esta aplicación a menos que exista una medida eficaz en el ordenamiento jurídico nacional para sancionar los posibles abusos, lo que incumbe comprobar al juez nacional.

Al margen de las novedades doctrinales, estas dos resoluciones han tenido la virtualidad de llamar de nuevo la atención sobre una realidad como la incidencia de la interinidad entre los profesionales de la sanidad pública, que en el caso de España ha sido reiteradamente señalada desde distintos ámbitos como necesitada de

141. STJUE, 14 de septiembre de 2016 (asunto C-16/15, *María Elena Pérez López y Servicio Madrileño de Salud*), y STJUE, 14 de septiembre de 2016 (asunto C-184/15 y C-197/15, *Florentina Martínez Andrés y otro contra Servicio Vasco de Salud y otro*).

142. El Tribunal, además, señala que «no existe (en la norma española) ninguna obligación de crear puestos estructurales que pongan fin al nombramiento del personal estatutario temporal eventual que incumba a la administración competente y le permite proveer los puestos estructurales creados mediante el nombramiento de personal estatutario temporal interino, de modo que la situación de precariedad de los trabajadores perdura, mientras que el Estado miembro de que se trata tiene un déficit estructural de puestos fijos en dicho sector».

medidas para afrontar su excesiva persistencia y alcance[143]. En ese contexto, el mencionado Acuerdo para la Mejora del Empleo Público de 29 de marzo de 2017 contiene, dentro de las medidas en materia de reducción del empleo temporal, el compromiso del Gobierno de incluir una autorización en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 para que se puedan convocar las plazas que hubiesen estado desempeñadas por personal con una vinculación temporal desde hace al menos tres años; entre otros, para el personal estatuario de los Servicios de Salud[144].

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

El panorama general de la negociación colectiva con efectos económicos en 2016 debe comenzar haciendo referencia a algunos de los principales elementos del contexto económico y laboral en el que se ha desenvuelto la misma. Dicho contexto se caracterizó, básicamente, por la continuidad del crecimiento de la actividad económica y del empleo a lo largo de 2016, afianzándose un entorno de mejora de las condiciones que fue tomado en cuenta por las organizaciones parte del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 (III AENC) en las negociaciones que condujeron a su firma en junio de 2015. Precisamente, el hecho de contar de nuevo en 2016 con un marco consensuado por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito nacional sobre criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos aporta el principal instrumento de referencia para enmarcar la actividad de las mesas de negociación a lo largo del año.

Continuó el mejor ritmo de las cifras de negociación colectiva registrada

El repaso de las principales magnitudes de la negociación colectiva de 2016, centrado fundamentalmente en la negociación con efectos económicos en el año de referencia, se apoya en los datos que de la misma proporciona la *Estadística de Convenios Colectivos* del MEYSS.

143. El CES abordó esta situación en su Informe 3/2004, *La temporalidad en el empleo en el sector público,* analizando la evolución y composición de la temporalidad entre otros ámbitos en el sanitario y formulando propuestas. El propio TJUE recuerda, en una de las sentencias, «la apreciación del juzgado remitente (de la cuestión prejudicial), que califica de mal endémico la cobertura de puestos en el sector de los servicios de salud mediante nombramientos de personal estatutario temporal».

144. Los firmantes del Acuerdo (el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la Función Pública), han asumido el objetivo de reducir, para dicho personal entre otros, a lo largo de los próximos tres años, y en un máximo del 90 por 100, las plazas ocupadas de forma temporal y la cifra de personal con una vinculación temporal existente a la fecha de firma del mismo. Véase artículo 19 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, en fase de dictamen en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados en el momento de elaborar esta Memoria.

Con datos de registro hasta diciembre de cada uno de los últimos cinco años, en 2015 se había observado el comienzo de una cierta recuperación del ritmo de la negociación registrada que se debió a la mayor afluencia al registro de revisiones de convenios, firmados en años anteriores, sobre todo convenios de empresa (cuadro II-33). No sucedió lo mismo con los convenios firmados, que fueron menos que en los dos años anteriores (2014 y 2013), debido a la menor cifra de registro de convenios de ámbito de empresa, mientras que los de otro ámbito se mantuvieron en una cifra similar.

Atendiendo a esos mismos datos de registro hasta el mes de diciembre, y con la consiguiente provisionalidad respecto de los resultados definitivos, las cifras de la negociación colectiva con efectos económicos en 2016 arrojan un afianzamiento de esa mejora[145]. Los 2.956 convenios registrados hasta 31 de diciembre supusieron un 30 por 100 más que los de 2015 para igual periodo de registro, que a su vez ya mostraban el aumento mencionado respecto al año anterior. También fue superior la cifra de trabajadores afectados, un 15 por 100 más, hasta los 7,46 millones frente a los 6,48 de 2015. Fueron sobre todo las revisiones de convenios (pactados en años anteriores con una vigencia plurianual) las que explican unas cifras más elevadas al final del año, en el ámbito de empresa para el número de convenios y en ámbitos supraempresariales en lo que respecta al volumen de trabajadores afectados, ya que los convenios firmados aumentaron relativamente poco (96 convenios más, casi todos de ámbito de empresa), y sobre todo disminuyeron los trabajadores afectados (medio millón menos), por los convenios de otro ámbito.

El mejor ritmo de los convenios de 2016 en los primeros doce meses de registro se confirmó a la vista de los datos de registro acumulados de ese año. Sin dejar de tener en cuenta la provisionalidad que presentan las cifras, se observa que continuó ampliándose en 2016 el volumen de la negociación colectiva registrada, manteniéndose la tendencia de recuperación visible en los años inmediatamente anteriores. Hasta el primer trimestre de 2017 se habían registrado 3.419 convenios colectivos con efectos económicos en 2016, que afectaban a 8.293.600 trabajadores y a 1.049.600 empresas (cuadro II-34), cifras superiores a las correspondientes a 2015 para igual periodo de registro. Comparando tales cifras con 2015, último año cerrado estadísticamente[146], esto suponía que se había concluido el 60,6 por 100 de los convenios colectivos para el 81,1 por 100 de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva. Si bien la

145. No cabe perder de vista, respecto de la evolución descrita, que los criterios de registro electrónico de convenios colectivos (REGCON) han sufrido determinados cambios en los últimos años que pueden haber dado lugar a un efecto estadístico en una parte de esos resultados. Desde marzo de 2015 se hizo obligatorio incorporar en el registro las revisiones salariales anuales cuando estas eran conocidas y figuraban en el texto del convenio, en el momento en el que las comisiones negociadoras registraban los convenios plurianuales. Con anterioridad se había venido exigiendo que constasen de forma incontrovertida mediante un acta los acuerdos de incrementos salariales pactados de los convenios de vigencia plurianual, momento en el que accedían al REGCON.

146. El registro de convenios para la negociación colectiva con efectos económicos en 2015 se ha cerrado en marzo de 2017.

CUADRO II-33. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2012-2016
(Convenios colectivos registrados, y trabajadores afectados, a diciembre de cada año; inicio de efectos económicos en el año de referencia)

Convenios y trabajadores afectados totales

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2012	2.611	6.078.424	1.979	645.429	632	5.432.995
2013	1.691	5.040.545	1.181	339.649	510	4.700.896
2014	1.728	4.755.972	1.255	335.952	473	4.420.020
2015	2.268	6.484.829	1.667	374.481	601	6.110.348
2016	2.956	7.466.750	2.255	438.186	701	7.028.564

Convenios revisados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2012	1.967	4.399.355	1.462	522.521	505	3.876.834
2013	666	3.239.959	368	152.647	298	3.087.312
2014	816	3.312.273	502	198.413	314	3.113.860
2015	1.544	4.646.273	1.104	301.807	440	4.344.466
2016	2.136	6.159.784	1.595	311.876	541	5.847.908

Convenios firmados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
2012	644	1.679.069	517	122.908	127	1.556.161
2013	1.025	1.800.586	813	187.002	212	1.613.584
2014	912	1.443.699	753	137.539	159	1.306.160
2015	724	1.838.556	563	72.674	161	1.765.882
2016	820	1.306.966	660	126.310	160	1.180.656

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

proporción de convenios era inferior a la de 2015, teniendo en cuenta iguales periodos de registro (en 2015 se había cerrado el 69,3 por 100 de los convenios hasta marzo del año siguiente, con respecto al último año de registro completo, 2013), resultaba más amplio el porcentaje de trabajadores afectados (70 por 100 en 2015). Y, en todo caso, cabe recordar que los datos de 2015 habían a su vez mejorado sensiblemente los correspondientes a 2014[147].

Situando los últimos datos en una perspectiva temporal más amplia, desde 2013 se observó un freno en la tendencia de reducción de la negociación colectiva registrada, y de los trabajadores por ella afectados, originada desde el comienzo de la última crisis financiera y económica, como ya se apuntó en la anterior edición de esta

147. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.2.

CUADRO II-34. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2007-2016
(Convenios con efectos económicos en cada año)

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Año	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2007	6.016	2,2	1.413,7	–3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	–0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	–5,0	1.520,5	–5,3	11.557,8	–3,4
2010	5.067	–10,9	1.481,1	–2,6	10.794,3	–6,6
2011	4.585	–9,5	1.170,9	–20,9	10.662,8	–1,2
2012	4.376	–4,6	1.162,0	–0,8	10.099,0	–5,3
2013	4.589	4,9	1.312,9	13,0	10.265,4	1,6
2014	5.185	13,0	1.436,9	9,4	10.304,7	0,4
2015	5.642	8,8	1.201,9	–16,4	10.227,3	–0,8
2016[(a)]	3.419		1.049,6		8.293,6	

(a) Datos provisionales a marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Memoria[148]. Los datos correspondientes a 2014, ya definitivos, mostraron por su parte un nuevo incremento de los convenios (13 por 100), situándose ya por encima de los 5.000. Sin embargo, y a pesar de una mayor entrada de convenios en el registro, apenas varió el volumen de trabajadores afectados (0,4 por 100). Por último, 2015, con datos también definitivos, alcanzó niveles cercanos a los de la segunda mitad de la década anterior, y arrojó un número de convenios registrados superior a 2014 (un 8,8 por 100 más), si bien los trabajadores afectados por ellos se situaron en una cifra algo inferior (77.400 menos), volviendo a decrecer con respecto al año anterior (–0,8 por 100), y poniendo de manifiesto el diferente ritmo que se observa en la variación de las cifras de convenios y de trabajadores afectados. Al respecto conviene recordar que, como se ha mencionado, la rápida recuperación que se observa en las cifras de convenios deriva en buena medida del registro de revisiones de convenios colectivos de empresa, que afectan a un menor número de trabajadores; por otra parte, como se analizará a continuación, en los últimos años es visible una tendencia de crecimiento de los convenios colectivos firmados en nuevas unidades de negociación de ámbito de empresa, que presentan un número medio de trabajadores afectados inferior al de la negociación total de ámbito empresarial.

Lo anterior contribuiría a explicar que, pese a la rápida recuperación en las cifras de convenios registrados en los últimos años (trienio 2013-2015), el volumen de trabajadores afectados en 2015 continuase siendo inferior en un 14,5 por 100 al que se

148. Memoria CES 2015, *cit*. Conviene recordar, por otra parte, que en octubre de 2010 se puso en funcionamiento el registro telemático de convenios y acuerdos colectivos (Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo). Ello planteó algunos problemas de orden técnico que pudieron afectar al ritmo de registro de los convenios de ese año. Véase Memoria CES 2010, capítulo II, apartado 2.3.1.

registró en 2008, que marcó la mayor cifra de la serie. Si bien el número de convenios de 2015 fue todavía un 5,8 por 100 menor que en aquel año, no puede perderse de vista que el menor porcentaje de trabajadores afectados es prácticamente igual a la diferencia, en media, del empleo asalariado en el sector privado entre esos dos años (–14,8 por 100), observándose que la recogida de información por la ECC acerca de los trabajadores afectados parece reflejar la evolución entre esos años del empleo potencialmente cubierto por la negociación colectiva.

En todo caso, como se ha apuntado en anteriores Memorias del CES, conviene no perder de vista que los datos sobre negociación analizados, que proporciona la estadística del MEYSS, no reflejan toda la negociación colectiva vigente, sino únicamente aquella cuyos efectos son conocidos por estar registrados, proporcionando la ECC una imagen de la negociación más comprensible en términos de flujo, que a su vez depende del dinamismo de las comisiones negociadoras, que del *stock* total de los convenios en un periodo dado.

Por otro lado, a la hora de formarse una visión más completa de la negociación colectiva, tampoco debe olvidarse que la ECC del MEYSS no agrega y no proporciona información cuantitativa de todo un conjunto de instrumentos de la autonomía colectiva, entre los que ocupan un lugar destacado los acuerdos y pactos colectivos, tanto de empresa como de ámbito superior, que en los últimos años han venido ganando un peso creciente en la dinámica de las relaciones laborales.

Precisamente, una tendencia que se ha venido observando en la dinámica de la negociación colectiva de los últimos años, desde que el MEYSS comenzó a publicar regularmente estos datos en 2012, es el crecimiento del número de convenios colectivos firmados en nuevas unidades de negociación, en su inmensa mayoría convenios colectivos de ámbito de empresa que han supuesto el 95 por 100 de todos los nuevos primeros convenios en los últimos cinco años (gráfico II-19), aunque naturalmente son las nuevas unidades de ámbito superior a la empresa las que agrupan al mayor número de trabajadores afectados (gráfico II-20). La evolución de esta realidad se ha seguido en anteriores ediciones de esta Memoria apuntando sus principales rasgos[149].

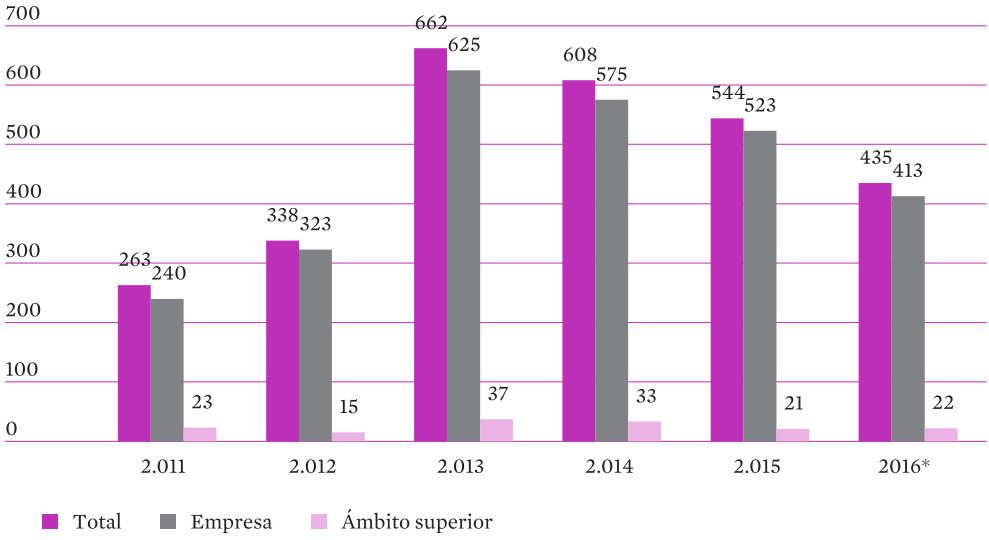
Convenios colectivos en nuevas unidades de negociación

En 2016, con datos de registro acumulados a marzo de 2017, los trabajadores afectados por convenios negociados en nuevas unidades de negociación, 110.076, representaron el 1,3 por 100 del total de trabajadores cubiertos por convenios colectivos; de ellos, los incluidos en nuevas unidades de empresa, 42.977, supusieron el 8,1 por 100 del total en este ámbito funcional, y los encuadrados en nuevos primeros convenios de ámbito superior a la empresa, 67.099, fueron el 0,9 por 100 del conjunto de la negociación supraempresarial. En la tendencia descrita destaca una media de trabajadores

149. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.

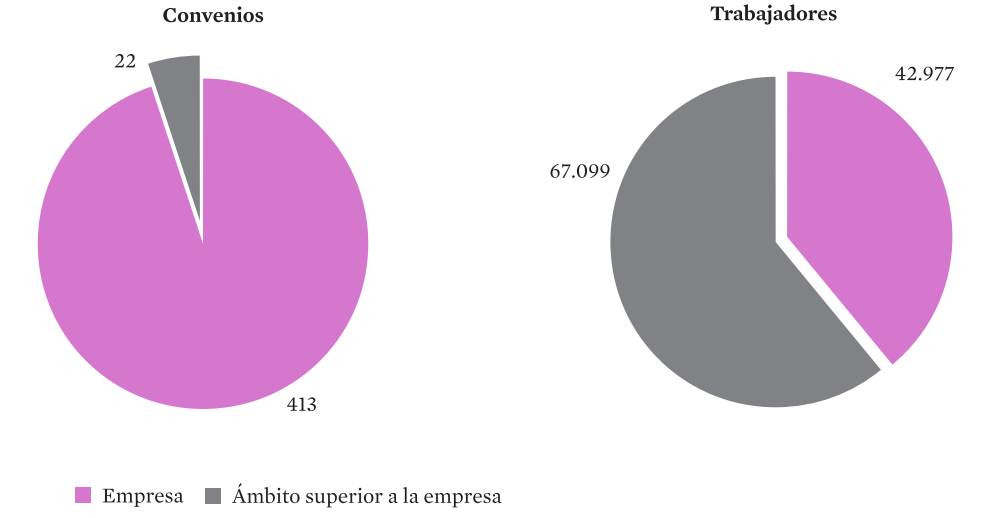
por convenio en las nuevas unidades de negociación de empresa notoriamente inferior al del total de la negociación colectiva de ese ámbito (gráfico II-21).

GRÁFICO II-19. CONVENIOS FIRMADOS POR NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN, POR ÁMBITO FUNCIONAL



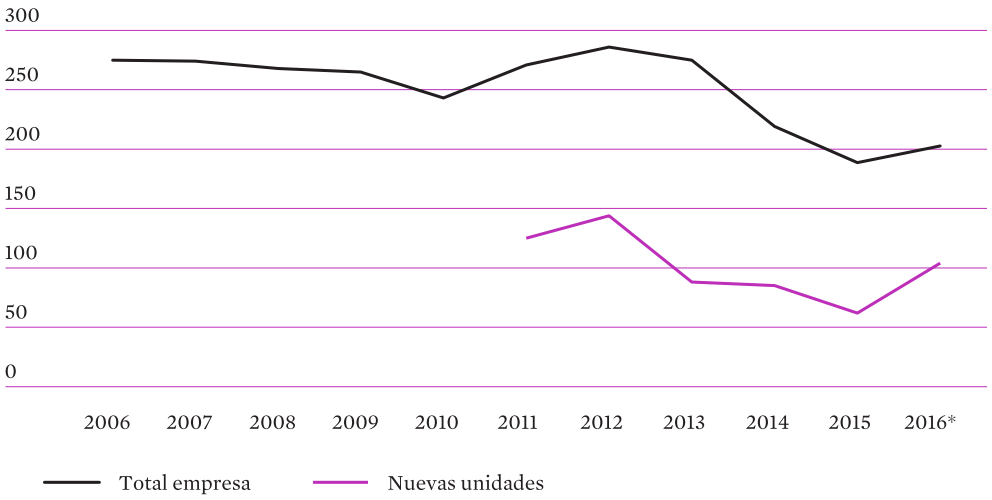
* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

GRÁFICO II-20. ESTRUCTURA DE LAS NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN, 2016*



* Datos provisionales de registro a marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

GRÁFICO II-21. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES POR CONVENIO EN LA NEGOCIACIÓN DE ÁMBITO DE EMPRESA



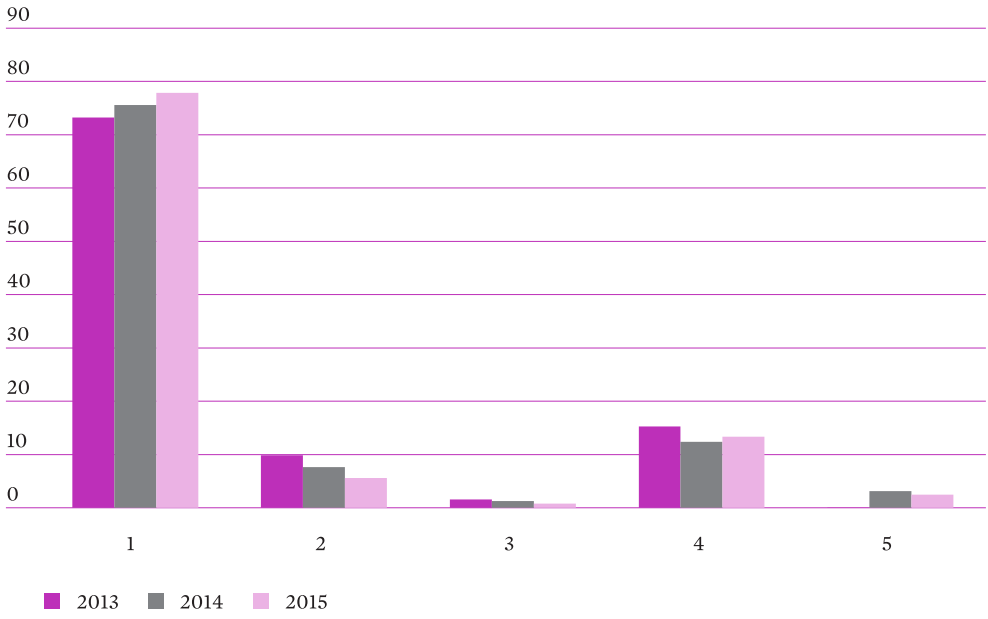
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos* y elaboración propia.

En todo caso, para ponderar adecuadamente la dimensión y perspectivas de esta nueva realidad de crecimiento del número de convenios firmados en nuevas unidades de negociación de empresa, es conveniente no perder de vista el hecho de que, según los datos que aporta la *Encuesta Anual Laboral* (EAL) del MEYSS, más de tres de cada cuatro empresas (el 77,8 por 100 en 2015) que rigen sus relaciones laborales por un convenio de ámbito sectorial, consideran que este se adecúa a sus necesidades como motivo principal para no contar con convenio propio de empresa (gráfico II-22).

A la vista de estas dinámicas, no está de más considerar la evolución de la estructura de la negociación colectiva en los últimos años, analizando el peso de los distintos ámbitos funcionales y territoriales en el conjunto de los convenios y de los trabajadores afectados, a fin de identificar si se están produciendo alteraciones que quepa calificar de significativas en la misma. En este sentido, la estructura de la negociación colectiva, que no ha sufrido alteraciones sustanciales en el largo plazo, depende en última instancia de factores múltiples y complejos que abarcan las dinámicas económicas y empresariales, las opciones y estrategias de los sujetos de las relaciones laborales, y la conformación institucional de su marco regulatorio y los posibles cambios normativos sobre el mismo.

Considerando el último decenio, con datos definitivos de años cerrados estadísticamente (gráfico II-23), se aprecia que, en 2015, los convenios de ámbito de empresa representaban el 82 por 100 del total de convenios, 6 puntos más que en 2012 y 3,8

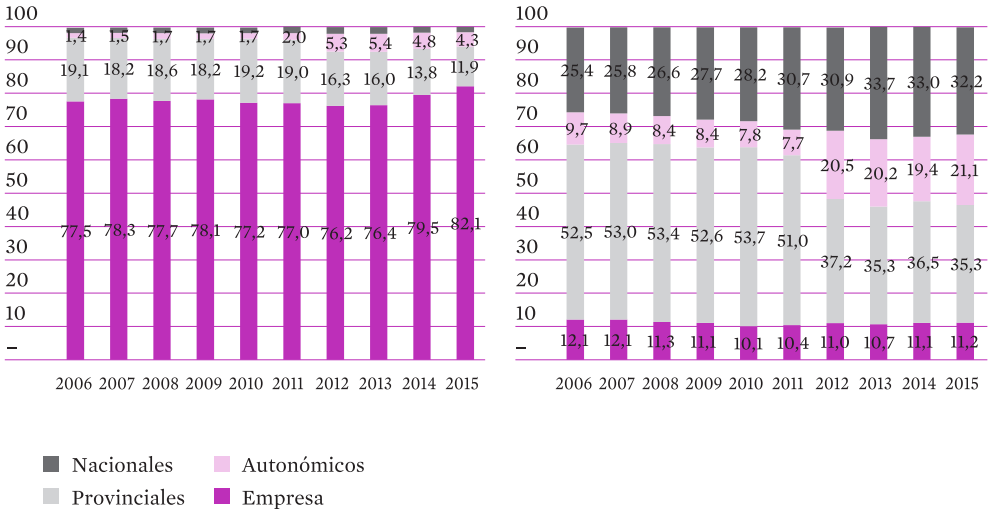
GRÁFICO II-22. EMPRESAS CON CONVENIO COLECTIVO SECTORIAL, SEGÚN MOTIVO PRINCIPAL PARA NO CONTAR CON CONVENIO COLECTIVO DE EMPRESA O DE GRUPO DE EMPRESA
(En porcentaje)



1. Convenio sectorial se adecúa a las necesidades de la empresa; 2. Desconocimiento del procedimiento para elaborar y negociar convenio colectivo de empresa; 3. Negativa de los representantes legales de los trabajadores para negociar convenio de empresa; 4. Falta representación legal de los trabajadores en la empresa; 5. Otros.
Fuente: MEYSS, *Encuesta Anual Laboral.*

puntos más que en 2007, año en que marcaron su mayor peso. Sin embargo, en la proporción de trabajadores que abarcan, seguían manteniendo una posición muy constante y apenas sin cambios, el 11 por 100. Por su parte, los convenios provinciales y autonómicos comenzaron a mostrar proporciones diferentes a partir de 2012, menor los primeros y mayor los segundos, en convenios y en trabajadores, pero debida a una diferente clasificación estadística por la que se pasaba a considerar dentro de la categoría de autonómicos a convenios hasta entonces incluidos en la de provinciales (comunidades autónomas uniprovinciales). En porcentaje de convenios, los provinciales perdieron 4 puntos entre 2013 y 2015, pero los otros ámbitos superiores a la empresa (autonómicos y estatales) también han disminuido algo su proporción, lo que en conjunto parece responder más al crecimiento del peso de los convenios de empresa, ya que el porcentaje de trabajadores afectados se mantiene más homogéneo. En conclusión, no cabe apreciar una alteración sustancial de la proporción que representa cada uno de los grandes ámbitos funcionales de la negociación, si se toman conjuntamente los convenios y los trabajadores a los que afectan, y con el único matiz del peso alcanzado por los convenios de ámbito de empresa en los dos últimos años completos. Pero sí se observan oscilaciones en la estructura negocial que hacen aconsejable seguir su evolución futura.

GRÁFICO II-23. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Porcentaje de cada tipo de convenio sobre total de convenios —izquierda— y de trabajadores —derecha—)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Resoluciones judiciales sobre impugnaciones de convenios de empresa

El crecimiento de las nuevas unidades de negociación mayoritariamente de ámbito de empresa está relacionado con algunos de los principales cambios normativos introducidos por la reforma laboral de 2012[150], y muy concretamente con la atribución de prioridad aplicativa (indisponible o absoluta para los convenios de sector estatales y autonómicos o los acuerdos interprofesionales) a los convenios colectivos de empresa, de grupos de empresa, o de una pluralidad de empresas vinculadas, en una serie de materias entre las que se incluyen la cuantía del salario o el horario y la distribución del tiempo de trabajo, entre otras.

En este contexto se han venido produciendo determinadas prácticas negociadoras, concretamente en algunos ámbitos de organización de actividades empresariales de prestación de servicios a otras empresas, como el de las llamadas empresas multiservicios, que han dado paso al planteamiento de una serie de litigios ante los tribunales, algunos de los cuales han sido resueltos por el Tribunal Supremo, que ha sentado doctrina sobre las cuestiones planteadas.

Al margen de otros aspectos relacionados con la actividad de las empresas multiservicios[151], se han suscitado al menos dos cuestiones vinculadas a la negociación

150. Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
151. La actividad de estas empresas, basada en la libertad de organización de la actividad productiva empresarial a partir de la descentralización y externalización de actividades, ha conocido una mayor expansión en los últimos años, evolucionando además en bastantes casos hacia formas de gestión integral de servicios que presentan una cierta complejidad desde el punto de vista laboral.

colectiva en estas: por una parte, la relativa a la identificación del convenio colectivo aplicable en empresas multiservicios que no cuentan con convenio propio[152]; y, por otra, situaciones en las que, con frecuencia, se ha impugnado el convenio colectivo de la empresa aduciendo el incumplimiento de la legitimación negocial exigible, por parte de la representación laboral, para negociar convenios estatutarios, de eficacia general, cuyo ámbito de aplicación es nacional, es decir, comprensivo de todos los centros de trabajo, y por tanto de todos los trabajadores, con que cuenta dicha empresa.

Ha sido precisamente esta última cuestión, centrada en el principio de correspondencia exigible entre el ámbito de los órganos de representación de los trabajadores que conforman la parte social de la comisión negociadora de un convenio colectivo de empresa y el ámbito de aplicación de dicho convenio colectivo, la que ha sido objeto de tratamiento en diversas sentencias, algunas muy recientes, del TS, que ha sentado una reiterada y consolidada doctrina al respecto. De esta manera, en supuestos en los que el convenio colectivo ha sido negociado, en representación de los trabajadores, por los órganos de representación unitaria (comités de empresa o delegados de personal) de solo uno o varios de los diversos centros de trabajo con que cuenta la empresa, y recogiendo el convenio un ámbito de aplicación que se extiende a la totalidad de los centros de trabajo de esta, el TS ha declarado la nulidad del convenio en cuestión por entender vulnerado dicho principio, que se asienta en las normas de legitimación negocial establecidas en la Ley del Estatuto de los Trabajadores[153].

Instrumentos para la mejora del conocimiento de la negociación colectiva

La necesidad de mejorar el conocimiento y la información acerca de la negociación colectiva en España, su dimensión y alcance, la vigencia y los contenidos de los convenios colectivos, entre otros aspectos relevantes, ha venido siendo objeto de atención de los interlocutores sociales y de la Administración en el marco del diálogo social y en los órganos de consulta y participación institucional. Aludiendo solamente a la etapa más reciente, el Acuerdo de Propuestas que firmaron el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en julio de 2014 recogía

152. Cuestión abordada por la STS de 17 de marzo de 2015, en recurso de casación para la unificación de doctrina (Rec. 1464/2014), en la que el TS resolvió mediante el criterio de entender aplicable el convenio colectivo de sector correspondiente a la actividad considerada realmente preponderante de la empresa multiservicios; descartándose, por tanto, otros como la selección del convenio propio de la actividad contratada en cada caso (principio de especificidad de la actividad), o la del convenio aplicable en la empresa principal.

153. El TS se ha pronunciado en numerosas sentencias a lo largo de los últimos años. Véanse, entre las más recientes, STS de 11 de enero de 2017 (Rec. 24/2016) y de 25 de enero de 2017 (Rec. 40/2016), esta última en casación para la unificación de doctrina, que reiteran doctrina de otras anteriores; asimismo, entre otras, STS de 18 de febrero de 2016 (Rec. 93/2015), nuevamente de 18 de febrero de 2016 (Rec. 282/2014), de 23 de febrero de 2016 (Rec. 39/2015) y de 10 de junio de 2016 (Rec. 209/2015).

un capítulo sobre negociación colectiva en el que se preveía el objetivo de la mejora en la información disponible sobre la misma a partir del trabajo conjunto de la administración y de los interlocutores sociales[154].

Específicamente, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC), como órgano de participación y consulta especializado en la materia que, entre otras funciones, tiene atribuida y lleva a cabo la función de Observatorio de la negociación colectiva[155], ha venido desarrollando en estos años diversos trabajos y actividades con el objetivo de la mejora permanente de ese conocimiento. Asimismo, el Consejo Económico y Social, en el marco de sus competencias, ha llamado la atención en su Memoria socioeconómica anual y en sus informes sobre la necesidad de mejorar la información estadística acerca de la negociación colectiva, tanto para solventar deficiencias y problemas detectados y señalados a lo largo del tiempo en la recogida de la información, como para disponer de una información suficiente y accesible que permita conocer, entre otros, los efectos de las reformas que se han llevado a cabo sobre el marco normativo de las relaciones laborales[156].

Una de las medidas recientemente aprobadas para reforzar y mejorar la información sobre la negociación colectiva, y de la que cabe esperar que aportará una mejora sustancial en línea con este objetivo, ha sido el establecimiento de la obligación de incluir el código o los códigos de convenio colectivo aplicables, en su caso, en las empresas en los documentos de inscripción, alta y variación de datos con la Seguridad Social. Dicha obligación se previó inicialmente en el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, como mandato al Gobierno de efectuar las modificaciones normativas oportunas, antes de finalizar 2011, previa consulta y negociación con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Posteriormente, y ante la finalización del plazo sin que se aprobara la norma pertinente, el mencionado Acuerdo de diálogo social de julio de 2014 recogió este compromiso del Gobierno dentro de un objetivo de dotar a los negociadores de los convenios de información económica específica[157]. Finalmente, en 2015 se plasmó este compromiso, desarrollándose la previsión y estableciendo un plazo transitorio para que las empresas inscritas y con trabajadores en alta en la fecha de entrada en vigor de la norma comunicasen a la Tesorería General de la Seguridad Social la información sobre el código o códigos de convenio aplicables, dentro

154. Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, Acuerdo de Propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, de 29 de julio de 2014.
155. Disposición adicional novena de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto legislativo 2/2015) y Real Decreto 1362/2012, de 27 de septiembre, por el que se regula la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.
156. Véase, como más reciente, Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.1.
157. El Acuerdo preveía que, «una vez implementado, el sistema permitirá que la administración facilite periódicamente a los negociadores toda la información económica y, en su caso, fiscal relacionada con su convenio, contenida en los registros administrativos, para que los negociadores dispongan de previsiones sobre las variables económicas relevantes para la negociación, tomando como base la información administrativa disponible».

de los seis meses naturales siguientes a la publicación de aquella[158]. Dicho plazo venció el 31 de enero de 2017, sin que hasta el momento de elaborar esta Memoria haya trascendido información sobre los resultados de este proceso. Sería deseable que en un plazo adecuado pudiera contarse con una explotación de resultados que permita a los sujetos de las relaciones laborales disponer de una herramienta necesaria de cara a la negociación de los convenios, y para una recogida de información más precisa y eficaz sobre el alcance y efectos de la negociación colectiva.

Conectado con lo anterior, un instrumento que se considera enormemente relevante para obtener un conocimiento preciso acerca de la dimensión y alcance de la negociación colectiva consiste en la configuración de un «mapa» de la misma que permita conocer y acceder de una manera cierta y actualizada al conjunto de los convenios colectivos vigentes en cada momento y, por tanto, facilitar el conocimiento del convenio o convenios de aplicación en cada empresa o actividad. En el citado Acuerdo de Propuestas de julio de 2014 se incluía, asimismo, el pacto de «colaborar para culminar la elaboración del Mapa de la Negociación Colectiva, tanto a nivel nacional como autonómico, que refleje de forma sistemática, ordenada y detallada la totalidad de convenios colectivos existentes en España, incluidas las inaplicaciones, con la finalidad de obtener información útil y actualizada, de acceso público, sobre su vigencia y efectos»[159]. En 2015 y 2016 se han llevado a cabo trabajos en el marco de participación de la CCNCC, y sobre la base de una labor de los servicios técnicos de este órgano en comunicación con las comisiones paritarias de los convenios colectivos sectoriales, consistente en proponer el código o códigos CNAE correspondiente a su ámbito de aplicación según lo que se desprende de lo pactado por las partes[160]. Ello con el fin de poder configurar y disponer en un horizonte próximo de este instrumento, que se debe nutrir de los datos del Registro de convenios por medios electrónicos (REGCON). En el momento de elaborar esta Memoria, y a pesar de los avances habidos, aún no se había obtenido un volumen de respuestas suficiente por parte de las comisiones paritarias como para culminar la puesta a disposición de esta herramienta de información, impulsada con la vocación de aportar mayor transparencia, seguridad

158. Real Decreto 708/2015, de 24 de julio, por el que se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social para la aplicación y desarrollo de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y de otras disposiciones legales (véanse arts. 11, 17 y 30, y la disposición transitoria única).

159. La mención a este «mapa» se recogía ya en el Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, previsión que fue modificada por el Real Decreto-ley 3/2012 y la posterior Ley 3/2012, al dar nueva redacción a la disposición final segunda del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

160. Se trata, fundamentalmente, de disponer de una información registral de los convenios que refleje una adecuada correspondencia entre el código o los códigos CNAE declarados por las comisiones negociadoras en el momento de inscribir el convenio en el REGCON y el código o códigos que se desprenden del texto del convenio según lo pactado por los negociadores en cuanto a su ámbito funcional de aplicación. Véase CCNCC, *Observatorio de la negociación colectiva,* núms. 53 y 54, 2016.

y certeza a empresas y trabajadores en la identificación y aplicación de la negociación colectiva vigente.

Otros aspectos relativos a la mejora del conocimiento de la negociación colectiva se sitúan en el marco del diálogo llevado a cabo en 2016 entre la Administración y los interlocutores sociales, en el que se han abordado negociaciones en torno a dos temas mencionados[161]: la firma de convenios de colaboración para la entrega de la información de la negociación colectiva registrada en REGCON, por parte del Gobierno, a las confederaciones sindicales y empresariales, y la constitución de un grupo técnico tripartito para la información y participación en el desarrollo y mejora de las estadísticas de negociación colectiva y del funcionamiento del REGCON. El reinicio de dichas negociaciones en 2016 se orientó a la firma de convenios bipartitos de colaboración entre la administración y cada una de las organizaciones, y a la firma, asimismo, de un convenio tripartito para la creación del mencionado grupo técnico en materia estadística, sin que en el momento de elaborar esta Memoria hayan concluido los trabajos en la correspondiente mesa de negociación.

2.3.2. Contenidos de la negociación

Salarios

La negociación de los salarios, las variaciones anuales y la ordenación salarial (estructura, sistemas salariales, entre otros) es, junto con la duración y la ordenación del tiempo de trabajo, una de las materias centrales de la negociación de los convenios colectivos. La trascendencia de la negociación colectiva salarial se traduce tanto en términos sociales como macroeconómicos al ser el cauce por el que se determinan el nivel actual y futuro de las principales fuentes de renta personal y familiar para la mayor parte de la población, al incidir de una manera directa en la demanda agregada, y al contribuir a las condiciones para asegurar la transparencia en la competencia interempresarial.

La determinación de las variaciones salariales en la negociación colectiva se desenvolvió en un contexto de crisis durante las dos últimas recesiones, periodo en el que además vieron la luz importantes reformas, en extensión e intensidad, del marco regulador de las relaciones de trabajo y de la propia negociación colectiva[162]. En ese contexto, los interlocutores sociales, organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, negociaron y acordaron durante esos años cuadros de criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos con los que han buscado transmitir un mensaje de confianza y de consenso a empresas, trabajadores y la sociedad en su conjunto, en una coyuntura económica recesiva y de

161. Véase el apartado 2.1.2 de este capítulo, *Diálogo social en España*.
162. Véase el apartado sobre negociación colectiva en el capítulo II de las Memorias del CES entre los años 2009 y 2013.

fuerte destrucción de empleo, así como prioridades para los negociadores de los convenios en múltiples ámbitos de materias, entre las que han venido ocupando un lugar destacado los pactos sobre cuantía y ordenación salarial[163].

En esa dinámica de establecer criterios consensuados dentro de un instrumento con eficacia obligacional, los interlocutores sociales firmaron en 2015 el III AENC 2015, 2016 y 2017, de cuyos principales contenidos y novedades se trató en la anterior edición de esta Memoria[164], que ha suministrado el marco de recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos de 2016 y del que se ha entrado ya en el tercer y último año de vigencia. Debe recordarse que el III AENC se firmó dentro de una coyuntura de la actividad económica y del empleo distinta, por más favorable, a la que enmarcó la firma de sus dos precedentes, como reflejaron las organizaciones firmantes en la introducción (capítulo 1) de dicho Acuerdo. En coherencia con la nueva situación abierta por el fin de la recesión económica, el comienzo de un crecimiento a tasas significativas de la actividad y el empleo, y considerando que, no obstante, persistían incertidumbres y riesgos, las organizaciones declararon «la intención de llevar a cabo, durante su vigencia, una política salarial que contribuya de manera simultánea a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas españolas». Y para ello «coincidían en que un avance en el crecimiento de los salarios, donde la realidad económica de los sectores y/o empresas lo permita, y la ausencia de presiones inflacionistas en la economía española, contribuirán a aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores y a seguir mejorando nuestra competitividad y, con ello, a preservar y crear empleo».

Variación salarial en 2016: nuevo incremento...

Los 3.419 convenios colectivos con efectos económicos en 2016 registrados hasta marzo de 2017, que afectaban a 8,3 millones de trabajadores, registraron una variación salarial del 1,09 por 100, resultado agregado de un 0,8 por 100 recogido por la negociación de ámbito de empresa y de un 1,10 pactado en los convenios de ámbito superior a la empresa (sectoriales provinciales, autonómicos y estatales, y de grupo de empresas) (cuadro II-35). La variación salarial final o revisada del 1,09 por 100 del conjunto de los convenios de 2016 fue prácticamente idéntica al incremento salarial pactado inicial (1,07 por 100), confirmándose la tendencia iniciada en 2013 de práctica ausencia de variación entre incrementos salariales pactados iniciales y finales. Ello se debió a que, a pesar del repunte de la inflación a finales de

163. En 2010 se firmó, así, por las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, con una vigencia inicial de tres años: 2010, 2011 2012. A comienzos de 2012, sin embargo, dichas organizaciones firmaron el II AENC para los años 2012, 2013 y 2014, que sustituía al anterior para 2012, incorporando novedades sustanciales respecto al mismo.

164. III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, 2015, 2016 y 2017, firmado el 8 de junio de 2015 por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.1.

año, medida por la variación del IPC, y de ser este indicador el que más frecuentemente toman los negociadores de los convenios colectivos para establecer, en su caso, cláusulas de salvaguarda salarial, estas se vieron incluidas en un porcentaje relativamente limitado de convenios y afectaron a una proporción así mismo reducida de trabajadores.

Con los mencionados datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2017, el 12,3 por 100 de los convenios con efectos económicos en 2016 recogía este tipo de cláusulas, afectando al 17,3 por 100 de los trabajadores incluidos en los convenios de ese año, porcentajes que, en 2015 con datos ya definitivos, fueron el 7,8 y el 12,5 por 100, respectivamente. Estas cláusulas tienen una incidencia proporcionalmente mayor en los convenios del sector industrial de ámbito superior a la empresa, seguidos de los del sector servicios[165].

En todo caso, debe recordarse que las de 2016 son cifras aún provisionales de registro, que probablemente experimentarán variación una vez que los datos sean definitivos.

En 2016, pues, se produjo un nuevo incremento de la variación salarial pactada final en la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados de ese año, siempre teniendo en cuenta la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos. Ese incremento por segundo año fue, además, algo mayor que el registrado en 2015 con respecto a 2014, años para los que los datos recogidos en la *Estadística de Convenios Colectivos* (ECC) son ya definitivos[166]. De esta forma, la variación salarial del total de convenios de 2016 fue 0,38 puntos mayor que la de 2015 (un 53,5 por 100 más); avance que fue prácticamente igual en los convenios de ámbito de empresa (0,38 puntos, el mismo porcentaje) y en los de ámbito superior (0,37 puntos, el 50,7 por 100). En 2015 el incremento registrado con respecto al año anterior había sido de 0,21 puntos para el total de convenios (el 42 por 100 más que en 2014), de 0,09 en los convenios de empresa (24,3 por 100 más) y de 0,21 en los convenios de ámbito superior (40,4 por 100 más).

Por ámbitos de vigencia temporal de los convenios, los convenios revisados (pactados en años anteriores con una vigencia plurianual) registraron un incremento salarial mayor (1,11 por 100) que los firmados en el año (1,03) (cuadro II-35). Los convenios revisados comenzaron a registrar incrementos salariales finales mayores que los firmados desde 2009, por la mayor caída que se verificó en estos a partir de ese año, tendencia que se observó hasta 2014 y 2015. En 2016 el mayor incremento salarial registrado de nuevo por los convenios revisados fue así en el total de convenios por

165. En 2016 estas cláusulas estaban presentes en el 23,3 por 100 de los convenios de ámbito superior a la empresa en la industria, y afectaban al 35,2 por 100 de los trabajadores de ese sector y ámbito convencional.
166. Como se ha mencionado, el registro de convenios para la negociación colectiva con efectos económicos en 2015 se ha cerrado en marzo de 2017.

CUADRO II-35. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DE LOS CONVENIOS

	Aumento salarial pactado inicial										Aumento salarial pactado final									
Ámbito y vigencia	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***
Total	**3,13**	**3,60**	**2,25**	**1,48**	**1,98**	**1,00**	**0,53**	**0,50**	**0,69**	**1,07**	**4,21**	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,71**	**1,09**
Convenios revisados	2,98	3,49	2,45	1,58	2,25	1,15	0,66	0,48	0,61	1,09	3,94	3,49	2,44	2,35	2,62	1,31	0,67	0,48	0,63	1,11
Convenios firmados	3,33	3,79	1,71	1,16	1,19	0,68	0,38	0,59	0,86	1,01	4,54	3,79	1,70	1,59	1,35	0,84	0,38	0,59	0,86	1,03
Vigencia anual	3,46	3,35	2,51	1,13	1,58	0,79	0,55	0,41	0,53	0,88	5,09	3,35	2,53	1,98	2,11	1,08	0,57	0,41	0,53	0,91
Vigencia plurianual	3,30	3,87	1,55	1,17	1,13	0,67	0,38	0,61	0,89	1,02	4,42	3,87	1,55	1,51	1,24	0,80	0,37	0,61	0,89	1,04
Convenios de empresa	**2,70**	**3,09**	**2,17**	**1,26**	**1,63**	**1,17**	**0,54**	**0,37**	**0,45**	**0,77**	**3,57**	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,46**	**0,84**
Convenios revisados	2,58	2,94	2,25	1,34	1,92	1,39	0,60	0,41	0,41	0,71	3,42	2,94	2,24	2,19	2,32	1,69	0,60	0,41	0,41	0,79
Convenios firmados	3,05	3,40	2,02	1,07	1,07	0,61	0,44	0,26	0,67	0,86	3,98	3,40	2,04	1,53	1,27	0,92	0,45	0,26	0,68	0,94
Vigencia anual	2,88	3,33	3,11	1,15	1,58	0,40	0,68	0,30	0,63	0,87	4,04	3,33	3,12	2,00	1,70	0,49	0,45	0,30	0,66	1,08
Vigencia plurianual	3,08	3,41	1,67	1,06	1,03	0,64	0,44	0,25	0,68	0,85	3,97	3,41	1,70	1,48	1,24	0,97	0,45	0,25	0,68	0,92
Convenios de otro ámbito	**3,18**	**3,65**	**2,26**	**1,50**	**2,02**	**0,98**	**0,53**	**0,51**	**0,71**	**1,09**	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,52**	**0,73**	**1,10**
Convenios revisados	3,04	3,56	2,47	1,61	2,28	1,12	0,67	0,49	0,63	1,12	4,03	3,56	2,46	2,36	2,64	1,27	0,67	0,49	0,66	1,13
Convenios firmados	3,35	3,83	1,66	1,18	1,21	0,69	0,38	0,63	0,87	1,02	4,58	3,83	1,65	1,60	1,36	0,83	0,38	0,63	0,87	1,03
Vigencia anual	3,50	3,35	2,37	1,12	1,58	0,81	0,53	0,42	0,52	0,88	5,17	3,35	2,39	1,98	2,14	1,12	0,58	0,42	0,52	0,88
Vigencia plurianual	3,31	3,92	1,54	1,19	1,15	0,67	0,38	0,65	0,90	1,04	4,45	3,92	1,53	1,51	1,24	0,79	0,37	0,65	0,90	1,05

* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

la evolución de los de ámbito superior a la empresa, que ponderan más en el cómputo por el volumen de trabajadores a que afectan, mientras que en la negociación de ámbito empresarial los convenios firmados registraron incrementos algo superiores (0,94 frente a 0,79 por 100), al igual que sucediera en 2015, y dentro de ellos los de vigencia anual.

La mayor variación salarial de 2015 y 2016 puso fin a la tendencia de descenso de los incrementos salariales pactados, que, con la sola excepción de 2011 (en que se dio un ligero incremento), se había venido observando desde 2008, año de inicio de la última crisis financiera y económica, tendencia a la baja que se aceleró de nuevo en 2012 y 2013, coincidiendo con la aplicación del II AENC (2012-2014), para prácticamente estancarse en ese último año y repuntar en 2015 y 2016 (gráfico II-24).

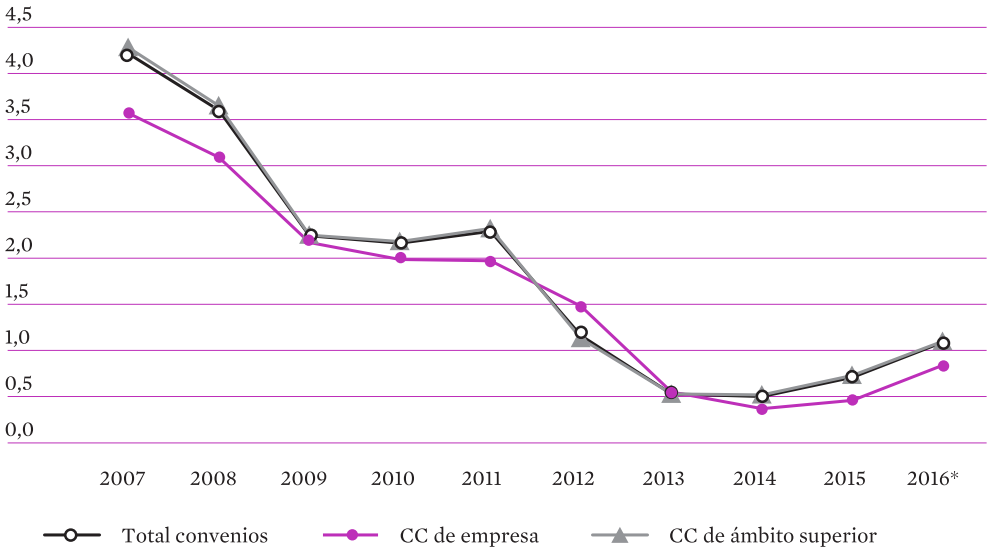
... situado dentro de los criterios fijados por el III AENC

El avance de los incrementos salariales pactados en la negociación de 2016 se situó, no obstante, dentro de los criterios fijados por el III AENC en materia salarial, que para ese año los situaba en hasta 1,5 por 100[167], de tal manera que, recordando una vez más la cautela que aconseja la provisionalidad de los datos de la ECC para ese año, el incremento salarial final se mantuvo a 4 décimas de la recomendación pactada por los interlocutores sociales.

El reflejo de los criterios del Acuerdo en materia salarial que se observó en 2016 fue consecuencia de que la mayor parte de los convenios, y de los trabajadores cubiertos, se situaron en una banda de incrementos salariales de entre el 1,00 y el 1,50 por 100 (el tramo más cercano al límite de la recomendación), concretamente el 40 por 100 de los convenios, que afectaban al 55,7 por 100 de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva de ese año, convenios que recogieron un incremento medio del 1,20 por 100 (cuadro II-36). Y, asimismo, de que otro 27,6 por 100 de los trabajadores (agrupados en el 19 por 100 de los convenios totales) se enmarcaron en una banda de entre 0,50 y 0,99 por 100; es decir, en el tramo inmediatamente inferior, con un incremento medio en dicho tramo del 0,76 por 100. En 2015, comparando iguales periodos de registro acumulado hasta marzo del año siguiente, sucedió algo diferente. Primero, el porcentaje de convenios y trabajadores que se situaron en el tramo más próximo al límite de la recomendación (incrementos de hasta 1 por 100) fueron algo menores que en su equivalente de 2016, el 22,4 y el 50,1 por 100, respectivamente, pero

167. Para 2015, los criterios sobre incrementos salariales del III AENC los situaban en hasta 1 por 100, y para 2017 dejaban la determinación del incremento a la espera de la publicación de los datos relativos a la evolución del PIB en 2016 y el cuadro macroeconómico del Gobierno para ese año. En esta materia el Acuerdo incorporaba, además, una referencia a que los convenios negociados conforme a las anteriores directrices deberán tener en cuenta que el sumatorio de los salarios de 2015 y 2016 será mayor a la suma de las inflaciones de ambos años, en función proporcional de los salarios inicialmente pactados. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.3, *Contenidos de la negociación: salarios*.

GRÁFICO II-24. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR GRANDES ÁMBITOS FUNCIONALES, 2007-2016
(Variación salarial final, en porcentaje)



* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

además, el siguiente mayor porcentaje de trabajadores afectados (26 por 100) correspondió no al tramo inferior, sino al inmediatamente superior (entre 1,00 y 1,50). Por otro lado, sin embargo, la incidencia de las cláusulas de variación salarial «cero» (congelación salarial) era mayor en los convenios de 2015 (43,6 por 100 de los convenios, que afectaron al 10,4 por 100 de los trabajadores) que en los de 2016 (20,8 por 100 de los convenios, que afectaron al 5,3 por 100 de los trabajadores). Por último, en 2016 otro 5,7 por 100 de los trabajadores (porcentaje similar al de 2015), agrupados en el 10,6 por 100 de los convenios, se beneficiaron de incrementos pactados de entre el 1,51 y el 2,00 por 100, con un incremento medio del 1,66 por 100.

Cabe observar, en todo caso, que los mencionados incrementos por tramos de variación salarial para el total de los convenios vienen determinados por el peso de los distintos tramos en la negociación de ámbito superior a la empresa (que es la que más pondera en el cálculo debido al volumen de trabajadores que afecta), ya que en los convenios de ámbito de empresa las proporciones de trabajadores afectados por los diferentes tramos estuvieron más repartidas. De esta manera, si bien la mayor proporción de trabajadores correspondió también al tramo de incrementos entre 1,00 y 1,50 (reduciéndose en este ámbito al 34,2 por 100, y a un incremento medio del 1,12), la segunda en importancia fue la congelación salarial (22,3 por 100 de trabajadores, agrupados en el 24,4 por 100 de los convenios de empresa) (cuadro II-36).

CUADRO II-36. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR TRAMOS, 2016*

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Núm.	% total	Núm.	% total	Núm.	% total	
Total convenios	**3.419**	**100,0**	**1.049.551**	**100,0**	**8.293.615**	**100,0**	**1,09**
Inferior al 0,00	9	0,3	13	0,0	1.299	0,0	–5,98
Igual al 0,00	712	20,8	41.856	4,0	440.784	5,3	0,00
Del 0,01 al 0,49	167	4,9	16.481	1,6	190.262	2,3	0,33
Del 0,50 al 0,99	649	19,0	294.131	28,0	2.287.187	27,6	0,76
Del 1,00 al 1,50	1.368	40,0	594.790	56,7	4.617.179	55,7	1,20
Del 1,51 al 2,00	361	10,6	37.564	3,6	469.181	5,7	1,66
Del 2,01 al 2,50	62	1,8	9.128	0,9	72.904	0,9	2,48
Del 2,51 al 3,00	52	1,5	34.090	3,2	145.931	1,8	2,99
Superior al 3,00	39	1,1	21.498	2,0	68.888	0,8	3,98
Convenios de empresa	**2.613**	**100,0**	**2.613**	**100,0**	**529.714**	**100,0**	**0,84**
Inferior al 0,00	8	0,3	8	0,3	935	0,2	–5,20
Igual al 0,00	637	24,4	637	24,4	118.206	22,3	0,00
Del 0,01 al 0,49	138	5,3	138	5,3	53.226	10,0	0,23
Del 0,50 al 0,99	408	15,6	408	15,6	82.189	15,5	0,70
Del 1,00 al 1,50	980	37,5	980	37,5	181.010	34,2	1,12
Del 1,51 al 2,00	305	11,7	305	11,7	81.092	15,3	1,72
Del 2,01 al 2,50	55	2,1	55	2,1	5.315	1,0	2,28
Del 2,51 al 3,00	47	1,8	47	1,8	4.175	0,8	2,87
Superior al 3,00	35	1,3	35	1,3	3.566	0,7	4,61
Convenios de otro ámbito	**806**	**100,0**	**1.046.938**	**100,0**	**7.763.901**	**100,0**	**1,10**
Inferior al 0,00	1	0,1	5	0,0	364	0,0	–8,00
Igual al 0,00	75	9,3	41.219	3,9	322.578	4,2	0,00
Del 0,01 al 0,49	29	3,6	16.343	1,6	137.036	1,8	0,37
Del 0,50 al 0,99	241	29,9	293.723	28,1	2.204.998	28,4	0,76
Del 1,00 al 1,50	388	48,1	593.810	56,7	4.436.169	57,1	1,21
Del 1,51 al 2,00	56	6,9	37.259	3,6	388.089	5,0	1,64
Del 2,01 al 2,50	7	0,9	9.073	0,9	67.589	0,9	2,50
Del 2,51 al 3,00	5	0,6	34.043	3,3	141.756	1,8	2,99
Superior al 3,00	4	0,5	21.463	2,1	65.322	0,8	3,95

* Datos provisionales a marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Desagregando los grandes ámbitos funcionales de la negociación colectiva (cuadro II-37), en la negociación de ámbito de empresa, que en conjunto registró un incremento salarial del 0,84 por 100, la correspondiente a la empresa privada tuvo un incremento del 0,83 por 100, con un avance de 0,38 puntos (el 82 por 100 más) sobre el incremento salarial, ya definitivo, de 2015. No fue en los convenios de empresas privadas donde se dio el mayor incremento salarial ni la mayor diferencia con respecto al año anterior, que se registraron por el contrario en los convenios de ámbito de

CUADRO II-37. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2007-2016

Ámbito funcional	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Convenios de empresa	**3,57**	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,46**	**0,84**
Empresa privada	3,98	3,30	1,97	2,18	2,41	1,81	0,73	0,47	0,55	0,83
Empresa pública	3,30	2,93	2,80	1,89	0,85	0,25	0,12	0,05	0,07	0,97
AGE y Seguridad Social	2,33	2,29	2,40	1,30	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00
Adm. autonómica y local	2,45	2,47	2,50	0,63	0,46	1,22	0,00	0,00	0,02	0,92
Convenios de ámbito superior	**4,28**	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,52**	**0,73**	**1,10**
Grupo de empresas	4,09	2,73	2,10	2,63	2,04	1,97	0,56	0,49	0,53	0,86
Sector provincial	4,51	3,88	2,43	2,15	2,58	1,24	0,57	0,58	0,75	1,04
Sector autonómico	3,52	4,43	2,22	1,98	2,15	1,19	0,67	0,50	0,79	1,15
Sector interautonómico	4,50	3,00	2,00	3,00	2,40	2,00	0,60	1,00	1,00	1,60
Sector nacional	4,09	3,01	1,93	2,26	1,97	0,91	0,40	0,46	0,68	1,16
Total	**4,21**	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,71**	**1,09**

* Datos provisionales a marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

empresa del sector público (empresa pública, Administración General del Estado y Seguridad Social). En estos, tras varios años de congelación (más prolongados en la AGE), se produjeron alzas salariales de entre el 0,90 y el 1,00 por 100.

Ahora bien, atendiendo a la dimensión de la negociación colectiva, los convenios de empresas privadas fueron con diferencia los más numerosos (2.309 convenios) y afectaron al mayor volumen de trabajadores del ámbito negocial de empresa (458.693 trabajadores); en el sector público, por su parte, había registrado hasta marzo de 2017 un total de 304 convenios, en su gran mayoría de empresas públicas, que afectaban a 71.021 trabajadores. Con datos de un año ya cerrado estadísticamente, como 2015, la negociación de empresa en el sector público suponía el 15,9 por 100 y el 19,8 por 100 de todos los convenios y de todos los trabajadores afectados, respectivamente, en la negociación de ámbito empresarial.

Por su parte, en la negociación colectiva de ámbito superior a la empresa (cuadro II-37), que en conjunto registró un incremento salarial para 2016 del 1,10 por 100, se dieron avances más homogéneos con respecto a 2015. Dejando a un lado el sector interautonómico por su limitada dimensión (supuso solo un convenio, que afectaba a 17.000 trabajadores), los mayores incrementos salariales se dieron en los convenios de sector nacionales, con un 1,16 por 100 (un incremento en 0,48 puntos, el 70 por 100 más que en 2015), seguidos de los autonómicos, con el 1,15 (y una diferencia de 0,36 puntos, el 45,6 por 100 con el año anterior), y los provinciales, con el 1,04 de aumento salarial (0,29 puntos más, el 38,7 por 100 de avance). Por último, los convenios de grupos de empresas registraron el menor incremento salarial, el 0,86 por 100, creciendo en 0,33 puntos (el 62,3 por 100 más, el tercer mayor aumento porcentual sobre 2015).

Considerando el periodo más reciente para el que se cuenta con datos definitivos, se observa (cuadro II-37) que entre 2007 y 2015 el mayor descenso acumulado en los incrementos salariales se dio, en términos absolutos, en la negociación de ámbito superior a la empresa (–3,55 puntos), y dentro de ella en los convenios de sector provinciales (–3,76 puntos), frente a los convenios de ámbito empresarial (–3,11 puntos), y dentro de ellos, los convenios de empresas privadas (–3,43 puntos). No obstante, como los convenios de ámbito superior partían de porcentajes de incrementos más elevados, en términos porcentuales el mayor descenso lo ha protagonizado la negociación de ámbito de empresa (–87,1 por 100 entre esos años).

Tomando los convenios colectivos de sector que afectan a la mayor parte de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva (convenios estatales, autónomicos y provinciales), se observa (gráfico II-25) cómo en el último decenio los tres ámbitos territoriales han seguido una doble tendencia de descenso, por un lado, en la cuantía de los incrementos salariales pactados, con puntuales excepciones y teniendo en cuenta el mencionado repunte de los dos últimos años, y de convergencia en los porcentajes de dichos incrementos, a partir de 2009 y más continuada desde 2012.

Por grandes sectores de actividad, el mayor incremento salarial se dio en la industria (1,12 por 100), seguida por el sector servicios (1,11) y a mayor distancia por

GRÁFICO II-25. INCREMENTOS SALARIALES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE ÁMBITO SUPERIOR A LA EMPRESA, 2007-2016
(Incremento salarial pactado final, en porcentaje)



* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

CUADRO II-38. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR SECTORES, 2007-2016

Años	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
2007	4,21	4,60	4,27	5,60	3,84
2008	3,60	3,95	3,39	3,62	3,64
2009	2,24	1,92	2,15	3,49	2,06
2010	2,16	2,20	2,33	1,61	2,21
2011	2,29	2,16	2,76	2,27	2,12
2012	1,16	1,23	1,26	1,48	1,08
2013	0,53	0,61	0,55	0,55	0,51
2014	0,50	0,72	0,59	0,09	0,50
2015	0,71	0,67	0,73	0,77	0,69
2016*	1,09	0,90	1,12	0,90	1,11

* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

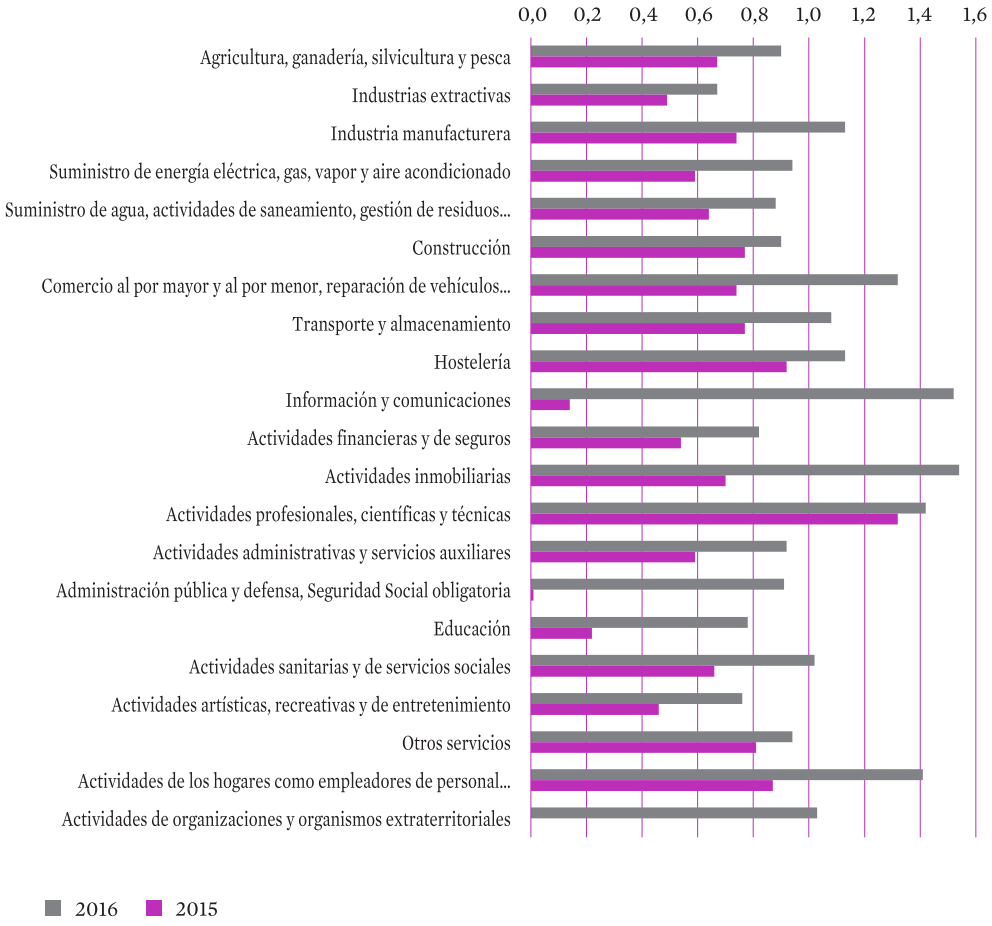
la construcción y la agricultura (ambos con el 0,90 por 100) (cuadro II-38). Todos los sectores registraron en 2016 incrementos superiores a los de 2015, al igual que ocurriera en ese año con respecto al anterior a excepción de la agricultura. La mayor diferencia se dio en el sector servicios, tanto en términos absolutos como relativos (0,42 puntos, el 61 por 100 más), seguido de la industria (0,39 puntos, el 53,4 por 100 más).

Descendiendo a un mayor detalle por actividades, todas las secciones de que consta la información disponible (21) registraron incrementos superiores a los de 2015. Las mayores diferencias, sin embargo, se dieron en información y comunicaciones, comercio y actividades inmobiliarias (gráfico II-26). Las que registraron mayores incrementos salariales en 2016, recordando una vez más que se trata aún de datos provisionales, fueron actividades inmobiliarias (1,54 por 100), información y comunicaciones (1,52 por 100), actividades profesionales, científicas y técnicas (1,42 por 100), comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas (1,32 por 100), hostelería (1,13 por 100), industria manufacturera (1,13 por 100), transporte y almacenamiento (1,08 por 100), actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales (1,03 por 100) y actividades sanitarias y de servicios sociales (1,02 por 100). El resto de divisiones de actividad se situó en todos los casos en incrementos inferiores al 1,00 por 100, destacando por la parte baja las industrias extractivas (0,67 por 100), educación (0,78 por 100), y actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (0,76 por 100).

Nuevo aumento de los salarios pactados reales

El incremento salarial pactado del 1,09 por 100 en el conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en 2016, unido al comportamiento de la inflación durante el año, medida por la variación media del IPC (–0,2 por 100), y a pesar del repunte de este indicador en la parte final del año, permitieron que los salarios

GRÁFICO II-26. INCREMENTOS SALARIALES POR ACTIVIDADES, 2015 Y 2016



pactados reales avanzaran un 1,29 por 100 (cuadro II-39), marcando de nuevo una ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados. Avance que se produce por tercer año consecutivo, después de que en 2014 y 2015 aumentaran un 0,7 y un 1,21 por 100, respectivamente, y en contraste con la pérdida de poder adquisitivo habida en los tres años anteriores. La ganancia acumulada en el trienio 2014-2016 (3,2 por 100), en parte como consecuencia del escenario de deflación de la economía, ha enjugado la pérdida acumulada del trienio anterior (–3,2 por 100). La diferencia acumulada entre los incrementos pactados nominales y la evolución del IPC desde el comienzo de la última crisis financiera y económica en 2008 arroja un saldo de los salarios reales pactados del 2,58 por 100 a lo largo de esos nueve años (en los que por vez primera se observó una variación negativa del IPC en 2009), una media anual del 0,3 por 100 en el periodo.

CUADRO II-39. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2007-2016
(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)

Años	Aumentos salariales pactados	IPC (var. % anual)	Aumentos salariales reales pactados
2007	4,21	2,80	1,41
2008	3,60	4,10	–0,50
2009	2,24	–0,30	2,54
2010	2,16	1,80	0,36
2011	2,29	3,20	–0,91
2012	1,16	2,40	–1,24
2013	0,53	1,40	–0,87
2014	0,50	–0,20	0,70
2015	0,71	–0,50	1,21
2016*	1,09	–0,20	1,29

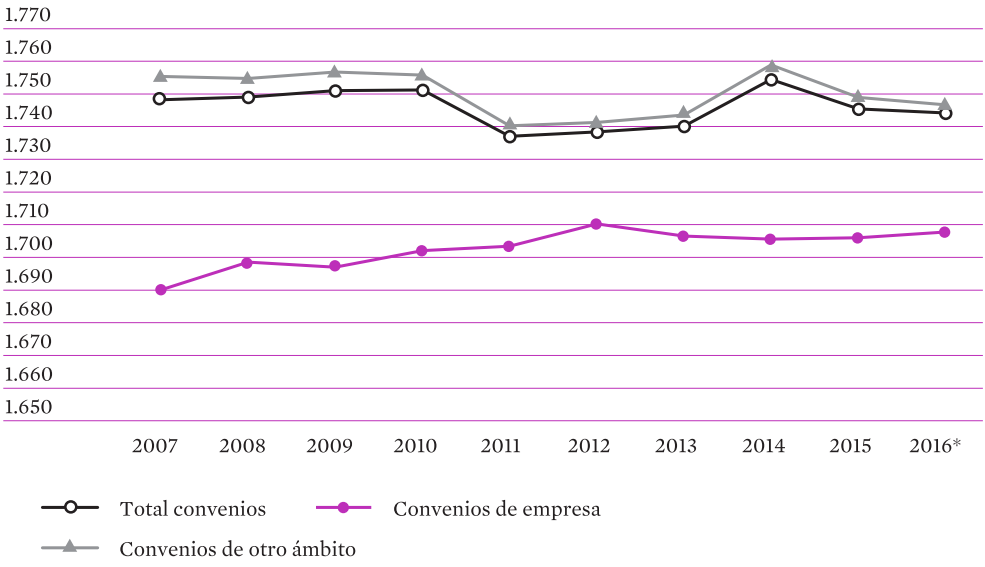
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos*, e INE.

Jornada de trabajo

La jornada media anual pactada en los convenios colectivos con efectos económicos en 2016 fue de 1.744,2 horas, equivalentes a 38,2 horas a la semana, según la información disponible en la ECC con convenios registrados hasta marzo de 2017. Por grandes ámbitos funcionales, en los convenios de empresa la media pactada fue de 1.707,7 horas (equivalentes a 37,4 horas semanales) y en los convenios de ámbito superior a la empresa esta se situó en 1.746,7 horas (equivalentes a 38,3 horas semanales). Se trata, como se viene reiterando, de datos provisionales que probablemente sufrirán modificaciones a medida que avance el volumen de registro de los convenios para ese año. Pero con la cautela que aconseja esa provisionalidad, se trata de una nueva reducción, de –1,2 horas, después de que en 2015 se registrase un descenso más pronunciado, de –9,1 horas, y en contraste con los incrementos de años anteriores (14,2 horas más en 2014). El leve descenso en 2016, de confirmarse una vez se cuente con el periodo de registro completo, se debería a la negociación de ámbito superior a la empresa, ya que en la negociación de ámbito empresarial se produjo un ligero aumento.

La tendencia a la reducción de la jornada de trabajo que se puede observar si se toman periodos muy amplios de tiempo, y que responde a causas múltiples, se confirma también, en el caso de la jornada pactada anual, en el último decenio, y para el total de los convenios colectivos, si bien dicha disminución es moderada, trazando una línea de tendencia prácticamente plana (gráfico II-27), e independientemente de las oscilaciones que ha sufrido en determinados años. Tomando en consideración los años con datos ya definitivos, se constata que entre 2007 y 2015 se produjo una disminución

GRÁFICO II-27. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA ANUAL, 2007-2016



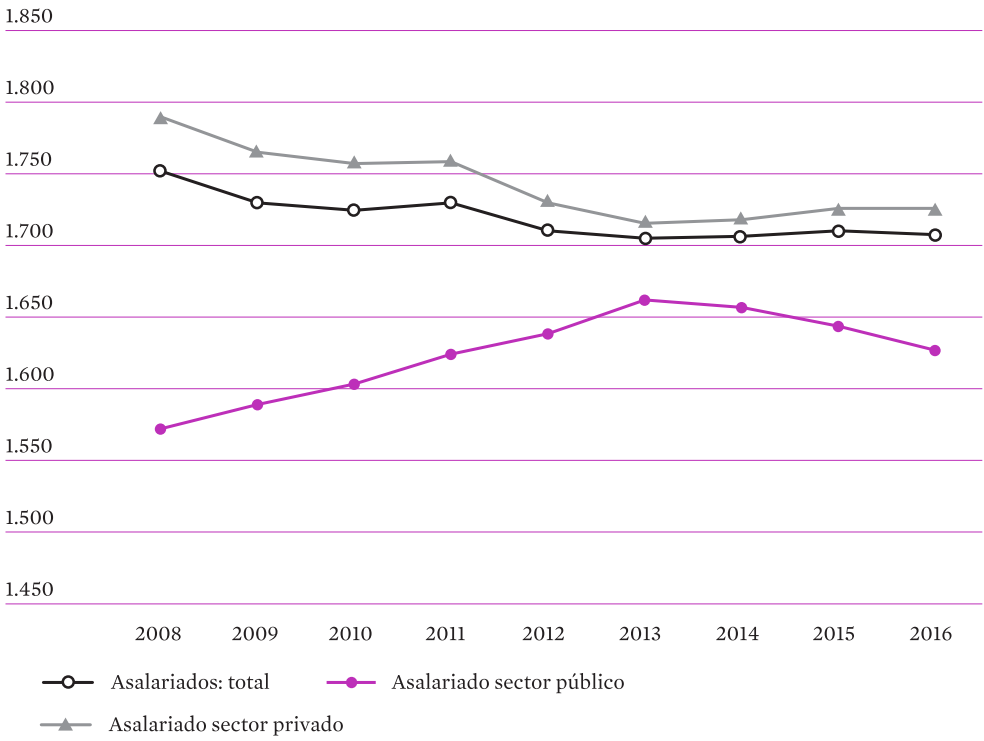
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2017.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

neta de –2,9 horas en la jornada anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva, resultado de una disminución (–8,7 horas) en los convenios de ámbito superior a la empresa, y por el contrario de un aumento (16 horas) en la negociación de ámbito empresarial.

Considerando los datos sobre las horas de trabajo efectivas realizadas que proporciona la *Encuesta de Población Activa* del INE, se observa que para 2016 la jornada media efectiva semanal se situó en 32,75 horas, que en cómputo anual equivalen a 1.707,6 horas[168], con un leve descenso sobre el año anterior (gráfico II-28). La EPA proporciona información diferenciada entre la jornada media efectiva de los asalariados del sector privado y los del público, que muestran un resultado diferente en el último año y una distinta tendencia en el último decenio. Así, en 2016 la jornada anual media en la empresa privada se mantuvo en 1.725,8 horas, mientras que entre los empleados del sector público se redujo por tercer año, hasta las 1.626,8 horas. En una perspectiva temporal más amplia, sin embargo, se observa que los empleados públicos

168. La EPA proporciona datos del número medio de horas efectivas semanales trabajadas por todos los ocupados, por situación profesional, en cada trimestre del año. La jornada semanal de 2016 aquí recogida corresponde al total de asalariados. La definición de horas de trabajo efectivas comprende las horas trabajadas durante el tiempo normal de trabajo, el tiempo empleado en el lugar de trabajo esperando o permaneciendo disponible, etc. No se incluyen las vacaciones, días festivos, ausencias por enfermedad y otros motivos pagados, así como el tiempo no trabajado por estar afectado por una regulación de empleo. La jornada media efectiva en cómputo anual se ha obtenido multiplicando la jornada media semanal (a partir de la media de los cuatro trimestres) por 52,14, el número de semanas del año.

GRÁFICO II-28. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA EFECTIVA ANUAL POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2008-2016
(Número medio de horas efectivas trabajadas)

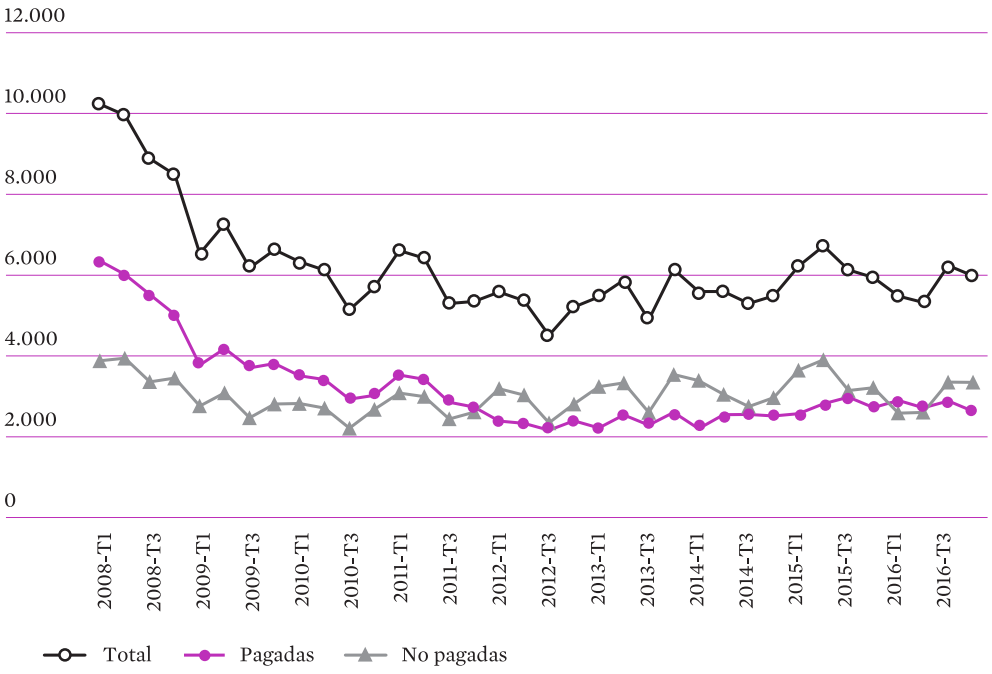


Fuente: elaboración propia con datos de INE, *Encuesta de Población Activa.*

han visto aumentar su jornada anual entre 2008 y 2016 en 54,8 horas, mientras que en el sector privado de la economía, donde se partía de duraciones notablemente más altas, los trabajadores han reducido su número medio de horas efectivas en 63,9 horas, determinando la dinámica para el conjunto de los asalariados, que en dicho periodo redujo su jornada anual en 44,3 horas.

La EPA también proporciona información sobre las horas extraordinarias que realiza el conjunto de la población asalariada, lo que permite observar las tendencias en el uso de este importante instrumento de flexibilidad y adaptación en la cantidad de trabajo que demandan las empresas. Desde 2008, con el comienzo de la última crisis financiera y económica, las horas extraordinarias sufrieron un drástico descenso, que posteriormente se ha mantenido a lo largo del tiempo situándose en el entorno de los 6 millones de horas anuales, trazando cierta variabilidad entre trimestres, con un mínimo en el tercer trimestre de 2012 y un máximo en el segundo trimestre de 2015 (gráfico II-29). En 2016 se realizaron 5,75 millones de horas extras, lo que supuso una reducción de su volumen con respecto al año anterior en casi medio millón, pero aún

GRÁFICO II-29. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS
(Miles de horas extras a la semana realizadas por todos los asalariados)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

marcaron una cifra más elevada que en 2014 y siguieron situadas en niveles más acordes con una coyuntura de crecimiento económico. Dentro de ese volumen de horas extraordinarias totales, la EPA registró casi 3 millones de horas extras realizadas no pagadas, disminuyendo en 131.200 con respecto a 2015, que había marcado un máximo en la serie.

Inaplicación de condiciones de trabajo

La inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos es uno de los aspectos del marco regulador de la negociación colectiva que se ha visto más intensamente afectado por los cambios normativos introducidos en los últimos años. El III AENC incluyó criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos en relación con las decisiones de inaplicación, en las que señalaba el procedimiento conforme al artículo 82.3 del ET, y asimismo que, cuando los convenios colectivos recojan cláusulas de inaplicación de las condiciones laborales fijadas en convenio, con el objetivo de asegurar el mantenimiento del empleo y como instrumento de flexibilidad interna que evite los expedientes de regulación de empleo tanto temporales como extintivos, deberán tener presente, además de la necesidad de que el

acuerdo de inaplicación ha de ser notificado a la comisión paritaria del convenio colectivo, una serie de aspectos[169].

Los datos correspondientes a 2016 permiten tener una perspectiva temporal de al menos cinco años en relación con este importante elemento de las relaciones laborales, desde que se comenzaron a publicar sistemáticamente por el MEYSS en 2012 bajo su actual marco de regulación. La evolución en esos años dibuja un perfil de pérdida de peso de estos procedimientos, descenso en el que intervienen múltiples causas ligadas, entre otras, a la evolución de la coyuntura económica y de la propia negociación colectiva.

En 2016 se llevaron a cabo 1.326 inaplicaciones, que afectaron a 32.064 trabajadores. Se produjo, pues, un nuevo descenso en estas dos magnitudes con respecto al año anterior, aunque como hecho también destacable se observa que se redujeron a un menor ritmo que en los dos años anteriores, 2014 y 2015 (gráfico II-30). En efecto, tras el volumen máximo que registraron en 2013, en los dos años siguientes las inaplicaciones se redujeron en 439 (un 17,5 por 100 menos) y en 636 (un 30,7 por 100 menos), respectivamente, con fuertes descensos también en las cifras de trabajadores afectados. En 2016, por su parte, el número de inaplicaciones se redujo en 111 (un 7,7 por 100 menos) y los trabajadores por ellas afectados en 11.109, el 25,7 por 100 menos que en el año anterior.

Siguieron descendiendo las inaplicaciones de convenios, aunque a menor ritmo

La tendencia de disminución de las inaplicaciones de convenios ha continuado en los comienzos de 2017, con una reducción de 101 procedimientos en el primer trimestre del año con respecto a igual periodo de 2016.

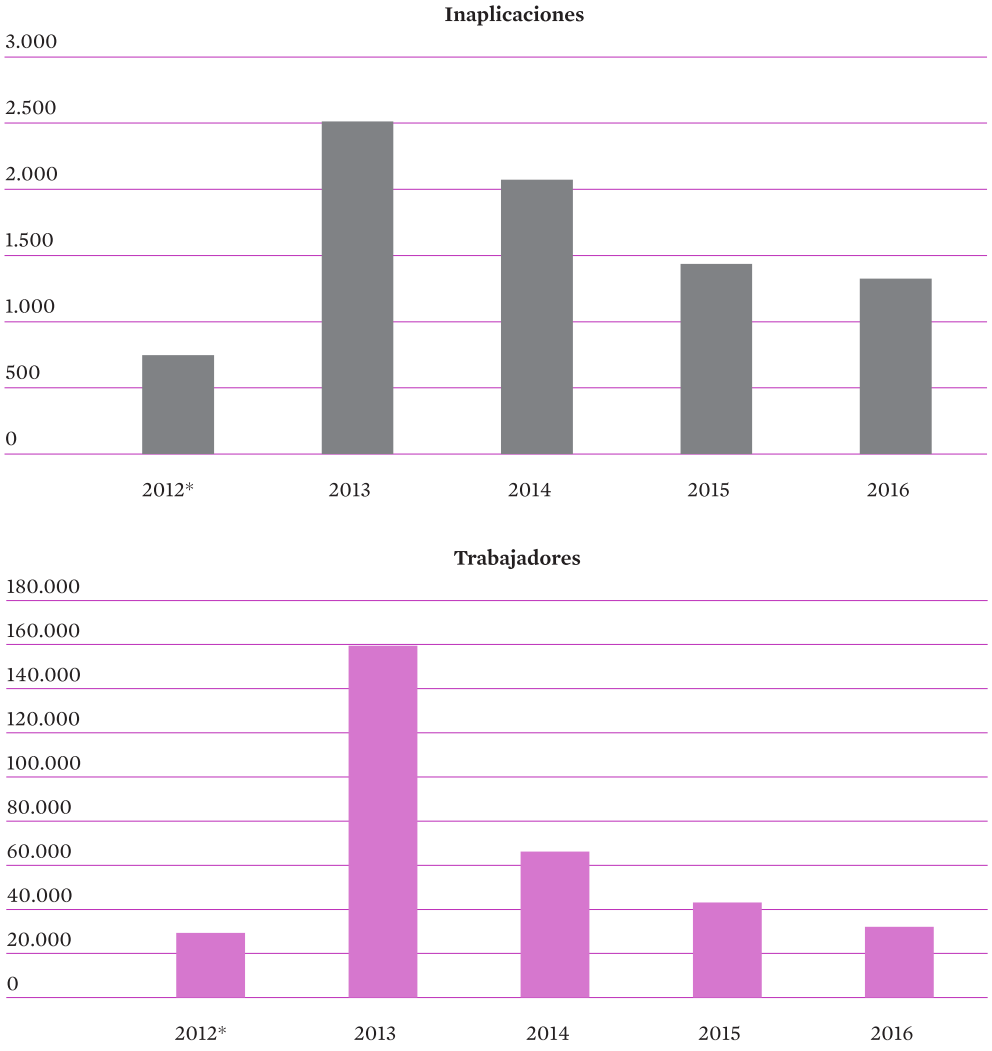
Las inaplicaciones de convenios disminuyeron en el sector servicios y en la industria, los dos sectores que agrupan al mayor número de decisiones de esta naturaleza y la mayor cifra de trabajadores afectados (cuadro II-40). En el primero de ellos se registraron 92 inaplicaciones menos (–8,5 por 100) y 7.640 trabajadores afectados menos. En el caso de la industria se produjo una bajada de 42 en el número de inaplicaciones, con 4.592 trabajadores menos afectados. Se observó, por el contrario, un aumento de las inaplicaciones de convenio y de los trabajadores en la construcción y en el sector agrario.

Por tamaño de las empresas, cabe señalar la disminución del número de inaplicaciones y de trabajadores afectados en las pymes (hasta 249 trabajadores), que son las que predominan en el recurso a este tipo de decisiones y procedimientos; por el contrario, en las empresas de mayor tamaño aumentó en 24 la cifra de inaplicaciones, si bien se redujo el número de trabajadores afectados.

El perfil de las decisiones de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo se completa atendiendo a las condiciones o materias objeto de

169. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3.2.

GRÁFICO II-30. INAPLICACIÓN DE CONDICIONES DE TRABAJO PACTADAS EN CONVENIO COLECTIVO, 2012-2016
(Número de inaplicaciones y de trabajadores afectados en cada año)



* 2012: desde marzo a diciembre.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

inaplicación y al tipo de procedimiento seguido. Los datos de 2016 confirman que la inaplicación de condiciones convencionales es un instrumento focalizado predominantemente en la cuantía de los salarios pactados en convenios de ámbito superior a la empresa, bien como única condición o en conjunción con otras (sistema de remuneración o jornada de trabajo). En el último año el 62 por 100 de las decisiones de inaplicación, un total de 825 que afectaron a 17.105 trabajadores (el 53 por 100 del

CUADRO II-40. INAPLICACIONES POR SECTOR Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, 2015 Y 2016
(Número de inaplicaciones, empresas y trabajadores afectados)

	2015			2016		
	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores
Total	**1.437**	**1.254**	**43.173**	**1.326**	**1.150**	**32.064**
			Sectores			**Sectores**
Agrario	40	33	4.393	47	38	4.734
Industria	205	184	9.833	163	150	5.241
Construcción	116	106	1.481	132	117	2.263
Servicios	1.076	931	27.466	984	845	19.826
			Tamaño empresa			**Tamaño empresa**
1-49 trabajadores	1.176	1.059	11.411	1.074	985	9.901
50-249 trabajadores	184	142	13.102	147	111	10.276
250 o más trabajadores	50	27	18.147	74	24	10.896
No consta	27	26	513	31	30	991

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

total), afectaron a la cuantía del salario, mientras que otro 12,7 por 100 lo hizo a la cuantía salarial y el sistema de remuneración. En atención al procedimiento seguido, el 90,6 por 100 de los casos se llevó a cabo por acuerdo en periodo de consultas, y otro 5,8 por 100 mediante acuerdo en la comisión paritaria del convenio. El resto se distribuyó entre 35 mediaciones y un laudo arbitral, en el seno de órganos autónomos de solución de conflictos colectivos, y 11 casos (el 0,8 por 100) resueltos por decisión de un órgano tripartito dotado de esas funciones decisorias.

Los datos de 2016 confirman el perfil más frecuente de la empresa que acude a este instrumento, una empresa pequeña, de menos de 50 trabajadores, del sector servicios, que recurre al descuelgue en materia salarial, acordándose dicha inaplicación en el periodo de consultas con los representantes de los trabajadores.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

2.4.1. Huelgas: principales características

El análisis de la conflictividad por huelgas en 2016 se realiza sobre los datos de enero a diciembre publicados en la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales* del MEYSS. Este tipo de conflictividad, la de mayor repercusión para las relaciones de trabajo, se analiza atendiendo a sus principales variables y a su incidencia por actividades y territorios, así como a las causas que han motivado los conflictos, trazando a grandes rasgos la vinculación que presentan con una coyuntura laboral y económica de contexto que, como se ha mencionado, se caracterizó básicamente por la continuidad del crecimiento de la actividad económica y del empleo a lo largo del año.

Ligero repunte del número de huelgas

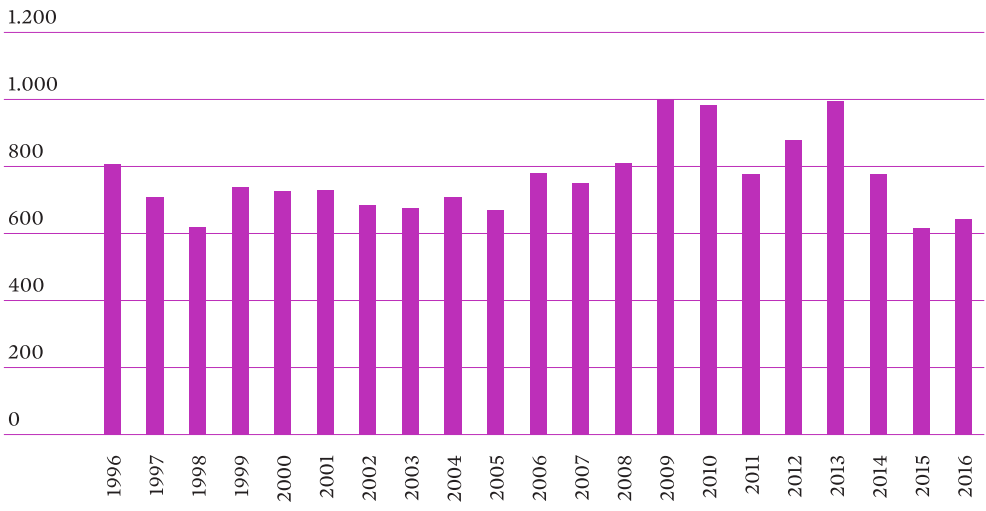
En 2016 se realizaron 641 huelgas, 26 más que en el año anterior. Este leve repunte en el último año (4,2 por 100 más) apenas altera, sin embargo, el hecho de que el volumen de conflictos laborales con cesación del trabajo se mantuviese en niveles que cabe calificar de relativamente limitados, sobre todo tras la disminución que registraron en los dos años inmediatamente anteriores, en ambos con descensos de más del 20 por 100. El volumen de huelgas de 2016 supuso, así, la tercera cifra más baja en los últimos veinte años, al menos, solo por encima de las registradas en 1998 y 2015 (gráfico II-31).

En los conflictos de 2016 participaron 183.120 trabajadores (cuadro II-41), una cifra algo superior a la de 2015 (7,4 por 100 más). Dicho aumento elevó la participación relativa, esto es, la proporción de participantes sobre el total de los trabajadores convocados, hasta el 31,3 por 100, dos puntos más que en 2015, dado que la plantilla total de los centros de trabajo convocados fue prácticamente idéntica, de hecho algo inferior, a la de ese año. Hay que recordar, con todo, que en 2014 y 2015 se habían registrado sendos descensos del número absoluto de participantes; en el primero de ellos hasta menos de la mitad de los correspondientes a las huelgas de un año antes, en 2013.

Acompañado de una nueva disminución de su repercusión económica

El incremento en el número de participantes no fue óbice, sin embargo, para que se diese un nuevo y acusado descenso en el volumen de jornadas no trabajadas (JNT) hasta 388.912, un 21,8 por 100 menos que en el año anterior, y la cifra también más

GRÁFICO II-31. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS, 1996-2016
(Número de conflictos)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

CUADRO II-41. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2007-2016
(Número de conflictos, participantes y jornadas no trabajadas)

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2007	751	492.150	1.182.782	45.235	1.429.204	41.625	1.279.684
2008	810	542.508	1.508.719	581.350	5.860.468	74.128	1.229.000
2009	1.001	653.483	1.290.852	105.830	1.502.572	73.026	1.150.049
2010	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110
2013	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650
2014	777	217.047	620.568	7.666	618.478	7.575	614.792
2015	615	170.528	497.483	4.939	588.359	4.153	539.818
2016	641	183.120	388.912	10.473	585.524	9.679	563.451

Nota: para 2010 no recoge los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. Para 2012 no recoge los datos relativos a las huelgas generales de ámbito nacional. Para 2016 no recoge datos de la huelga del sector de *contact center* de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre. En todos los casos porque la Estadística no ha recibido datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

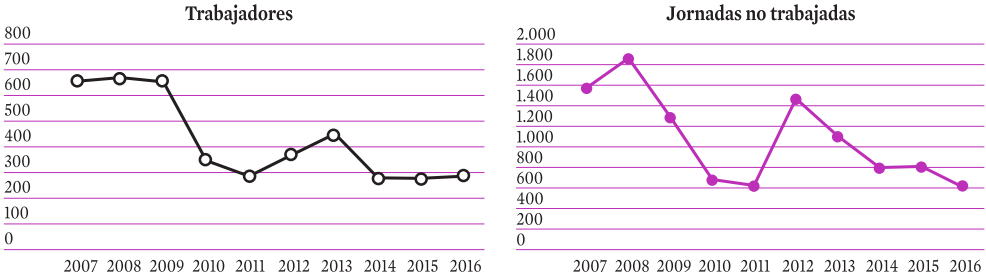
baja al menos de los últimos diez años, lo que apunta a una menor duración media de los conflictos. Todo ello sin dejar de tener en cuenta, no obstante, que la estadística no recoge, para 2016, los datos de alguna huelga como la del sector de *contact center.*

En conjunto, las huelgas vienen mostrando en los últimos años un panorama de dimensión media relativamente reducida, tanto laboral como económica, teniendo en cuenta además que, como se ha recordado en anteriores memorias, la Estadística de huelgas y cierres patronales no recoge los datos de, entre otras, las huelgas generales de ámbito nacional. En 2016 la media de trabajadores y de jornadas no trabajadas por conflicto se mantuvo en niveles comparativamente bajos dentro de la serie, 286 y 607 respectivamente, mostrando un ligero aumento el primero (desde los 277 en 2015) y un nuevo descenso el correspondiente a jornadas perdidas por huelga (809 en 2015), que lo situó en el nivel más bajo de los últimos años (gráfico II-32).

En términos relativos, el mayor aumento de los conflictos en 2016 se dio en los de ámbito de sector, un 72 por 100 más que en 2015, que sobre todo explicaron el aumento total del número de participantes, así como que no descendiera en mayor medida el volumen total de jornadas no trabajadas (cuadro II-42). En las huelgas de ámbito de empresa, por el contrario, el ligero aumento en términos relativos (3 por 100), coexistió con una reducción de los participantes (–20 por 100) y sobre todo del volumen de jornadas no trabajadas (–33 por 100) en este ámbito.

Debida sobre todo a su reducción en las huelgas de ámbito de empresa

GRÁFICO II-32. DIMENSIÓN LABORAL Y ECONÓMICA DE LAS HUELGAS, 2007-2016
(Número medio de trabajadores y de jornadas no trabajadas por conflicto)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

CUADRO II-42. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DISTINTOS ÁMBITOS, 2016
(Número de huelgas, participantes y jornadas no trabajadas, y variaciones absolutas)

	Huelgas		Trabajadores participantes		Jornadas no trabajadas	
	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior
Huelgas desarrolladas	**641**	**26**	**183.120**	**12.592**	**388.912**	**–108.571**
Ámbito funcional						
Empresa	622	18	125.997	–31.281	318.880	–159.338
Sector	19	8	57.123	43.873	70.032	50.767
General	–	–	–	–	–	–
Ámbito institucional						
Sector privado	550	16	91.168	–9.435	266.565	–117.872
Sector público	81	10	40.952	–24.902	57.785	–50.289
Sector privado y público conjuntamente	10	–	51.000	46.929	64.562	59.590
Ámbito sectorial						
Agrario	5	–	1.774	1.589	8.609	7.120
Industria	249	–4	49.651	–3.930	124.546	–100.918
Construcción	35	16	2.712	2.290	16.094	10.228
Servicios	352	14	128.983	12.643	239.663	–25.001

Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

A diferencia de lo ocurrido en 2015, las huelgas aumentaron tanto en el sector privado de la economía como en el público, de nuevo más en términos relativos en este último (3 y 11 por 100, respectivamente). En cuanto a su repercusión laboral y económica, sin embargo, las cifras de trabajadores participantes y de jornadas no trabajadas disminuyeron en los dos ámbitos, más acusadamente en términos porcentuales en las

huelgas del sector público (cuadro II-42). También a diferencia de lo ocurrido en 2015, tanto los trabajadores participantes como las jornadas no trabajadas aumentaron, y mucho, en las huelgas desarrolladas conjuntamente en el sector privado y público, que fueron solo 10 como en ese año, pero que registraron un elevado número medio de participantes y de jornadas no trabajadas por conflicto (5.100 y 6.456, respectivamente), lo que guarda relación con conflictos específicos como, entre otros, los que tuvieron lugar a lo largo de 2016 en el ámbito de la educación.

Por grandes sectores de actividad, el sector servicios concentró el 55 por 100 de las huelgas totales en 2016, idéntico porcentaje al del año anterior, frente al 38,8 por 100 de la industria, que vio disminuir su peso proporcional respecto a 2015 en 2,2 puntos, casi los mismos en que aumentó su peso la construcción (5,5 por 100). De hecho, la industria, que en 2014 había protagonizado el mayor descenso en número de conflictos y que registró en 2015 una nueva reducción (–9,3 por 100), siguió mostrando en 2016 una tendencia hacia menores niveles de conflictividad traducida en un descenso del número de participantes (–7,3 por 100), pero, sobre todo, un fuerte descenso del impacto económico de las huelgas en este sector, con 100.918 jornadas no trabajadas menos que en el año anterior (–44,8 por 100). Por su parte, el sector servicios, pese al aumento observado en el número de conflictos y de participantes, registró también un descenso de 25.001 jornadas no trabajadas (–9,4 por 100). La construcción, que el año anterior había conocido una importante reducción de la conflictividad, vio aumentar significativamente las huelgas, los participantes y las jornadas no trabajadas en 2016.

Nueva reducción de la conflictividad en la industria y aumento en la construcción

Con un mayor detalle, considerando únicamente las divisiones de actividad que superaron las 15.000 jornadas no trabajadas, solo 6 concentraron el 59 por 100 de todas las jornadas no trabajadas por huelga[170]: fabricación de vehículos de motor (62.588 que, sin embargo, fueron casi la mitad que un año antes, 118.915); transporte terrestre (56.338, con un importante aumento desde las 17.565 de 2015); educación (49.254); servicios de información (26.044); servicios a edificios y actividades de jardinería (19.704), y actividades postales y de correos (15.163, que un año antes habían sido 79.741).

Seis divisiones de actividad concentraron el 59 por 100 del total de jornadas no trabajadas

Por territorios, el mayor número de huelgas se dio en el País Vasco (150), seguido de Cataluña (129), Andalucía (98), Madrid (86), Galicia (57), Navarra (47) y la Comunidad Valenciana (36). Los mayores, y casi únicos, aumentos se dieron en Andalucía (23 huelgas más), Madrid (15) y Navarra (9). En Madrid y Andalucía, el aumento del número de huelgas se saldó con 21.492 y 14.089 jornadas no trabajadas más, respectivamente, que

170. En 2015 fueron nueve las divisiones de actividad que superaban las 15.000 jornadas no trabajadas, y en conjunto concentraron más de dos tercios (el 68,5 por 100) de todas las jornadas no trabajadas por huelgas en ese año.

en el año anterior. Los mayores descensos de conflictividad por huelgas se dieron en Galicia (26 huelgas menos), lo que le supuso una reducción en 18.665 de las jornadas no trabajadas, la Comunidad Valenciana (–21), y Castilla y León (–15). En Cataluña, por su parte, a pesar del aumento en cuatro del número de conflictos, se observó una disminución de la repercusión en 101.924 jornadas no trabajadas menos.

Repunte de las huelgas derivadas de los procesos de negociación colectiva

Las causas motivadoras de las huelgas registraron en 2016 un aumento de las de carácter estrictamente laboral, según la clasificación de las mismas que publica el MEYSS[171]. Estas fueron 614, con un aumento de 42 sobre el año anterior, y supusieron el 95,8 por 100 del total, mientras que, por el contrario, las basadas en motivos no estrictamente laborales se redujeron a 27 desde las 43 de 2015.

Dentro de las huelgas estrictamente laborales, el mayor aumento correspondió a las derivadas del proceso de negociación colectiva. Los 176 conflictos con cesación del trabajo desarrollados por estos motivos supusieron un 19 por 100 más que en el año anterior, si bien su repercusión laboral y económica fue menor al disminuir de nuevo tanto los participantes (28.254, un 41,7 por 100 menos) como las jornadas no trabajadas (92.103, un 9,6 por 100 menos), que ya habían registrado una considerable reducción en 2015 con respecto a 2014. También aumentaron las huelgas basadas en otros motivos no derivados del proceso de negociación colectiva dentro de las de carácter laboral, hasta 405 (un 9 por 100 más), que además concentraron el mayor número de participantes (95.177) y de jornadas no trabajadas (221.947). Por el contrario, disminuyeron sensiblemente las motivadas por la organización, sistemas de trabajo o reestructuración de empresas (33 conflictos, un 37,7 por 100 menos que en 2015)[172].

2.4.2. Solución extrajudicial de los conflictos

Se analiza esta vertiente de la conflictividad laboral en perspectiva temporal y territorial comenzando por los conflictos colectivos laborales tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), órgano gestor del Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC). Dicho análisis atiende a los ámbitos de los conflictos, su tipología, en la que un año más predominaron los conflictos de interpretación y aplicación, y en la que fue bastante significativo el número

171. MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales* (datos proporcionados para la elaboración de esta Memoria).

172. Este tipo de motivos, hasta 2013 aparecían en la *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales* agrupados dentro de los «no derivados de la negociación colectiva», incluyendo causas tales como medidas de reconversión industrial, regulación de empleo (distinta de la reconversión), organización y sistemas de trabajo, etc. Desde 2014, sin embargo, no se dispone de información con ese nivel de desagregación, debido a cambios metodológicos en la recogida de la información. En 2013 las huelgas solo por regulación de empleo fueron 164, y en ellas participaron 58.805 trabajadores; en 2016, como se ha mencionado, hubo 33 huelgas, con 4.779 participantes, dentro de la rúbrica multicausal de reestructuración de empresas, organización y sistemas de trabajo.

de los conflictos previos a la convocatoria de huelga, las materias objeto de los conflictos, en la que se siguió observando un predominio claro de las controversias salariales y las derivadas de la ordenación del tiempo de trabajo, seguidas por los procesos de reestructuración, a pesar de su descenso en los últimos años.

Junto a la evolución de la actividad del SIMA, se analiza la conflictividad tramitada y gestionada también de forma autónoma a través de los órganos y procedimientos de solución de ámbito autonómico, que cada año canalizan un amplio volumen de conflictos colectivos e individuales.

Por último, se analizan las conciliaciones y mediaciones presentadas ante los órganos administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (MAC), que siguen conservando un espacio propio en el conjunto de vías de solución de la conflictividad laboral.

Solución autónoma

Consolidación del volumen de conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)

En 2016 se observó una ligera disminución del volumen de conflictos colectivos tramitados por el SIMA. Los 398 conflictos de esta naturaleza presentados ante el órgano gestor del ASAC, casi todos mediaciones, fueron 24 menos (–5,7 por 100) que en el año anterior, que por el contrario había registrado un crecimiento en 35 (9 por 100 más) con respecto a 2014 (gráfico II-33). Si se exceptúa 2013, año que puede considerarse excepcional por motivos derivados de la reforma laboral aprobada un año antes[173], y en este caso en particular en el terreno de la negociación colectiva, 2016 confirmó que el volumen de conflictos tramitados a través de este órgano se ha situado en un nivel en torno a los 400 desde que, a partir de 2012, con la entrada en vigor del V ASAC, se superase el nivel de los 300 conflictos tramitados al año. Atendiendo a los últimos diez años, y comparando subperiodos, la media de conflictos tramitados en el quinquenio 2012-2016 se situó en 418 conflictos, frente a una media de 248 en el anterior (2007-2011).

Esta evolución de creciente volumen de conflictos tramitados por el SIMA, sobre todo a partir de 2012, ha sido consecuencia de la convergencia de diversos factores, entre otros, la entrada en vigor del V ASAC, que fue el primero de estos acuerdos dotado de eficacia general y directa, el aumento de la conflictividad en un contexto de crisis, y la creciente confianza de las partes de las relaciones laborales en este sistema. Todo ello ha motivado que la penetración del SIMA en el ámbito de conflictividad que le es propio (conflictos colectivos cuyo ámbito de efectos es superior al territorio de una comunidad autónoma) haya superado en 2015 y 2016 el 90 por 100 y siga creciendo (gráfico II-34).

173. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.4.2.

GRÁFICO II-33. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2007-2016



Fuente: SIMA.

GRÁFICO II-34. PRESENCIA DEL SIMA EN LA GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA, 2007-2016
(Porcentaje de actuaciones del SIMA sobre el total de SIMA+SMAC)



Fuente: SIMA.

La disminución del número de conflictos fue compatible con una cifra de trabajadores afectados (3.273.663) ligeramente superior a la de un año antes (cuadro II- 43), ya que la reducción del número de conflictos se debió a los de ámbito de empresa, que afectan a un volumen medio de trabajadores notablemente inferior que los correspondientes al ámbito de sector. Los conflictos de ámbito de empresa fueron, así, 356; esto es 28 menos que en 2015, de manera que el menor volumen de trabajadores que afectaron en conjunto se vio compensado por el aumento en el número de conflictos de ámbito de sector, 42 (con un aumento de 4 sobre 2015), y la mayor cifra de trabajadores representada por estos.

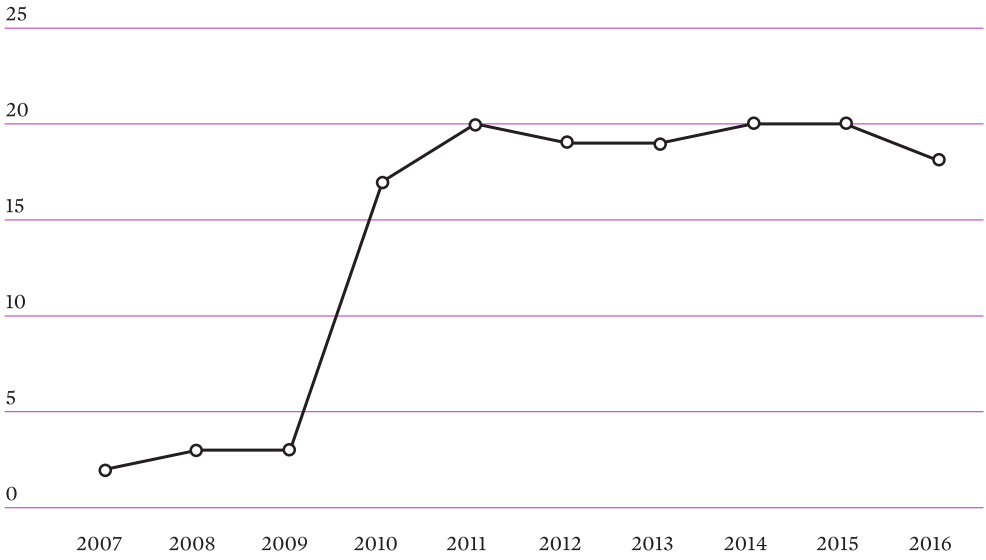
Por tipos de conflictos, siguieron predominando con gran diferencia los de interpretación y aplicación[174], que en los últimos años han venido representando un porcentaje creciente en el conjunto. En 2016 fueron 311, el 78 por 100 de todos los tramitados, 4 puntos más que en 2015 y 6 puntos más que en 2014, si bien en términos de trabajadores afectados, 1,8 millones, supusieron solamente algo más de la mitad (55,3 por 100) del total, muy por debajo de los porcentajes correspondientes a los dos años anteriores. Este tipo de conflictos se saldó con un acuerdo en el 28 por 100 de los casos[175].

En segundo lugar en importancia cuantitativa, los conflictos que dan lugar a la convocatoria de huelga sumaron 72 (el 18,1 por 100), 12 menos que en 2015, pero afectaron a un volumen de trabajadores más elevado, suponiendo el 20,6 por 100 de los 3,27 millones de trabajadores afectados por el conjunto de los conflictos llevados al SIMA en todo el año. Este tipo de conflictos han visto aumentar su peso de forma apreciable en el conjunto de la conflictividad tramitada a través del SIMA, con un punto de inflexión en 2010, hasta situarse con leves bajadas en el entorno del 20 por 100 en los últimos años (gráfico II-35), reflejando una mayor confianza de las partes en este órgano y procedimientos de resolución. Conviene recordar, además, que la eficacia general y directa del V ASAC determina que todas las empresas y sectores deban acudir a sus procedimientos, cuando el conflicto sea de la competencia del SIMA, con el fin de intentar un acuerdo que evite la huelga. En 2016 este resultado se alcanzó en el 19 por 100 de los tramitados correspondientes a este tipo[176].

Sumados ambos tipos de conflictos, los de interpretación y aplicación y los previos a la convocatoria de huelga, representaron el 96 por 100 de todos los tramitados a través del SIMA. El otro 4 por 100 correspondió al conjunto de los demás tipos, destacando entre ellos los conflictos de impugnación de convenio colectivo, con ocho procedimientos (el 2 por 100 del total), que afectaron, sin embargo, a un amplio volumen de trabajadores (705.905, el 21,6 por 100 del total). Con una importancia

174. Artículo 4.1.a) del V ASAC en conexión con el artículo 153 de la Ley reguladora de la Jurisdicción social (Ley 36/2011), conflictos de interpretación o aplicación de, entre otros y predominantemente, normas estatales y convenios colectivos.
175. Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2016*.
176. Fundación SIMA, *Memoria de Actividades 2016, cit*.

GRÁFICO II-35. CONFLICTOS PREVIOS A LA HUELGA TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2007-2016
(Porcentaje sobre el total de procedimientos ante el SIMA)



Fuente: SIMA.

numérica más limitada, los conflictos por bloqueo de la negociación colectiva fueron solamente tres, habiendo disminuido significativamente con respecto a 2015 en conflictos y en trabajadores afectados. Menor repercusión aún tuvieron los conflictos por bloqueo de la negociación de acuerdos o pactos colectivos, también en retroceso en los últimos años. Y cabe señalar, asimismo, la continua pérdida de peso de un tipo de controversias, las habidas en los periodos de consultas ante decisiones empresariales de regulación de empleo, que junto con los conflictos derivados de decisiones de inaplicación de condiciones pactadas en convenio colectivo no han conseguido alcanzar o consolidar un peso significativo.

En cuanto a los resultados obtenidos en el conjunto de los procedimientos, en 2016 se produjeron 91 acuerdos en procedimientos de mediación, además de dos laudos arbitrales. Los acuerdos en mediación representaron el 22,8 por 100 de todos los conflictos tramitados a través de este procedimiento, lo que marcó un porcentaje nuevamente inferior al del año anterior (3 puntos menos) y el más bajo de la serie (gráfico II-36). Los trabajadores afectados por dicho nivel de acuerdos (14,6 por 100) fueron también menos que en los dos años anteriores. Por el contrario, finalizaron sin acuerdo 264 mediaciones, el 66 por 100 del total, 2 puntos más que en 2015 y 4 puntos más que en 2014. Y, lo que también es destacable, aumentó la proporción de trabajadores afectados en estos procedimientos sin acuerdo, el 75 por 100 frente al 68 y al 53 de 2015 y 2014, respectivamente.

CUADRO II-43. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	Conflictos						Trabajadores					
	2014		2015		2016		2014		2015		2016	
	387		422		398		3.333.155		3.270.871		3.273.663	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ámbito												
Empresa	364	94,0	384	91,0	356	89,5	778.400	23,0	910.197	27,8	796.051	24,3
Sector	23	6,0	38	9,0	42	10,5	2.554.755	77,0	2.360.674	72,2	2.477.612	75,7
Tipo de conflicto												
Interpret./aplicación	278	72,0	310	74,0	311	78,0	2.871.480	86,0	2.326.835	71,1	1.813.149	55,3
Huelga	79	20,0	84	20,0	72	18,1	234.292	7,0	524.237	16,0	673.525	20,6
Bloqueo negociación	4	1,0	10	3,0	3	0,8	115.920	3,0	360.691	11,0	72.975	2,2
Servicios seguridad y mantenimiento	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Periodo de consultas	14	4,0	5	1,0	2	0,5	14.272	0,4	2.408	0,1	2.309	0,1
Controv. C. Paritaria	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Impugnación convenio colectivo	5	1,0	9	2,0	8	2,0	91.750	3,0	47.700	1,5	705.905	21,6
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	5	1,0	2	0,0	1	0,3	5.292	0,2	7.250	0,2	5.000	0,2
Inaplicación del CC (descuelgue)	2	1,0	2	0,0	1	0,3	149	0,0	1.750	0,1	800	0,0
Discrepancias periodo consulta 44,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Procedimiento												
Mediación	383	99,0	422	100,0	396	99,5	2.527.423	76,0	3.270.871	100,0	3.271.863	99,9
Arbitraje	4	1,0	–	–	2	0,5	805.732	24,0	–	–	1.800	0,1
Resultados												
Acuerdos	105	27,0	109	26,0	91	22,8	634.045	19,0	682.506	20,9	478.628	14,6
Laudos arbitrales	2	1,0	–	–	2	0,5	55.732	2,0	–	–	1.800	0,1
Sin acuerdo	240	62,0	268	64,0	264	66,3	1.750.429	53,0	2.243.985	68,6	2.470.187	75,5
Otros	37	10,0	45	10,0	36	9,0	141.629	4,0	344.380	10,5	314.998	9,6

Nota: otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

Conviene no olvidar, no obstante, que el nivel de efectividad de los procedimientos tramitados ante el SIMA se eleva hasta el 27 por 100 si solo se tienen en cuenta para su cálculo las mediaciones que se pudieron realizar efectivamente, excluyendo, por tanto, las intentadas sin efecto, las archivadas y las que continuaban en trámite al finalizar el año, situaciones que en conjunto sumaron 36.

El nivel de acuerdos en mediación, por otra parte, varía entre los distintos tipos de conflictos[177]. Así, considerando los más frecuentes, los conflictos de interpretación

177. Véase SIMA, *Memoria de Actividades 2016*.

GRÁFICO II-36. EFECTIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN ANTE EL SIMA, 2007-2016
(Porcentaje de acuerdos sobre el total de mediaciones terminadas)



Fuente: SIMA.

y aplicación se resolvieron mediante acuerdos de mediación en el 28 por 100 de los casos, mientras que los promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga se resolvieron con un acuerdo en el 19 por 100 de los procedimientos. También es diferente el porcentaje de acuerdos según el ámbito funcional de los conflictos, variando entre el 26 por 100 de acuerdos en los conflictos de ámbito empresarial y el 17 por 100 en los de ámbito sectorial.

En todo caso, la eficacia del sistema de resolución de la conflictividad laboral que gestiona el SIMA probablemente va más allá de los acuerdos en mediación y de los laudos alcanzados al final de los procedimientos, constatándose que en ocasiones se llega a alcanzar *a posteriori* una solución a las controversias que es en parte consecuencia de la actividad previamente desplegada en el marco de la mediación.

La distribución sectorial de la conflictividad colectiva laboral gestionada a través del SIMA mostró un perfil similar a la del año anterior, reflejo de la propia estructura productiva. Por grandes sectores predominaron los procedimientos en el sector servicios, con 282 (el 71 por 100 del total, 2 puntos menos que en 2015), seguidos por los correspondientes a la industria (105 procedimientos, el 26 por 100, aumentando 2 puntos sobre el año anterior). Al igual que en 2015, fueron las actividades de *contact center,* servicios financieros y empresas de consultoría las que aglutinaron el mayor número de conflictos tramitados (15, 9,8 y 9 por 100, respectivamente), seguidas del metal, alimentación y química (7,5, 4,6 y 3,8 por 100). Por número de trabajadores

afectados, seis actividades concentraron cada una un volumen superior a 150.000 trabajadores: *contact center,* industrias cárnicas, servicios financieros, gestorías administrativas, servicios de atención a las personas y restauración colectiva.

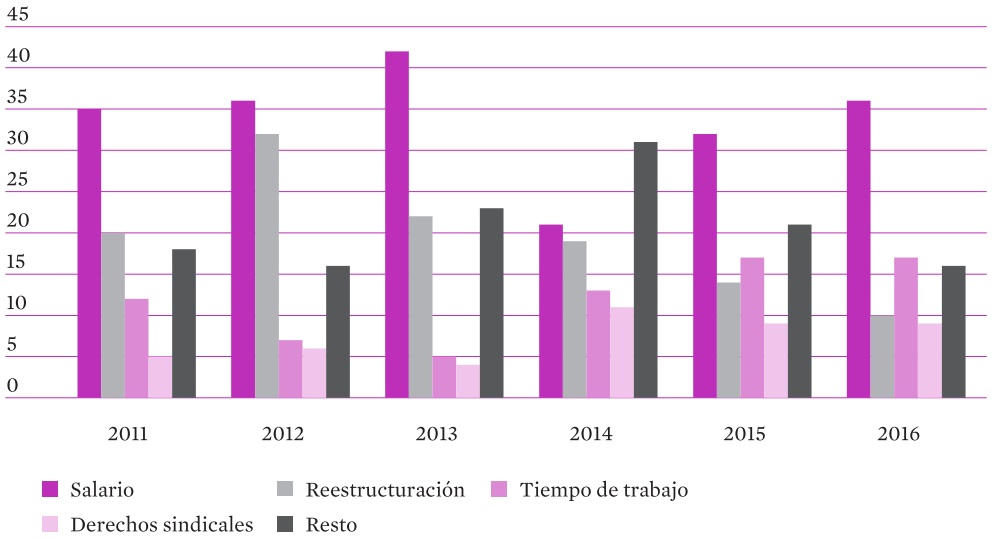
El perfil de la conflictividad colectiva laboral, cuya resolución se intenta a través del SIMA, se completa con el análisis de las materias objeto de los procedimientos solicitados por las partes, que ofrecen a su vez un indicador del clima de las relaciones laborales en una determinada coyuntura. En 2016 las materias objeto de controversia (gráfico II-37) siguieron dominadas por las reclamaciones salariales (140, el 36 por 100 de todas) seguidas, a bastante distancia, por las relativas al tiempo de trabajo (65 expedientes, el 17 por 100 del total); son también las materias en las que se han alcanzado mayores porcentajes de acuerdos en mediación, el 30 por 100 en reclamaciones salariales y el 28 por 100 en las relativas al tiempo de trabajo. Los conflictos motivados por procesos de reestructuración (40 procedimientos, el 10 por 100) y la reclamación de derechos sindicales (35, el 9 por 100) fueron los otros dos ámbitos de materias más frecuentes[178]. Las reclamaciones salariales, que marcaron en 2013 su cota máxima en los últimos años, volvieron a crecer por segundo año después del importante descenso que registraron en 2014; por su parte, las controversias derivadas de procesos de reestructuración continuaron la tónica descendente que han seguido desde, al menos, 2013; y las reclamaciones en materia de tiempo de trabajo se mantuvieron en el mismo nivel que el año anterior (17 por 100), la más elevada de los últimos años para este ámbito material.

Más conflictos por reclamaciones salariales y menos por procesos de reestructuración

Descendiendo a un mayor detalle, dentro de las controversias salariales destacaron, por el volumen de trabajadores afectados, las relativas a la estructura salarial (13 expedientes que afectaron a 411.950 trabajadores), las retribuciones vinculadas a la persona del trabajador, como retribuciones variables, incentivos, etc. (40 expedientes que afectaron a 307.361 trabajadores), y submaterias como otros beneficios sociales, o por determinación del incremento, revisión salarial o inaplicación del convenio (30 y 20 expedientes, respectivamente, que afectaron a 138 y 121 miles de trabajadores); por su parte, en la materia tiempo de trabajo destacaron las reclamaciones sobre jornada (determinación, distribución, distribución irregular, turnos de trabajo, horas extraordinarias), con 33 expedientes que afectaron a 308.851 trabajadores.

178. La *Memoria de Actividades* del SIMA recoge, además, 29 expedientes (el 7 por 100) que clasifica bajo la rúbrica «huelga por discrepancias en la negociación», y otros 27 que agrupa como «otros», que corresponden a conflictos no clasificables bajo un único epígrafe común; además, agrupa bajo una categoría «resto» 62 procedimientos sobre materias que presentan un bajo porcentaje de incidencia (inferior al 5 por 100), y que consisten en controversias sobre contratación/vacantes, clasificación profesional, impugnación de acuerdos y concurrencia de convenios, constitución de mesa y seguridad social complementaria.

GRÁFICO II-37. MATERIAS DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2011-2016
(Porcentaje de cada materia sobre el total en cada año)



Fuente: SIMA.

El V ASAC, un punto de inflexión en la solución autónoma de los conflictos colectivos laborales

En 2016 se cumplieron veinte años desde la firma del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC) por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. La firma de este Acuerdo, y la puesta en marcha del SIMA como órgano gestor del mismo, vino a llenar un importante espacio de las relaciones laborales, el de la autocomposición de las controversias colectivas de trabajo ante órganos y procedimientos autónomos. La continuidad del diálogo bipartito de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas permitió posteriormente firmar los sucesivos acuerdos para renovar el ASEC de 1996, introduciendo los cambios y adaptaciones necesarios para adecuar el sistema a nuevas necesidades desde la experiencia de su funcionamiento, así como a los cambios normativos[179].

En esa dinámica de adaptación, y en un contexto de crisis, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal firmaron, el 7 de febrero de 2012, el V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos laborales (sistema

179. Se firmaron en 2001, 2004 y 2009, respectivamente, el II, III y IV ASEC, seguidos cada uno de ellos por la firma del correspondiente acuerdo tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales. Véase un balance del sistema de solución autónoma en CES, «Dos décadas de solución autónoma de los conflictos laborales», *Cuadernos del Consejo Económico y Social, Cauces,* núm. 31, 2016.

extrajudicial). El V ASAC, que entró en vigor el 1 de enero de 2012, se negoció con el objetivo principal de renovar la solución autónoma de los conflictos en su ámbito. Dicho Acuerdo nació con la vocación de dotar de una mayor polivalencia a los medios de solución de discrepancias y una solución de las controversias más ágil y eficaz en la coyuntura en la que fue firmado, para lo cual incorporó una serie de relevantes novedades en aspectos clave del funcionamiento del sistema de mediación y arbitraje[180].

Pues bien, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y sindicales CCOO y UGT, partes del mismo, llevaron a cabo en el mes de junio una modificación y denuncia conjunta del V ASAC, cuya vigencia pactada inicial se extendía hasta 31 de diciembre de 2016 (finalizando de mediar denuncia previa de alguna de las partes), con vistas a su posible renovación. Dicha situación abrió dos aspectos de interés: por una parte, la conveniencia de trazar una valoración de conjunto de la aplicación del V ASAC, acuerdo que puede decirse que marcó un punto de inflexión en el sistema de solución autónoma de los conflictos laborales y, por otra, efectuar un seguimiento de la situación abierta tras la denuncia para dar cuenta de la eventual renovación de dicho Acuerdo[181].

El V ASAC indudablemente ha contribuido a consolidar y expandir este importante ámbito de gestión autónoma de las relaciones laborales. Uno de los principales cambios incorporados, tal vez la novedad de mayor impacto, radicaba en la aplicación general y directa de los instrumentos que regula sobre los sectores y las empresas incluidos en su ámbito de aplicación, a diferencia del modelo anterior, en que se hacía depender de la adhesión o la ratificación expresa por alguno de los instrumentos contemplados. Como ya se ha mencionado, esta circunstancia, entre otros factores, motivó que desde 2012-2013 el SIMA haya venido ocupando prácticamente todo el espacio de resolución extrajudicial de la conflictividad en el ámbito que le es propio, con tasas superiores al 90 por 100, desplazando a los intentos de solución en sede administrativa del mismo ámbito.

Otros aspectos de la dinámica de resolución autónoma de los conflictos laborales en el marco del ASAC siguen presentando, sin embargo, margen para la mejora. Tal sucede con el escaso recurso que se sigue haciendo al arbitraje, que, a pesar de los cambios introducidos por el V ASAC para mejorar la resolución de la conflictividad mediante dicho procedimiento, no ha mostrado un despegue significativo en las preferencias de las partes. También cabría mencionar el escaso peso que ha venido teniendo otro tipo de conflictos distintos de la conflictividad jurídica predominante (de naturaleza interpretativa o aplicativa de normas estatales, convenios colectivos, etc.), como pueden ser las controversias en periodos de consultas, por inaplicación del

180. Véase una síntesis de las principales novedades en Memoria CES 2011, capítulo II, apartado 2.4.2.
181. El objeto de la modificación consistía en acordar la vigencia prorrogada del V ASAC hasta la consecución de un nuevo acuerdo.

convenio colectivo, entre otras, a pesar de que otra de las principales novedades de aquel fue la ampliación de la tipología de conflictos competencia del SIMA, con la que se buscaba adaptar la funcionalidad de este sistema a nuevas necesidades surgidas de la experiencia de años anteriores y de cambios institucionales derivados de las últimas reformas normativas. En fin, una mejora de la frecuencia de los acuerdos alcanzados en procedimientos de mediación, que como se ha mencionado ha venido dibujando una tendencia descendente, sería otro de los aspectos necesarios para avanzar en los objetivos con los que se firmó el V ASAC.

En 2016 se presentaron 4.707 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 1,9 millones de trabajadores y a 71.551 empresas (cuadro II-44). Ello supuso un incremento en 335 procedimientos (el 7,7 por 100 más) con respecto a 2015, tras los dos años anteriores en que esta variable de la conflictividad laboral había disminuido, especialmente después de la excepcional cifra alcanzada en 2013 por factores relacionados con la reforma normativa laboral del año anterior, que también repercutió en la conflictividad tramitada a través del SIMA, como se ha visto.

Repuntaron los conflictos presentados ante los órganos de resolución de ámbito autonómico

Seis de estos órganos, que gestionaron cada uno una cifra superior a los doscientos, concentraron tres de cada cuatro conflictos (3.584, el 76 por 100): Andalucía (SERCLA), Castilla y León (SERLA), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO), y Comunidad Valenciana (TAL), y en todos ellos, a excepción del último, aumentaron con respecto a 2015.

Paralelamente a su generalización a todas las comunidades autónomas, el volumen de la conflictividad laboral de alcance colectivo tramitada a través de estos órganos autonómicos siguió una tendencia ascendente que en 2006 los llevó a superar el nivel de los 4.000 procedimientos al año, y que en los últimos tres años parece haberse situado en un entorno más moderado de 4.500 conflictos anuales, tras el periodo 2009-2013 en que rebasaron los 5.000 (gráfico II-38). Se trata, evidentemente, de un importante volumen de conflictos gestionados cada año en el marco de la autonomía colectiva de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en sus respectivos ámbitos, que afecta a un amplio número de trabajadores y de empresas, y que responde a esquemas similares a los analizados, para el ámbito estatal, en relación con el SIMA, en cuanto a la tipología de conflictos predominantes, el tipo de procedimientos empleados, la importancia que alcanzan los conflictos tramitados previos a la huelga, o el espectro de materias laborales implicadas, entre otros.

Prácticamente todos los conflictos colectivos presentados ante dichos órganos se intentaron resolver mediante procedimientos de conciliación-mediación, a excepción de 29 arbitrajes (casi todos ellos en dos órganos: el AGA de Galicia y el TLC de Cataluña),

GRÁFICO II-38. EVOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD ANTE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE SOLUCIÓN, 2007-2016
(Número total de conflictos colectivos presentados)



Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los diferentes órganos autonómicos de SAC.

que alcanzaron una cifra casi idéntica a la de 2015, con 30, a pesar del aumento mencionado de la conflictividad total ante estos órganos en el último año.

Los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo en dichos órganos muestran que en 1.396 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin al conflicto, el 36,5 por 100 de todos los que se tramitaron de manera efectiva[182], con sensibles diferencias entre los diferentes órganos (cuadro II-44), porcentaje casi idéntico al de 2015 (36,9 por 100) y algo menor (alrededor de 3 puntos) que el de 2014.

Además de los conflictos colectivos, en algunos de los órganos de resolución de ámbito autonómico se presenta cada año, además, un volumen nada desdeñable de conflictos individuales que se intentan resolver mediante fórmulas de conciliación-mediación. En 2016 los órganos de ámbito autonómico que tienen competencia en este tipo de controversias tramitaron 26.737 conflictos, un 2,6 por 100 más que en 2015, concentrando cinco de ellos el 97 por 100 del total: Aragón (SAMA), Baleares (TAMIB), Cantabria (ORECLA), Navarra (TLN) y La Rioja (TLR).

182. Sin computar, por tanto, otras formas de terminación de los procedimientos (intentados sin efecto o archivados) o los que seguían en trámite. Los resultados serían un 30 por 100 de avenencias si se mide el grado de efectividad sobre el total de los conflictos presentados.

CUADRO II-44. CONFLICTOS COLECTIVOS PRESENTADOS ANTE LOS ÓRGANOS DE ÁMBITO AUTONÓMICO, 2016

Comunidad autónoma (Org. gestor)	Núm. conflictos	Conciliación-mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados (en miles)	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación			
						Con acuerdo		Sin acuerdo	Otras*
						Núm.	%		
Andalucía (SERCLA)	890	889	1	539,8	20.828	256	40,1	383	192
Aragón (SAMA)	105	104	1	72,2	14.097	42	48,3	45	17
Asturias (SASEC)	176	176	0	34,5	1.696	38	28,1	97	41
Baleares (TAMIB)	68	68	0	n.d.	n.d.	13	22,4	45	10
Canarias (TLC)	171	171	0	33,9	n.d.	16	12,0	117	38
Cantabria (ORECLA)	128	128	0	7,7	1.130	40	35,4	73	15
Castilla y León (SERLA)	256	256	0	104,7	2.941	75	29,3	126	55
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)**	182	182	0	76,0	9.979	77	51,0	74	31
Cataluña (TLC)	784	774	10	287,9	2.984	300	43,9	383	91
Extremadura (SERMAE)	55	55	0	13,1	810	24	49,0	25	6
Galicia (CRL-AGA)	91	80	11	70,4	14.102	48	84,2	9	34
Madrid (Instituto Laboral)	711	711	0	277,7	860	208	34,9	388	122
Murcia (ORCL)	114	114	0	45,5	132	36	40,4	53	25
Navarra (TLN)	18	18	0	5,9	18	5	33,3	10	3
País Vasco (PRECO)	649	643	6	211,1	n.d.	161	28,4	406	76
La Rioja (TLR)	15	15	0	1,0	17	1	9,1	10	4
Comunidad Valenciana (TAL)	294	294	0	164,8	1.957	56	23,0	187	51
Total	**4.707**	**4.678**	**29**	**1.946**	**71.551**	**1.396**	**36,5**	**2.431**	**811**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los diferentes órganos autonómicos de SAC.

Solución ante instancias administrativas

Nuevo descenso de las conciliaciones y repunte de las mediaciones

En 2016 se produjeron 410.448 actos de conciliación individuales y 461 colectivos ante los servicios administrativos de MAC (cuadro II-45). Los intentos de conciliación ante instancias administrativas, tanto individuales como colectivos, volvieron a disminuir por tercer año consecutivo desde los niveles alcanzados entre 2008 y 2013, pero muy ligeramente (–1,2 y –0.2, respectivamente), con una intensidad mucho menor que en 2014 y 2015, en que se registraron descensos del 12,9 y del 9,8 por 100 en las individuales, y del 16,5 y 26,6 en las colectivas, respectivamente. Las mediaciones, por el contrario, repuntaron hasta 177, un 20 por 100 más que en 2015 y la segunda cifra más alta en los últimos diez años, manteniéndose en un nivel relativamente elevado.

El descenso de los intentos de conciliación individuales se debió en su mayor parte a los finalizados sin avenencia (8.352 menos), y en menor medida a los no tramitados efectivamente, puesto que los que terminaron con acuerdo aumentaron (4.610 más)

CUADRO II-45. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2007-2016

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
Años	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Mediaciones
2007	339.440	62.106	97.619	179.715	551	35	342	174	83
2008	466.404	67.384	135.669	263.351	534	36	353	145	76
2009	536.194	71.719	150.095	314.380	1.097	63	431	603	91
2010	458.479	56.044	135.265	267.170	1.275	103	479	693	48
2011	463.300	57.028	150.526	255.746	1.708	137	656	915	54
2012	504.249	94.441	198.464	211.344	806	119	563	124	48
2013	529.067	127.013	194.740	207.314	753	32	522	199	189
2014	460.609	120.399	174.987	165.223	629	55	429	145	170
2015	415.605	118.910	153.958	142.737	462	29	349	84	147
2016	410.448	123.520	145.606	141.322	461	26	332	103	177

marcando el segundo valor más alto en los últimos diez años. Las conciliaciones finalizadas con avenencia se han duplicado en los diez últimos años, a partir del «salto» que registraron en el bienio 2012-2013, manteniéndose desde entonces en un nivel en torno a 120.000. Como consecuencia de todo ello, se observa una distribución casi a partes iguales de las conciliaciones finalizadas con avenencia, las sin avenencia y las clasificadas como «otras» (intentadas sin efecto o archivadas). Así, el 30 por 100 del total (123.520) finalizó con avenencia, frente al 35,5 de las que lo hicieron sin acuerdo y el 34,4 de «otras». No sucedió lo mismo con las conciliaciones colectivas, donde las finalizadas con avenencia supusieron tan solo el 5,6 por 100 del total, frente al 72 por 100 de las que finalizaron sin acuerdo, evidenciándose diferentes fines, y diferentes funciones, en el recurso por las partes a estos cauces aun siendo obligatorios como instancias previas al proceso laboral.

Las causas más frecuentes de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC siguieron siendo los despidos, 203.368 en 2016 (el 49,5 por 100 del total), a pesar del ligero descenso registrado en los mismos (–0,7 por 100), seguidos de las reclamaciones de cantidad (el 36,6 por 100), que se redujeron más (–4,5 por 100); un predominio de las extinciones de contratos como motivo de estos intentos de solución que se viene observando desde 2013, debido a un descenso continuado, más prolongado en el tiempo y más acusado, de los intentos de conciliación motivados por reclamaciones de cantidad (gráfico II-39).

Las conciliaciones individuales por despidos, como ya se ha mencionado, se redujeron muy ligeramente. Y hay que señalar de nuevo que, como sucedió en 2015, la disminución se produjo por la reducción de las terminadas sin avenencia y las finalizadas de otros modos (en total, 6.592 menos), puesto que las conciliaciones por despidos terminadas con avenencia aumentaron (5.206 más, hasta las 106.648) (gráfico II-40).

GRÁFICO II-39. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN, 2007-2016

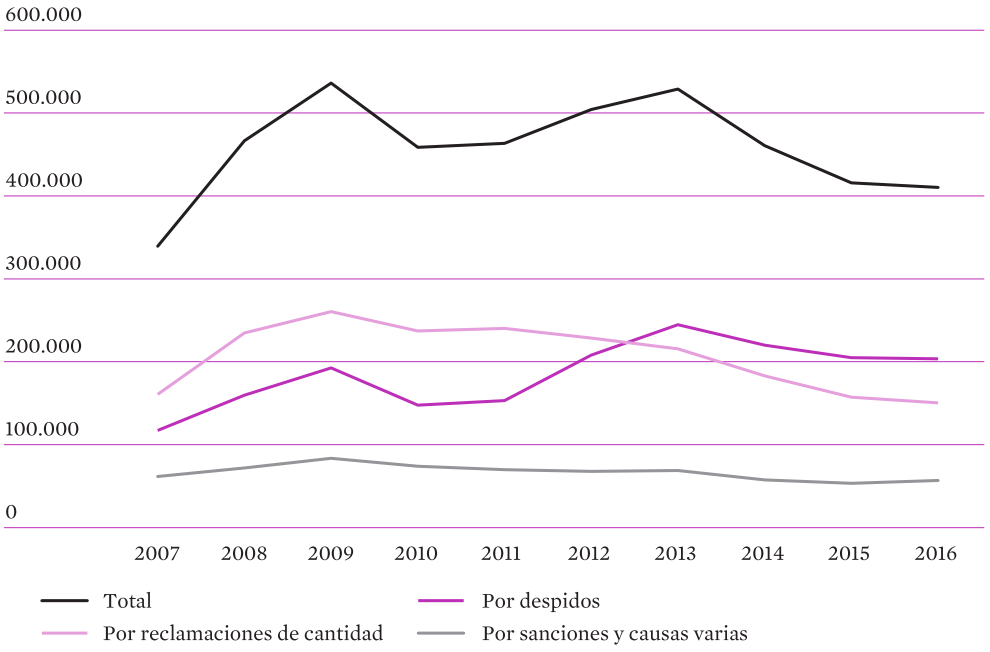
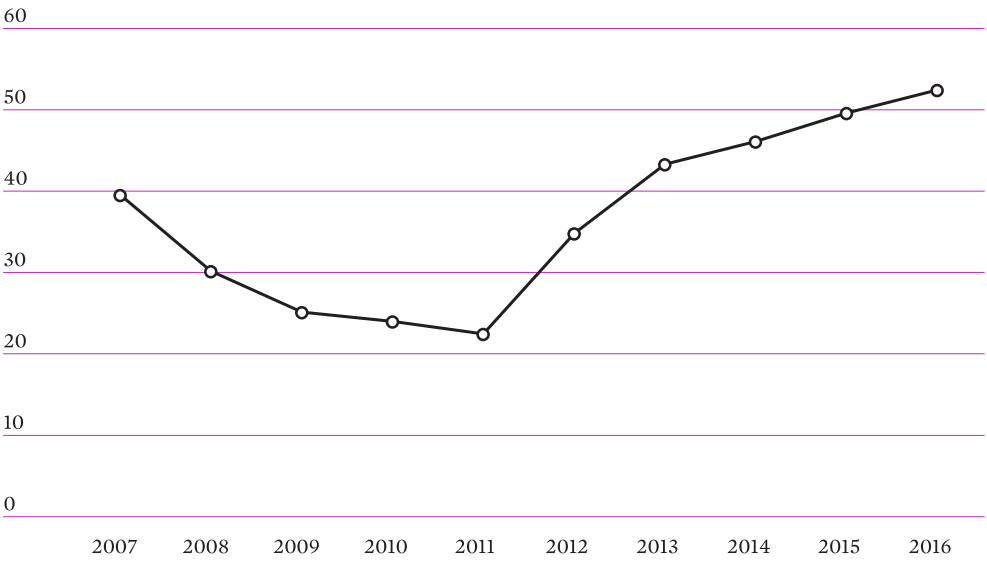


GRÁFICO II-40. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO SEGÚN RESULTADOS, 2007-2016



(1) Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

GRÁFICO II-41. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO CON AVENENCIA, 2007-2016
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

La distinta tendencia seguida por las conciliaciones individuales por despidos según su forma de terminación, con avenencia o sin ella, ha propiciado que se eleve la proporción que representan las primeras en el total, hasta suponer, ya en 2016, más de la mitad (52,4 por 100), una cota que habían venido perdiendo progresivamente hasta el cambio de tendencia observable en 2012 (gráfico II-41).

2.5. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

2.5.1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Es necesario comenzar desde el terreno institucional y normativo, recordando que la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) se desarrolla, desde hace dos años, bajo el nuevo marco regulador introducido por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dictaminada en su día por el CES[183]. La Ley tiene, entre sus objetivos, alcanzar la eficacia y calidad que le son exigibles a la Inspección en su actividad. Bajo esta premisa cabe mencionar la configuración de la ITSS como un organismo autónomo que integra a las distintas Administraciones públicas con competencia en la materia, permitiendo la descentralización funcional, pero a su vez preservando el carácter único e integral

183. Dictamen CES 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

del sistema. Los estatutos de dicho organismo se encuentran en periodo de elaboración, y en el marco de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se remitió a los interlocutores sociales tales estatutos, a efectos de que estos emitieran las observaciones oportunas. Asimismo, cabe mencionar en el marco de la vigente Ley la actualización de las funciones de vigilancia y exigencia del cumplimiento normativo, de asistencia técnica y de conciliación, mediación y arbitraje, y la creación de dos escalas dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales (la Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, y la Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral).

En el plano del desarrollo reglamentario se aprobó la regulación del modelo de diligencia de actuación de la ITSS, a través de la Orden ESS/1452/2016, de 10 de junio. La Ley 23/2015, de 21 de julio, dispone que los funcionarios actuantes extenderán diligencia por escrito de cada actuación que realicen con ocasión de las visitas a los centros de trabajo o de las comprobaciones efectuadas mediante comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas. Por su parte, mediante la Orden ESS/762/2016, de 9 de mayo, se procede a crear un fichero de datos de carácter personal gestionado por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de cumplir las previsiones sobre protección de datos de carácter personal contempladas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

En el plano de las prioridades de actuación, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social aprobó la Instrucción 3/2016, relativa a la intensificación del control en materia de tiempo de trabajo y horas extraordinarias. El objetivo de la misma se dirige a incrementar el control del cumplimiento de la normativa sobre tiempo de trabajo en determinados sectores de actividad (industria manufacturera; comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; actividades financieras y de seguros, y actividades sanitarias y de servicios sociales), en particular, sobre las horas extraordinarias, verificar la no superación del máximo legal, así como de la adecuada remuneración y cotización de aquellas. Asimismo, prevé que la actuación de la Inspección se dirija a comprobar la llevanza del registro de jornada y de los derechos de información de los representantes de los trabajadores en la materia. Estas previsiones pueden verse afectadas por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida en las sentencias de 23 de marzo y 20 de abril de 2017, en las que se establece que la empresa no está obligada a llevar un registro de la jornada diaria ordinaria de la plantilla[184]. Asimismo, cabe señalar la adopción por la Inspección de dos nuevos Criterios Técnicos, el 97/2016, relativo al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, y el 98/2016, en materia de cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad.

184. STS, Sala de lo Social, de 23 de marzo de 2017 (recurso de casación 81/2016), y de 20 de abril de 2017 (recurso de casación 116/2016).

Nuevo descenso del volumen total de actuaciones de la ITSS

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2016, según datos provisionales, fue de 1.016.568, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 6,8 por 100 menos (cuadro II-46). En materia de relaciones laborales se registraron 132.700 actuaciones, lo que representa un descenso de un 9,3 por 100 con respecto al año anterior (cuadro II-46). En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 287.802 actuaciones, lo que supone un 3,6 por 100 menos en relación al año 2015 (cuadro II-46). En empleo y contratación se desarrollaron 14.434 actuaciones, un 3,6 por 100 más que en 2015 (cuadro II-46). En materia de extranjería se realizaron 18.988 actuaciones, un 26 por 100 menos respecto al año 2015 (cuadro II-46). En Seguridad Social se llevaron a cabo 539.099 actuaciones, un 4,1 por 100 menos que el año anterior (cuadro II-46). Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 23.545, un 5,7 por 100 menos en relación al año 2015.

El volumen total de actuaciones de la Inspección ha sufrido distintas variaciones en la última década (gráfico II-42). Cabe destacar que entre los años 2007 y 2008 el número de actuaciones descendió en 181.186 (gráfico II-42). No obstante, en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2010 aumentó en 145.759 actuaciones (gráfico II-42). En el año 2011 se produjo un descenso, 9.110 actuaciones menos respecto del año 2010 (gráfico II-42). Sin embargo, en los años 2012 y 2013 hubo un incremento

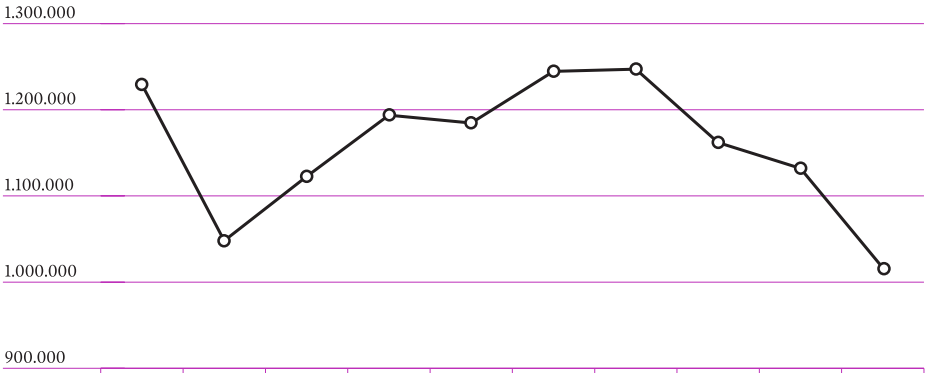
CUADRO II-46. ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR MATERIAS, 2012-2016

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016*
Relaciones laborales	136.177	137.154	124.382	123.474	132.700
Prevención de riesgos	379.395	340.120	306.223	317.431	287.802
Empleo y colocación	18.175	19.569	20.283	21.023	14.434
Extranjería	54.899	46.834	34.660	26.156	18.988
Seguridad Social	629.665	676.155	648.120	618.934	539.099
Otras actuaciones	26.224	27.260	28.231	24.989	23.545
Total	**1.244.535**	**1.247.092**	**1.161.899**	**1.132.007**	**1.016.568**

*Datos provisionales.
Nota:
- Relaciones laborales: discriminación en la relación laboral; derecho a la intimidad, dignidad y acoso sexual; derechos derivados del contrato de trabajo; trabajo de menores; Empresas de Trabajo Temporal y empresas usuarias; modificación, suspensión y extinción del contrato de trabajo; huelga, cierre patronal y conflicto colectivo; procedimiento electoral, derecho de reunión y representación sindical.
- Prevención de riesgos laborales: condiciones generales de seguridad y salud laboral en el lugar de trabajo; maquinaría y equipos de trabajo; niveles de exposición a agentes nocivos; medios de protección personal; acción preventiva en la empresa; protección de los menores y maternidad.
- Empleo y colocación: discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo; integración laboral de trabajadores discapacitados; fomento al empleo; ayudas subvenciones estatales; ayudas subvenciones comunidades autónomas.
- Extranjería: permiso de trabajo por cuenta propia; permiso de trabajo por cuenta ajena; otros permisos de trabajo por cuenta ajena; informe sobre arraigo laboral extranjeros; informe sobre colaboración administrativa.
- Seguridad Social: inscripción, afiliación y alta; cotización a la Seguridad Social; colaboración en la gestión; prestaciones, infracciones de empresa y pago; prestaciones, infracciones de trabajadores; mutuas de accidentes y protección de contingencias profesionales; contratos bonificados.
- Otras actuaciones: obstrucción; descargo e impugnaciones de acta; señalamiento de bienes; minoración de morosidad.

Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2016.*

GRÁFICO II-42. NÚMERO TOTAL DE ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2016



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Número total actuaciones	1.229.163	1.047.977	1.122.513	1.193.736	1.184.626	1.244.535	1.247.092	1.161.899	1.132.007	1.016.568

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los *Informe anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2007-2016.*

de las actuaciones, resultando un total de 62.466 (gráfico II-42). No obstante, desde el año 2014 hasta el 2016 se ocasionó un nuevo descenso, 230.254 actuaciones menos en este periodo (gráfico II-42).

En un análisis de los ámbitos de actuación de la Inspección en los últimos cinco años, se puede observar que en materia de relaciones laborales, entre los años 2012 y 2016, la actividad de la ITSS descendió un 2,5 por 100. Durante este periodo temporal se produjeron variaciones; así, cabe destacar la sucedida entre los años 2013 y 2015, donde hubo una reducción de un 7,8 por 100, experimentándose un incremento en el año 2016, respecto de 2015, de un 6,9 por 100 (cuadro II-46). En prevención de riesgos laborales, durante el quinquenio analizado la actividad disminuyó un 24 por 100 (cuadro II-46). En materia de empleo y colocación, la actuación de la ITSS se aminoró un 20 por 100 en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2016. Cabe señalar que entre los años 2012 y 2015, la actividad de la Inspección se incrementó alrededor de un 13,5 por 100, disminuyendo en el año 2016 en un 31 por 100 respecto del año 2015 (cuadro II-46). En el ámbito referido a extranjería, entre los años 2012 y 2016, la actuación descendió un 65,4 por 100 (cuadro II-46). En materia de Seguridad Social, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2016, la actividad de la Inspección disminuyó alrededor de un 14,3 por 100 (cuadro II-46). Por último, en cuanto a otras actuaciones, en el quinquenio analizado se produjo una aminoración de alrededor de un 10,2 por 100 (cuadro II-46).

La actuación de la Inspección se desarrolla también en el marco de programas o planes especiales. En este punto cabe destacar que la aplicación del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, de aplicación desde el año 2012, conllevó que en el año 2016 se llevaran a cabo 82.272 transformaciones de contratos temporales en indefinidos. En el periodo comprendido entre los años 2012 y

CUADRO II-47. NÚMERO DE INFRACCIONES, IMPORTE DE LAS SANCIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2016

Años	Infracciones en acta	Importe sanciones (millones de euros)	Trabajadores afectados por infracciones
2012	88.597	300,1	356.201
2013	89.934	321,8	367.740
2014	98.933	329,9	387.508
2015	87.068	310,3	533.373
2016*	80.473	306	440.572

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2016.*

2016 se han convertido aproximadamente 252.978 contratos temporales en indefinidos como consecuencia de la actuación de la ITSS.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2016 se detectaron 80.473 (cuadro II-47). La media de infracciones en acta, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2016, es de 89.004, siendo el año 2014 donde más actas de infracción se produjeron (98.933), habiéndose reducido, en los años 2015 y 2016, a 87.068 y 80.473 actas de infracción respectivamente (cuadro II-47). Respecto al importe de las sanciones, en el año 2016 alcanzó los 306 millones de euros. El importe medio recaudado por sanciones, entre los años 2012 y 2016, ascendió a 313,6 millones de euros, siendo el año 2014 donde se obtuvo el importe más elevado por sanciones (cuadro II-47). En cuanto al número de trabajadores afectados por infracciones, en el año 2016 ascendió a un total de 440.572 trabajadores. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2016 se alcanzó una media de 417.079 trabajadores afectados (cuadro II-47).

Los datos analizados responden únicamente a la actuación de la Inspección en el marco de su función de vigilancia y control. Los informes anuales que publica la ITSS reflejan exclusivamente las cifras de su actuación bajo dicha función. No obstante, la Inspección también desarrolla funciones de asistencia técnica (información, asistencia y orientación a empresas, trabajadores y Administraciones públicas, y elaboración de informes técnico-laborales a instancia de los órganos de la jurisdicción social), y de conciliación, mediación y arbitraje, funciones que han sido reforzadas tras la Ley 23/2015, de 21 de julio.

2.5.2. Actividad de la jurisdicción social

Los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 343.779 asuntos, 20.577 menos que en 2015; es decir, un 5,6 por 100 menos que en el año anterior (cuadro II-48), y una cifra similar a las del bienio 2009-2010. Así, en 2016 se frenó la tendencia al alza que desde 2012 venía experimentando el número de asuntos judiciales

Fin de la tendencia al alza del número de asuntos judiciales resueltos

CUADRO II-48. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2007-2016
(Por tipo de asunto)

Años	Total[1]	Conflictos colectivos[1]	Conflictos individuales[1]		Seguridad Social[1]
			Totales	Despidos	
2007	265.603	2.704	185.219	63.843	77.680
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290
2009	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399
2013	354.272	2.920	276.959	119.115	74.393
2014	356.427	3.618	273.057	118.225	79.752
2015	364.356	2.934	267.794	110.092	93.628
2016	343.779	3.053	249.908	101.477	90.818

(1) Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MEYSS, *Estadística de Asuntos Judiciales Sociales.* Datos enero-diciembre de 2016.

resueltos. No obstante, cabe apuntar que el volumen de asuntos judiciales resueltos registrado en 2016 se mantuvo en niveles ciertamente similares a años anteriores desde 2009, esto es, en la cota de los trescientos mil por ejercicio (en 2008 ya casi se alcanzó dicha magnitud).

En 2016, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron, a excepción de los colectivos, que aumentaron. Los que más bajaron fueron los individuales, que experimentaron un descenso de 17.886 asuntos en relación con el ejercicio precedente (un 6,7 por 100 menos que en 2015). Ello fue debido, sobre todo, a la notable disminución que sufrieron los litigios por despido (un 7,8 por 100 menos), ya que los relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo descendieron en menor medida, un 5,9 por 100.

Notable descenso de los conflictos individuales por despido

Hay que subrayar que el número de conflictos individuales resueltos lleva cayendo desde 2014, habiéndose producido su descenso más pronunciado en 2016. Dentro de estos, el volumen de litigios por despido ha experimentado una evolución similar.

Del total de los conflictos individuales resueltos en 2016 (249.908), más de la mitad (148.431) fueron reclamaciones derivadas del contrato de trabajo y el resto estuvieron motivados por despidos (101.477). En 2015 se observó un escenario muy similar.

En 2016, de los 95.202 conflictos individuales resueltos por sentencia, 58.813 fueron favorables al trabajador y 22.194 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 76.132. En 2016 la mayor parte de reclamaciones derivadas del contrato

de trabajo se resolvieron por sentencia (61.621) de las cuales 37.549 fueron favorables a los trabajadores, y 14.782, desfavorables. Por conciliación se resolvieron 29.864 asuntos. De los 33.581 litigios por despido resueltos en 2016 por sentencia, 21.264 fueron favorables al trabajador y 7.412 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 46.268.

Durante 2016 el número de trabajadores afectados por despidos, 115.481, descendió un 9,9 por 100 con respecto al año anterior[185]. Cabe recordar que en 2015 el número de trabajadores afectados por despidos también disminuyó (un 8 por 100 con respecto a 2014).

La tendencia de aumento de los asuntos por despido resueltos por conciliación que se venía observando, con la sola interrupción en 2010, se intensificó en 2012 y 2013 hasta alcanzar a los resueltos por sentencia (2013) y superar a estos en los tres años siguientes (gráfico II-43). No obstante, cabe señalar que en 2016 el volumen de asuntos por despido resueltos, tanto por conciliación como por sentencia, cayó respecto a 2015, pero con más intensidad los resueltos por sentencia (un 4,8 por 100 y un 12 por 100, respectivamente). En 2016, por ello, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia se amplió más.

GRÁFICO II-43. ASUNTOS JUDICIALES POR DESPIDO RESUELTOS, 2007-2016
(Por clase de resolución)



Fuente: MEYSS, *Anuario de Estadísticas.*

185. Dado que el conflicto individual puede afectar a un trabajador o a un grupo de ellos, el volumen de asuntos judiciales por despidos es inferior al de los trabajadores afectados.

En cuanto a los litigios en materia de Seguridad Social, los mismos experimentaron en 2015 un notable ascenso respecto al ejercicio anterior (un 17,4 por 100 más que en 2014)[186]. Por el contrario, en 2016 estos disminuyeron un 3 por 100 respecto a 2015. Este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia, tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros.

En 2016, de los 64.475 asuntos resueltos por sentencia en este terreno, 22.042 fueron favorables al trabajador y 38.852 fueron desfavorables. Un escenario muy similar se observó en 2015.

Tras el notable aumento de los conflictos de naturaleza colectiva experimentado en 2014 (un 23,9 por 100 con respecto a 2013), en 2015 el número de este tipo de conflictos disminuyó considerablemente (–18,9 por 100) situándose en niveles muy similares a los observados dos años atrás (2.934 frente a los 2.920 de 2013). Pues bien, en 2016 el volumen de conflictos colectivos volvió a subir, aunque no tanto como en 2014 (se produjo un incremento de estos del 4,1 por 100 respecto a 2015). Cabe señalar que desde 2011 el número de conflictos colectivos resueltos (por año) se ha situado en el umbral de los 3.000. Están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores recogidos en el artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

En 2016, al igual que en 2015, la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvió por sentencias (1.191), de las cuales 480 fueron favorables a los trabajadores y 626 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 257 asuntos.

Resulta conveniente realizar un sucinto análisis de la evolución de los principales indicadores clave del orden jurisdiccional social durante el periodo 2010-2015[187], de cara a determinar cuál ha sido el comportamiento, a lo largo de los últimos años, de los órganos judiciales que se integran en el ámbito social, principalmente desde el punto de vista de su capacidad de resolución y de su grado de congestión. Y es que de estos parámetros depende fundamentalmente la calidad institucional, en este caso, de la justicia del orden social. El correcto o buen funcionamiento de los órganos de la jurisdicción social constituye un extremo de enorme relevancia para la sociedad, ya que incide de manera muy notable en los derechos subjetivos, en las relaciones laborales y en las empresas. Así, por ejemplo, la dilación excesiva de los procesos en el orden social, además de contravenir

Evolución de indicadores clave de la jurisdicción social 2010-1015

186. Ello fue debido principalmente al incremento que sufrieron los asuntos resueltos en materia de afiliación, alta, baja y cotización (un 20,9 por 100). Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.5.1.

187. Véase *Memoria anual del Consejo General del Poder Judicial (años 2011-2016)*. Los datos recogidos en dicha Memoria se refieren al ejercicio anterior. La última Memoria publicada es la correspondiente a 2016.

el principio de celeridad recogido en el artículo 74 (principios del proceso) de la vigente ley procesal laboral[188], genera gran incertidumbre e indeseables costes en las partes intervinientes.

A la hora de llevar a cabo esta tarea, es necesario tener en consideración que la jurisdicción social ha sido notablemente sensible a la evolución del panorama socioeconómico de los últimos tiempos. Efectivamente, tanto el impacto de la crisis en el mercado de trabajo como las principales reformas laborales que fueron aprobadas durante la IX y X legislatura[189], han tenido una considerable incidencia en los principales datos judiciales del ámbito social, como más adelante se pondrá de manifiesto.

Por otro lado, la aprobación de la citada Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS), que fue objeto de dictamen del CES[190], también ha podido tener un cierto impacto en el comportamiento de determinados indicadores de la jurisdicción social, como el relativo a la tasa de litigiosidad. En este punto cabe recordar que uno de los principales objetivos de la LRJS consistía en establecer, ampliar, racionalizar y definir con mayor claridad el ámbito de competencia del Orden jurisdiccional social, basándose en su mayor especialización, en el conocimiento más completo de la materia social y en la definición de un marco procesal especialmente adecuado a los intereses objeto de tutela de este Orden. En consecuencia, la LRJS extendió al Orden jurisdiccional social determinadas competencias que anteriormente estaban atribuidas al Orden contencioso-administrativo (incluyendo, entre otras materias, las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas en materia laboral y de Seguridad Social). A este respecto, el CES, en su dictamen, llamó la atención sobre el hecho de que dicha ampliación de las competencias del Orden jurisdiccional social supondría un incremento en el volumen global de los asuntos sometidos a los juzgados y tribunales de dicho Orden.

La tasa de litigiosidad[191] aumentó en 2012 y lo hizo todavía más en 2013 (cuadro II-49). A partir de ahí se produjo un cambio de tendencia, iniciándose una disminución de la conflictividad judicial en el orden social. En efecto, en el año 2015 la tasa registrada fue del 8,60 por 100, lo que significó la cifra más baja desde que se inició la crisis (año 2008), aunque todavía continuó estando por encima de los niveles anteriores a la misma (en los años 2006 y 2007 la tasa fue de un 7,70 por 100 y un 7,53 por 100, respectivamente).

188. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.
189. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
190. Dictamen CES 11/2010, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción social.
191. La tasa de litigiosidad pone en relación, por un lado, el volumen de asuntos que han sido objeto de conocimiento y resolución por parte de los órganos jurisdiccionales (en este caso del orden social) en un determinado año y, por otro lado, la población que reside en un determinado ámbito territorial. Dicho indicador, que refleja el nivel de conflictividad en términos judiciales, se concreta a través de la siguiente fórmula: Litigiosidad = Total asuntos ingresados × 1.000 habitantes.

CUADRO II-49. PRINCIPALES PARÁMETROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2010-2015

Conceptos	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de litigiosidad	9,40	9,30	9,80	10,00	9,20	8,60
Tasa de resolución	0,91	0,89	0,89	0,87	0,96	1,05
Tasa de pendencia	0,69	0,77	0,80	0,88	0,84	0,75
Tasa de congestión	1,76	1,83	1,86	1,96	1,91	1,78

Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Memoria anual* (años 2011-2016).

La tasa de resolución[192] de los órganos judiciales del orden social se mostró ligeramente en retroceso desde 2010 hasta 2013 (primer año completo de aplicación de la reforma laboral de 2012 y segundo de la LRJS), año en que se situó en un 0,87 por 100. A partir de ese momento, se produjo un cambio en la tendencia, ya que dicha tasa registró notables incrementos, tanto en 2014 como 2015, año en que esta se situó en un 1,05 por 100. Así, se puso de manifiesto que la capacidad resolutiva de los órganos judiciales del ámbito social había aumentado. Ello se debió a la disminución de la tasa de litigiosidad durante 2014 y 2015, de forma consistente a la evolución de la coyuntura económica.

Por su parte, el comportamiento de la tasa de pendencia[193] durante el periodo considerado muestra que esta fue en aumento desde 2010 hasta 2013, año en que alcanzó un 0,88 por 100. Desde ese momento se produjo un cambio en la tendencia que se tradujo en un descenso de la misma, la cual se situó en un 0,75 por 100 en 2015.

La tasa de congestión[194] se comportó de forma paralela a la de pendencia. Así, esta durante los primeros años analizados registró un constante crecimiento, hasta situarse en 2013 en un 1,96 por 100. A partir de ahí se produjo un cambio de tendencia de la misma, ya que descendió y se situó en 2015 en un 1,78 por 100 (valor algo superior al registrado en 2010).

Por último, cabe señalar que el comportamiento de las tasas de pendencia y congestión refleja que desde 2014, por un lado, ha aumentado la capacidad resolutiva de los órganos judiciales del orden social y, por otro, ha descendido la acumulación de asuntos que venían arrastrando los mismos desde años anteriores.

Una vez analizados los parámetros más relevantes del funcionamiento de la jurisdicción social (en general), cabe descender ahora, de forma sucinta, al estudio específico del comportamiento, durante los últimos años, de los principales tipos de órganos

192. Tasa de resolución: cociente entre los asuntos resueltos en el año e ingresados en el mismo. Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutiva.
193. Tasa de pendencia: cociente entre los asuntos pendientes al final del año y los resueltos en ese ejercicio.
194. Tasa de congestión: cociente donde el numerador está formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del año y los registrados en ese ejercicio y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo.

judiciales que integran dicho orden jurisdiccional a fin de determinar asimismo su capacidad de resolución y su grado de congestión.

Respecto al comportamiento de las tasas de resolución, pendencia y congestión de los Juzgados de lo Social, se aprecia una cierta estabilidad en las mismas a lo largo del periodo considerado. Ya en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social), se observa que las citadas tasas muestran también una evolución a lo largo de los últimos tiempos marcada por la estabilidad. Un escenario de cierta estabilidad se observa igualmente en relación con el comportamiento de las diferentes tasas en el ámbito de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Como se verá a continuación, la línea experimentada por las distintas tasas durante los últimos años en el contexto de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo ha sido bien distinta a la observada en estas, durante los últimos tiempos, en el terreno de los Juzgados de lo Social, de los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social) y de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social). En efecto, la tasa de resolución de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, que permaneció estable durante 2010 y 2011, subió en 2012 a sus niveles más altos de la serie (1,2 por 100), para posteriormente bajar en 2013, 2014 y 2015. Así, esta tasa, que en 2010 estaba en un 1,0 por 100, se situó en 2015 en un 0,8 por 100.

En relación con la tasa de pendencia de la Sala 4.ª del Alto Tribunal, cabe señalar que esta permaneció estable durante los primeros años de la serie (2010, 2011 y 2012), para posteriormente, a partir de 2013, subir progresivamente hasta situarse en 2015 en un 1,4 por 100. Por su parte, la tasa de congestión de dicha Sala experimentó una línea similar a la descrita con ocasión del análisis de la tasa de pendencia de la misma. No obstante, cabe subrayar que esta tasa de congestión, que en 2010 era de un 1,7 por 100, se situó en 2015 en un 2,4 por 100, lo que representa un notable incremento de la misma (cuadro II-50).

Parece claro que, sobre todo, la litigiosidad generada a raíz de la entrada en vigor de la reforma laboral de 2012 (que ha ido llegando a la Sala 4.ª del Alto Tribunal posteriormente, fundamentalmente vía recurso de casación para la unificación de doctrina) ha condicionado notablemente el comportamiento de las distintas tasas en este ámbito. Así, en este terreno, durante los últimos años, ha bajado la tasa de resolución y, por el contrario, han subido las tasas de pendencia y congestión. Ello implica que existe una falta de adecuación de la carga de trabajo que está asumiendo dicha Sala 4.ª, respecto a las necesidades reales de los prestatarios del servicio de justicia.

Como anteriormente se ha señalado, el de celeridad es uno de los principios que han de presidir los procesos en el ámbito de la jurisdicción social. De hecho, la rapidez es un importante aspecto caracterizador de los procedimientos en esta jurisdicción. Por ello, resulta conveniente, asimismo, llevar a cabo un análisis de las duraciones medias que se han registrado en los últimos tiempos (2010-2015)

Aumento de las duraciones medias en los últimos años

CUADRO II-50. PRINCIPALES PARÁMETROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL POR TIPO DE ÓRGANO, 2010-2015

	2010			2011			2012		
Conceptos	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión
Juzgados de lo Social	0,9	0,7	1,8	0,9	0,8	1,9	0,9	0,8	1,9
TSJ Sala Social	1,0	0,5	1,5	1,0	0,6	1,6	1,0	0,5	1,5
A. Nacional. Sala Social	0,8	0,3	1,4	1,1	0,1	1,1	0,8	0,3	1,3
Tribunal Supremo. Sala 4.ª	1,0	0,7	1,7	1,0	0,8	1,8	1,2	0,7	1,7

	2013			2014			2015		
Conceptos	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión
Juzgados de lo Social	0,8	0,9	2,0	1,0	0,9	2,0	1,0	0,8	1,8
TSJ Sala Social	1,1	0,5	1,5	1,0	0,4	1,4	1,0	0,4	1,4
A. Nacional. Sala Social	0,8	0,4	1,5	0,9	0,3	1,5	0,9	0,3	1,4
Tribunal Supremo. Sala 4.ª	1,0	0,9	1,9	0,8	1,3	2,3	0,8	1,4	2,4

Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Justicia dato a dato* (años 2010-2015).

en el contexto de los procesos en los distintos tipos de órganos judiciales del orden jurisdiccional social. Dicho estudio permitirá observar fundamentalmente cuál ha sido el grado de congestión o saturación que han venido ostentando últimamente las distintas clases de órganos judiciales que integran el orden jurisdiccional social.

Según los datos disponibles, se puede observar que, en el ámbito de los Juzgados de lo Social, las duraciones medias de los procesos han ido aumentado según pasaban los años, a excepción de en el año 2015, en el que se mantuvieron los mismos niveles que en 2014 (10,7 meses). El citado incremento fue más intenso de 2013 a 2014.

Las duraciones medias de los procesos en los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social) se mantuvieron estables, con pequeñas oscilaciones al alza o a la baja, durante 2010, 2011, 2012 y 2013, año este último a partir del cual estas comenzaron a bajar. En 2015 la duración media de los procesos en este ámbito se situó en 4,9 meses.

Por su parte, las duraciones medias de los procesos en la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se incrementaron notablemente en 2013 y 2014 para posteriormente, en 2015, bajar. Así, cabe destacar que estas en 2013 y 2014 fueron de 3,2 meses y 4,8 meses, respectivamente. Finalmente, las mismas se situaron en 2015 en 4,1 meses.

Respecto a las duraciones medias de los procesos en la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, cabe resaltar que estas han ido incrementándose desde 2012 (gráfico II-44). Durante 2015 la duración media de los procesos en este ámbito se situó en 12,7 meses.

GRÁFICO II-44. DURACIONES MEDIAS DE LOS PROCESOS EN LOS DISTINTOS TIPOS DE ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2010-2015
(En meses)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Memoria anual* (años 2011-2016).

Con todo ello, se observa que en 2015 las duraciones medias de los procesos en los distintos tipos de órganos de la jurisdicción social, a excepción de en los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social), fueron superiores a las registradas en estos en 2010. Por otra parte, y como complemento del anterior estudio, es preciso también llevar a cabo un análisis de las duraciones medias de los principales tipos de asuntos de los que entiende la jurisdicción social durante los últimos tiempos. Así, se observa que las duraciones medias de los procesos sobre conflictos colectivos y en materia de Seguridad Social han ido en aumento desde 2010 hasta 2015, último ejercicio del que se dispone de datos (gráfico II-45). Llama la atención que, en el caso de los procesos sobre conflictos colectivos, la duración media de estos casi se ha triplicado desde 2010 (de 4,4 meses en 2010 a 12,7 meses en 2015), con un aumento muy notable en los años 2014 y 2015. La duración media de los procesos en materia de Seguridad Social ha tenido, sin embargo, un incremento más contenido a lo largo del periodo considerado (de 9,1 meses en 2010 a 13,2 meses en 2015).

Por otro lado, cabe destacar que las duraciones medias de los procesos en materia de despidos y sobre reclamaciones de cantidades han tenido una evolución similar a lo largo de los últimos tiempos. Así, estas fueron en aumento desde 2010 hasta 2014 y en 2015 bajaron. Destacar que en 2010 la duración media de los procesos en materia de despidos era de 3,5 meses, mientras que en 2015 fue de 7,2 meses (lo que supone un aumento de esta de algo más del 50 por 100). Por su parte, el incremento de la duración media de los procesos sobre reclamaciones de cantidades durante el periodo 2010-2014 fue más contenido. En 2015 la duración media de este tipo de procesos se situó en 12,1 meses.

GRÁFICO II-45. DURACIONES MEDIAS DE ALGUNOS DE LOS TIPOS DE ASUNTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2010-2015
(En meses)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Memoria anual* (años 2011-2016).

Así pues, se observa que en 2015 las duraciones medias de los principales tipos de asuntos de los que entiende la jurisdicción social fueron superiores a las registradas en 2010.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

En el ámbito global, uno de los temas que han centrado los debates sobre las relaciones laborales ha sido el futuro del trabajo, como ya destacó el secretario general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la conferencia internacional de 2015, con motivo de la preparación de las acciones enmarcadas en el próximo centenario de la Organización[195]. En este contexto, a lo largo de 2016 se han celebrado, entre otros, debates y conversaciones sobre las condiciones y la calidad del trabajo que repercuten en la seguridad y salud laboral. Según estimaciones de la OIT, cada año alrededor de 2,3 millones de trabajadores pierden la vida, lo que, unido a los casos de enfermedades profesionales, representa un coste social y económico muy alto para los trabajadores, los empleadores y los sistemas de protección social en su conjunto, cercano al 4 por 100

195. OIT, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo,* Ginebra, 2015.

del PIB mundial, y en muchas economías adelantadas, el número de personas en edad de trabajar que no pueden seguir haciéndolo por problemas de salud o discapacidad supera en la actualidad el número de personas desempleadas[196]. Estos han sido algunos de los temas en los que se están basando los trabajos de debates y estudio de la OIT, en el apartado dedicado a la calidad del trabajo y que forma parte de las acciones previstas con motivo del centenario.

Marco de la Unión Europea

En el marco europeo, desde que se consensuó la primera Directiva al respecto, hace ya más de veinticinco años, la Unión Europea ha mostrado su preocupación por la protección de los trabajadores frente a los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo. Desde 2008 el número de muertes por accidente de trabajo se ha reducido casi en una cuarta parte, mientras que el porcentaje de los trabajadores de la Unión Europea con algún problema de salud provocado o agravado por el trabajo ha disminuido cerca de un 10 por 100[197]. La Comisión Europea ha destacado que invertir en salud laboral no solo mejora la vida de las personas, sino que también contribuye a la competitividad nacional, ya que según muestran diversos estudios, de cada euro que las empresas invierten en salud laboral, ganarán dos[198].

Uno de los instrumentos más importantes que enmarcan la hoja de ruta de la prevención de riesgos laborales en la Unión Europea es el Marco Estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, que contempla como retos principales: mejorar la aplicación de las diversas Estrategias en los Estados miembros, en particular mediante el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha medidas efectivas y eficaces para la prevención del riesgo, mejorar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo combatiendo los riesgos existentes, nuevos y emergentes, y afrontar el cambio demográfico.

En su informe sobre el marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo (2014-2020), el Parlamento Europeo también llamó la atención de la Comisión sobre la importancia de que se aplique, se cumpla y se haga cumplir la legislación de salud y seguridad en el trabajo, así como la relativa a los diversos riesgos nuevos o emergentes[199]. En particular, el informe puso de relieve la necesidad de proteger a todos los trabajadores con independencia del tamaño de la empresa y del tipo de trabajo o contrato.

196. OIT, *Working together to promote a safe and healthy working environment,* 2017.
197. Eurostat, *Estadísticas europeas de accidentes de trabajo* (EEAT).
198. Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health,* 2013.
199. Parlamento Europeo, *Informe de 2015 sobre el marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo (2014-2020),* 26 de octubre de 2015.

Por su parte, la Comisión Europea publicó, en octubre de 2016, su programa de trabajo, donde se recogían, dentro de las prioridades específicas sobre la seguridad en el trabajo, las siguientes[200]:

- Proteger a los trabajadores europeos de los peligros que representan los alteradores endocrinos[201] y realizar su seguimiento.
- Revisar la legislación vigente en materia de salud y seguridad laborales, incluyendo los agentes carcinógenos y mutágenos para mejorar la protección de los trabajadores.
- Entre las iniciativas REFIT (Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación de la Comisión Europea) destacaron las siguientes propuestas: elaborar un Reglamento de ejecución sobre la simplificación del procedimiento de autorización en el marco de REACH (Reglamento europeo relativo al registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y mezclas químicas), un Reglamento sobre la transparencia y el reparto de costes en los foros de intercambio de información sobre sustancias (FIIS) en el marco de REACH, y la puesta en marcha de una evaluación de todo el proceso que concluirá en 2017.

Asimismo, se preveía un seguimiento de la evaluación REFIT de la Directiva marco, 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores, así como de 23 directivas específicas con el objetivo de mejorar su eficacia y eficiencia. Cabe recordar a este respecto, que como reacción al Programa de trabajo de la Comisión, la Confederación Europea de Sindicatos expresó su preocupación acerca de la intención de revisar la legislación sobre seguridad y salud laboral en el marco REFIT[202].

En línea con este compromiso de seguir mejorando la salud y seguridad en el trabajo, y teniendo presente que cada año mueren unos 160.000 europeos por enfermedades profesionales, la Comisión anunció en enero de 2017 las siguientes acciones a desarrollar:

200. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Programa de trabajo de 2016, no es momento de dejar las cosas como están,* COM (2015) 610 final.
201. Sustancias químicas que, en determinadas dosis, pueden interferir con el sistema hormonal de los mamíferos.
202. La línea que la Comisión ha seguido hasta ahora ha sido la de evitar cualquier propuesta legislativa en el ámbito de la seguridad y la salud, hasta que la evaluación de todo el cuerpo legislativo en materia de seguridad y salud laboral de la Unión Europea se haya completado en el marco REFIT. Varias propuestas legislativas, incluidas las sostenidas por los empleadores y los trabajadores (por ejemplo, el acuerdo de los peluqueros, las propuestas sobre carcinógenos y sustancias mutágenas, los acuerdos europeos sobre la navegación interior...) han sido bloqueadas como consecuencia. La CES entiende que la Comisión debe desarrollar una estrategia adecuada, con el fin de poner en marcha una acción real encaminada a proteger la vida y salud de los trabajadores en Europa, a través de un diálogo tripartito y favoreciendo la colaboración entre empleadores y trabajadores en el seno de las pymes, apoyando el papel y el desarrollo de los conocimientos de la inspección del trabajo y de los representantes de la seguridad de los trabajadores.

- Ayudar a las empresas, especialmente a las pymes y a las microempresas, en sus esfuerzos por cumplir las normas de salud y seguridad. Una de cada tres microempresas no evalúa los riesgos en el trabajo, y estas representan casi el 93 por 100 de las empresas de la Unión Europea[203]. La Comisión se propone aumentar el número de herramientas disponibles gratuitamente a través de Internet, que ayuden a las pymes y a las microempresas a llevar a cabo su evaluación del riesgo.
- Fijar límites de exposición u otras medidas para otros siete carcinógenos químicos[204].
- Trabajar con los Estados miembros y los interlocutores sociales para eliminar o actualizar las normas obsoletas en los próximos dos años. Se trata de simplificar y reducir las cargas administrativas, al tiempo que se mantiene la protección de los trabajadores.

Entre las principales novedades normativas de este año cabe citar el Reglamento (UE) 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016, relativo a los equipos de protección individual y por el que se deroga la Directiva 89/686/CEE del Consejo, y que será aplicable desde el 21 de abril de 2018. La norma establece los requisitos sobre el diseño y la fabricación de los equipos de protección individual que vayan a comercializarse, para garantizar la protección de la salud y la seguridad de los usuarios y establecer las normas relativas a la libre circulación de los EPI en la Unión.

Los Estados miembros han debatido o adoptado estrategias horizontales cuyo objetivo es abordar el envejecimiento demográfico, proteger la salud de los trabajadores o hacer frente a la escasez de personal cualificado. En este contexto, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) publicó en 2016 los primeros resultados de la *Sexta encuesta europea sobre las condiciones de trabajo*[205]. Partiendo de los resultados provisionales que arroja la citada encuesta, cabe destacar la disminución de la exposición a riesgos como los relacionados con la mala postura, aunque sigue siendo elevada, ya que afecta al 43 por 100 de los trabajadores.

Primeros resultados de la Sexta encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

203. Eurostat, año de referencia 2012.
204. Esta propuesta no solo será beneficiosa para la salud de los trabajadores, sino que también fija un objetivo claro de evitación de la exposición para los empleadores y las autoridades responsables de garantizar el cumplimiento.
205. Se basa en entrevistas en las que se formulan preguntas a una gran diversidad de trabajadores, tanto autónomos como por cuenta ajena, sobre cuestiones fundamentales relacionadas con su trabajo (situación laboral, riesgos físicos y psicosociales, horarios y lugares de trabajo, utilización y desarrollo de las cualificaciones, relaciones sociales en el trabajo, la salud y el bienestar, etc.).

Otra de las conclusiones destaca que entre 2010 y 2015 hubo un aumento del nivel de exposición a la manipulación de productos químicos (del 15 al 17 por 100) y de materiales infecciosos (del 11 al 13 por 100). Muchos trabajadores manuales siguen expuestos a niveles elevados de intensidad en el trabajo y declaran bajos niveles de autonomía y de seguridad.

Según la mencionada encuesta, nueve de cada diez trabajadores declaran estar bien o muy bien informados sobre los riesgos para la salud y la seguridad relacionados con el desempeño de sus tareas. Sin embargo, los trabajadores de las pequeñas empresas reciben menos información, comparados con aquellos que trabajan en grandes empresas.

Asimismo, cabe recordar que la sostenibilidad de las condiciones de trabajo y empleo a lo largo de la vida laboral constituye un prerrequisito del conjunto de los objetivos fijados por la Estrategia 2020. Uno de los propósitos de la citada Estrategia es el de mejorar las tasas de empleo, evitando la salida prematura de la actividad a causa de las malas condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores. Eurofound ha elaborado y publicado en 2016 un informe centrado en las políticas nacionales que ayudan a lograr un trabajo sostenible en diez Estados miembros, entre ellos España, en donde se examina el modo en que se están aplicando estas políticas, si se integran en un marco coherente y si son complementarias o contradictorias[206]. El informe destaca que hay una serie muy amplia de políticas públicas que contribuyen de manera significativa a la sostenibilidad del trabajo, y entre las herramientas pertinentes cita la legislación (por ejemplo, el derecho laboral y la reglamentación en materia de seguridad y salud en el trabajo).

Igualmente, para poder adoptar de forma satisfactoria estrategias que contribuyan al trabajo sostenible y crear un entorno de trabajo favorable, el informe destaca la importancia de que los interlocutores sociales tengan una función de peso, y que los marcos institucionales y jurídicos en los que operan faciliten su inclusión.

Iniciativas de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo

Por su parte, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo encargó en 2016 dos informes, complementarios entre sí, centrados en el envejecimiento de la población activa europea y donde, además, se incluían conclusiones desde el punto de vista de la seguridad y salud laboral. El primero ofrece información actualizada sobre los sistemas, los programas y las intervenciones en materia de rehabilitación y reincorporación al trabajo y sus distintos componentes. En el documento, entre otras cuestiones, se recomienda el uso de una terminología común internacional sobre la definición de la incapacidad, así como la conveniencia de una autoridad independiente que asesore en casos difíciles de ausencia laboral de larga duración

206. Eurofound, *Trabajo sostenible a lo largo de toda la vida: políticas y estrategias nacionales,* 2016.

por enfermedad, especialmente en pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se exploran experiencias de rehabilitación y de reincorporación al trabajo satisfactorias y sostenibles[207].

El segundo informe se centra en las políticas, las estrategias y los programas de la Unión Europea y los Estados miembros, aportando una visión de conjunto sobre los enfoques adoptados en toda Europa, y se identifican los principales elementos de éxito[208]. Entre otras recomendaciones, se destaca la importancia de que los gobiernos promuevan la salud laboral, haciendo especial hincapié en los trabajadores mayores de 45 años con fines preventivos para detectar futuros problemas, y mejorar las bases de datos sobre la salud laboral y el absentismo conforme a la edad, entre otras medidas.

Con el fin de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en las pequeñas y microempresas, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo lanzó un proyecto destinado a identificar factores de éxito de políticas, estrategias y soluciones prácticas eficaces. Según los resultados publicados de la primera fase de este proyecto, el 30 por 100 de las pequeñas y microempresas no realizan evaluaciones de riesgos regulares, y de las que no realizan evaluaciones de riesgos, más del 80 por 100 cree que «los riesgos y los peligros ya son conocidos» o que «no existen problemas importantes»[209].

Otro de los temas que han centrado los debates europeos, en lo que respecta a la seguridad y salud laboral, ha sido cómo los problemas de salud son un motivo habitual para cesar en la vida laboral antes de la edad de jubilación y, en concreto, cómo en muchos casos estos problemas son consecuencia de unas condiciones de trabajo inadecuadas, lo que pone de relieve la importancia de la prevención. La Campaña Europea 2016-2017, «Trabajos saludables en cada edad», lanzada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo[210], tiene por objeto sensibilizar sobre la importancia de la prevención a lo largo de toda la vida laboral, favoreciendo un trabajo sostenible que permita un envejecimiento saludable.

Ya en el primer trimestre de 2017 se presentó un informe sobre la participación de los trabajadores en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, a partir de la encuesta conocida como ESENER 2 y basada en encuestas realizadas a participantes de 143 empresas en siete Estados miembros (España entre ellos)[211]. Las tendencias observadas, similares entre los Estados miembros participantes, muestran no solo una

207. EU-OSHA, *Research review on rehabilitation and return to work* (revisión de la investigación sobre la rehabilitación y la reincorporación al trabajo).
208. EU-OSHA, *Analysis report on EU and Member state policies, strategies and programmes on population and workforce ageing.*
209. EU-OSHA, *Contexto y medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo en las micro y pequeñas empresas en la Unión Europea - Proyecto SESAME.*
210. EU-OSHA, *Guía de la Campaña Trabajos saludables en cada edad. 2016.* https://www.healthy-workplaces.eu/all-ages-splash-page/documents/HWC2016-campaign-guide.pdf.
211. Bélgica, Estonia, Grecia, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido.

reducción de los modelos de representación de los trabajadores en cuestiones de seguridad y salud laboral, sino también un aumento paralelo en otros métodos de consulta directa a los trabajadores sobre dichas cuestiones. Tales variaciones apuntan a posibles cambios cualitativos que podrían estar produciéndose en el ejercicio de la representación de los trabajadores[212].

Iniciativas en España

En el plano interno, y en consonancia con los temas que han centrado la prevención de riesgos a nivel europeo, cabe recordar que algunas de las líneas de actuación establecidas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020[213] van enfocadas también a promover una gestión de la prevención atendiendo a la diversidad de los trabajadores, como los temporales, jóvenes, mayores y mujeres, así como a analizar sistemáticamente la siniestralidad para detectar población de riesgo; fomentar la cultura de la salud, potenciando hábitos saludables en el entorno laboral; o impulsar la mejora de las condiciones de trabajo en sectores y actividades de mayor siniestralidad. Sin olvidar que el envejecimiento de la población activa es un fenómeno global que afecta a cualquier sector o actividad, y puede atraer un mayor número de patologías, como los trastornos musculoesqueléticos, cuya causalidad puede ser múltiple, por lo que el envejecimiento de la población activa debería abordarse desde todos los ámbitos, incluyendo el de la salud laboral.

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 pone el acento en que el bienestar en el ámbito laboral precisa la implicación y el compromiso de las Administraciones públicas, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, resultando imprescindible el papel de todos estos actores para lograr una aplicación real de las políticas preventivas. Se considera, por ello, que la cooperación es un valor fundamental en el que debe asentarse toda acción preventiva, para lograr la mejora efectiva de las condiciones de trabajo. En este contexto, la actual Estrategia da un paso más al establecer las prioridades para los planes de acción que de ella se deriven, en concreto, el Plan de acción 2015-2016, que señala entre sus objetivos: potenciar actuaciones de las Administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales; promover, con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, con especial atención a sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo, y fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo[214].

212. EU-OSHA, *Worker participation in the management of OSH-Qualitative evidence from ESENER 2*.
213. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.6.
214. Considerando estos objetivos, en enero de 2017 el Gobierno anunció la inversión de 36 millones de euros en la citada estrategia hasta 2020.

Actividad del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

La Resolución de 4 de febrero de 2016, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, encomendaba, un año más, al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) la gestión del servicio de la Seguridad Social denominado «Prevención10.es». El servicio que se dispensa a través de esta herramienta tiene como objetivos fundamentales: reducir las cargas administrativas respecto de las obligaciones de información que establece la Ley 31/1995; ayudar a las pequeñas empresas y a los trabajadores autónomos al mejor cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la prevención, reduciendo sus costes y simplificando su forma de cumplimiento, y facilitar a las empresas que lo requieran la asunción de la actividad preventiva en los casos permitidos por la ley o, en su caso, la presencia de trabajadores designados.

Otra de las actividades destacables del INSHT en 2016 ha sido incorporar, en los informes periódicos sobre trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal (ETT), datos específicos que permitan conocer la evolución de la siniestralidad laboral en los trabajos u ocupaciones de especial peligrosidad para la seguridad y la salud en el trabajo realizados por este colectivo de trabajadores. Sobre esta materia, en abril de 2017 publicó un informe con el objetivo de aportar una aproximación al perfil del accidente de trabajo sufrido por los trabajadores cedidos por ETT a lo largo de 2016. Entre los principales resultados obtenidos cabe destacar que de los 13.215 accidentes de trabajo en jornada la mayoría fueron leves (99,6 por 100), aunque también se registraron 53 accidentes graves y 3 accidentes mortales[215].

En la línea marcada por la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, que propone «mejorar la comparabilidad de las encuestas nacionales de condiciones de trabajo y de gestión preventiva en las empresas con las encuestas europeas equivalentes», España se ha sumado a la ya citada *Sexta encuesta europea sobre las condiciones de trabajo,* realizada por Eurofound. En este contexto, en marzo de 2017 el INSHT presentó un informe en el que se analizaban los resultados para España de dicha Encuesta, analizando la evolución de determinados indicadores. En relación a los riesgos en el trabajo, los más señalados por los trabajadores son las altas y bajas temperaturas y el ruido. La mitad de los encuestados opina que el trabajo no afecta a su salud, el 37 por 100 considera que la influencia sobre su salud es negativa, y solo un 8 por 100, que afecta de manera positiva. La proporción de trabajadores que sufren algún episodio de incapacidad temporal es superior entre los asalariados (33 por 100) que entre los autónomos (28 por 100). Por tipo de contrato se observa que los trabajadores con contrato indefinido, en promedio, presentan más días de incapacidad temporal que los que cuentan con contrato temporal[216].

215. INSHT, *Siniestralidad de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. Informe enero-diciembre de 2016.*
216. INSHT, *VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo,* 2015 (6th EWCS-España).

Finalmente, cabe destacar que el ámbito de los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, dirigido a «potenciar actuaciones de las Administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales», una de las líneas de acción se centra en «informar y concienciar a las empresas y a los trabajadores, con especial atención a las pymes y microempresas, sobre la prevención de riesgos laborales y la disponibilidad de herramientas oficiales que facilitan la aplicación de la normativa». Dentro de esta línea, una de las medidas consensuadas para ser implementadas en el primer plan de acción fue la realización de un *Estudio sobre la siniestralidad en las pymes para identificar sectores y actividades donde es prioritario actuar, teniendo en cuenta la segregación por sexo,* publicado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a finales de 2016[217].

Novedades normativas

Entre las principales novedades normativas de 2016, cabe citar el Real Decreto 299/2016, de 22 de julio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos, a través del cual se trasponía la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013[218]. La norma establece una serie de disposiciones mínimas que tienen como objeto la protección de los trabajadores contra los riesgos para su salud y su seguridad, derivados, o que puedan derivarse, de la exposición a campos electromagnéticos[219], e incluye la obligación empresarial de elaborar y aplicar un plan de acción que deberá contar con las medidas técnicas y/o de organización destinadas a evitar que la exposición supere determinados valores límite; determina esos valores límite y establece la obligación de que el empresario efectúe una evaluación y, en caso necesario, mediciones o cálculos de los niveles de los campos electromagnéticos a que estén expuestos los trabajadores. Asimismo, recoge dos de los derechos básicos en materia preventiva, como son la necesidad de formación de los trabajadores y la información a estos, así como la forma de ejercer los trabajadores su derecho a ser consultados y a participar en los aspectos relacionados con la prevención[220].

Otra de las novedades normativas que cabe destacar este año ha sido el Real Decreto 311/2016, de 29 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21

217. INSHT, *Estudio sobre la siniestralidad en pymes para identificar sectores y actividades prioritarias de actuación. Análisis desagregado por sexo.*
218. La Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, que deroga la, hasta entonces vigente, Directiva 2004/40/CE cuyo plazo de transposición ya se había pospuesto hasta el 31 de octubre de 2013 y se extendió hasta el 1 de julio de 2016.
219. Teniendo en cuenta que estos riesgos son los debidos a los efectos biofísicos directos conocidos y a los efectos indirectos causados por los campos electromagnéticos. La norma no aborda los posibles efectos a largo plazo, puesto que actualmente no existen datos científicos comprobados que establezcan un nexo causal, ni los riesgos derivados del contacto con conductores en tensión.
220. Se establecen, también, disposiciones relativas a la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos por exposición a campos electromagnéticos.

de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de trabajo nocturno. Con esta norma se da cumplimiento al Dictamen dirigido a España por la Unión Europea[221], incorporando plenamente al ordenamiento jurídico español determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo de la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003. Por esta causa, se procede a la modificación del Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en cuyo capítulo IV, dedicado al trabajo nocturno, se añade un nuevo artículo referido exclusivamente a trabajadores nocturnos que desarrollen trabajos con riesgos especiales o tensiones importantes. A efectos de la determinación de los trabajos que vayan a verse afectados por la limitación de jornada, y haciendo uso de la posibilidad prevista en la Directiva 2003/88/CE, el nuevo artículo contiene una remisión a lo que se disponga al efecto en los convenios colectivos o, en su defecto, en los acuerdos colectivos.

Asimismo, cabe hacer referencia a la trasposición de la Directiva 2014/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de aparatos y sistemas de protección para uso en atmósferas potencialmente explosivas, a través del Real Decreto 144/2016, de 8 de abril.

Finalmente, es preciso destacar la aprobación del Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral. Esta norma viene a sustituir al Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, cuyo fin era incentivar a las empresas a mejorar la prevención de riesgos laborales. La Ley 35/2014, de 31 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social con relación al régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social[222], instó al Gobierno a abordar una modificación de este Real Decreto con dos objetivos: agilizar y simplificar el proceso de solicitud, reconocimiento y abono del incentivo, e implantar un sistema objetivo centrado en el comportamiento de la siniestralidad. Además, se incentiva la adopción de medidas y procesos por parte de las empresas que contribuyan de manera eficaz a la reducción de accidentes o enfermedades profesionales.

Entre las novedades que introduce, cabe destacar el requisito fundamental de cumplimiento de los límites de los índices de siniestralidad. Al mismo tiempo, se da desarrollo a la posibilidad de que las mutuas puedan percibir de las empresas parte del incentivo concedido, previo acuerdo de las partes. Se fija el incentivo en el 5 por 100 del importe de las cuotas por contingencias profesionales y en el 10 por 100 si existe inversión en prevención de riesgos laborales.

221. Dictamen Motivado 2014/4169 de la Unión Europea.
222. Disposición adicional cuarta, párrafo b).

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Según muestran los datos de avance de 2016 de la *Estadística de Accidentes de Trabajo,* de nuevo es preciso comenzar destacando el aumento de los accidentes laborales, junto con el incremento de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta, de un 3,2 por 100, igual porcentaje que el registrado el año anterior. En total en 2016 se produjeron 1.289.119 accidentes y se comunicaron 20.730 partes de enfermedades profesionales (cuadro II-51). El incremento observado en 2016 supone un aumento de un 5 por 100 de los accidentes de trabajo con baja y de un 2,6 en aquellos que no causaron baja, con respecto al año anterior, sin olvidar que los datos de siniestralidad relativos a 2016 son de avance y, por tanto, adolecen aún de cierta provisionalidad[223].

Los accidentes sin baja fueron de nuevo más numerosos que los que dieron lugar a baja (733.397 en total), tal como viene sucediendo en los últimos años. De los accidentes con baja, por su parte, aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 480.051 (un 4,8 por 100 más), como los producidos *in itinere,* que fueron 75.671 (un 6,2 por 100 más).

De nuevo este incremento de accidentes en jornada de trabajo fue debido al aumento de los accidentes de carácter leve, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (22.003 accidentes más que en 2015, el 4,8 por 100), como los que se registraron al ir o al volver del trabajo (4.392 más que el año anterior, el 6,3 por 100).

Descendieron los accidentes mortales en jornada de trabajo y aumentaron los in itinere

Los accidentes de carácter grave (3.543) también aumentaron con respecto a 2015 (un 1,8 por 100). Pero, sobre todo, destaca positivamente el descenso en 39, un 7,6 por 100 menos, en el número de personas fallecidas por accidente laboral en jornada de trabajo, que en total sumaron 476.

Sin embargo, dentro de los accidentes *in itinere*, aumentaron no solo los de carácter grave (967) en 37 (el 4 por 100), sino también los accidentes mortales al ir o al volver del trabajo, que fueron 131 en total, lo que significa 17 más que en 2015 (casi un 15 por 100 más), a diferencia del año pasado que registró un descenso con relación al año anterior.

El 39,5 por 100 de los accidentes en jornada de trabajo que dieron lugar a la baja del trabajador se produjo por sobreesfuerzo físico (185.983), la mayoría de carácter leve, a excepción de 173 graves y uno mortal. Les siguieron los accidentes ocasionados por choques contra objetos inmóviles, que fueron el 24,3 por 100 de los accidentes en jornada, de los cuales 1.247 fueron graves y 50 mortales. Les siguieron, en orden de importancia, las colisiones contra objetos en movimiento (67.337, que provocaron 24 accidentes mortales), y el contacto con agentes materiales cortantes, punzantes o duros

223. Los datos anuales definitivos difieren ligeramente de los de avance enero-diciembre motivado por las fechas y procesos de depuración estadística (MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo*).

CUADRO II-51. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2015-2016

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2015	2016	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes(1)	1.244.178	1.289.119	44.941	3,6
Accidentes con baja	529.248	555.722	26.474	5,0
En jornada de trabajo	458.023	480.051	22.028	4,8
Leves	454.029	476.032	22.003	4,8
Graves	3.479	3.543	64	1,8
Mortales	515	476	–39	–7,6
In itinere	71.225	75.671	4.446	6,2
Leves	70.181	74.573	4.392	6,3
Graves	930	967	37	4,0
Mortales	114	131	17	14,9
Accidentes sin baja	714.930	733.397	18.467	2,6
Enfermedades profesionales(2)	19.138	20.730	1.592	8,3
Con baja	9.073	9.975	902	9,9
Sin baja	10.065	10.755	690	6,9

Fuente: (1) MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo.* Avance enero-diciembre de 2016.
(2) MEYSS, *Anuario de Estadísticas,* 2016.

(45.659 accidentes), accidentes de tráfico en misión (16.652, 86 de ellos mortales), contacto con corriente eléctrica, fuego, temperatura o sustancias peligrosas (15.350 accidentes, con 17 mortales), aplastamientos, atrapamientos o amputaciones (14.615 accidentes, con 63 mortales).

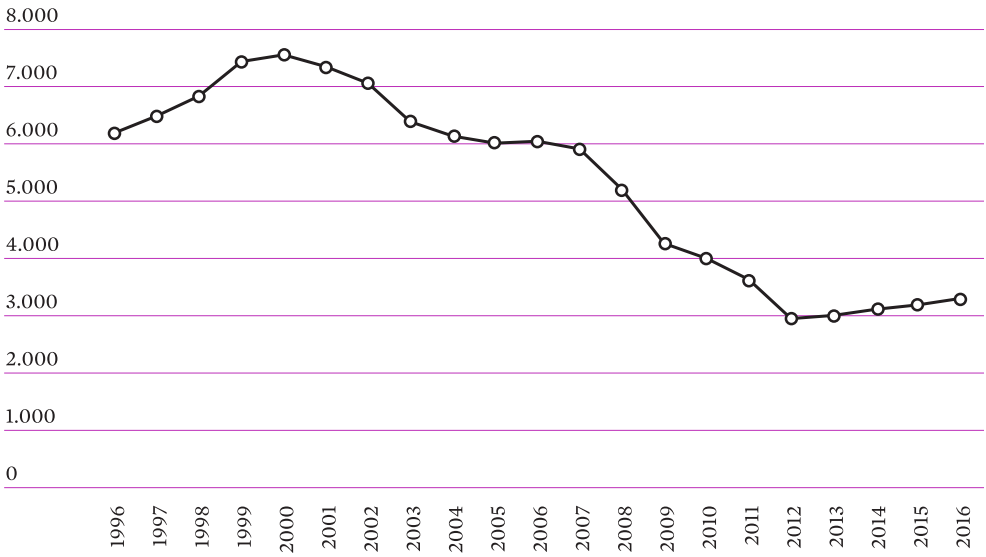
Las patologías de tipo no traumático, como infartos, derrames cerebrales o causas naturales ocasionaron 219 muertes, en un total de 1.047 accidentes con baja por esta causa registrados en 2016.

Considerando el índice de incidencia de los accidentes de trabajo[224], que permite observar la evolución de la siniestralidad descontando el efecto de las variaciones de la ocupación, es preciso destacar, nuevamente, un aumento en 2016, el cuarto consecutivo desde que en 2013 se frenase el descenso que venía observándose desde comienzos de la década anterior (gráfico II-46). El incremento en 2016 fue del 3,5 por 100 (inferior al 4,3 por 100 observado en 2015), situando el índice de incidencia total en 3.302. Sin embargo, a pesar del aumento que viene experimentando la incidencia de los accidentes

Nuevo aumento de la incidencia de los accidentes de trabajo

224. Que muestra la evolución de la siniestralidad en términos relativos, descontando el efecto de las variaciones en la ocupación. Hace referencia a los accidentes de trabajo con baja en jornada por cada 100.000 trabajadores. La variación en los índices de incidencia, total y por sectores, se toma del INSHT (*Informe de siniestralidad laboral,* 2016), que compara los datos de avance de enero-diciembre 2015 con los datos de avance de enero-diciembre 2016.

GRÁFICO II-46. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO, 1996-2016



Fuente: MEYSS, Principales series, Accidentes de trabajo. Datos de 2016: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo* (avance enero-diciembre 2016).

de trabajo, llegando a cifras similares a las de 2011, no alcanza las cifras registradas una década y media antes. De hecho, es preciso recordar que en el espacio de veinte años se ha producido una tendencia descendente en el índice de incidencia, observándose que tras las cifras más altas de siniestralidad, alcanzadas en el año 2000, llegando a un índice de 7.558 accidentes por 100.000 trabajadores, han ido disminuyendo coincidiendo con periodos económicos expansivos, pero también en periodos recesivos, ya que entre 2008 y 2011 de nuevo descendió. Fue a partir de 2013 cuando se empezó a apreciar un repunte en los índices de incidencia, de un 13,5 por 100 en total entre los años 2013 y 2016.

Comparando los índices de incidencia de España con el conjunto de la Unión Europea, vemos cómo la reducción entre 2008 y 2012 en España es muy superior (de un 40,5 por 100) que en el resto de la Unión. Sin embargo, entre 2012 y 2014, mientras que en la Unión Europea descendió el índice normalizado un 4,4 por 100, pasando de 1.717,15 a 1.642,09, según los datos provisionales que ofrece Eurostat, en España las cifras aumentaron, en este mismo periodo, un 11,4 por 100, pasando de 2.889,58 a 3.220,41 (gráfico II-47).

Por ello sigue siendo necesario que todos los actores implicados en la prevención de los riesgos laborales continúen trabajando con el fin de reducir la siniestralidad laboral, así como también es preciso analizar el alcance de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2015-2020) y de su primer Plan de

GRÁFICO II-47. ÍNDICE DE INCIDENCIA NORMALIZADO EN ESPAÑA Y EN LA UE-28, 2008-2014



Fuente: Eurostat.

Acción (2015-2016), para saber en qué medida están sirviendo como instrumentos para impulsar una mejora de los parámetros de la seguridad y la salud en el trabajo[225].

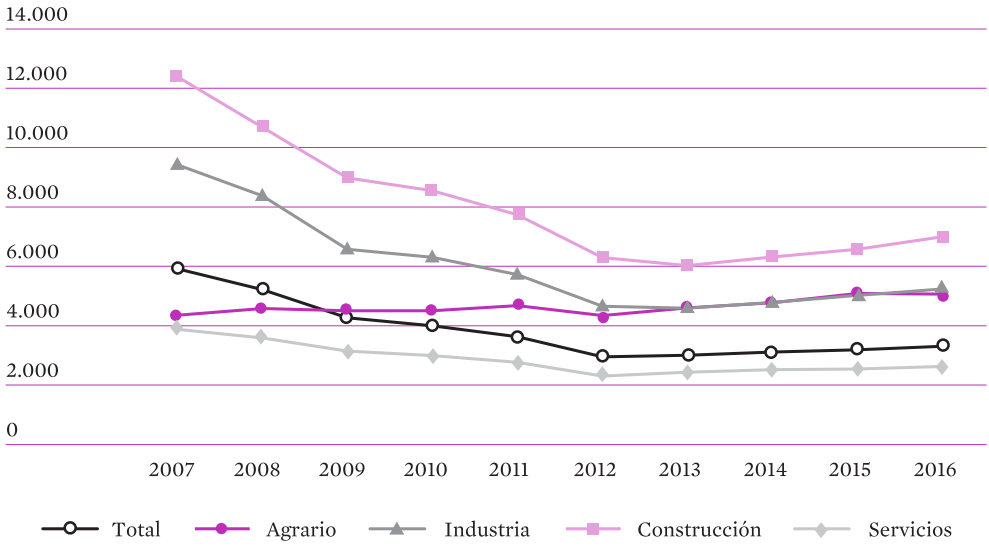
Analizando los índices de incidencia por sectores, a diferencia de lo que sucedió el año anterior, el sector agrario, con 5.067 accidentes por cien mil trabajadores, descendió ligeramente (–0,4 por 100), la construcción registró el mayor aumento, con 6.994 (6,4 por 100 más), seguido por la industria, 5.232 (4,1 por 100 más). El sector servicios, por su parte, aumentó de forma muy similar al año anterior, el 3,4 por 100, hasta los 2.627 (gráfico II-48).

Índices por sector y gravedad

Considerando ahora la gravedad de los accidentes registrados en 2016 en los distintos sectores, cabe destacar el incremento de la incidencia de accidentes mortales en el sector agrario (10,6 por 100) y en el sector servicios (4,5 por 100); por el contrario, tras el incremento registrado el año anterior, la industria experimentó un considerable descenso (–30,4 por 100), seguido de la construcción, con un índice de 20,8 por 100 menos que en 2015 (cuadro II-52).

225. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y aprobada en Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015, se concibe como el marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los próximos seis años. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.1.

GRÁFICO II-48. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO, POR SECTORES, 2007-2016



Fuente: MEYSS, Principales series, Accidentes de trabajo. Datos de 2016: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo* (avance enero-diciembre de 2016).

CUADRO II-52. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2016

(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		
Sectores	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Población afiliada
Agrario	32.650	–0,4	32.124	–0,5	459	8,2	67	10,6	644.399
Industria	100.451	4,1	99.605	4,2	754	–0,8	92	–30,4	1.920.079
Construcción	51.924	6,4	51.255	6,4	607	5,7	62	–20,8	742.380
Servicios	295.026	3,4	293.048	3,4	1.723	0,7	255	4,5	11.231.160
Total	**480.051**	**3,5**	**445.365**	**3,5**	**3.543**	**2,5**	**476**	**–8,3**	**14.538.018**

Fuente: INSHT, *Informe de siniestralidad laboral* (datos de avance enero-diciembre 2016 sobre datos de avance enero-diciembre de 2015).

Respecto al índice de incidencia de los accidentes graves, el sector agrario alcanzó el mayor incremento respecto a 2015 (8,2 por 100), seguido de la construcción (5,7 por 100), y un ligero aumento en el sector servicios (0,7 por 100). Por el contrario, disminuyó en la industria (–0,8 por 100).

Por su parte, la incidencia de los accidentes de carácter leve solo disminuyó en el sector agrario (–0,5 por 100) aumentando en todos los demás sectores, aunque de forma más acusada en la construcción.

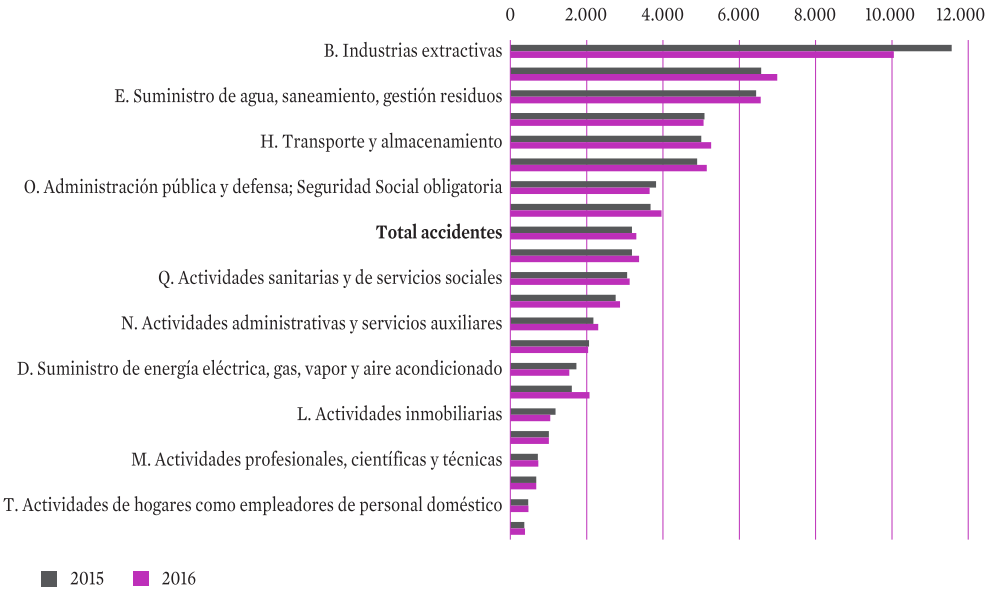
Analizando las distintas actividades económicas (gráfico II-49), se observa que la mayor parte registró un índice de incidencia superior a la media en 2016 (que fue de 3.302). El mayor descenso se observó en industrias extractivas, un 14,4 por 100 menos que en 2015, al contrario del año anterior, seguido de Administración pública y defensa, y Seguridad social obligatoria, con un descenso de 7,2 por 100, actividades administrativas y servicios auxiliares (–2,6 por 100), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (–2 por 100) y suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos (–0,5 por 100). Todas las demás aumentaron su índice en 2016.

Descenso del índice de incidencia de los accidentes mortales y aumento del de los graves

Por territorios, el índice de incidencia aumentó en todas las comunidades autónomas, a excepción de Ceuta (–12,5 por 100) y Asturias (–5 por 100). Los mayores incrementos en 2016 se registraron en Melilla (21,1 por 100) y Navarra (7,9 por 100). Doce comunidades autónomas se situaron por encima del índice de incidencia medio: Andalucía (3.724), Asturias (3.485), Baleares (4.829), Canarias (3.654), Castilla-La Mancha (4.104), Extremadura (3.574), Murcia (3.438), Navarra (3.403), País Vasco (3.438), La Rioja (3.533), Ceuta (3.326) y Melilla (3.347). De nuevo, Madrid registró el menor índice (2.735).

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, cabe destacar en 2016 el descenso de un 8,3 por 100 en el índice de los accidentes mortales, situándose en 3,3. El correspondiente a los accidentes de carácter grave, que fue de 24,4, aumentó con

GRÁFICO II-49. ÍNDICES DE INCIDENCIA SEGÚN ACTIVIDAD, 2015 Y 2016



Fuente: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo,* avance enero-diciembre de 2016.

respecto al de 2015 un 2,5 por 100, lo que representa una mejora respecto de los fallecimientos, pero un empeoramiento en el descenso en los índices de incidencia de los accidentes graves que se venía observando desde 2012 (gráfico II-50).

GRÁFICO II-50. ÍNDICES DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 2006-2016

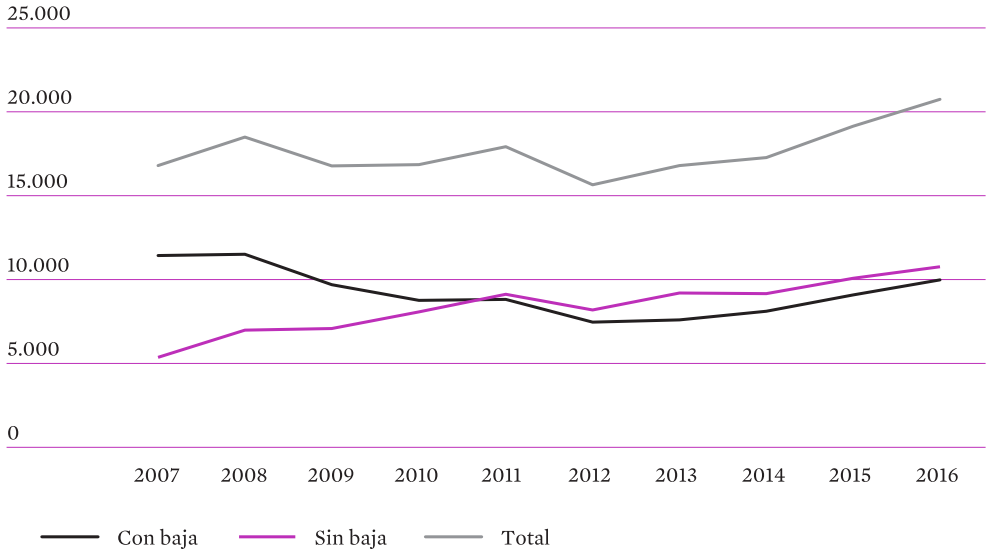


Fuente: INSHT, *Observatorio Estatal Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral 2016.*

Continuó el aumento de las enfermedades profesionales

En 2016 se comunicaron 20.730 enfermedades profesionales, la cifra más elevada de los últimos años, aumentando un 7,60 por 100 respecto al año anterior, aunque este incremento fue menor que el registrado en 2015 (que aumentó un 10,88 por 100) (gráfico II-51).

GRÁFICO II-51. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2007-2016
(Número de partes comunicados)



Fuente: MEYSS, CEPROSS.

Del total de partes comunicados, 9.975 dieron lugar a baja, incrementándose un 10,23 por 100 respecto a 2015, y las enfermedades sin baja (10.755) aumentaron un 5,27 por 100 respecto al año anterior, lo que supone una distribución de ambas en el total (48,1 con baja y 51,9 por 100, respectivamente) similar al año anterior, continuando el predominio de los sin baja.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción

El cuadro de la situación socioeconómica de España, que se ha ido perfilando a lo largo de esta Memoria, se completa en este capítulo con la descripción de la evolución más reciente de algunas de las principales parcelas de las políticas públicas que contribuyen a la cohesión, a la protección social y a la calidad de vida.

En 2016, mientras avanzaba la recuperación económica y tras años de intensas reformas, los acontecimientos en la esfera política nacional condujeron a una cierta atonía del impulso legislativo y del desarrollo de iniciativas necesarias en el terreno de las políticas que aquí se abordan, al igual que en otras esferas ya consideradas en esta Memoria. Sin embargo, como se verá a lo largo de este capítulo, permanecen importantes retos pendientes que requerirán recuperar el tiempo perdido y construir los puentes necesarios a fin de que la recuperación sea duradera y favorezca la cohesión social. Como se desprende del contenido de los distintos apartados, nos encontramos en un momento clave de inflexión en que es importante marcar un rumbo claro en la orientación de las políticas, partiendo de una evaluación del impacto de las intensas reformas implantadas en los años anteriores y acorde con el cambio de coyuntura.

El capítulo comienza precisamente por uno de los principales retos que afronta nuestro país de cara a una recuperación sostenible en un entorno de incertidumbres: la educación, como una de las claves de la cohesión social, de la mejora de las condiciones y la calidad de vida de la población y del desarrollo de cualquier sociedad avanzada. Este primer apartado aborda la situación comparada del sistema educativo español y la evolución más reciente, tanto en los niveles obligatorios como postobligatorios, a la luz de la comparación internacional que facilitan los indicadores en el marco de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020.

Las posibilidades de acceso a una vivienda y de hacer frente a sus gastos de mantenimiento constituyen importantes descriptores de la situación social, muy sensibles a los cambios del ciclo económico. La evolución reciente de este componente decisivo de la calidad de vida se describe en el segundo apartado de este capítulo. Se presta particular atención a los cambios en las distintas formas de tenencia —propiedad y alquiler—, la situación en términos de exclusión residencial, así como el desarrollo de las principales políticas de ámbito estatal en este ámbito, en particular el Plan Estatal

de Vivienda, que acabó su vigencia en 2016, y las necesidades detectadas en el parque de vivienda social.

La práctica parálisis legislativa que ha caracterizado el año 2016 en la esfera nacional contrasta con la intensidad de los acontecimientos acaecidos en el terreno de los compromisos internacionales en la lucha contra el cambio climático y en el desarrollo de la agenda mundial de desarrollo sostenible. Siendo España un país particularmente afectado por el reto de las consecuencias del cambio climático, el tercer apartado del capítulo se dedica a describir la situación de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en nuestro país, como componentes básicos de la calidad del entorno físico y social, así como de la salud de las personas.

El repunte del consumo de los hogares en los albores de la recuperación y el cambio en sus pautas y características se tratan en el cuarto apartado de este capítulo. Se introduce este año un subapartado específicamente dedicado al análisis de las tendencias emergidas en el contexto de la digitalización del consumo, como el consumo electrónico, el consumo colaborativo y los nuevos medios de pago, aspectos analizados con mayor detenimiento en el Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*. Además, se contempla el habitual panorama de la situación de las políticas de protección de los consumidores y usuarios, este año con especial atención a las reclamaciones por las cláusulas suelo o las medidas adoptadas para paliar las situaciones de pobreza energética de los consumidores vulnerables.

El capítulo incorpora, como siempre, un bloque de apartados dedicados al análisis de la protección social, que se abre con una aproximación a la situación de España en perspectiva comparada, señalando algunos de los principales desafíos para nuestro país. Entre ellos, hay que mencionar el elevado riesgo de pobreza y exclusión social, un problema sobre el que el CES ha elaborado su Informe 1/2017*, Políticas públicas para combatir la pobreza en España*. A continuación se analizan los desarrollos más recientes en torno a los principales dispositivos de la protección social. Se abordan en primer lugar las iniciativas y las principales magnitudes en materia de Seguridad Social —con especial atención a los aspectos relacionados con el desafío de la sostenibilidad del sistema de pensiones y su consideración en el contexto de la renovación del Pacto de Toledo—. Se dedica, asimismo, un apartado a analizar las distintas prestaciones y sus beneficiarios. Seguidamente se desarrolla un breve epígrafe sobre la previsión social complementaria.

La situación más reciente de la protección por desempleo se aborda en el siguiente apartado, donde este año se observa con especial atención el reflejo de la mejora del empleo en el sistema, a través de la evolución de las altas y bajas, sin dejar de hacer hincapié en la perspectiva del alcance de los distintos tipos de prestaciones y el perfil de los beneficiarios. Tras el proceso de asistencialización experimentado en los últimos años por esta dimensión de la protección social, el mantenimiento y

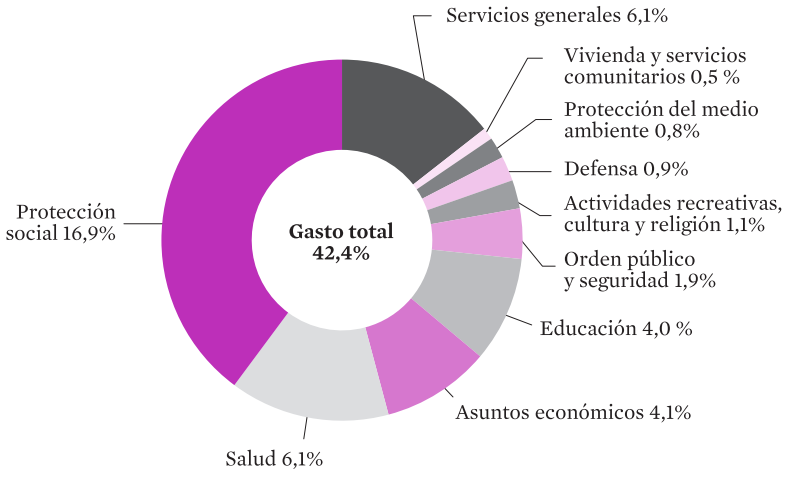
mejora del nivel protector, junto con una mejor conexión con las políticas activas y los servicios sociales, son algunos de los retos que emergen para el sistema, en un contexto de disminución de la presión al mismo por el considerable descenso del paro registrado en el último año.

Cumplidos en 2016 treinta años desde la aprobación de la Ley general de Sanidad que supuso la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS), el siguiente apartado se centra en la atención a la salud desde el sistema sanitario, desde la perspectiva de la evolución de las principales tendencias, iniciativas e indicadores que dan cuenta de la actividad y los retos en todos los niveles de atención, incluyendo los desarrollos más recientes en el terreno de los recursos humanos, así como la evolución del gasto sanitario.

El último apartado, sobre la evolución del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), incorpora la información sobre la demanda, las prestaciones en sus distintas modalidades y los beneficiarios atendidos por el mismo en las comunidades autónomas, incidiendo asimismo en la situación en términos de gasto y financiación de esta vertiente de la protección social. A continuación se abordan otros retos que afrontan los Servicios Sociales, considerando con especial detenimiento los datos más recientes sobre las rentas mínimas de las comunidades autónomas, como uno de los principales dispositivos de su actuación en el terreno de la prevención de la pobreza y la exclusión social.

En conjunto, todos estos componentes clave del bienestar social absorbían en 2016 dos tercios del total del gasto público, lo que da una idea de su importancia y del reto que representa su mantenimiento, sostenibilidad y calidad en el conjunto de la acción pública (gráfico III-1).

GRÁFICO III-1. GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES EN PORCENTAJE DEL PIB, 2016



Fuente: *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2017-2020.*

CUADRO III-1. GASTO POR FUNCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2011-2020
(Evolución proyectada. En porcentaje del PIB)

Funciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Servicios generales (con intereses de la deuda)	6,2	6,63	7,22	7,01	6,5	6,12	6,03	5,87	5,76	5,65
Defensa	1,04	0,93	0,96	0,86	0,97	0,94	0,96	1,04	0,99	0,9
Orden público y seguridad	2,17	2,04	2,05	2,01	2,03	1,91	1,88	1,82	1,78	1,75
Asuntos económicos	5,66	7,97	4,63	4,57	4,38	4,12	3,85	3,69	3,63	3,58
Protección del medio ambiente	0,95	0,89	0,84	0,88	0,86	0,81	0,8	0,78	0,76	0,75
Vivienda y servicios comunitarios	0,57	0,46	0,46	0,5	0,48	0,45	0,44	0,43	0,43	0,42
Salud	6,47	6,22	6,17	6,12	6,19	6,07	5,95	5,79	5,67	5,57
Actividades recreativas, cultura y religión	1,51	1,22	1,15	1,15	1,13	1,08	1,06	1,03	1,01	1
Educación	4,4	4,17	4,1	4,1	4,09	4,01	3,93	3,81	3,73	3,67
Protección social	16,83	17,56	17,98	17,69	17,12	16,89	16,58	16,33	16,11	15,91
Gasto total	**45,8**	**48,09**	**45,58**	**44,9**	**43,76**	**42,4**	**41,48**	**40,6**	**39,87**	**39,19**

Fuente: *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España, 2017-2020.*

Sin embargo, la gran mayoría de las parcelas de las políticas públicas que aquí se abordan han venido encarando en los últimos años una reforma tras otra, en una encrucijada de aumento de la demanda y disminución de los recursos. Tras la intensidad del proceso de ajustes y reformas afrontado en los años de la crisis, atenuada a partir de 2014, las previsiones para los próximos años siguen apuntando a la contención en la orientación del gasto (cuadro III-1).

Mientras continúa consolidándose la recuperación económica, entre los retos de mayor envergadura que emergen en un entorno de incertidumbres destacan, junto a la propia sostenibilidad financiera del gasto social, la necesidad de reforzar la calidad de los servicios, la suficiencia de las prestaciones y la eficiencia en la gestión. Todo ello requiere reforzar la cooperación entre las distintas Administraciones y continuar mejorando los mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto social de las medidas que se han ido aprobando en los distintos ámbitos y las que estén por llegar. No en vano, los servicios públicos representan un verdadero —aunque no el único— vector de cohesión social y legitimación de la acción pública.

1. Educación

La mejora del sistema educativo español constituye una de las principales claves para el mantenimiento de la cohesión social y para una recuperación económica sostenible. La evolución de España con respecto a los objetivos y puntos de referencia de la Estrategia de Formación y Educación 2020 (cuadro III-2) sirve como aproximación a la situación y los retos que debe afrontar nuestro país en este ámbito. Desde la perspectiva comparada que proporcionan estos indicadores, con carácter general España destaca favorablemente entre los demás países por el avance de la participación

CUADRO III-2. PRINCIPALES INDICADORES EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

		España		Media de la UE	
Indicadores ET 2020		**2012**	**2015**	**2012**	**2015**
Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (18 a 24 años)		24,7%	20,0%	12,7%	11,0%
Titulados en educación terciaria		41,5%	40,9%	36,0%	38,7%
Educación infantil y atención a la infancia (desde los 4 años hasta la edad de inicio de escolaridad obligatoria)		97,7%*	97,1%**	93,2%*	94,3%**
Porcentaje de alumnado de 15 años con rendimiento bajo en:	Comprensión lectora	18,3%	16,2%	17,8%	19,3%
	Matemáticas	23,6%	22,2%	22,1%	22,1%
	Ciencias	15,7%	18,3%	16,6%	20,6%
Índice de empleo de los graduados recientes por nivel educativo alcanzado (personas de 20-34 años que hayan abandonado los estudios entre 1 y 3 años antes del año de referencia)	Educación secundaria superior(1), post-secundaria no terciaria(2) y terciaria(3). Niveles 3 a 8 de la CINE (total)	63,6%	65,2%	75,9%	76,9%
Participación de los adultos en el aprendizaje permanente (25-64 años)	Todos los niveles educativos. Niveles 0 a 8 de la CINE	11,2%	9,9%	9,2%	10,7%
Índice de empleo de los graduados recientes por nivel educativo alcanzado (personas de 20–34 años que hayan abandonado los estudios entre 1 y 3 años antes del año de referencia)	Educación secundaria superior(1) y post-secundaria no terciaria(2). Niveles 3 a 4 de la CINE(1)	49,6%	54,9%	69,7%	70,8%
	Educación terciaria. Niveles 5 a 8 de la CINE(3)	68,4%	68,7%	81,5%	81,9%

(1) Educación secundaria superior: bachillerato y similares, enseñanzas de FP de grado medio, certificados de las escuelas oficiales de idiomas de nivel avanzado y similares, y FP básica.
(2) Educación post-secundaria no terciaria: certificados de profesionalidad de nivel 3; programas de corta duración que requieren segunda etapa de secundaria, enseñanzas de FP de grado superior y títulos propios universitarios que precisan del título de bachiller, de duración igual o superior a 2 años.
(3) Educación terciaria: grados universitarios de hasta 240 créditos ECTS (sistema europeo de transferencia de créditos) y de más de 240 créditos ECTS y equivalentes, diplomados universitarios y equivalentes, títulos propios universitarios de experto o especialista, de menos de 60 créditos ECTS, cuyo acceso requiera ser titulado universitario, licenciados y equivalentes, másteres oficiales universitarios y equivalentes, títulos propios universitarios de máster (maestrías), de 60 o más crédito ECTS cuyo acceso requiera ser titulado universitario, y doctorado universitario.
CINE: clasificación Internacional de Educación.
* 2011, ** 2014.
Fuente: Comisión Europea, Monitor de la Educación y la Formación de 2016, España, OCDE, Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), 2015.

en educación infantil, así como por la elevada proporción de jóvenes españoles con educación terciaria. Sin embargo, el sistema educativo continúa enfrentándose a una alta tasa de abandono escolar temprano, bajos rendimientos en las competencias básicas y una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo, que es necesario superar.

La Comisión Europea aprobó una Comunicación en 2016 que establece que la mejora y modernización de la educación son prioridades clave de la Unión Europea[1], partiendo de la importancia estratégica que la educación reviste para nuestras sociedades y su desarrollo económico. Señala, asimismo, la necesidad de que la calidad de la educación debería ser una realidad para todos los estudiantes, algo fundamental para la cohesión social y para una sociedad abierta. Los sistemas de educación y formación

1. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Mejorar y modernizar la Educación,* COM (2016) 941 final.

en Europa dan buenos resultados, aunque tienen que modernizarse y la calidad de la educación debe mejorarse continuamente para todos los estudiantes. Además, se deben aumentar los esfuerzos políticos para invertir más eficazmente en los jóvenes, debiéndose mejorar la eficiencia del gasto. La Comunicación establece una acción específica a escala de la Unión Europea, con una serie de iniciativas basadas en la cooperación y en el análisis de los aspectos que refuerzan la eficiencia de los sistemas educativos, a fin de apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos de reforma. Estas líneas establecidas por la Comisión son similares a las señaladas en el último Informe del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) que, de una forma más explícita, destacaba seis ámbitos de actuación prioritarios y una serie de actuaciones concretas para cada uno de ellos (recuadro III-1).

RECUADRO III-1. ÁMBITOS PRIORITARIOS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

- Conocimientos, capacidades y competencias pertinentes y de alta calidad, obtenidas mediante el aprendizaje permanente, centradas en los resultados del aprendizaje, en favor de la empleabilidad, la innovación, la ciudadanía activa y el bienestar.
- Educación inclusiva, igualdad, equidad, no discriminación y promoción de las competencias cívicas.
- Una educación y una formación abiertas e innovadoras, con una plena incorporación a la era digital.
- Un fuerte apoyo para los profesores, formadores, directores de centros de enseñanza y demás personal educativo.
- Transparencia y reconocimiento de las capacidades y cualificaciones para facilitar el aprendizaje y la movilidad laboral.
- Inversión sostenible, calidad y eficiencia de los sistemas de educación y formación.

Fuente: Informe conjunto de 2015 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020).

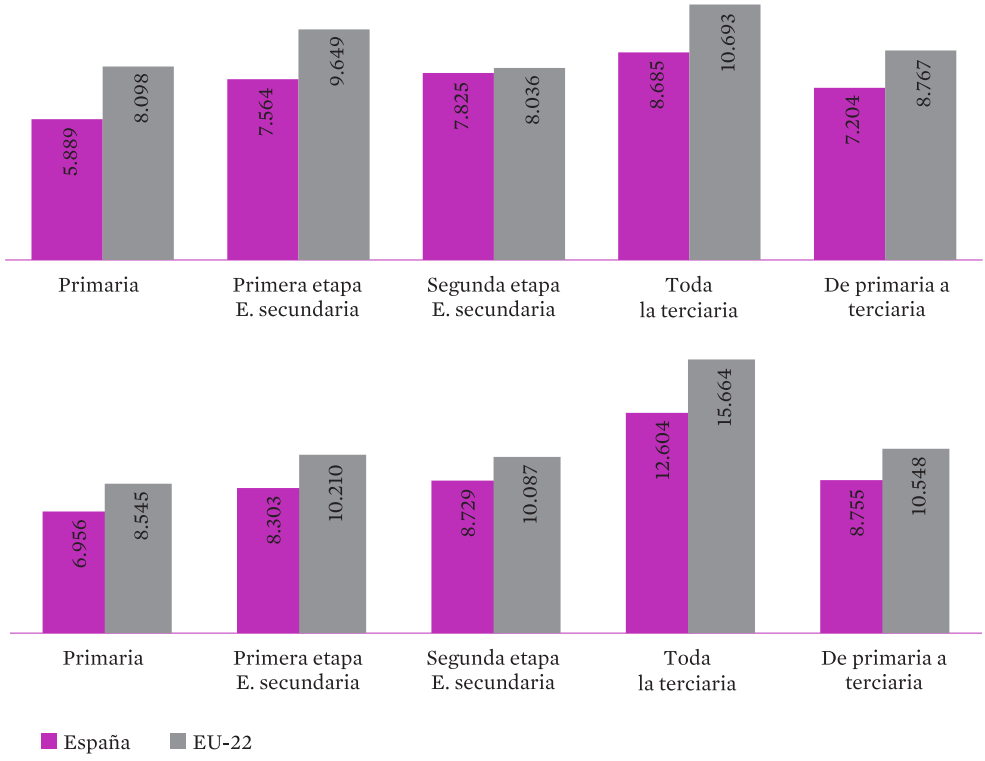
El gasto en educación en España, algo por debajo de la media de la UE-22

En porcentaje del PIB, según los últimos datos comparados disponibles, el gasto público y privado en instituciones educativas en España en 2013 (4,3 por 100 del PIB) se sitúa algo por debajo del promedio de los veintidós países europeos cuyos datos considera la OCDE en sus informes (en adelante UE-22) (4,9 por 100). Por niveles educativos, el gasto en educación primaria y secundaria representa un 3 por 100 del PIB, y en educación terciaria, un 1,3 por 100, mientras que la media de los países de la UE-22 se situaba en 3,4 por 100 y 1,4 por 100, respectivamente.

También el gasto anual por alumno en España es inferior a la media europea en todos los niveles educativos, considerando tanto las instituciones públicas como las privadas. En general, el gasto total por alumno aumenta con la etapa educativa, aunque en todos los niveles el gasto es menor en España que en la media de la UE-22 (gráfico III-2).

El gasto público en educación en España en 2016 se sitúa en torno a los 47.425 millones de euros. Aproximadamente el 34 por 100 del gasto educativo público en 2014 se dedicaba a Educación infantil, primaria y especial; el 28,6 por 100, a ESO, bachillerato y formación profesional; y el 20,9 por 100, a la educación universitaria[2]. En 2013 el gasto público anual por alumno destinado al conjunto de las instituciones educativas, públicas y privadas, en España es inferior (7.204 $) al promedio de la UE-22 (8.767 $), aunque la magnitud de la diferencia varía según la etapa educativa (gráfico III-2). La proporción del gasto público en educación sobre el total en España se sitúa en 2013 (8,2 por 100) por debajo de la media UE-22 (9,9 por 100)[3].

GRÁFICO III-2. GASTO TOTAL ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS* Y GASTO PÚBLICO ANUAL EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS* POR ALUMNO, 2013



* Instituciones públicas y privadas.
Fuente: OCDE, *Panorama de la educación 2016.*

2. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Datos y Cifras. Curso escolar 2014-2015.
3. OCDE, *Panorama de la educación 2016.*

La eficacia del gasto: un problema pendiente

Sería necesario reflexionar sobre la relación existente entre los resultados obtenidos por los estudiantes en las diferentes etapas educativas y el gasto por alumno, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores externos al sistema educativo de tipo socioeconómico, culturales, grupales e individuales, e internos del propio sistema que influyen en tal relación. Como se ha ido refiriendo en anteriores Memorias, el sistema educativo sufrió durante los años de crisis importantes restricciones presupuestarias que se han ido suavizando en los últimos dos años. Un nivel adecuado de inversión es importante para poder financiar un sistema de gestión de las competencias eficaz y equitativo. Sin embargo, habría que señalar que no solo es importante el volumen de gasto por alumno, sino también la eficacia en la asignación y gestión de los recursos. Hay otros países, como por ejemplo Portugal, que con un nivel de gasto similar obtienen mejores rendimientos medios en competencias básicas (matemáticas, lectura y ciencias) o han reducido más el abandono escolar temprano. En este sentido, el Informe para España del último Monitor de la educación y la formación realizado por la Comisión en 2016, señala que la eficacia del gasto en educación de España sigue siendo un problema pendiente, especialmente en lo relativo a la educación terciaria.

Respecto a los resultados educativos, hay que señalar que, según los análisis de la OCDE, el nivel educativo alcanzado por los jóvenes de 25 a 34 años en 2015 es bastante inferior al promedio de la UE-22[4]. Así, más del doble de jóvenes españoles que el resto de europeos de esa edad han alcanzado solo un nivel educativo inferior a la educación secundaria superior (34 por 100 frente al 15 por 100) y solo un 24 por 100 terminó sus estudios postsecundarios no terciarios, frente al 46 por 100 del promedio de la UE-22, siendo el abandono escolar temprano en España y la menor propensión de los estudiantes españoles de realizar estudios profesionales, algunas de las causas más importantes de este desajuste. Sin embargo, la proporción de jóvenes españoles que alcanzaron estudios terciarios (41 por 100) es muy similar al promedio de la UE-22.

Menor nivel educativo de la población joven española que europea

En 2015 España (9,9 por 100), como la mayoría de los países de la Unión Europea, no alcanza el porcentaje de participación de la población de 25 a 64 años en actividades de formación (15 por 100) propuesto como objetivo para 2020, situándose la media de la Unión Europea en el 10,7 por 100. Además, la participación de las personas poco cualificadas en las actividades de aprendizaje permanente es baja, al igual que ocurre en la Unión Europea, pues dicha participación aumenta según sube su nivel

Necesidad de aumentar la participación de la población adulta en el aprendizaje a lo largo de la vida

4. OCDE, *Panorama de la educación 2016*.

educativo. Esta situación tiene especial relevancia en España, ya que la proporción de la población española adulta poco cualificada está por encima de la media de la Unión Europea (42,6 por 100 frente al 20,9 por 100), a pesar de que la población española de 25 a 64 años con una formación no superior a la primera etapa de educación secundaria ha disminuido en 8,3 puntos porcentuales entre el año 2005 y 2015 (del 50,9 al 42,6 por 100). Además, las competencias básicas de la población adulta española ofrecen resultados peores[5]. También cabe destacar la evolución positiva en la educación terciaria en España, pues ha pasado del 28,5 por 100 de titulados en 2005 al 35,1 por 100 en 2015, superando los porcentajes de los países de la UE-22 (32,2 por 100)[6].

Datos básicos del sistema educativo en su conjunto

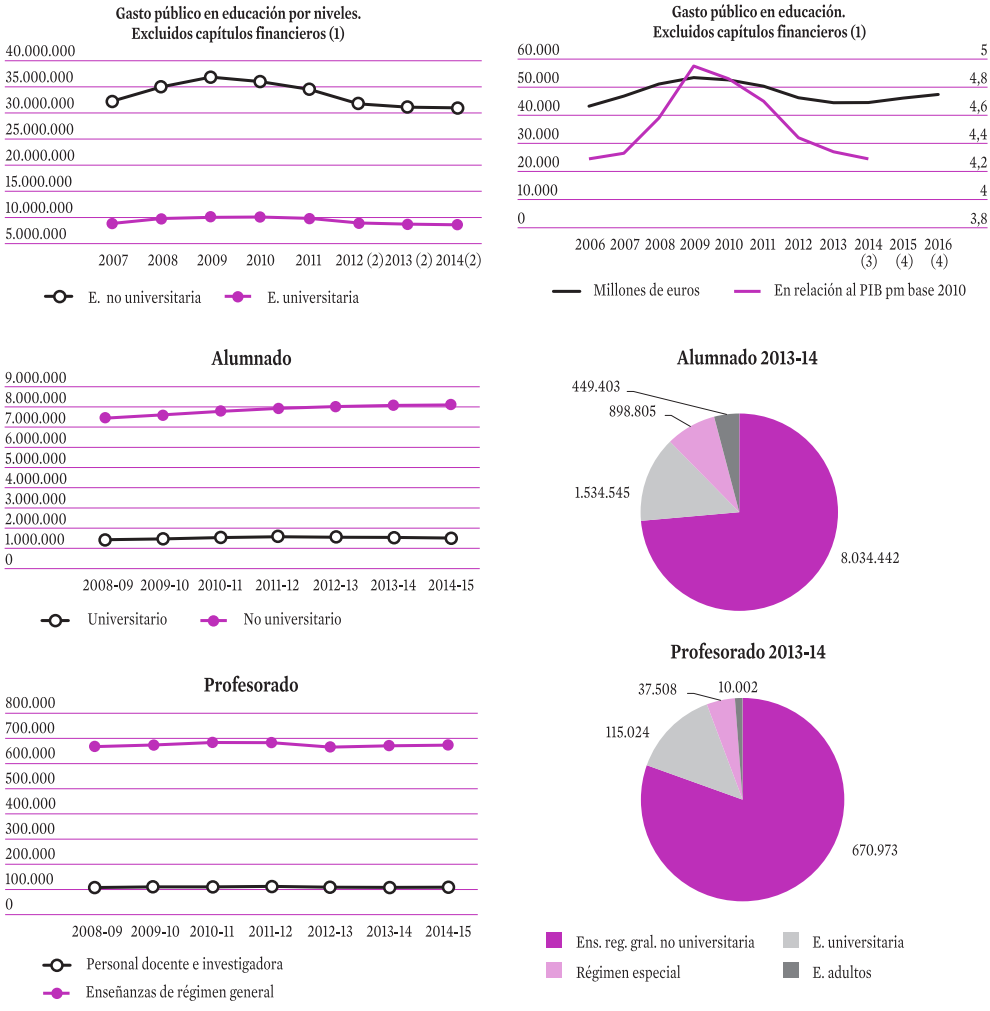
En el curso 2013-2014 la cifra de profesorado y alumnado que imparte y recibe enseñanzas en el sistema educativo asciende a 833.507 profesores y 10.961.039 alumnos. Durante los años de la crisis económica el sistema educativo se ha enfrentado a una importante disminución del gasto público en educación, que afectó a algunos componentes del sistema muy relacionados con su calidad —como es la inversión en profesorado, que sufrió una importante disminución, especialmente en los niveles no universitarios— o con la igualdad de oportunidades —como son las becas para libros de texto o comedores escolares—. A partir de 2015 se contiene esa tendencia a la reducción del esfuerzo público en gasto educativo (gráfico III-3).

Además, ya entrado el año 2017, la firma del Acuerdo para la Mejora del Empleo Público genera expectativas de mejora en el volumen y las condiciones de los recursos humanos del sistema educativo en los próximos años, al contemplar, entre otros aspectos, el compromiso de 100 por 100 de reposición de efectivos de sectores prioritarios, entre ellos el de la educación. Incorpora, asimismo, otras medidas para la reducción de la temporalidad en el sector, mediante una autorización para que las Administraciones públicas con competencias educativas puedan convocar las plazas que, desde hace al menos tres años, vengan estando ocupadas por personal temporal en un máximo del 90 por 100 de dichas plazas.

En el curso 2014-2015 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las administraciones educativas asciende a 1.910.157 miles de euros, destinándose la mayor proporción, el 50,5 por 100, a la educación universitaria, el 28,5 por 100 a las enseñanzas postobligatorias no universitarias, y el 21 por 100 restante a las enseñanzas básicas[7]. El Ministerio financia algo más de tres cuartas partes del importe global (76,3 por 100), siendo claramente mayoritario el peso de la financiación estatal en la enseñanza universitaria (92,6 por 100) y postobligatoria (87,7 por 100), mientras que el esfuerzo de las comunidades autónomas se aprecia en las enseñanzas básicas

5. Véase Memoria CES 2015 sobre resultados PIAAC.
6. OCDE, *Panorama de la educación 2016*.
7. Enseñanzas obligatorias, enseñanza infantil y enseñanza especial.

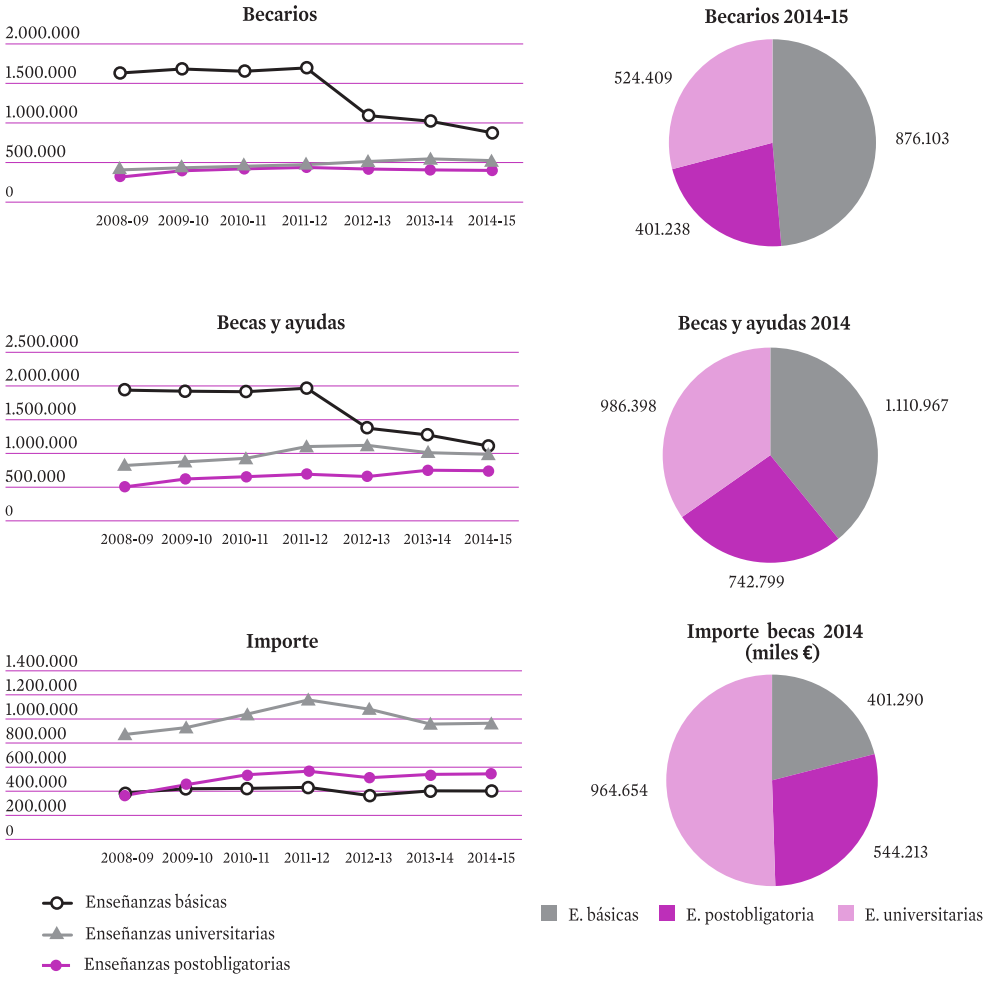
GRÁFICO III-3. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA EDUCATIVO



(1) Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades, excluidos capítulos financieros.
(2) Cifra provisional.
(3) Cifra provisional.
(4) Cifras estimadas para 2015 en base a los presupuestos liquidados disponibles y para el 2016 en base a los presupuestos iniciales.
Fuente: Ministerio de Educación. *Las cifras de la educación en España (curso 2013-2014)*, edición 2016. Estadística del Gasto Público en Educación, Enseñanzas no universitarias-Alumnado matriculado, Enseñanzas no universitarias-Estadística del profesorado y otro personal, Estadísticas Universitarias-Estadística de estudiantes, Estadística de personal de las universidades: personal docente e investigador. Datos y Cifras. Curso escolar 2016-2017.

(78,6 por 100). Respecto a la evolución con respecto al curso anterior, en el curso 2014-2015 se frena la tendencia al descenso del gasto dedicado a las becas que, en conjunto, se mantuvo prácticamente como el año anterior, si bien son apreciables algunas diferencias por niveles educativos, de modo que el importe dedicado a las enseñanzas básicas disminuyó un 0,35 por 100, mientras que en las postobligatorias y universitarias aumentó ligeramente (0,9 y 0,8 por 100, respectivamente) (gráfico III-4).

GRÁFICO III-4. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: Ministerio de Educación, Estadística de las Becas y Ayudas al Estudio.

En el conjunto de todas las enseñanzas, en el curso 2014-2015 se beneficiaron de las ayudas un total de 1.801.750 becarios; de ellos, el 48,6 por 100 de enseñanzas básicas, el 22,3 por 100 de enseñanzas postobligatorias y el 29,1 de enseñanzas universitarias. Estas cifras reflejan un descenso del número de becarios respecto al curso anterior en los tres niveles educativos, si bien bastante más pronunciado en las enseñanzas básicas (–14,4 por 100), que en las enseñanzas postobligatorias (–1,5 por 100) y las universitarias (–4,6 por 100). Respecto al número de ayudas y becas concedidas la situación es muy similar, siendo el descenso del 13,7 por 100 en las enseñanzas básicas, mientras que en las postobligatorias y universitarias el retroceso es menor (–1 y –2,5 por 100, respectivamente).

En cuanto a las enseñanzas postobligatorias, el 27,5 por 100 del total de estudiantes se benefician de alguna beca en el curso 2013-2014, observándose diferencias por comunidades autónomas, entre las que destaca Andalucía, donde la mitad de los estudiantes de estas enseñanzas son becarios. En lo que respecta a la enseñanza universitaria, el 35,5 por 100 del total de estudiantes son becarios (el 39,5 por 100 de los matriculados en universidades públicas)[8].

1.1. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

En relación a las enseñanzas no universitarias, tal como ha señalado el CES en varias ocasiones, la sucesión de reformas legislativas que han tenido lugar en el periodo reciente en el ámbito de la normativa básica estatal han llevado a una amplia convicción sobre la necesidad de asegurar una mayor estabilidad de los elementos esenciales y las líneas maestras de la educación sobre la base de un amplio consenso social y político. En este sentido, la mayoría de las medidas establecidas en la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE) se han aplicado ya, aunque no de manera normalizada, y los problemas en su implantación han motivado que su continuidad dependa, en parte, del resultado del futuro Pacto de Estado social y político por la educación. El proceso hacia este consenso comenzó su andadura en noviembre de 2016, y una subcomisión parlamentaria específica debe informar sobre el estado actual del sistema educativo en España y formular propuestas con vistas a un nuevo marco jurídico para la educación.

En tanto se llegue a dicho acuerdo, resulta oportuno repasar someramente la situación de algunas de las medidas adoptadas en cada una de las etapas educativas para mejorar el rendimiento y las cualificaciones.

La educación infantil y la atención a la infancia de calidad resultan esenciales para sentar las bases del desarrollo personal y el aprendizaje permanente. Sin embargo, su impacto en la efectiva igualdad de oportunidades y la movilidad social depende de que sean accesibles para todos, asequibles y de alta calidad[9]. Los últimos datos de la OCDE sitúan a España entre los países con las tasas de escolarización más elevadas en educación infantil[10]. En el caso de la matrícula del alumnado de 2 años, España, con el 52 por 100, supera ampliamente la media de la UE-22 (35 por 100), aunque las disparidades en la tasas de escolaridad a estas edades continúan siendo notables. Los países nórdicos (Noruega, Suecia y Finlandia), junto con Alemania y España, son los países que alcanzan las tasas más altas a esta edad.

Educación infantil: amplio margen de mejora para los menores de 3 años

8. MECD, *Las cifras de la educación en España (curso 2013-2014)*, edición 2016.
9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Mejorar y modernizar la Educación*, COM (2016) final.
10. OCDE, *Panorama de la educación 2016*.

En España, el cuidado de la primera infancia (de 0 a 3 años) se corresponde con el primer ciclo de educación infantil, y no tiene carácter gratuito, por lo que aunque existen iniciativas públicas que fomentan la creación de plazas en este ciclo, el acceso no está garantizado. Además, aunque existen con carácter general deducciones o exenciones en el pago de las tasas en circunstancias familiares específicas, las ayudas para familias con hijos en el primer ciclo son escasas y solo se encuentran en algunas comunidades autónomas, por lo que existe un amplio margen de mejora en el alcance y accesibilidad del cuidado formal en España para los menores de 3 años. De hecho, en España en 2014, la asistencia socioeducativa a menores de 3 años resulta ser menor entre los niños cuyas madres tienen menor nivel educativo (29 por 100) o no están trabajando (32,8 por 100) que entre las madres que trabajan (53,3 por 100) y con educación superior (50,3 por 100)[11].

En la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO. El 16,3 por 100 de los retrasos educativos de los alumnos de 15 años en el curso 2013-2014 se habían comenzado a producir en primaria. El peso de esta causa ha ido en aumento desde el curso 2004-2005, a excepción del último curso. Sin embargo, ha disminuido la proporción de retrasos surgidos por primera vez durante la propia ESO, por lo que en su conjunto ha aumentado la proporción de alumnado que alcanza 4.º de la ESO a la edad adecuada. Además, también aumenta, a excepción del último curso, la proporción que termina la ESO con la obtención del título de graduado (gráfico III-5).

Deben mejorarse los resultados de la educación en los niveles obligatorios

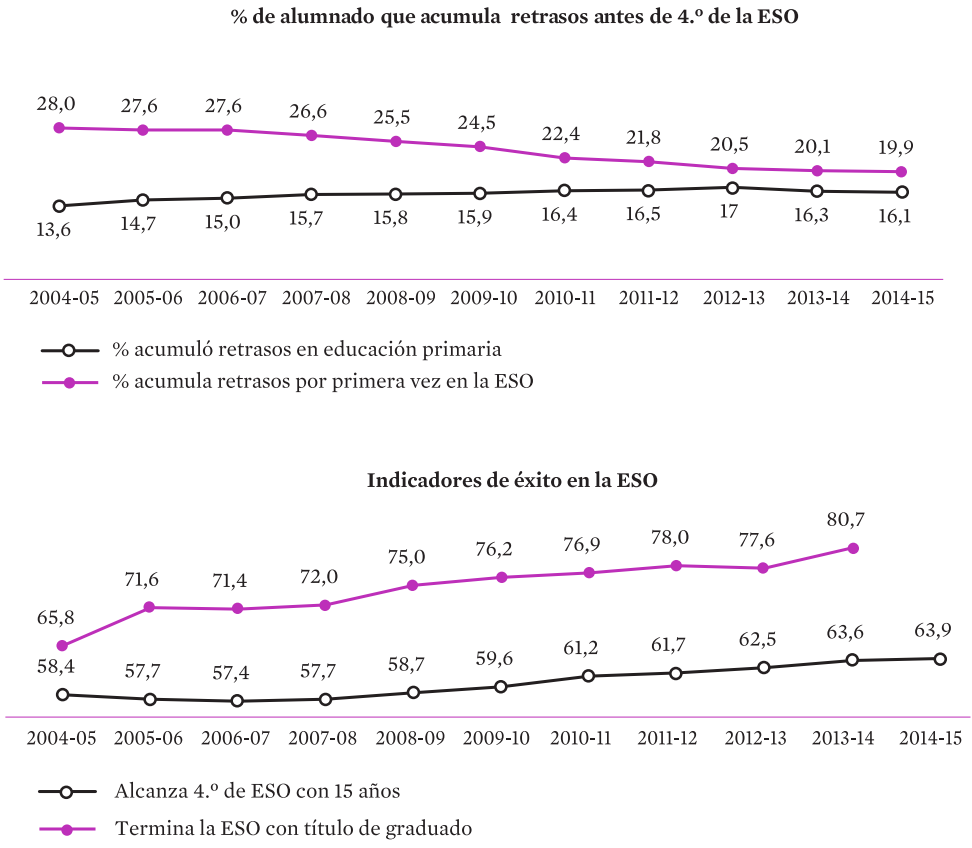
La LOMCE había previsto nuevas evaluaciones en 3.º y 6.º de educación primaria, con el fin de detectar dificultades de aprendizaje en una fase temprana y activar los correspondientes programas especiales de apoyo[12]. Sin embargo, la evaluación final en 6.º de educación primaria que debería haberse realizado en el curso 2015-2016, no se implantó de manera normalizada en todo el territorio español. Los resultados de ninguna de estas evaluaciones han sido publicados hasta el momento de edición de esta Memoria.

El Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias de la IEA[13] (TIMSS), evalúa cada cuatro años el rendimiento en estas materias de los alumnos de 4.º de educación primaria. En el año 2015 España ha obtenido 505 puntos en matemáticas y se sitúa por debajo

El rendimiento del alumnado de primaria en matemáticas y ciencias ha mejorado

11. MECD, *Las cifras de la educación en España. Curso 2013-2014* (edición 2016).
12. Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de educación primaria establecida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
13. Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).

GRÁFICO III-5. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO



Fuente: Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España,* varias ediciones.

de la media de los países de la Unión Europea (519). España ha sido el país de la Unión Europea que más ha subido en matemáticas de 2011 a 2015, 23 puntos; seguido de Irlanda (20), República Checa (17) y Suecia (15). La mejora se ha producido fundamentalmente en el nivel más bajo, pues España ha logrado reducir 6 puntos el nivel de alumnos rezagados en matemáticas de 2011 (13 por 100) a 2015 (7 por 100), un punto más elevada que la de la Unión Europea (6 por 100), lo que resulta un progreso reseñable. Sin embargo, el porcentaje de alumnos excelentes en nuestro país es del 3 por 100 frente al 7 por 100 de la Unión Europea y, aunque ha mejorado el porcentaje de este tipo de alumnos en matemáticas, pasando del 1 al 3 por 100, hay que observar que nuestro sistema educativo sigue sin desarrollar el máximo potencial de los alumnos con más talento.

En 2015 España (518 puntos) se sitúa muy cercana de la media de los países de la Unión Europea (521) en ciencias, al haber mejorado sus resultados 13 puntos en

ciencias desde 2011 (de 505 puntos en 2011 a 518 en 2015). También, España tiene una proporción de alumnos rezagados en ciencias (5 por 100) similar a la de la Unión Europea (6 por 100), gracias a la disminución de los mismos desde 2011 (3 por 100). El porcentaje de estudiantes excelentes en nuestro país es del 5 por 100, mientras que en la Unión Europea es del 7 por 100, en tanto que aumenta ligeramente la proporción de alumnos excelentes en ciencias, que pasa del 4 al 5 por 100.

En la etapa de educación secundaria obligatoria, el rendimiento educativo de España en ciencias se sitúa en 2015 al mismo nivel que la media de la OCDE, y estas puntuaciones han permanecido bastante constantes desde el año 2000. En lectura, España consigue una puntuación ligeramente superior que la media de la OCDE por la positiva evolución desde 2006, y en matemáticas permanece por debajo de la media de la OCDE, a pesar de la ligera mejora de las mismas (gráfico III-6). Las puntuaciones significativamente superiores al promedio del conjunto de los países de la OCDE en ciencias y lectura corresponden a Castilla y León, Comunidad de Madrid, la Comunidad Foral de Navarra y Galicia. En matemáticas, las puntuaciones más altas corresponden a la Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León, La Rioja y Comunidad de Madrid. Según el Informe de la Comisión Europea sobre España (2017)[14], las diferencias entre las comunidades autónomas con mejores y peores resultados pueden superar los 40 puntos (lo que equivale a un año académico) en los tres ámbitos, lo que refleja diferencias en las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones y diversas deficiencias en la eficacia de sus sistemas educativos.

PISA: estabilidad en unos rendimientos mediocres del alumnado de ESO, y grandes diferencias entre comunidades autónomas

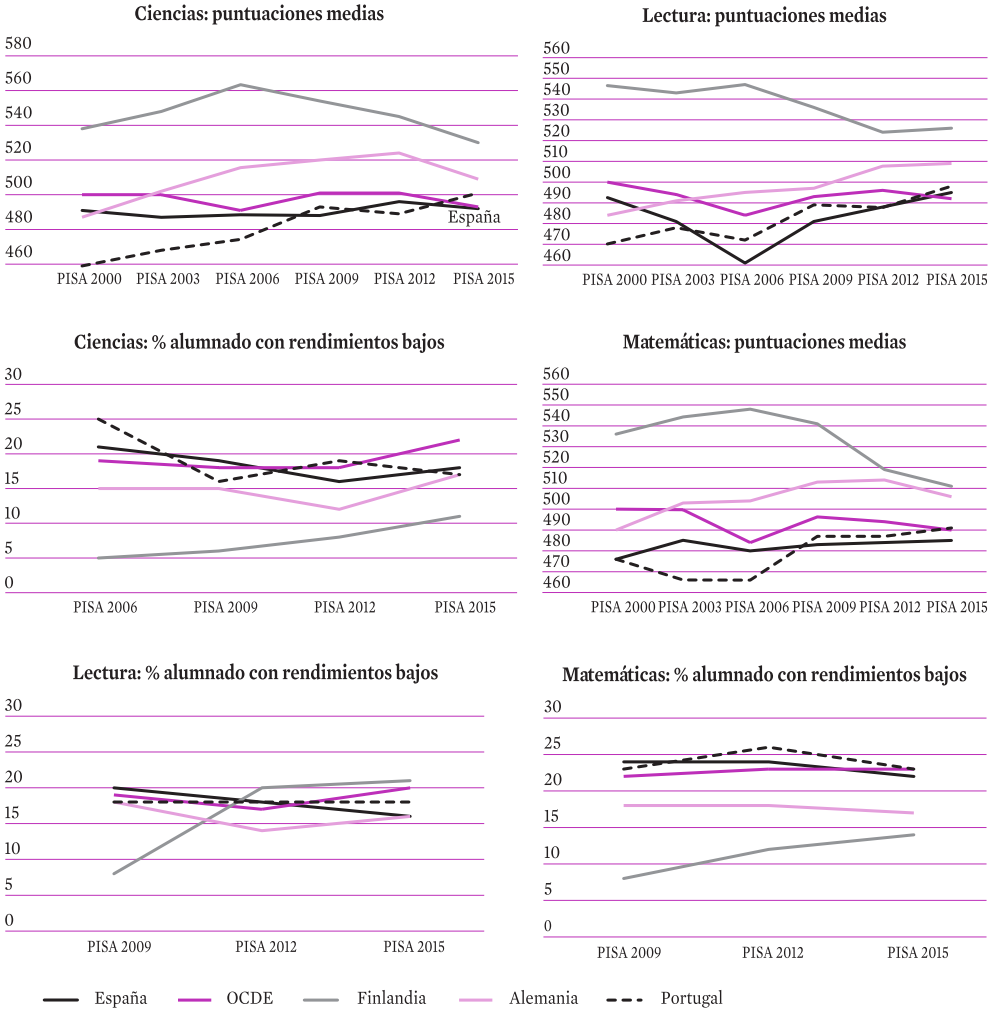
En España, según datos del Informe PISA 2015, se siguen observando diferencias de rendimiento por género. En comprensión lectora, las chicas muestran un rendimiento significativamente más alto, mientras que en matemáticas los que obtienen los mejores resultados promedio son los chicos. En el área de ciencias, los chicos consiguen mejores resultados que las chicas, pero las diferencias no son tan grandes como en matemáticas.

Si se comparan los resultados en una escala de niveles de rendimiento, España muestra en ciencias, matemáticas y lectura una proporción de alumnos rezagados en 2015 inferior a la OCDE, por la disminución de estos, aunque con diferente grado, desde el año 2009 (gráfico III-6). La incidencia de la situación socioeconómica se sitúa en valores cercanos a la media de la Unión Europea, pues las tasas de alumnos con bajos niveles de rendimiento se sitúan

PISA: disminuye la proporción de alumnado con bajos rendimientos

14. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2017) 74 final.

GRÁFICO III-6. EVOLUCIÓN DE LAS PUNTUACIONES MEDIAS Y PORCENTAJE DE JÓVENES CON BAJOS RENDIMIENTOS EN CIENCIAS, LECTURA Y MATEMÁTICAS



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *PISA 2015: Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe Español,* varias ediciones.

por debajo del 10 por 100 entre los niveles sociales más altos, mientras que rebasan el 30 por 100 entre los niveles sociales más bajos[15].

Sin embargo, España registra en ciencias, matemáticas y lectura una proporción de alumnos excelentes (5, 5 y 7 por 100, respectivamente) en 2015 inferior a la OCDE, (8, 10 y 8 por 100, respectivamente).

15. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2017) 74 final.

En lo que se refiere al índice de equidad de los resultados, España figura entre los países en mejor posición, ya que el impacto del nivel social, económico y cultural de las familias en el rendimiento educativo de los alumnos se cifra en tan solo 2,7 puntos por décima de incremento del índice, claramente por debajo del impacto en el conjunto de países OCDE (3,9 puntos). El impacto del índice en todas las comunidades autónomas es menor que el del promedio OCDE y entre ellas los menores impactos se encuentran en Galicia, Castilla y León y País Vasco. Los mayores impactos se observan en Asturias, Región de Murcia y Cataluña[16]. Por otro lado, la diferencia de rendimiento entre los nacionales y los inmigrantes de primera generación es relativamente reducida, aunque los alumnos de origen migrante obtienen peores resultados en todas las comunidades autónomas.

Uno de los problemas más graves que se observan en el sistema educativo español es el extraordinario porcentaje de alumnos repetidores: casi uno de cada tres estudiantes de 15 años en España (31 por 100) está repitiendo por primera o segunda vez alguno de los cursos de la educación secundaria obligatoria, la segunda tasa más elevada de la Unión Europea. La situación es preocupante en todas las comunidades autónomas, aunque nuevamente, la diversidad es la tónica dominante (desde el 21 por 100 de Cataluña al 40 por 100 de Baleares). El porcentaje de repetidores va desde el 53 por 100 entre los estudiantes más desfavorecidos y menos del 9 por 100 entre los más favorecidos, lo cual es tan relevante como el hecho de que repetir curso aumenta el riesgo de abandono escolar, reduce la realización de las expectativas y multiplica las desigualdades educativas, lo que incide en la carrera profesional y en la remuneración salarial. Además, según el Informe de la Comisión de 2017, el coste de la repetición de curso en España representó el 8 por 100 del total del presupuesto de educación en 2012. En este sentido hay que señalar que la LOMCE se propone como objetivo mejorar el rendimiento de los estudiantes, si bien no incluye medidas específicas para hacer frente a las altas tasas de repetición de curso[17].

Los altos índices de repetidores generan desigualdad y aumentan los costes de la educación

Con el fin de aumentar significativamente la escolarización en educación secundaria postobligatoria, y reducir el abandono escolar temprano (AET) es necesario incrementar las tasas de graduación en la ESO, y aumentar las tasas de acceso y titulación en bachillerato y en los ciclos formativos de grado medio (CFGM), además de fomentar el retorno a la educación reglada de los alumnos que la hayan abandonado.

La formación profesional básica; primeros resultados de la LOMCE en reducción del abandono escolar temprano

16. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *PISA 2015: Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos. Informe Español.*
17. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y de la Formación 2016,* España.

La iniciativa clave en materia de abandono escolar prematuro vino dada por la introducción en la LOMCE de la formación profesional básica (FPB), que consiste en un itinerario alternativo de dos años de duración, para que los estudiantes de enseñanza secundaria inferior alcancen una titulación de formación profesional media.

Según el Informe de la Comisión Europea de 2017, en 2016 el Gobierno aprobó 27 nuevos títulos de formación profesional básica, que deberían enriquecer la oferta y aumentar su atractivo. Sin embargo, los índices de matriculación son bajos, lo cual puede deberse, en parte, a la lentitud en la implantación de los programas en algunas comunidades autónomas, o a otros factores, como la limitada pertinencia de los títulos para las economías locales. En varias comunidades autónomas, el número de transiciones del primer al segundo curso y de promociones de la formación profesional básica a la educación secundaria superior es bajo, debido probablemente a deficiencias en la implementación y a la falta de recursos. Además, la evolución del alumnado matriculado en PCPI y formación profesional básica ha sufrido un importante descenso en los últimos dos cursos escolares, aunque el incremento del alumnado ha sido importante desde el inicio de la crisis (gráfico III-7). El peso de esta opción[18] en el curso 2013-2014 fue del 9,2 por 100, con importantes diferencias por comunidad autónoma[19].

Hacer frente al abandono escolar temprano: principal reto del sistema educativo

Las altas tasas de abandono escolar prematuro siguen siendo el reto más importante del sistema educativo actualmente. La tasa de abandono escolar prematuro[20] continuó disminuyendo hasta alcanzar el 19 por 100 en 2016, si bien sigue siendo la más elevada de la Unión Europea y supera el objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100.

Esta tasa varía considerablemente de una comunidad autónoma a otra, debido a la elevada demanda de trabajadores poco cualificados en determinadas zonas, pero también como consecuencia de la situación socioeconómica o el origen migrante de los estudiantes, tal como señala la Comisión en su Informe de 2017. Algunas de las comunidades autónomas presentan una tasa de abandono escolar prematuro superior al 20 por 100, mientras que otras se encuentran por debajo de la media europea del 10 por 100. Además, varias comunidades autónomas han logrado una reducción significativa durante los últimos cinco años, mientras que en otras el abandono escolar prematuro se ha mantenido en un nivel elevado. La Comisión

18. Cuando se calcula la ratio entre el total del alumnado matriculado en programas de cualificación profesional inicial y la cifra que resulta de sumar el número de los matriculados en estos programas y el número de los que lo hacen en tercero o cuarto cursos de ESO, se obtiene un valor que indica, en términos relativos, el peso de esta opción académica.
19. Consejo Escolar de Estado, *Informe 2015 sobre el estado del Sistema Educativo.*
20. Personas de 18 a 24 años que han cursado como máximo el primer ciclo de educación secundaria y no siguen ninguna educación o formación complementarias.

Europea[21] señala que en España el reducido análisis empírico de las diversas causas del abandono escolar prematuro limita la capacidad de las políticas nacionales para reflejar y abordar la complejidad del problema. Sin embargo, algunas comunidades autónomas han gestionado con eficacia sus causas específicas a través de proyectos y políticas locales, y esas buenas prácticas podrían difundirse e intercambiarse en un contexto más amplio para acelerar las mejoras en el país de una forma más armonizada. En este sentido, el Gobierno está llevando a cabo el Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano 2014-2020, que no es tanto una estrategia como un marco para que los agentes educativos y las instituciones propongan programas específicos.

Estudios postobligatorios: la formación profesional y el bachillerato

La formación profesional inicial en España se caracteriza, entre otros rasgos, por una proporción menor de personas que optan por estas enseñanzas en relación a la media europea, una concentración significativa de las opciones de matriculación en torno a determinadas familias profesionales, junto a otros aspectos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de la formación.

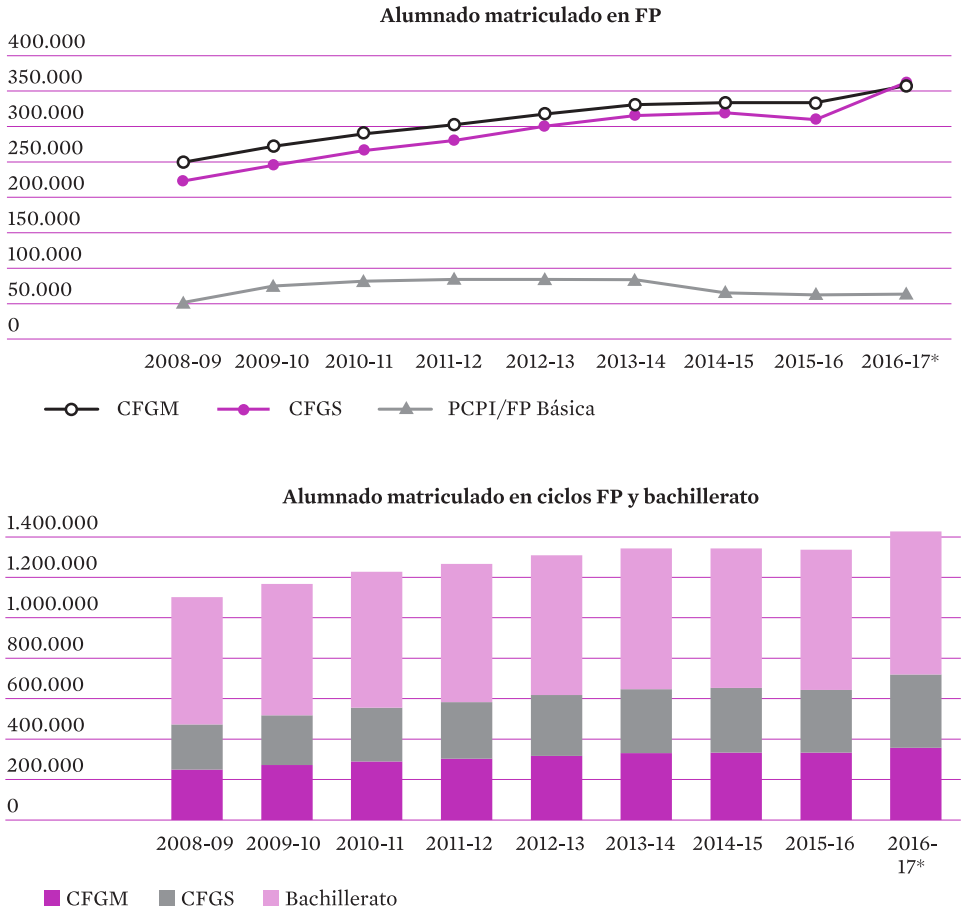
Según los últimos datos de Eurostat disponibles, en la Unión Europea la formación profesional es una opción muy demandada por los jóvenes. Así, en el año 2012, en algunos países como Austria, Finlandia y Bélgica más del 70 por 100 de los alumnos de secundaria superior habían optado por la vertiente profesional, registrándose niveles considerablemente más bajos en países como Francia, Portugal y España, con una proporción de alumnos en torno al 45 por 100, y ello a pesar del aumento en España registrado desde el 2006 (3,7 por 100). Ese desequilibrio también se refleja en la proporción de jóvenes (25 a 34 años) que en 2015[22] han completado estudios de carácter profesional (45 por 100) y de bachillerato (55 por 100). Estas proporciones se encuentran aún lejos del 75 por 100 de graduados en estudios profesionales en Francia o del 78 por 100 en Alemania.

El AET y más jóvenes que estudian bachillerato: causas de la menor proporción de estudiantes de formación profesional

En España hay algunos factores que condicionan la menor proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional respecto a los países de nuestro entorno, como la mayor prevalencia del abandono escolar temprano en los estudios profesionales frente a los generales, y sobre todo el alto fracaso escolar[23], pues este último retrae de la matriculación en la enseñanza postobligatoria a un importante número de los jóvenes que no han conseguido terminar la educación obligatoria. Además, todavía se produce una tendencia mayor del alumnado a cursar estudios

21. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y de la Formación 2016*. España.
22. OCDE, *Education at a Glance,* 2016.
23. La proporción de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria.

GRÁFICO III-7. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN PCPI/FP BÁSICA, CICLOS FORMATIVOS FORMACIÓN PROFESIONAL Y BACHILLERATO



* Previsión.
Fuente: Ministerio de Educación, Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Datos y cifras. Curso escolar 2016-2017.

de carácter general (bachillerato), pues la valoración individual del itinerario formativo por parte del alumnado no se realiza tanto entre los ciclos formativos de grado medio y el bachillerato, como entre los estudios profesionales y los estudios universitarios[24]. Así, en el curso 2013-2014 la tasa bruta de acceso[25] a ciclos formativos de grado medio fue del 42,6 por 100, frente al 64,7 por 100 a estudios de bachillerato.

24. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Panorama de la educación, Indicadores de la OCDE* 2014. Informe Español.
25. La tasa bruta de acceso se define como la relación entre el alumnado nuevo inscrito, independientemente de su edad, y el total de la población de la «edad teórica» de acceso a esa enseñanza; en el caso de ciclos de grado medio y bachillerato es de 16 años y en grado superior es de 18 años.

España está reformando el sistema de formación profesional para adaptar las competencias de los jóvenes a las necesidades del mercado laboral, así como para aumentar el atractivo, la transparencia y la aceptación de los programas de formación profesional. Con este objetivo está modificando el catálogo de cualificaciones de formación profesional, tanto de grado medio como de grado superior, y está aumentando la flexibilidad de los planes educativos de los programas de formación profesional de grado medio[26]. Así, en el curso 2016-2017 se produce una aceleración en el ritmo de crecimiento del número de alumnos matriculados en ciclos formativos de grado medio y superior (7,2 y 17,1 por 100), que se venía manteniendo desde el inicio de la crisis y que ha contribuido a una mayor corrección de la descompensación tradicional entre ambos estudios (gráfico III-7).

La necesidad de mejorar los resultados académicos del alumnado de formación profesional se manifiesta si se observa la relación entre las tasas de acceso y titulación[27]. Así, en el curso 2013-2014, la relación entre las tasas de acceso a los estudios profesionales de grado medio y superior (42,3 y 41,7 respectivamente) y las tasas brutas de titulación[28] (23,9 por 100 en los ciclos de grado medio y del 27,3 por 100 en los de grado superior), aun teniendo en cuenta la diferencia entre el curso de acceso y el de titulación, refleja que una parte de los jóvenes que inician programas profesionales no los terminan, especialmente en los ciclos de grado medio.

Es necesario mejorar los resultados del alumnado de formación profesional

Además, la elección entre estudios generales y profesionales parece condicionar las competencias adquiridas por el alumnado, que a su vez condicionan su incorporación al mercado laboral. Así, conviene recordar que los jóvenes con cualificaciones de secundaria postobligatoria profesionales tienen generalmente menores competencias básicas que los que alcanzan una educación postobligatoria general. En España estas competencias que incrementan las oportunidades en el mercado de trabajo son las más bajas de los países europeos evaluados en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos (PIAAC) 2012.

Por otro lado, solo una pequeña proporción de estudiantes acceden a la educación universitaria después de obtener el Título Superior de Formación Profesional. Así, del total de estudiantes matriculados en las pruebas de acceso a la universidad en la convocatoria ordinaria en 2014 (248.725), el 92,5 por 100 procedían de bachillerato, y el 5 por 100, de estudios de formación profesional y artística[29]. Asimismo, existen diferencias en los resultados de las pruebas de acceso entre los estudiantes que proceden

26. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y de la Formación 2016*. España
27. Ministerio de Educación, *Sistema Estatal de Indicadores de la educación 2016*.
28. La tasa bruta de titulación en una enseñanza se define como la relación entre el alumnado que termina, independientemente de su edad y el total de la población de la «edad teórica» de comienzo del último curso de la enseñanza, 17 años para grado medio y 19 para grado superior.
29. Ministerio de Educación, *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2014-2015*.

de bachillerato y aquellos que proceden de formación profesional, tanto en las calificaciones como en el porcentaje de aprobados.

Respecto a los proyectos formativos de la formación dual, los datos del Ministerio de Educación[30] muestran un crecimiento continuo desde su implantación, que parece reflejar una acogida favorable por parte de los actores implicados. Así, la formación profesional dual ha pasado de tener 176 centros implicados, 513 empresas y 4.292 alumnos en el curso 2012-2013, a contar con 779 centros, 5.665 empresas y 15.304 alumnos en el curso 2015-2016. No obstante, el CES[31] constató, para el periodo entre 2012-2013 al 2014-2015, diferencias en el grado de implantación entre comunidades autónomas, y que la información disponible hasta el momento es limitada y suscita dudas respecto a la dimensión de la formación dual en términos de los proyectos formativos abordados. Además, el CES considera necesario completar el marco normativo a nivel estatal que defina la formación profesional dual y posibilite su desarrollo sobre parámetros homogéneos en todas las comunidades autónomas, así como mejorar la coordinación de las actuaciones implantadas por las comunidades autónomas.

Aumentan los proyectos de formación profesional dual, pero continúan ciertas deficiencias

Finalmente, hay que destacar que en 2016 el Ministerio comunicó a las comunidades autónomas el reparto de 12,7 millones de euros para programas relacionados con la formación profesional y formación profesional dual. En concreto, 11,5 millones de euros para acciones de calidad en formación profesional del sistema educativo, y 1,2 millones de euros para el impulso y desarrollo de la formación profesional dual. La distribución de dichos fondos se ha realizado de manera proporcional al esfuerzo que cada comunidad autónoma hace en materia de oferta de formación profesional, teniendo en cuenta los siguientes criterios de asignación: alumnado, profesorado y centros de formación profesional en todos sus niveles y oferta, la tasa de riesgo de pobreza (con datos del año 2014), y la dispersión territorial de las Administraciones públicas educativas, siendo los criterios de asignación de reparto para impulsar y desarrollar la formación profesional dual muy similares a los de la formación profesional reglada.

Nuevas medidas económicas de fomento de la formación profesional reglada y la formación profesional dual

La inserción laboral, tanto de los graduados en estudios profesionales como de los egresados universitarios, se aborda en el capítulo II, aunque aquí cabe señalar que las mayores tasas de empleo de los estudios universitarios se encuentran, entre otros factores, en la base de las opciones de elección de diferentes itinerarios educativos señalados en este epígrafe.

30. Nota de prensa del 3 de febrero de 2016.
31. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*

1.2. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Mejorar la calidad e idoneidad de las enseñanzas universitarias, su atractivo internacional y competitividad, es un objetivo compartido tanto en la Estrategia 2020 como en otras iniciativas. En este contexto, la relevancia de la calidad de la educación universitaria gana terreno, tanto desde la óptica del aseguramiento de la calidad como de los *rankings* internacionales.

A pesar de las limitaciones de los principales *rankings* internacionales, la primera universidad española a la que se hace referencia en ambas clasificaciones no está posicionada entre las 100 mejores en 2016[32]. Sin embargo, el rendimiento de las universidades españolas mejora considerablemente cuando se valora teniendo en cuenta los años de creación de las instituciones[33], y también cuando la clasificación se va volviendo más específica según los campos de conocimiento y las materias[34].

La universidad española adolece todavía de una importante falta de internacionalización. Según la OCDE, en el año 2014 en los países de la UE-22 el 8,5 por 100 son estudiantes internacionales, mientras que en España este porcentaje es menor (2,4 por 100), aunque según se asciende en los niveles de los programas (grado, máster y doctorado), la proporción de matriculaciones aumentan tanto en la UE-22 (21,9, 13,3 y 6,1 por 100, respectivamente), como en España (0,8 por 100 de los estudiantes de grado y el 4,9 de los de máster)[35]. Los obstáculos principales para aumentar la internacionalización y movilidad son la falta de financiación, los problemas lingüísticos y la falta de información y estímulo, aunque los países del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) presentan un panorama muy diverso en lo referente a internacionalización y movilidad[36].

La proporción de adultos entre 25 y 64 años con estudios terciarios, que incluye formación profesional de grado superior y titulaciones universitarias o equivalentes, en España en 2015 (35,1 por 100) es superior a la media en los países de la UE-22 (32,2 por 100), y también es superior si consideramos la proporción de jóvenes (25 a 34 años) que han alcanzado este nivel educativo (41 por 100 en España frente al 40,1 por 100 en la UE-22). Además, en España la movilidad educativa ascendente de la población

Importante movilidad intergeneracional ascendente y, por tanto, más adultos con estudios superiores

32. «The Times Higher Education» en 2016 sitúa a la Universidad Autónoma de Barcelona en la posición 146, y la Clasificación Mundial de Universidades de la Universidad de Shanghai Jiao Tong de 2016, sitúa a la Universidad de Barcelona entre las posiciones 151-200, sin especificar la situación exacta de la misma.
33. Así, cuando el «The Times Higher Education» tiene en cuenta solo aquellas universidades con cincuenta o menos años de existencia, hay seis universidades españolas entre las cien mejores.
34. Por ejemplo, cuando el *ranking* de Shanghai clasifica las universidades por áreas de conocimiento, la Universidad de Granada se sitúa en la posición 42 en ciencias de la computación, y la Universidad Autónoma de Madrid y la Pompeu Fabra se sitúan entre las posiciones 51 y 75 mejores del mundo en el área de matemáticas y económicas, respectivamente.
35. Ministerio de Educación, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2016. Informe Español.*
36. Eurydice, *El Espacio Europeo de Educación Superior en 2015: Informe sobre la Implantación del Proceso de Bolonia.*

joven española está por encima de la media de PIAAC. Así, mientras que un 28,4 por 100 de los jóvenes cuyos padres tienen un nivel inferior a la segunda etapa de educación secundaria han alcanzado la educación terciaria, el 46,8 por 100 de los que han tenido padres con un nivel máximo de segunda etapa de educación secundaria, y el 68,6 por 100 de los que han tenido padres que han alcanzado educación terciaria, mientras que en la UE-22 estas proporciones son del 22,2, 39,1 y 67,7 por 100, respectivamente. Además, en la mayoría de los países participantes en PIAAC, la proporción de mujeres que alcanzan la educación terciaria es más elevada que la de hombres.

En España, en el año 2015, el 40,9 por 100 de la población de 30 a 34 años tiene el nivel de educación superior, por encima del punto de referencia para 2020 (40 por 100), y por encima de la media de la UE-28 (39,1 por 100). Sin embargo, en el curso 2013-2014, la tasa bruta de titulados en estudios de grado fue del 37,1 por 100 y las que han finalizado un máster un 15,9 por 100, lo que muestra, como se verá posteriormente, la necesidad de mejorar el comportamiento académico de los universitarios.

El censo de alumnado universitario español decrece en los cuatro últimos cursos

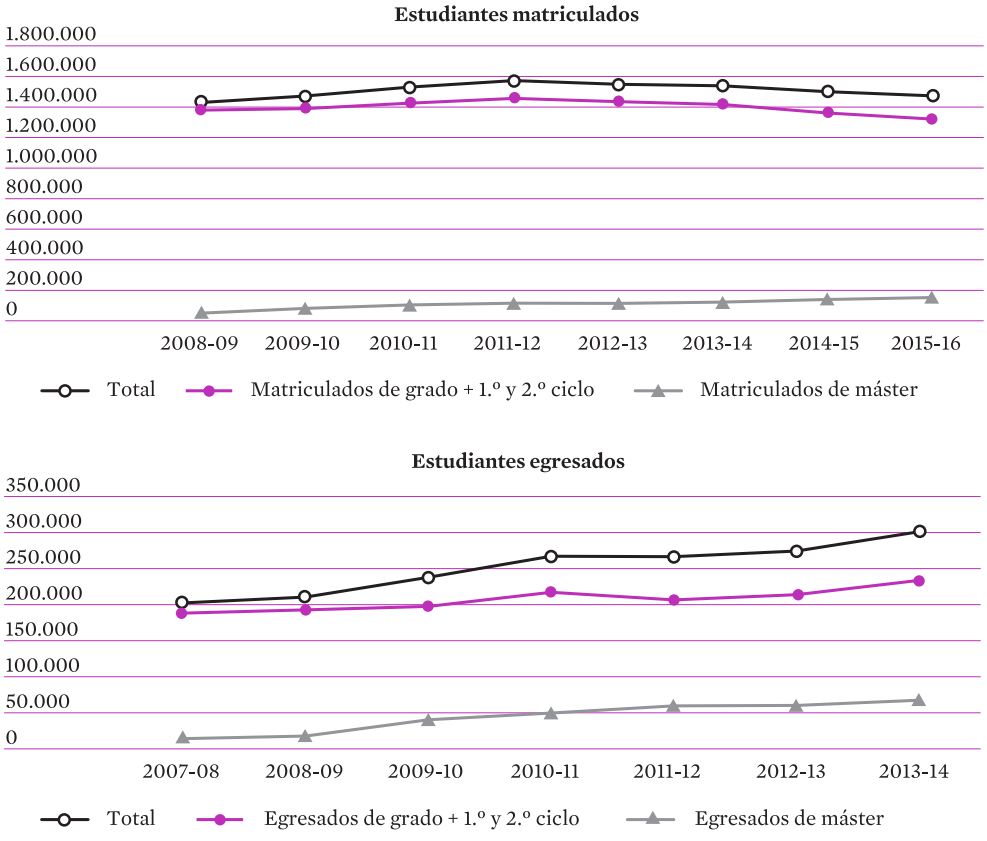
En la evolución más reciente del censo universitario (gráfico III-8) se observa una reducción del número de alumnos matriculados en los cuatro últimos cursos[37] (–1,8 por 100 en el último curso), rompiendo la tendencia ascendente iniciada desde la crisis. Este descenso podría ser debido, entre otros factores, a la reducción de la población en la edad típica universitaria de grado (18-21 años), que representaba en el año 2015 un 6 por 100 menos que en 2012, pero también al cambio en la duración de los estudios universitarios derivado de la adaptación del Sistema Universitario Español al Espacio Europeo de Educación Superior, a los efectos del aumento del precio de la matrícula universitaria y, en los últimos cursos, al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca[38]. Sin embargo, la evolución de egresados universitarios muestra una tendencia ascendente desde el curso 2007-2008, siendo el incremento en el último curso del 9,8 por 100.

En todas las economías, el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico más sólido que el de los últimos años. Sin embargo, el alumnado español viene mostrando una importante concentración por ramas de enseñanza, situación que también se observa en el promedio de la UE-28, aunque existan importantes diferencias por países. En España, tres campos de estudio

Concentración del alumnado por ramas de enseñanza y necesidad de incrementar los graduados en STEM

37. Excluidos los estudiantes de doctorado.
38. Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

GRÁFICO III-8. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS MATRICULADOS Y EGRESADOS



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2015-2016.*

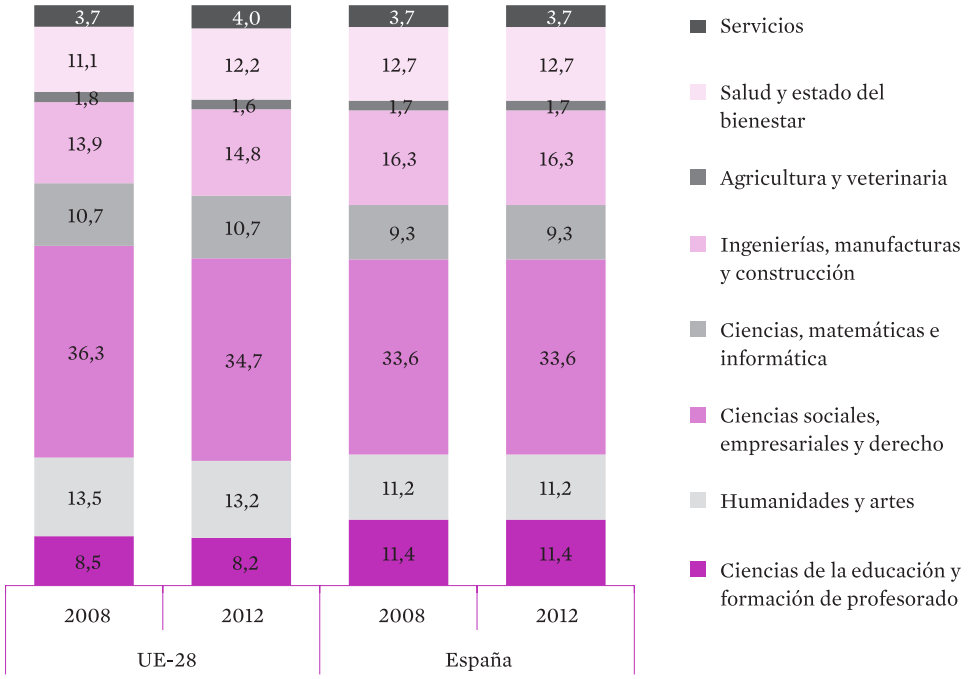
agrupan al 56 por 100 del total de matriculados: ciencias sociales, empresariales y derecho (33,6 por 100); humanidades y artes (11,2 por 100), y ciencias de la educación y formación del profesorado (11,4 por 100). La escasa variabilidad en el tiempo de esta distribución del alumnado por ramas de estudio, junto con la segmentación por género de la misma, dificulta la consecución del objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas y tecnológicas.

Es necesario mejorar el comportamiento académico de los universitarios y su rendimiento académico

Desde el enfoque del comportamiento académico y ligado con los créditos matriculados, presentados y aprobados, hay que hacer referencia a las tasas de rendimiento, éxito y evaluación[39]. En el curso 2013-2014 la tasa de rendimiento en los estudios de grado fue del 77,3 por 100,

39. La tasa de rendimiento es la relación porcentual entre el número créditos superados y el número de créditos matriculados. La tasa de evaluación es la relación porcentual entre el número créditos presentados y el número de créditos matriculados. La tasa de éxito es la relación porcentual entre el número créditos superados y el número de créditos presentados.

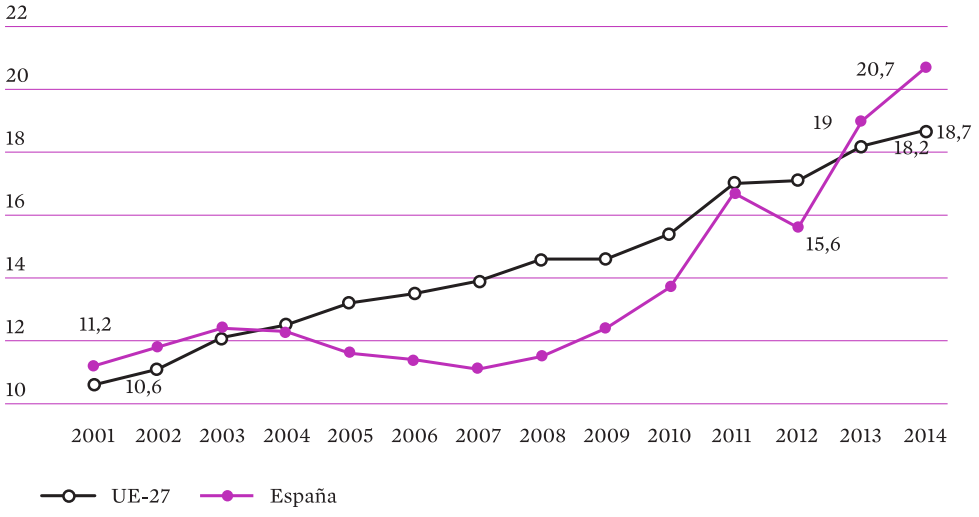
GRÁFICO III-9. ALUMNADO UNIVERSITARIO MATRICULADO POR CAMPO DE ESTUDIO, 2012



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LOS GRADUADOS EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

(Graduados en estas disciplinas por 1.000 habitantes de entre 20 y 29 años)



Fuente: Eurostat.

es decir, como media los estudiantes no aprueban casi una cuarta parte de los créditos en los que se matriculan. Esta situación se debe en parte a que, tal como muestra la tasa de evaluación (87,4 por 100), los estudiantes no se presentan a todos los créditos en los que se matriculan, o porque no superan todos los créditos a los que se presentan, como muestra la tasa de éxito (88,7 por 100). Además, en estos estudios de grado, estos tres indicadores académicos mejoran significativamente según aumenta la nota de admisión, y el rendimiento de los estudiantes mejora según progresan en sus estudios. Por otro lado, estas tres tasas son superiores en los estudios de máster (89,3, 98,5 y 90,7 por 100) que en los estudios de grado.

Una de las metas de la Estrategia Europa 2020 es que al menos el 40 por 100 de los jóvenes de 30 a 34 años hayan completado sus estudios de educación superior. En este sentido, aumentar las tasas de finalización y reducir las tasas de abandono de los estudios universitarios, es una estrategia clave.

La búsqueda de mejoras en los rendimientos académicos de los estudiantes es un objetivo compartido en todos los niveles educativos. Los indicadores más relevantes respecto a los resultados académicos son las tasas de abandono de los estudios universitarios, la tasa de cambio de estudio, la tasa de idoneidad, la tasa de graduación y el tiempo efectivo de graduación[40]. En los estudios de grado, en el curso 2013-2014 la tasa de abandono y cambio de estudio en el primer año para la cohorte de nuevo ingreso 2011-2012 fue de 22,5 y 8 por 100, mientras que en los estudios de máster fue menor (17 y 2,4 por 100, respectivamente). Hay que señalar que además solo un 34 por 100 de los estudiantes de grado finalizan sus estudios en el tiempo teórico para realizarlos, y solo la mitad de los mismos (49,6 por 100) finalizan los estudios iniciados en el curso de finalización teórico, antes o un año después.

Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos

El conocimiento del nivel de los precios públicos, así como del nivel y tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes, son esenciales para conocer de manera adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios, y de qué manera pueden influir en el acceso y mantenimiento del alumnado en los estudios universitarios.

En el curso 2016-2017 España se mantiene a distancia del modelo de precios más moderados en las titulaciones de grado (menos de 1.000 euros/curso), como Francia, Bélgica, o Austria, encontrándose actualmente entre los 1.000 y

40. La tasa de abandono de estudio es el porcentaje de estudiantes de una cohorte de nuevo ingreso en estudios de grado que no se encuentran matriculados en el estudio en los dos cursos siguientes. La tasa de cambio de estudio es el porcentaje de estudiantes de una cohorte de nuevo ingreso en estudios de grado que se matriculan en otro estudio en los dos cursos siguientes. La tasa de idoneidad es el porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso en el estudio en el curso X que finalizan el estudio inicial en el curso de finalización teórico o antes. La tasa de graduación es el porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso en el estudio en el curso X que finalizan el estudio inicial en el curso de finalización teórico, antes o un año después. La duración media es el número medio de años que tardan los estudiantes en graduarse.

3.000 euros/curso, como Italia, Portugal y Países Bajos[41]. El precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias de grado (curso 2016-2017) es muy similar al curso anterior (gráfico III-11), y además se mantiene una considerable heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas y universidades. Estas diferencias, que pueden responder a multitud de factores, aumentan el riesgo de que se acentúen las desigualdades en los datos de la educación terciaria, ya que la capacidad económica de las familias de los estudiantes puede ser decisiva a la hora de solicitar plaza en una determinada universidad[42].

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS PÚBLICOS UNIVERSITARIOS



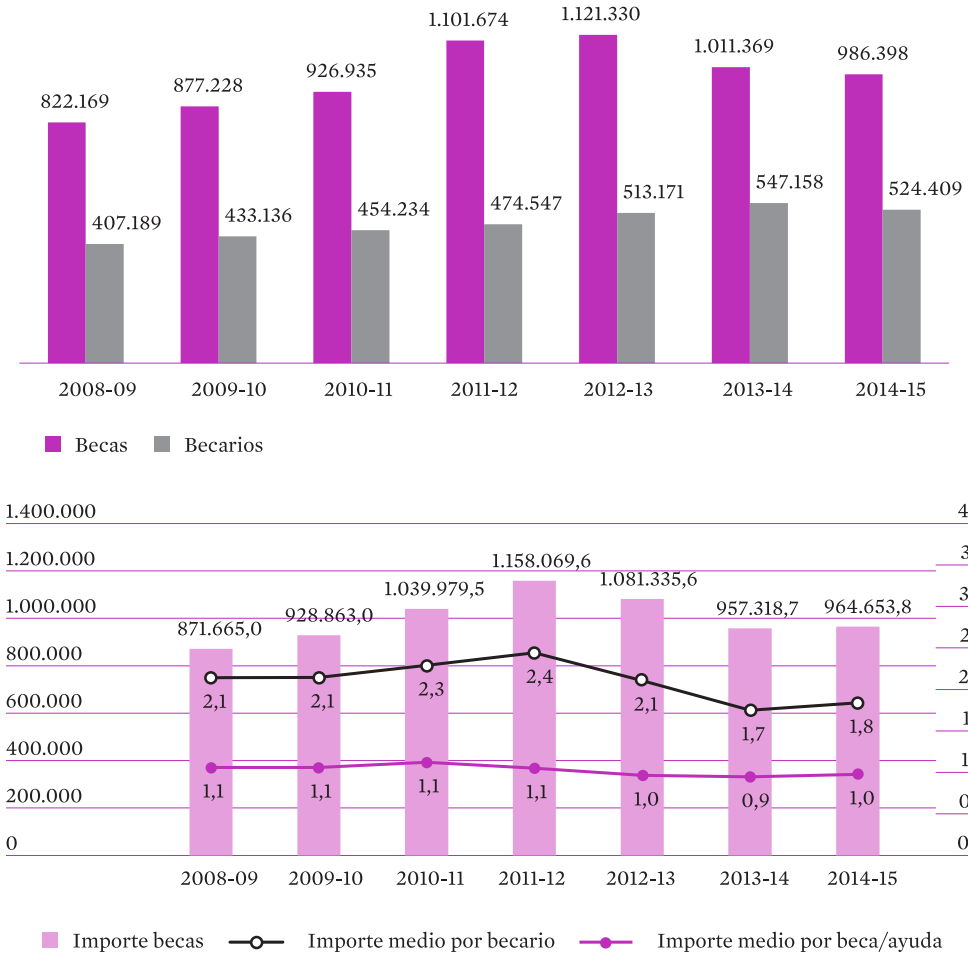
Fuente: Ministerio de Educación, *Estadística de precios públicos universitarios. Curso 2015-2016.*

41. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education, 2016-2017.*
42. Comisión Europea, *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2016) 78 final.

Los precios públicos deben relacionarse con la política de becas y ayudas al estudio, para conocer de manera adecuada el coste real que conllevan los estudios universitarios.

Aunque en España se ha realizado un esfuerzo económico desde las diferentes administraciones en becas y ayudas al estudio en el ámbito universitario (gráfico III-12) el efecto del nuevo sistema de becas y ayudas al estudio aprobado en 2013, se ha dejado sentir tanto en el descenso del número de becas y ayudas, como en el importe total, aunque no así en el número de beneficiarios, con lo que el importe medio por becario ha disminuido. La tasa de cobertura es del 23 por 100.

GRÁFICO III-12. EVOLUCIÓN DE LOS BECARIOS(3), BECAS/AYUDAS E IMPORTE EN ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS(1) (2)



(1) Se incluye grado, 1.º y 2.º ciclo y máster (en algunos casos, tal como se detalla en las notas explicativas, también estudios de tercer ciclo).
(2) Se incluyen becas/ayudas, tanto del Ministerio como de las administraciones educativas de las comunidades autónomas.
(3) El número de becarios puede estar ligeramente sobredimensionado porque cuando no ha sido posible determinar el número de beneficiarios de más de una beca se ha hecho la hipótesis de considerar un becario por beca.
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Becas y ayudas al estudio.

La integración laboral de los titulados universitarios continúa planteando problemas

El porcentaje de jóvenes titulados de educación terciaria en España en 2015 estaba muy próximo al objetivo establecido por la Estrategia Europa 2020[43], pero la tasa de empleo de los titulados universitarios recientes[44] era una de las más bajas de Europa (68,7 por 100 en 2015, muy por debajo de la media de la Unión Europea de 81,9 por 100). A pesar de ello, las aptitudes profesionales de los titulados universitarios se valoran en España con unas tasas de empleo más elevadas en cada nivel educativo sucesivo, aunque no de igual forma en todos los grados, mientras que las aptitudes genéricas adquieren mayor relevancia en el mercado laboral. España tiene también el porcentaje más elevado (37 por 100) de titulados superiores en puestos que no requieren enseñanza universitaria[45]. En este sentido hay que señalar que algunas universidades tienen un sistema de seguimiento de titulados para sensibilizar a los universitarios sobre las futuras perspectivas de empleo. No obstante, siguen siendo necesarios mayores esfuerzos para fomentar la empleabilidad de los universitarios, así como una mayor conexión entre los estudios y los requerimientos del entorno productivo.

Además, según el diagnóstico de competencias de la OCDE de 2015 relativo a España[46], la rápida expansión de la educación terciaria puede haber ido en detrimento de la calidad, y una mayor especialización podría mejorar las economías de escala y permitir destinar los recursos financieros a aumentar la calidad y la pertinencia de las aptitudes adquiridas en la enseñanza superior.

Según el Informe sobre España 2017 de la Comisión Europea, en 2016 el país registró el mayor número de solicitudes de subvenciones para acciones en el marco de la Alianza para el Conocimiento de la Unión Europea. Se trata de proyectos de colaboración, innovación e intercambio de buenas prácticas, en el marco del programa Erasmus+[47], que pone de manifiesto el interés que muestran las instituciones de educación e investigación en la cooperación entre universidades y empresas. Sin embargo, el propio informe indica que la reducida movilidad de los estudiantes y del personal académico, la falta de incentivos para colaborar con las empresas en los regímenes de progresión de la carrera de los profesores y la rigidez de la gobernanza universitaria siguen constituyendo importantes obstáculos para la cooperación y la innovación.

La cooperación entre las universidades y las empresas

43. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* COM (2017) 90 final.
44. Personas de entre 20 y 34 años de edad que finalizaron sus estudios de educación terciaria entre uno y tres años antes del año de referencia.
45. El 37 por 100 de los titulados superiores ocupaban puestos clasificados en las categorías 4 a 9 de la CIUO (UE: 23 por 100), que según la OIT (2007) no requieren un título de educación superior.
46. OCDE, *Skills Strategy Diagnosis Report 2015-Spain*.
47. Reglamento (UE) núm. 1288/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Programa «Erasmus+», de educación, formación, juventud y deporte de la Unión.

2. Vivienda

El sector inmobiliario reforzó en 2016 el dinamismo que más tímidamente había comenzado en el ejercicio precedente, aunque los mercados locales mostraron situaciones muy diferentes. La demanda de vivienda se ha visto favorecida por la positiva evolución de la economía, que ha supuesto un aumento de los niveles de empleo y de la renta disponible de los hogares y una mayor disponibilidad de crédito. De hecho, las ventas de viviendas vuelven a crecer, la concesión de hipotecas sube, los precios se incrementan, y la vivienda se ha consolidado como inversión rentable. Sin embargo, esta situación coexiste con algunos factores que pueden limitar la demanda, como el todavía elevado nivel de desempleo en España y la situación del mercado laboral, con altas tasas de temporalidad y bajos salarios, así como la reducción de la población potencialmente demandante de vivienda más relevante (entre 30 y 40 años), y una tasa creciente del alquiler entre los más jóvenes (16-29 años).

La recuperación del mercado de la vivienda en propiedad viene determinada en gran medida por el crecimiento de los inversores nacionales, que las adquieren para alquilar ante unos depósitos bancarios de escasa rentabilidad, así como por los extranjeros con fines turísticos, los inversores institucionales y los hogares con ingresos situados en el entorno del salario medio[48].

Sin embargo, la demanda por parte de los nuevos hogares y de aquellos con bajos ingresos es más reducida, en tanto que tienen más complicado el acceso a la vivienda en propiedad mediante un préstamo hipotecario, pues, dado su nivel de solvencia, la financiación a la que pueden acceder es más restringida. De ahí que se haya incrementado el número de hogares que residen en alquiler libre, especialmente entre los segmentos de población bajo el umbral de la pobreza, los hogares de menores ingresos, los jóvenes y los extranjeros no comunitarios. Es decir, parece que los hogares con menos recursos son absorbidos por el sector privado de alquiler, a pesar de que esta alternativa empeora o al menos no mejora sus problemas de accesibilidad, pues es este régimen de tenencia y estos colectivos los que más sufren sobrecarga por los gastos de alojamiento.

2.1. PANORAMA DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER

Según recientes estimaciones[49], de mantenerse los flujos de inmigración y la formación de hogares implícitos en las proyecciones más recientes del INE, la demanda potencial de vivienda principal para los próximos 15 años podría ser de casi 942.000; es decir, en promedio, ascendería a 63.000 viviendas por año. Sin embargo, en un escenario alternativo más positivo, en que el patrón de creación de hogares evolucionará

48. Rodríguez López, J., «Observatorio Inmobiliario», *Ciudad y Territorio,* núm. 190, Ministerio de Fomento, 2016.
49. M. de los Llanos Matea, «La demanda potencial de vivienda principal», *Documentos Ocasionales,* núm. 1.504, Banco de España, 2015.

hacia uno más proclive a la constitución de más hogares, y en el que se vaya a producir una entrada de inmigrantes superior a la incorporada en las Proyecciones de Población del INE, la demanda potencial de vivienda principal para los próximos 15 años podría ser de casi 3,6 millones; es decir, 236.000 viviendas por año. Un enfoque más estructural, en el que se tiene en cuenta el nivel educativo como aproximación a la renta permanente de las familias, proporcionaría cifras más parecidas al escenario de proyección del INE, con 73.000 viviendas por año. En cualquier caso, debe señalarse que, por comunidad autónoma, la creación de hogares y, por extensión, la demanda de vivienda principal es muy heterogénea.

Por tanto, parecería necesario activar en mayor medida la producción de vivienda de obra nueva, tanto la destinada a la propiedad como a crear un parque de viviendas en alquiler social, así como la rehabilitación y la regeneración urbana.

Los datos del mercado de la vivienda muestran cómo la edificación residencial se va recuperando, habiéndose iniciado, en 2015, 45.259 viviendas, un 41 por 100 más que el año precedente, y la cifra más alta desde el inicio de las crisis.

A pesar de este ritmo de producción de viviendas, el crecimiento de la demanda potencial es mayor, por lo que, aunque persiste un importante *stock* de vivienda sin vender[50], no debería posponerse el inicio de obra nueva, en tanto que gran parte del *stock* existente tardará años en absorberse o nunca lo hará, y se encuentra en manos de diversos operadores (entidades financieras y SAREB), cuyo tiempo para liquidar estos activos viene condicionado por las pérdidas asumibles en sus balances.

Por otra parte, cabe señalar que el poder adquisitivo de las familias y su capacidad de endeudamiento ha cambiado con la crisis, por lo que se debería conseguir una reducción de los costes de producción de la vivienda para poderla ofertar a precios a los que la demanda pueda acceder, mejorando los procedimientos administrativos.

2.1.1. La vivienda en propiedad

España seguía siendo en 2015 un país en el que la mayoría de la población reside en una vivienda en propiedad (77,3 por 100), proporción que ha subido ligeramente respecto al año anterior (0,7 por 100), aunque se reduce 2,8 puntos respecto a 2007, año previo al inicio de la crisis. Por tanto, España mantiene una posición bastante alejada de la media de la UE-18 (66,2 por 100), incluso por encima de los países con los que comparte un régimen residencial similar: Italia (72,9 por 100), Portugal (74,8 por 100) y Grecia (75,1 por 100). En lo que respecta a la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, el porcentaje es también elevado, del 62 por 100,

Se detiene el retroceso de la vivienda en propiedad entre la población más joven

50. Véase apartado 3.3.4 sobre el sector de la construcción en el capítulo I de esta Memoria.

situándose ligeramente por encima del año anterior (60,1 por 100), aunque por debajo de 2007 (68,4 por 100).

Esta modalidad de tenencia ya no es mayoritaria en todos los grupos de edad, pues en los hogares con persona de referencia entre 16 y 29 años, ha pasado de representar el 58,1 por 100 de los hogares en 2007 a alcanzar solo al 34,2 por 100 en 2015, aunque hay que señalar que solo el 19,7 por 100 de los jóvenes en esta franja de edad están emancipados[51]. También entre la población extranjera no comunitaria este régimen ha perdido peso durante la crisis (del 31,1 por 100 en 2007 al 18,5 por 100 en 2015), habiéndose reducido bastante respecto al año pasado (4,8 por 100).

Después de siete años de caída del precio de la vivienda, y de la estabilización de precios en 2014, los últimos datos de diferentes fuentes públicas (gráfico III-13) muestran un aumento en el precio de la vivienda en 2015 y 2016, aunque de diferente calado. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre ha aumentado ligeramente en 2016 (1,5 por 100), alcanzando un valor medio en el conjunto del año de 1.503 euros/m^2. Por su parte, de acuerdo con el Índice de Precios de Vivienda (IPV) del INE, la variación anual en el cuarto trimestre de 2016 fue del 4,5 por 100. Esta diferencia se hace extensiva respecto a los precios de la vivienda nueva y usada. Así, según datos del Ministerio de Fomento, en el precio de la vivienda usada y nueva el incremento interanual fue del 1,5 por 100 en ambos casos, mientras que, según el IPV, el crecimiento fue del 4,5 y del 4,3 por 100, respectivamente.

Sube el precio de la vivienda

Además, los precios de las viviendas presentan diferencias territoriales significativas. Un total de nueve comunidades autónomas aumentan su tasa anual en el cuarto trimestre de 2016. Los mayores incrementos se registran en Principado de Asturias, Cantabria y Comunidad de Madrid, con subidas de 1,9, 1,6 y 1,2 puntos, respectivamente. Por su parte, los mayores descensos de la variación anual se producen en País Vasco, La Rioja y Castilla-La Mancha, que disminuyen 2,3, 1,9 y 1,3 puntos, respectivamente.

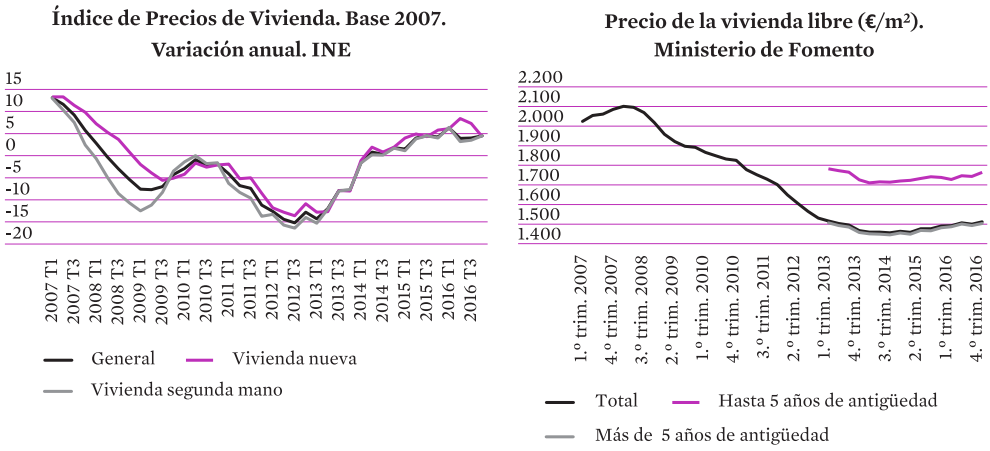
La recuperación del mercado inmobiliario se confirma en 2016, pues, junto con la subida de los precios, las ventas muestran una clara tendencia de crecimiento (gráfico III-14), ante el aumento de la demanda, tanto nacional como extranjera, sustentada en el empleo y la renta disponible de los hogares y en la buena evolución del crédito hipotecario. Además, la mejora de las expectativas de precio es posible que dé un nuevo impulso a la demanda.

La recuperación de la demanda de vivienda avanza

Los datos reflejan una mejoría de la capacidad de los hogares para hacer frente a sus obligaciones hipotecarias, con una mayor disponibilidad de crédito y mejores

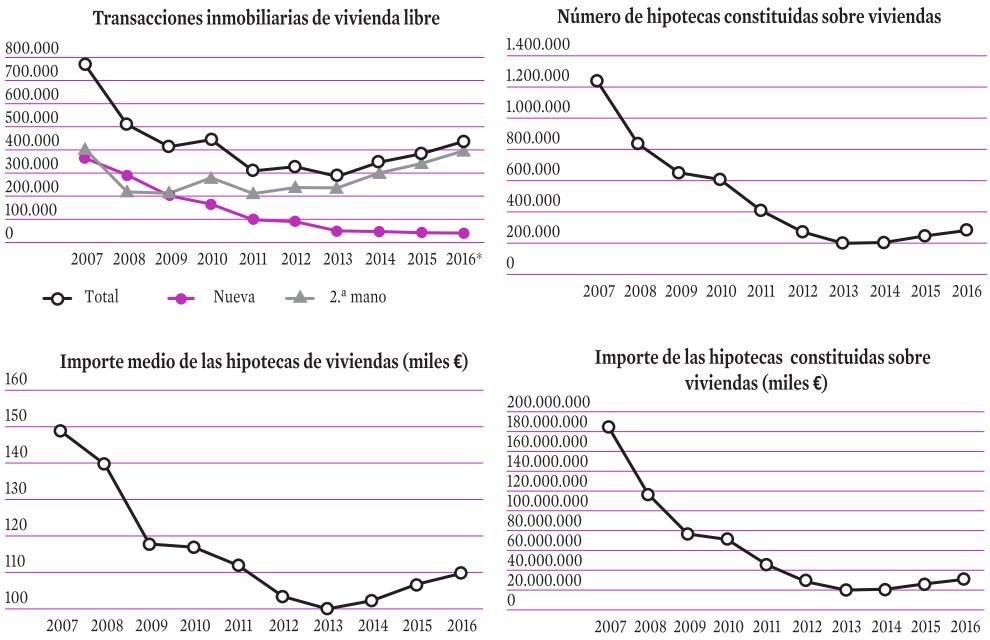
51. Consejo de la Juventud de España, *Observatorio de Emancipación,* núm. 12 (primer semestre de 2016).

GRÁFICO III-13. PRECIOS DE VIVIENDA, 2007-2016



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

GRÁFICO III-14. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2016



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

condiciones de financiación. Así, en 2016 han crecido los contratos hipotecarios sobre vivienda y el importe medio de las hipotecas, ha aumentado el plazo y la relación préstamo/valor de los nuevos préstamos, continúa el descenso de los tipos de interés y, además, los indicadores de accesibilidad a la vivienda se mantienen estables.

CUADRO III-3. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2011-2016

Indicadores de accesibilidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Condiciones de financiación						
Plazo medio de nuevas hipotecas (años)	24,5	23,2	22,2	22,6	22,8	23,1
Relación préstamo/valor (%) (RPV) (operaciones nuevas)	57,9	58,3	57,5	59,5	62,0	63,9
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV >80%	12,5	15,7	14,9	13,4	14,6	14,3
Tipo de interés de los préstamos libres (%)	3,5	3,4	3,2	3,1	2,5	2,3
Medidas de esfuerzo						
Precio de la vivienda/RBD por hogar	6,5	6,9	6,3	6,4	6,6	6,7
Esfuerzo teórico anual sin deducciones	37,6	39,6	36,4	36,1	33,6	33,5
Esfuerzo teórico anual con deducciones	30,5	32,0	36,4	36,1	33,6	33,5

Fuente: Banco de España. Indicadores del Mercado de la Vivienda.

2.1.2. La vivienda en alquiler

Los principales datos sobre el mercado del alquiler muestran una clara tendencia al alza en los últimos años. El resurgir del alquiler ha venido tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda. Por el lado de la oferta, el parque de alquiler ha pasado de representar el 16,1 por 100 en 2013 al 17,3 por 100 en 2016[52], destacando la subida de la rentabilidad de este régimen y la entrada en el sector de nuevos actores (propietarios particulares, promotores, inversores, etc.). Por el lado de la demanda, a continuación se contemplarán algunos factores relacionados con la crisis económica, que han podido empujar al repunte este régimen, especialmente entre los jóvenes y entre aquellos que han sufrido una disminución de sus rentas.

La población que vive de alquiler libre en España ha pasado del 10,7 por 100 en 2007 al 12,7 por 100 en 2015, reflejando el avance de este régimen de tenencia durante la crisis. También el conjunto de la UE-18 ha experimentado en el mismo periodo un aumento, incluso superior al registrado por España, pues la proporción de habitantes de alquiler pasó del 16,1 al 23,2 por 100. A pesar de ello, en 2015 la proporción de personas que reside en España en este régimen de tenencia seguía estando bastante alejada de la media de la UE-18 y muy apartada de países como Alemania, Dinamarca y Países Bajos (39,4 por 100; 37,3 por 100 y 31,7 por 100, respectivamente), pero también de otros países del sur de Europa, con los que comparte un sistema residencial similar, como Italia, Portugal y Grecia, que se han visto especialmente afectados por la crisis (15,4, 12,7 y 19,8 por 100, respectivamente)[53].

Repunta la población que vive en alquiler desde el inicio de la crisis

52. INE, *Encuesta Continua de Hogares* (ECH). Datos referidos al valor medio del periodo.
53. Eurostat.

En 2015 el 37,9 por 100 de la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza vive en alquiler libre en la UE-18, frente al 36,4 por 100 en 2014, mientras que en España esta proporción es del 22,1 por 100, habiéndose reducido 1,8 puntos respecto al año anterior. Sin embargo, hay que señalar el importante aumento desde el inicio de la crisis (4,9 por 100), comparable al experimentado por Grecia (4,6 por 100) o Portugal (3 por 100), aunque lejos de Italia (8 por 100).

En términos de hogares, la también baja proporción de aquellos que residen en alquiler libre se ha elevado desde el inicio de la crisis (del 10,4 en 2007 al 14,9 por 100 en 2015)[54]. Según la ECV, el 43,1 por 100 de los hogares con persona de referencia joven (de 16 a 29 años) reside en alquiler, proporción que ha aumentado significativamente desde 2007 (28,4 por 100), pero que ha disminuido respecto al año anterior (47,4 por 100). En los hogares encabezados por extranjeros no comunitarios, el alquiler es mayoritario en 2015 (70,2 por 100), frente al 64 por 100 en 2007.

En primer lugar cabe señalar que el análisis de los precios se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos, aunque todos los informes disponibles muestran un repunte del precio, si bien de diferente calado. Así, mientras que algunos informes[55] muestran que el precio medio de la vivienda en alquiler en España aumentó en 2016 un 6,7 por 100 respecto al año anterior, situándose el precio medio en diciembre de 2016 en 7,49 euros/m^2 al mes; otro[56] muestra un crecimiento algo menor en España (4,72 por 100), situándose el precio medio en 8,87 euros/m^2 al mes, aunque con aumentos importantes en las grandes capitales (Madrid y Barcelona, con crecimientos del 6,26 y 11,84 por 100, respectivamente). El repunte es más acusado en el último informe considerado[57] (15,9 por 100), aunque, en cualquier caso, el precio es similar en todos los informes consultados (8,2 euros/m^2 al mes).

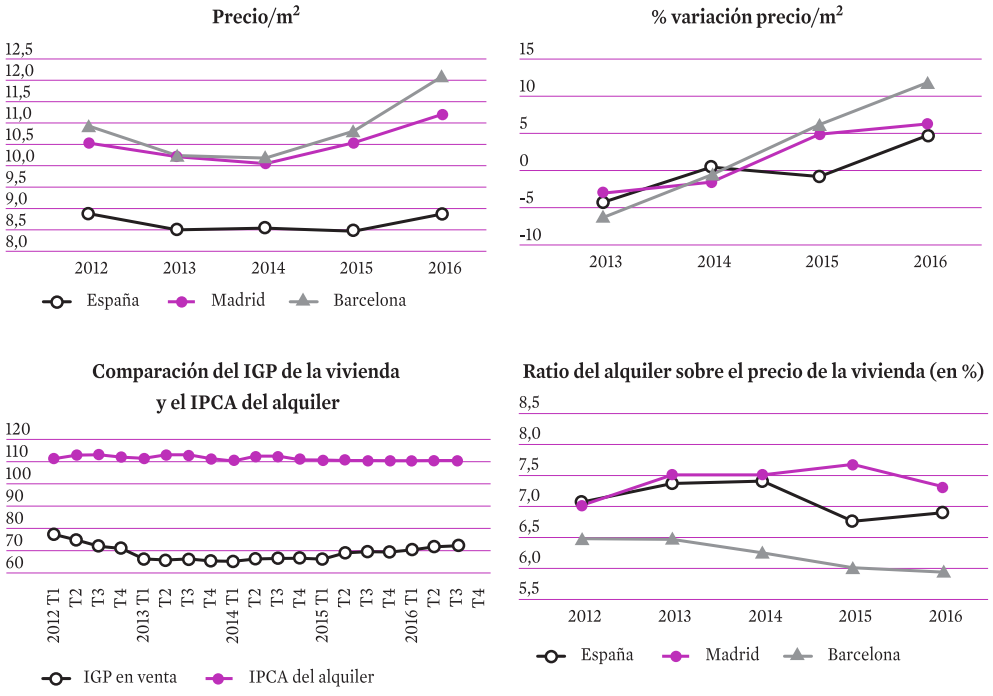
Aumentan los precios de las viviendas en alquiler

A nivel territorial, el precio en 2016 aumenta en todas las comunidades autónomas, a excepción de La Rioja (–3,2 por 100), pero mientras que en Baleares, Cataluña y Madrid el precio anual aumenta por encima del 10 por 100 (18,5, 14,6 y 11,1 por 100, respectivamente), en otras como Galicia o Extremadura los incrementos se encuentran por debajo del 1 por 100[58].

En determinadas ubicaciones como son las grandes capitales y determinadas zonas turísticas se produce un importante incremento de los precios del alquiler, pues a la demanda tradicional se añade el auge de la demanda de alquiler turístico.

54. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2015.
55. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2016*.
56. Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *III Informe sobre el mercado del alquiler, 2016*.
57. Idealista, *Evolución del precio de la vivienda en alquiler en 2016*.
58. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2016*.

GRÁFICO III-15. ALGUNOS INDICADORES DEL MERCADO DEL ALQUILER, 2012-2016



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *II Informe sobre el mercado del alquiler, 2016,* y Ministerio de Fomento, *Observatorio de Vivienda y Suelo,* boletín núm. 19, cuarto trimestre de 2016.

La comparación del Índice General de Precios (IGP) de venta de la vivienda libre con el Índice de Precios al Consumo Armonizado para el alquiler (IPCA)[59], muestra que el IPCA del alquiler se ha seguido manteniendo relativamente estable en los últimos años, en tanto que el precio de venta, que mantenía una tendencia a la baja, se estabiliza a partir de 2013[60]. Así, la evolución de la rentabilidad del alquiler (ratio alquiler sobre el precio anual de la vivienda) se muestra creciente a lo largo del periodo 2012-2014 para el conjunto de España, en tanto que la reducción del precio de venta habría sido mayor que la del alquiler, mejorando así la rentabilidad relativa del alquiler. Sin embargo, en 2015 se observa un cambio de tendencia, con una disminución de la rentabilidad del alquiler producto de que el aumento en el precio de la vivienda en propiedad ha sido mayor, siendo las capitales de Madrid y Barcelona las primeras en ajustar los precios (gráfico III-15). La misma tendencia se observa mediante el indicador de rentabilidad del alquiler del Banco de España[61], que muestra cómo la rentabilidad

59. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo,* boletín núm. 19, cuarto trimestre de 2016.
60. INE, *Índice de Precios de Consumo Armonizado España*. Para realizar la comparación se han tomado en ambas series como índice con base 100 en el primer trimestre de 2007.
61. El valor absoluto es superior, puesto que en el dato del Banco de España pesan mucho los contratos vigentes, mientras que el indicador de Tecnocasa es únicamente sobre nuevos contratos.

bruta del alquiler[62] alcanza en 2016 un valor del 4,4 por 100, algo inferior al de 2015 (4,5 por 100).

Finalmente, otros indicadores que muestran el dinamismo del mercado de alquiler y una demanda creciente desde 2012, son la reducción del número de visitas y de los días necesarios para alquilar el inmueble. Asimismo, el interés por negociar el precio también se ha reducido, pues el alquiler final apenas es un 3 por 100 inferior al alquiler ofertado, reduciéndose en el último año en casi un punto porcentual.

2.1.3. La rehabilitación de la vivienda y de los edificios

La rehabilitación del parque de viviendas mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, lo que posiblemente reduzca los elevados gastos vinculados al uso del hogar, mejore la calidad de vida de sus residentes y contribuya a un mayor grado de sostenibilidad de las mismas. Además, tanto desde instancias europeas como nacionales, se ha considerado la inversión en ese terreno como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción residencial.

Según los datos del último Censo de Población y Viviendas de 2011, 950.000 edificios destinados a vivienda se encuentran en estado deficiente, malo o ruinoso y, por tanto, con necesidad de rehabilitación para mejorar su habitabilidad. En general, como puso de relieve recientemente el CES[63], la renovación del parque de viviendas en el último periodo sitúa a España en términos de habitabilidad en una posición muy cercana a la media de la UE-18 (cuadro III-4). Comparado con la media de la Unión Europea y pese a las dificultades reflejadas anteriormente, la privación severa en materia de vivienda es baja en nuestro país, lo que puede estar relacionado con la mayor extensión del régimen de propiedad. La prevalencia de situaciones de hacinamiento también es inferior (5,5 por 100) a la de la UE-18 (12 por 100), mientras el problema más frecuente en España se sitúa en el otro extremo, el de infra ocupación, que afecta a casi el 40 por 100 de los hogares.

Una tercera parte del parque de viviendas existente, con más de 50 años de antigüedad, vive un proceso natural de reemplazo de sus moradores debido al transcurso del ciclo vital y está exigiendo intervenciones de rehabilitación para adecuar la vivienda a este proceso. La falta de adecuación resta habitabilidad a la vivienda y lleva asociada una ineficiencia en el uso de recursos para obtenerla o para ahorrarlos. Sin embargo, aunque la dinámica demográfica anuncia una progresiva reducción de los flujos de nuevos hogares por emancipación y un incremento de las desapariciones por extinción, el cambio de modelo pasa por disponer de información fiable y adecuada sobre los flujos que alimentan el número y las tipologías de nuevos hogares a nivel local, dado que la

62. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*
63. Véase Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida.*

CUADRO III-4. PROBLEMAS DE HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS, ESPAÑA Y UE-18, 2014 Y 2015

Porcentaje que sufre determinados problemas en su alojamiento sobre el total de la población, 2014	2014		2015	
	España	UE-18	España	UE-18
Privación severa	1,7	3,7	1,5	3,7
Alojamiento demasiado oscuro	6,1	5,8	3,9	5,6
Vivienda insalubre, con goteras, humedades	17,1	16,6	15,2	16
Afectada por ruidos de vecinos o exteriores	15,9	19,6	15,7	19,5
Hacinamiento	5,3	11,8	5,5	12,0
Alojamiento infraocupado	57,1	38,2	57,3	37,9

Fuente: Eurostat, EU *Statistics on income and living conditions* (SILC).

sobredimensión del parque a nivel nacional no impide que puedan darse situaciones de escasez de oferta adecuada para ciertos tipos de hogares en ámbitos concretos[64].

En cuanto a la adecuación de las viviendas a las necesidades de las personas con discapacidad, apenas el 23,1 por 100 de los edificios destinados a vivienda son accesibles, un porcentaje que aumenta levemente en los edificios de la década 2002-2011, en la que alcanza el 27,4 por 100.

Si se analiza la accesibilidad y la disponibilidad de ascensor en función del número de plantas sobre rasante, el mayor porcentaje de edificios accesibles (el 60 por 100) se registra en los de diez plantas o más, mientras que los que en un menor porcentaje son accesibles son los que tienen tres plantas, únicamente el 15,6 por 100. Además, cabe señalar que existen en España cerca de 370.000 edificios de más de cuatro plantas que no disponen de ascensor.

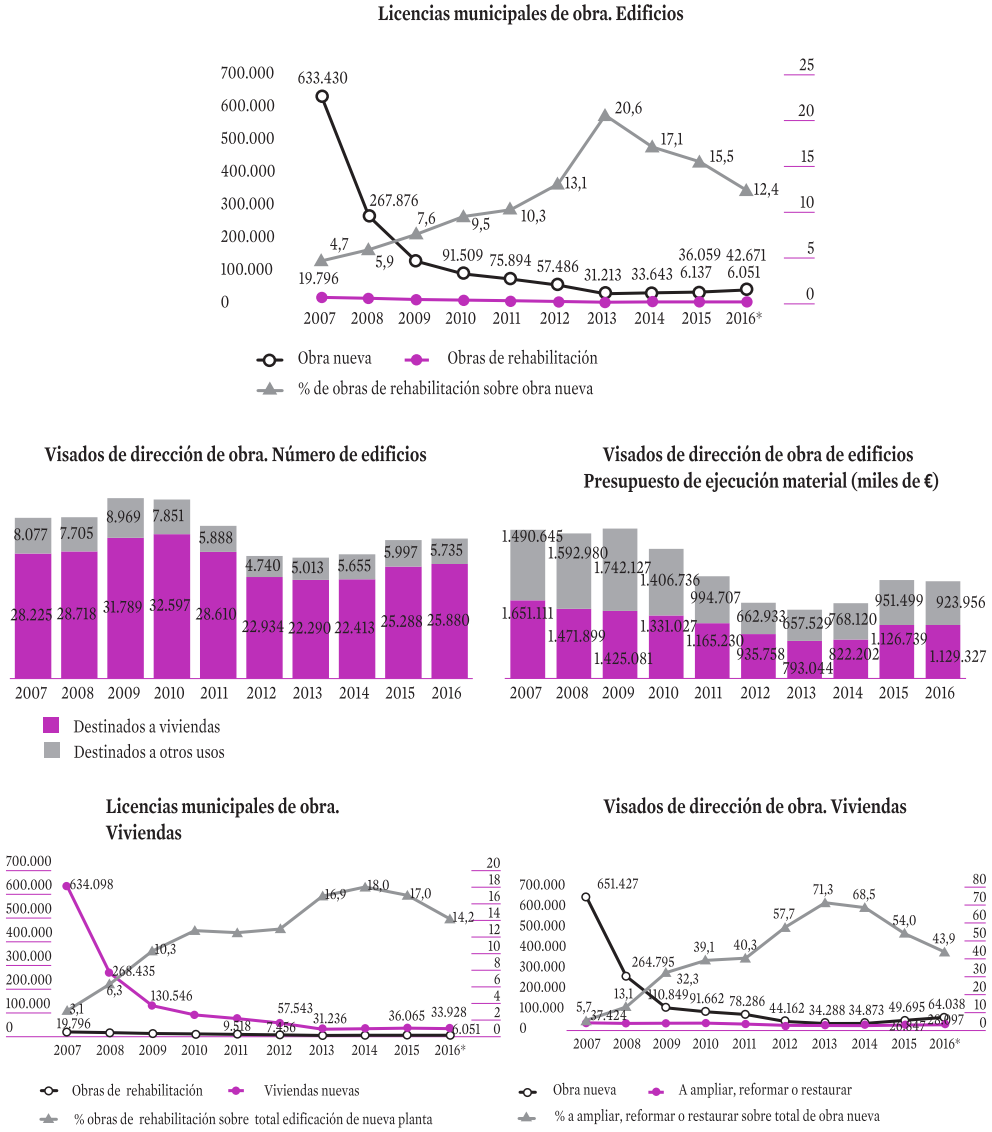
Sin embargo, a pesar de las necesidades de rehabilitación, del marco legislativo y del impulso desde diferentes Administraciones públicas, las actividades de rehabilitación residencial son escasas. Durante los años de crisis, la proporción del gasto medio de los hogares dedicado a mantener y proveer una adecuada habitabilidad de la vivienda ha disminuido, aunque la actividad de rehabilitación ha mantenido una cierta estabilidad que, en el contexto de retroceso del resto de obras, habría dado lugar a un importante aumento de su peso relativo en el monto total de licencias de obra y de visados en edificios y viviendas (gráfico III-16).

2.2. LA VIVIENDA SOCIAL: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Una intervención eficaz del Estado que pudiera servir de base para aplicar el derecho a la vivienda pasa por el desarrollo de un servicio público de vivienda que tenga un carácter similar al que se da en otros países europeos; es decir, que vaya dirigido a los hogares con ingresos insuficientes para poder acceder a un mercado de vivienda liberalizado, ya sea en alquiler o en propiedad.

64. J. Vinuesa Angulo y D. Porras Alfaro, «La dimensión territorial de la crisis de la vivienda y el despilfarro inmobiliario residencial», *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 35, 2017.

GRÁFICO III-16. LICENCIAS DE OBRA Y VISADOS DE ACTIVIDADES DE REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.*

El esfuerzo para acceder a una vivienda se ha endurecido en el caso del alquiler por la subida de los precios en los últimos años, mientras que el acceso a una vivienda en propiedad se mantiene más constante. En el caso de los jóvenes, el elevado porcentaje de los que no están trabajando no facilita su emancipación. Además, las diferencias en los esfuerzos de acceso entre la propiedad y el alquiler se han reducido, de modo

que, a diferencia de los años más duros de la crisis, este último régimen de tenencia ha dejado de ser una alternativa ventajosa respecto a la propiedad.

Por tanto, la puesta en funcionamiento de medidas que faciliten el acceso a la vivienda, mejoren su calidad y una mejor prevención, tratamiento y reacción ante los desahucios y las ocupaciones ilegales, podrían ayudar a mejorar la situación actual. En los últimos años, varios pronunciamientos del TJCE han abierto camino a importantes cambios en las condiciones de la contratación hipotecaria (cláusulas suelo, gastos de constitución de las hipotecas) en reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios[65]. En este sentido hay que señalar que el Gobierno está preparando una nueva ley hipotecaria, que debería responder adecuadamente a estas cuestiones.

Por otro lado, problemas como la imposibilidad de poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada, el retraso en el pago de facturas de suministros básicos, o las humedades, se encuentran en el origen de la denominada «pobreza energética». Ante esta situación han comenzado a abordarse medidas de ámbito estatal al respecto, tal como se detalla en el apartado 4 sobre Consumo de esta Memoria. Las ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales de las comunidades autónomas y ayuntamientos, proporcionan en algunos casos respuesta puntual a la perentoriedad de hacer frente a este tipo de facturas, si bien tienen un planteamiento muy heterogéneo. No se cuenta con información de conjunto homogénea sobre las actuaciones realizadas, lo que no solo impide conocer su alcance y eficacia, sino también las posibles lagunas y solapamientos de las medidas adoptadas, además de restar visibilidad a las mismas. Por ello, como señaló el CES en su Informe sobre políticas públicas contra la pobreza[66], es preciso avanzar en la búsqueda de una solución de alcance general al problema de la imposibilidad de satisfacer las facturas de suministros por parte de las personas que carecen de recursos económicos, con determinación clara del nivel y el área de las Administraciones públicas responsables de su gestión.

Dificultades de la población para mantener el régimen de tenencia de la vivienda

La sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, no solo es mayor en los hogares que residen en alquiler, sino que también ha registrado un importante aumento (del 35,9 por 100 en 2007 al 43,3 por 100 en 2015). En 2015, sin embargo, se reduce 4,2 puntos respecto al año anterior (47,5 por 100), disminuyendo también la proporción de personas que tienen retrasos en los pagos (gráfico III-17).

65. Véase apartado 4 sobre Consumo en este mismo capítulo de la Memoria.
66. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

El problema de la sobrecarga es más acuciante para grupos especialmente vulnerables[67], pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Las repercusiones que esta sobrecarga tiene para el consumo presente y futuro de otros bienes básicos esenciales, así como para las posibilidades de ahorro, son evidentes. Además, y a pesar del descenso producido respecto al año anterior, un 6,2 por 100 de la población española tuvo retrasos en el pago del alquiler y de la hipoteca. Esta situación puede llegar a afectar a la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que se reside, aumentando con ello las posibilidades de exclusión residencial.

Por su parte, la morosidad en los alquileres de viviendas en España ha disminuido en 2015 (8,5 por 100) respecto a 2014[68] (11,9 por 100) y, aunque no se cuenta actualmente con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal[69], algunos indicadores pueden servir para aproximarse a esta realidad. Así, según datos del CGPJ, del total de lanzamientos efectuados en 2016 (63.037), el 54,2 por 100 fueron lanzamientos de alquileres (34.193)[70], cifra que supone un ligero descenso respecto al año anterior. También, según datos del INE, la falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilen fue la principal causa (86,9 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente sobre arrendamientos urbanos en 2015 (7.789).

Respecto a la vivienda en propiedad, la ratio de dudosidad hipotecaria[71] se situaba en 2016 en el 4,73 por 100 y, aunque sigue siendo bastante más elevada que antes de la crisis (0,6 en 2007), mantiene la tendencia de descenso iniciada en 2014 (6,09 en 2014 y 5,27 en 2015). También disminuye en 2016, por segundo año consecutivo, el número de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre vivienda habitual de personas físicas, medida que supone el primer paso para el embargo. Así, el número total de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas en el año fue de 72.941, lo que supuso un 28,8 por 100 menos que en 2015. El 78,1 por 100 de las viviendas de personas físicas con ejecución hipotecaria (21.064) fueron viviendas habituales en propiedad, un 30,9 por 100 menos que en 2015[72].

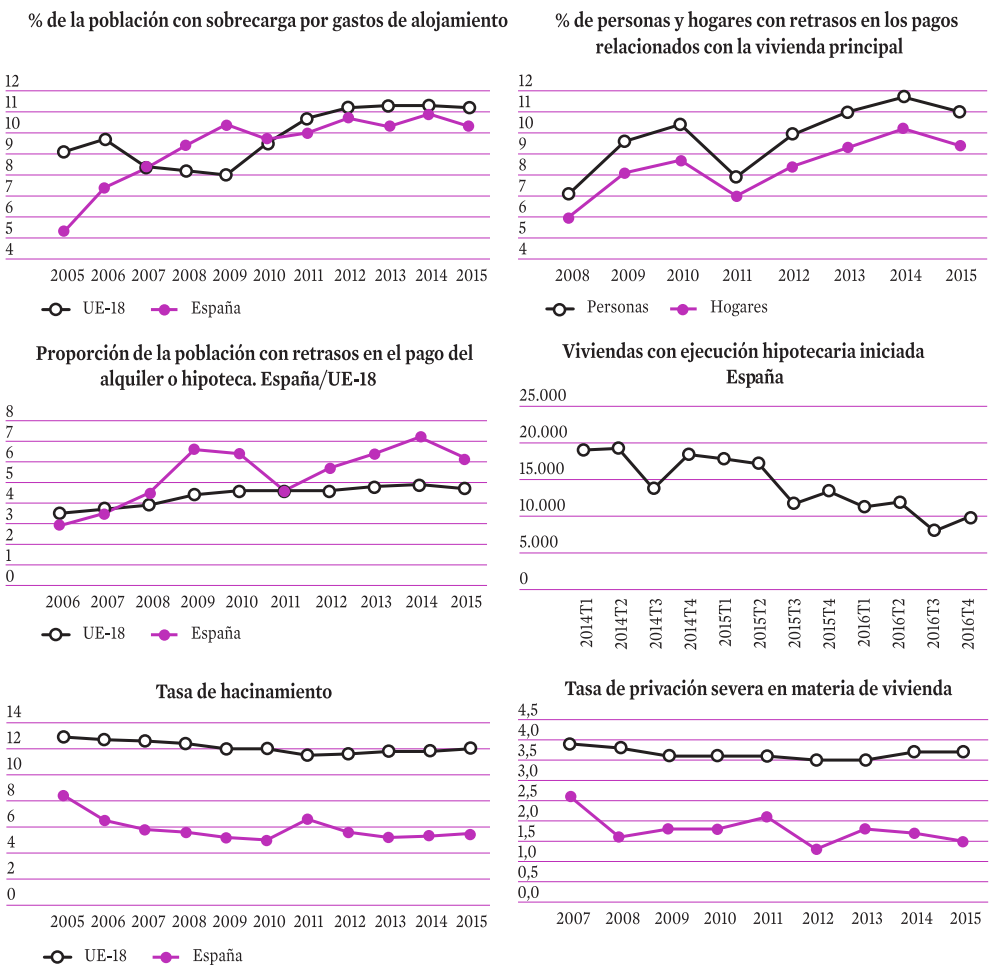
El descenso en la morosidad de los préstamos hipotecarios al comprador de vivienda es el principal factor explicativo del retroceso de los procedimientos de ejecución hipotecaria. En todo caso, todavía quedan pendientes numerosos procedimientos

67. En España, los hogares y personas más afectados por estos problemas son: la población que se aloja en alquiler libre, la que se encuentra por debajo del nivel de pobreza y los que cuentan con menos ingresos, los extranjeros no comunitarios, los parados, los hogares monoparentales y unipersonales (especialmente los compuestos por un adulto menor de 65 años) y los hogares con niños dependientes.
68. Fichero de Inquilinos Morosos, *VII Estudio FIM sobre la Morosidad en Arrendamientos*, España, 2014 y 2015.
69. A este respecto hay que señalar que a fecha de cierre de esta Memoria no se ha publicado ninguna norma que regule la organización y funcionamiento del Registro Público de Inquilinos Morosos, contemplada en la Ley 4/2013 de Medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.
70. Esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales, y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.).
71. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*
72. INE, *Estadística de ejecuciones hipotecarias.*

de ejecución que pueden dar lugar a nuevos desahucios, por lo que sería conveniente avanzar en la consecución de un procedimiento a seguir en materia de impagos de préstamos hipotecarios que constituya una efectiva «segunda oportunidad».

La prevalencia de situaciones de precariedad en la tenencia de la vivienda en propiedad refleja una incipiente evolución positiva, aunque los efectos de la crisis siguen presentes. Así, a pesar de la adopción de medidas urgentes para paliar las situaciones de vulnerabilidad social desde 2012, estas no han resultado suficientes y han requerido sucesivas modificaciones. Según el Informe de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) publicado en 2015, un total de 55.195 familias se han beneficiado de las medidas adoptadas hasta entonces, las cuales van destinadas a los colectivos en riesgo de exclusión social en los últimos cuatro años.

GRÁFICO III-17. ALGUNOS INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida y Estadística de ejecuciones hipotecarias,* y Eurostat.

De esta cifra, 31.536 familias han podido acogerse al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, el Fondo Social de Viviendas ha permitido la celebración de 6.108 contratos de alquiler a precios reducidos, y se han suspendido 17.551 lanzamientos a través de la moratoria hipotecaria. Sin embargo, conviene recordar que la carencia de datos acumulados desde el inicio de la crisis sobre las ejecuciones hipotecarias sobre la vivienda principal, impide saber el grado de cobertura de estas medidas, aunque, dada la evolución registrada, no parece suficiente. Esta carencia de fuentes de información dificulta conocer las dimensiones reales del problema, así como las características de los hogares más afectados por el mismo. Además, tampoco se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal.

Nuevas medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos

En marzo de 2017 el Gobierno ha aprobado nuevas medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos a través del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Por un lado, se amplía el colectivo de familias que puede beneficiarse de las medidas del Código de Buenas Prácticas, incluyendo a familias con hijos menores (sin límite de edad) o en las que exista una víctima de violencia de género, se abre la posibilidad de que aquellos beneficiarios de la suspensión de lanzamientos, que sean clientes de las entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas puedan solicitar a la entidad que les sea arrendada su vivienda en condiciones preferenciales por un periodo de hasta cinco años y cinco años más si así se acuerda con la entidad. También, se extiende, hasta mayo del año 2020, la suspensión de los lanzamientos, y se amplía el ámbito subjetivo de aplicación. Se regula, asimismo, el procedimiento de adhesión de las entidades financieras a esta nueva versión del Código de Buenas Prácticas. Por último, esta normativa compromete al Gobierno a la adopción de medidas destinadas a facilitar la recuperación de la propiedad por los deudores hipotecarios, cuando esta hubiera sido objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria.

La exclusión residencial entre la población en riesgo de pobreza

Muchas situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social se inician o desembocan en problemas vinculados con la vivienda y la carencia de sus funciones integradoras. Hasta ahora ha sido escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que recoge la Constitución y contemplan varios Estatutos de Autonomía. El esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con

CUADRO III-5. INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL ENTRE LA POBLACIÓN BAJO EL UMBRAL DE POBREZA, ESPAÑA 2008-2015

Accesibilidad	Ruptura de las series	2008	2015
Sobrecarga en los gastos de alojamiento	2008	32,1	38,1
Retraso en el pago del alquiler o la hipoteca	2009	8,2	15,9
Habitabilidad			
Retraso en el pago de facturas de suministros básicos	2009	9,6	22,1
Personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada	2009	13,1	23,3
Población en alojamientos con humedades en techo, suelo y/o ventanas	2011	24,0	21,3
Adecuación			
Hacinamiento	2011	11,2	11,4
Sobredimensionamiento	2010	50,8	40,9
Privación severa	2011	1,6	3,4
Entorno			
Ruidos producidos por los vecinos o por el exterior	2009	22,5	16,5
Contaminación y otros problemas ambientales	2009	12,2	11,7
Delincuencia o vandalismo	2009	14,7	10,0

Fuente: Eurostat.

escasos recursos era exiguo con anterioridad a la crisis y, además, se ha visto reducido casi a la mitad en el transcurso de la misma, siendo la vertiente del gasto en protección social que más descendió en el periodo 2007-2014.

La posibilidad de los hogares bajo el umbral de pobreza de atender a los gastos relacionados con la vivienda sin que se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas se ha visto reducida desde el inicio de la crisis (cuadro III-5). Esta vulnerabilidad financiera, en muchas ocasiones se encuentra en el origen de las ejecuciones hipotecarias y en los desahucios por impago de alquiler y, por tanto, es uno de los factores que aumentan el riesgo de devenir de personas sin hogar.

Ante la cara más grave de la exclusión residencial, en 2015 se aprobó la primera Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar para el periodo 2015-2020, lo que en sí mismo constituye un avance, aunque es pronto para hacer una evaluación de la misma. Sin embargo, tal como señaló el CES en su reciente informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España[73], destaca la dificultad para conocer la realidad de las personas sin hogar, tal como señala la propia Estrategia, por lo que es importante realizar estudios e investigaciones sobre este fenómeno, tanto para entender sus causas y características, como para elaborar políticas y coordinar y aplicar las estrategias adecuadas. Asimismo, llama la atención la carencia de

73. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

los necesarios compromisos presupuestarios, lo que puede plantear dudas sobre su efectividad.

Además, las personas bajo el umbral de pobreza acusan con frecuencia problemas relacionados con la habitabilidad de sus viviendas, entre los que destacan el no poder mantener su vivienda a una temperatura adecuada, el retraso en el pago de facturas de suministros básicos, así como problemas de salubridad indicativos de necesidades de mantenimiento y reparaciones no cubiertas. Sin embargo, como señaló el CES en su Informe sobre la pobreza[74], actualmente no se dispone de un sistema de indicadores apropiado para caracterizar y medir la exclusión residencial y, por tanto, para orientar de manera más eficaz la política de intervención pública, pues aunque la ECV ofrece información sobre algunos aspectos relacionados con la exclusión residencial, sería indispensable mejorar la información disponible.

El régimen de tenencia de la vivienda resulta un elemento clave para explicar la desigualdad, pues la extensión de la propiedad y del alquiler son variables en función de las características socioeconómicas de sus residentes. También resulta muy diferente la exigencia en términos de renta que supone el acceso a la vivienda en uno y otro caso, al igual que ambos parques —propiedad y alquiler— presentan diferencias en cuanto a condiciones de habitabilidad y adecuación de las viviendas. De hecho, la situación con respecto al régimen de tenencia de la vivienda guarda una importante relación con el riesgo de pobreza[75]. Es decir, el hecho de considerar en el cálculo del riesgo de pobreza el valor de la vivienda en la que reside el hogar, cuando esta es de su propiedad totalmente pagada o la tiene cedida gratuitamente, hace que la tasa de riesgo de pobreza disminuya. Así, según la *Encuesta de Condiciones de Vida* del INE, en 2016 la tasa de riesgo de pobreza se situó en el 22,3 por 100, pero, si se considera el valor del alquiler imputado, esta se reduce al 19,8 por 100. Además, según esta misma encuesta, el alquiler de la vivienda está todavía asociado a familias de bajo poder adquisitivo y a colectivos de baja solvencia económica, especialmente afectados por la crisis (extranjeros, personas jóvenes y familias monoparentales). Entre la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza y entre los hogares con persona de referencia joven, el aumento ha sido especialmente significativo desde el inicio de la crisis. Además, habría que señalar que estas viviendas, y especialmente aquellas con un precio inferior al mercado, tienen peores condiciones de habitabilidad y adecuación que las viviendas en propiedad. Así, el parque de viviendas en alquiler es más antiguo, estas se encuentran en peor estado de conservación y tienen una superficie media por ocupante menor.

El régimen de tenencia de la vivienda y la pobreza

74. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.
75. De hecho, la exposición de los hogares en riesgo de pobreza a las fluctuaciones del mercado de la vivienda (alquiler e hipoteca), según el European Housing Exclusion Index de FEANTSA, fue del 25 por 100.

Los hogares que residen en este régimen sufren más problemas de hacinamiento y están más aquejados por los problemas de sobrecarga financiera.

La función amortiguadora del impacto de la crisis que podría tener el gasto público en vivienda y servicios comunitarios se ve debilitada en España, como en otros países de la Unión Europea, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años. El gasto público en vivienda en 2016 en España fue del 0,5 por 100 del PIB, el undécimo más bajo de Europa[76], siendo el quinto país en el que más ha descendido desde 2007 (0,4 por 100). Además, el esfuerzo público en lo que constituyen propiamente medidas sociales dirigidas a las personas sin recursos pasó de representar el 0,1 por 100 del PIB en 2007 a resultar prácticamente imperceptible en 2014 en términos de PIB, siendo la vertiente del gasto en protección social que más descendió en ese periodo (–46 por 100)[77].

Vivienda: la vertiente del gasto social que más ha bajado desde la crisis

El presupuesto estatal para la política de la vivienda y servicios comunitarios ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos siete años, de 1.248 millones de euros en 2007 a 584 millones de euros en 2016. La mayor parte de este presupuesto está destinado a hacer frente a las subvenciones contempladas en los planes plurianuales de vivienda protegida. Sin embargo, la importancia de la inversión pública del Estado se ha ido reduciendo progresivamente en favor de la realizada por las comunidades autónomas, que elaboran sus propios planes de vivienda en función de sus necesidades específicas. Así, del total del presupuesto prorrogado en la función vivienda en 2016 (1.310 millones de euros), el 62,7 por 100 corresponde al conjunto de las comunidades autónomas, y el 37,3 por 100, al Estado.

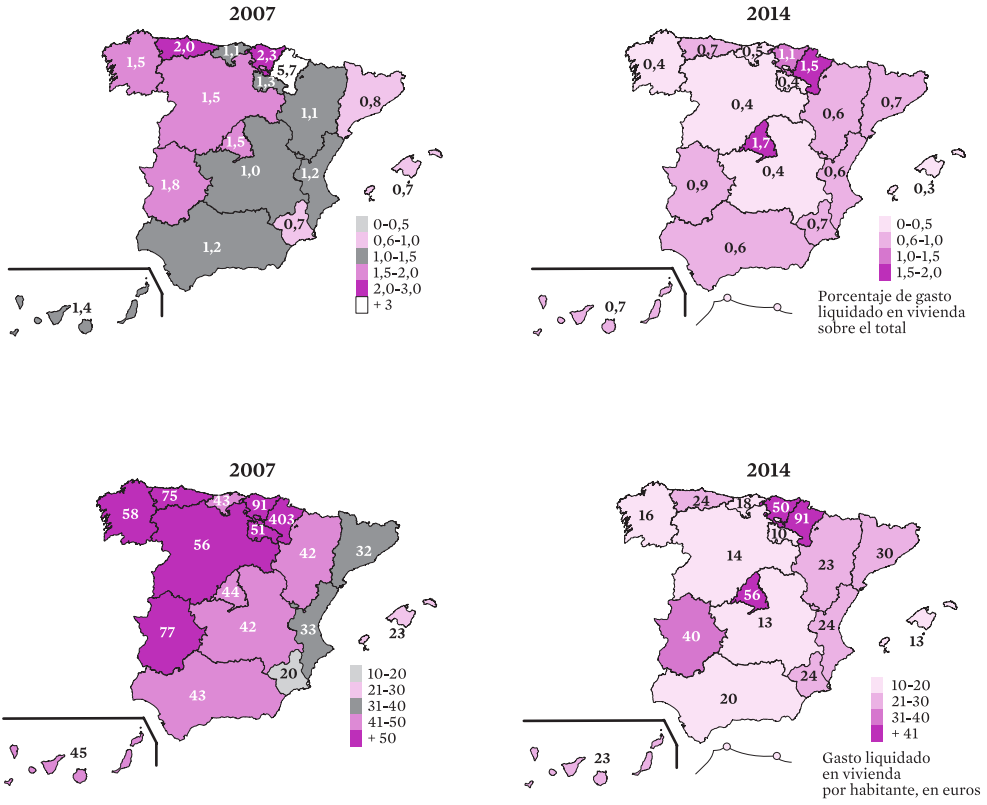
Por otro lado, habría que señalar la variación del gasto liquidado en la función vivienda en las comunidades autónomas, tanto en proporción sobre el gasto total como en gasto por habitante desde 2007 a 2014.

El principal objetivo de los planes de vivienda es el de facilitar el acceso a la vivienda de la población menos favorecida, pero, además, en determinadas coyunturas puede incidir indirectamente sobre los precios de la vivienda libre, al desviar parte de la demanda del mercado libre hacia la parte protegida. Las actuaciones protegidas se regulan en los planes de vivienda. El Estado aporta una determinada financiación presupuestaria y, a partir de una primera propuesta del Estado sobre las actuaciones que habría que realizar, el diseño definitivo se obtiene tras los convenios que firma con las comunidades autónomas, que son las que ejecutan el Plan.

Reorientación de la política de vivienda social hacia el alquiler

76. Eurostat.
77. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

GRÁFICO III-18. GASTO AUTONÓMICO EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN, 2007 Y 2014



Fuente: INE, Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los cambios efectuados en el último Plan Estatal de Vivienda 2013-2016[78] reorientan sus directrices hacia mecanismos orientados a la promoción del alquiler y la rehabilitación. Por primera vez se excluye la promoción y la construcción de viviendas con protección pública destinadas a la venta, pues en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, de la situación del mercado inmobiliario y de las políticas públicas que afectan a los mercados de la vivienda, la capacidad de las familias más vulnerables económicamente para acceder a una vivienda protegida en propiedad ha empeorado. Además, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 recoge entre sus objetivos el «contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios», mediante un programa de subsidiarían de préstamos convenidos. Según el Informe de

78. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.

seguimiento y evaluación del PNAIN, en 2013 se subsidiaron un total de 240.000 préstamos convenidos, y en 2014, 230.000.

Este Plan ha finalizado en diciembre de 2016, y a la espera de la aprobación de otro nuevo, se ha prorrogado el vigente plan a 2017[79], de forma que no queden sin cubrir las ayudas contempladas en el mismo.

Los convenios entre las comunidades autónomas y el Estado establecen, entre otras cuestiones, el límite de gasto al que se comprometen el Ministerio de Fomento y cada comunidad autónoma; es decir, las cantidades a las que las Administraciones se comprometen en cada programa, aunque no se asegura que su ejecución se produzca en su totalidad. En 2016 el Estado aportó el 76 por 100 del montante total del Plan (370.203.966 euros) para ese año y el 24 por 100 restante el conjunto de las comunidades autónomas, aunque la cuantía total se ha incrementado un 17 por 100 respecto al año anterior, siendo similar el aumento de la aportación estatal y la autonómica en su conjunto. Tampoco varían en 2016 las prioridades por programas de la financiación total, que se centra en la ayuda al alquiler de viviendas, el fomento de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración y renovación urbanas, aunque las que más han crecido respecto al año anterior son las ayudas al alquiler y el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios. Tal como ocurría en 2015, en 2016 las prioridades de financiación por programas del conjunto de la financiación autonómica y de la estatal son muy diferentes, destacando la aportación prácticamente total (más del 98 por 100) del Estado al programa de ayudas al alquiler y el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios, aunque este último de escasa cuantía. Por su parte, la financiación autonómica es superior al 24 por 100 en los programas de fomento del parque público de vivienda en alquiler, de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración y renovación urbanas. Los programas en los que la aportación estatal más ha crecido son ayudas al alquiler, el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios, y el fomento de la regeneración y renovación urbanas, mientras que el incremento de la aportación autonómica más relevante se produce en el programa de fomento de la rehabilitación edificatoria. Finalmente, cabe señalar que las prioridades por programas, tanto de la financiación estatal como autonómica, es muy variable en cada comunidad autónoma (gráfico III-19).

Financiación del Plan de Vivienda en 2016

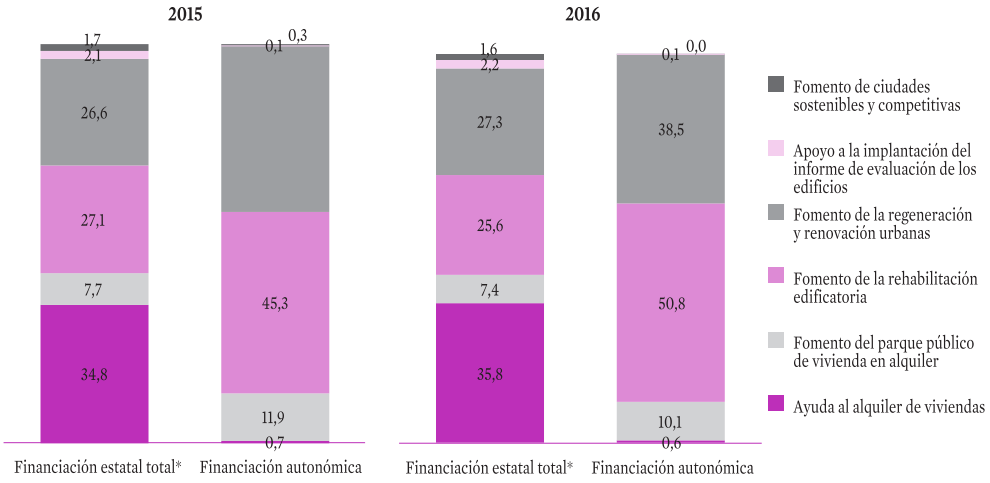
El Plan Estatal 2013-2016 contempla el alquiler social de viviendas de nueva construcción o que procedan de la rehabilitación de edificios públicos.

Los fondos estatales y autonómicos destinados a la creación del parque público de vivienda en alquiler en

Fomento del parque público de viviendas en alquiler

79. Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

GRÁFICO III-19. DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA, POR PROGRAMAS, 2015 Y 2016



* Incluida financiación adicional.
Fuente: elaboración propia a partir del BOE.

2016 no absorben una proporción muy elevada del total (7,7 y 11,9 por 100, respectivamente). Además, hay bastantes comunidades que han elegido no subvencionar este programa en su territorio (Asturias, Extremadura, Andalucía, Murcia, Cantabria, Baleares, Canarias, Cataluña y Galicia), mientras que en otras, como la Comunidad Valenciana, su aportación es muy superior a la media. De hecho, como se verá a continuación, el volumen de viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler sigue una tendencia descendente (gráfico III-20).

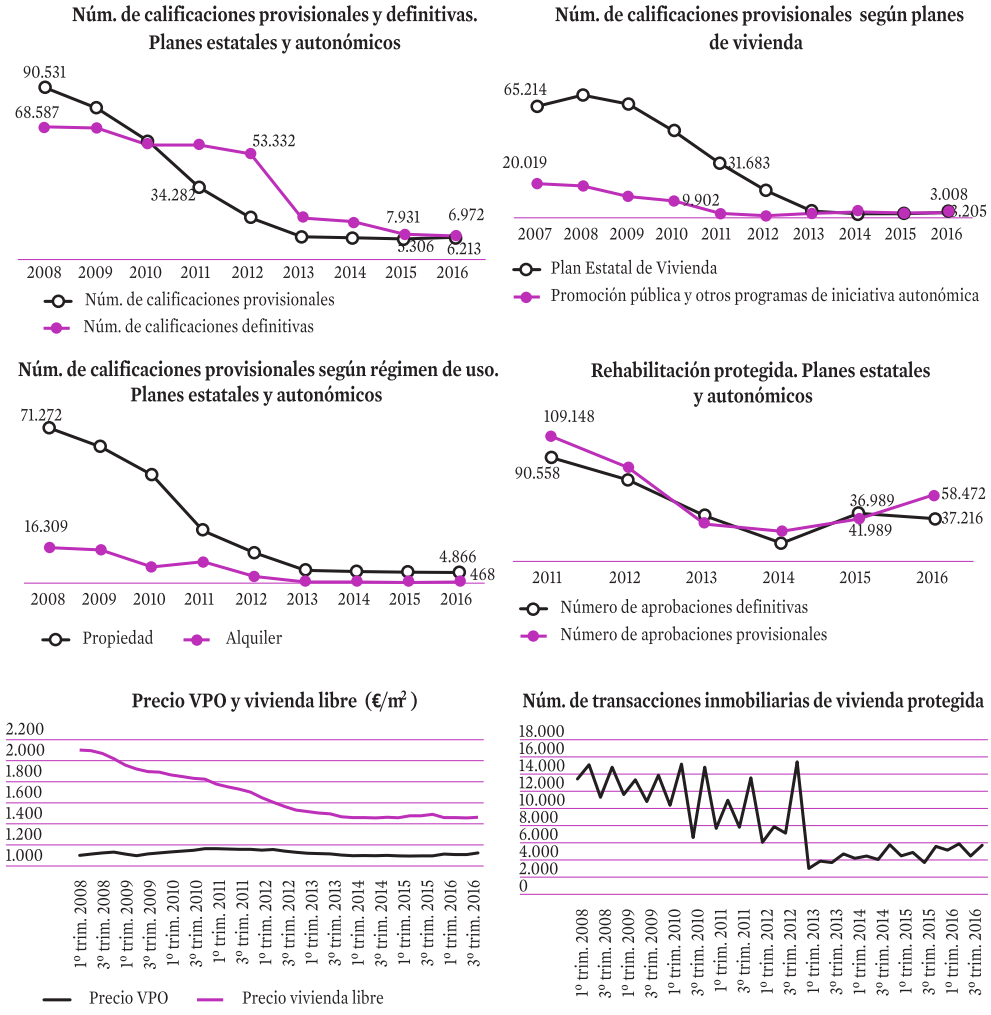
En este sentido baste señalar que, según los últimos datos disponibles, y a pesar de la escasa información sobre el parque de vivienda social en alquiler en España[80], se estima que este representa en torno al 2 por 100 del total del parque inmobiliario y el 15 por 100 del parque en alquiler, con alrededor de 11 viviendas por cada 1.000 habitantes. Estas proporciones se encuentran alejadas de países como Francia (17 por 100 del parque inmobiliario y 44 del parque en alquiler) o Italia (5,3 por 100 del parque inmobiliario y 28,4 del parque en alquiler).

Las ayudas al alquiler

Respecto al programa de ayudas al alquiler, hay que destacar que la aportación es básicamente estatal, pues en 2016 tan solo Extremadura aportó financiación a este programa. Además, la aportación estatal en relación a la financiación total a cada comunidad autónoma tiene bastante peso en Extremadura, Cantabria, Asturias y Andalucía (más del 40 por 100), situándose el resto de comunidades autónomas entre el 20

80. Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Housing Europe's Observatory, octubre de 2011.

GRÁFICO III-20. DATOS BÁSICOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Fomento. *Estadística de Vivienda Protegida, Transacciones inmobiliarias (compraventa),* y *Valor tasado de la vivienda.*

y el 40 por 100 de la financiación total, a excepción de Canarias y la Comunidad Valenciana, donde la aportación es menor[81]. Se desconoce el número de beneficiarios de estas ayudas, si bien, según datos de Eurostat, la población española por debajo del nivel de pobreza que reside en alquiler a precio reducido[82] ha aumentado ligeramente

81. Datos de elaboración propia a partir de los convenios publicados en el BOE.
82. Una vivienda se considera en alquiler a precio inferior al de mercado cuando alguno de los miembros del hogar satisface por su uso una cantidad en metálico o en especie y el precio es inferior al de mercado. Se incluyen los casos en los que por ley no se puede subir el importe del alquiler (casas de renta antigua), o la vivienda es facilitada a un precio más bajo por la empresa u organización en la que trabaja algún miembro del hogar, por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, por familiares, etc.

desde el inicio de la crisis (del 14,3 en 2008 al 15,8 por 100 en 2015), sin alcanzar en 2015 el nivel de la UE-18 (18,2 por 100), y bastante lejos de países como Italia (20,2 por 100), Francia (26 por 100) o Portugal (22,4 por 100).

Partiendo de esta situación, impulsar el parque de viviendas sociales en alquiler requeriría, a largo plazo, una inversión pública notablemente mayor que la programada los últimos años, hasta alcanzar un volumen suficiente para cumplir con la función de aportar una red pública de seguridad en vivienda para todos los colectivos necesitados en un momento como el actual. El progresivo descenso de la formación del número de nuevos hogares dificulta tal propósito, pues unas dimensiones reducidas de la producción de nuevas viviendas no es el escenario más propicio para la producción de un nuevo parque de viviendas sociales que debería basarse en cesiones de suelo y en inversiones considerables llevadas a cabo por los tres niveles administrativos. En este contexto, la constitución de un parque de viviendas sociales tendría que hacerse en gran parte a partir del parque de viviendas existentes en la actualidad, mediante su rehabilitación y adecuación a las nuevas necesidades de unos hogares de menor tamaño y más envejecidos[83]. Otras dificultades para llevarlo a cabo sería la falta de experiencia en este tipo de gestión y sus altos costes, la escasez de promotores tanto públicos como privados, o la manera de evitar el estigma que socialmente conllevan muchos de los parques existentes.

Necesidad de ampliar el parque de viviendas sociales en alquiler

Algunas comunidades autónomas han articulado otras soluciones diferentes al alquiler social para las familias vulnerables, como las figuras de la propiedad compartida y temporal de la normativa catalana (Ley 19/2015), que incorpora medidas de acompañamiento a las personas con recursos medios hacia el dominio, de manera que ganen en estabilidad, flexibilidad y asequibilidad, evitando el sobreendeudamiento; un efecto de ello es liberar vivienda en alquiler social para personas y familias más vulnerables.

En ausencia de ayudas públicas presupuestarias y con un marco de financiación externa notablemente endurecido tras la recesión del mercado de la vivienda, no extraña el retroceso de la nueva promoción de vivienda protegida. En cuanto a la actividad constructora de nuevas viviendas protegidas, las calificaciones provisionales aumentaron en 2016 un 17 por 100 respecto a 2015, lo que supone 6.213 viviendas, de las cuales solo un 7,5 serán para alquiler. En cuanto a las calificaciones definitivas, que se conceden a viviendas protegidas terminadas, tuvo lugar un retroceso interanual en 2016 del 12 por 100, lo que supuso la salida al mercado de 6.972 viviendas de estas características, mientras que en 2007 alcanzaba la cifra de 67.514. Por su parte, en 2016 destaca la evolución registrada por las ventas de viviendas

Situación de la VPO en 2016

83. J. Leal Maldonado y A. Martínez del Olmo, «Tendencias recientes de la política de vivienda en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales,* 35, 2017.

protegidas, que ascendieron a 21.152, con un aumento del 14 por 100 respecto al año anterior, tras los moderados avances mostrados en años anteriores. El precio medio de tasación de las viviendas protegidas ascendió en 2016 a 1.459 euros/m^2, precio que ha crecido un 1,6 por 100 respecto al año anterior y que supone un 76 por 100 del precio medio de venta de las viviendas libres en 2016. La recuperación de los precios de las viviendas libres podrá estimular la venta de las VPO que estén pendientes de venta.

Finalmente, cabe señalar que las actividades de rehabilitación protegida mantuvieron en 2016 la tendencia ascendente iniciada en 2014, especialmente del número de aprobaciones provisionales, que se incrementaron un 58 por 100, ascendiendo a 58.472 actuaciones, mientras que las aprobaciones definitivas descendieron un 11 por 100, lo que supone 37.216 rehabilitaciones realizadas.

3. Medio ambiente y desarrollo sostenible

Como en otros terrenos que se abordan en esta Memoria, y pese a la importancia de los retos que se le plantean a nuestro país en la preservación del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible, el año 2016 no se caracterizó por la relevancia de las iniciativas adoptadas en el ámbito estatal en esta materia. En contraste con ello, en el contexto internacional se produjeron avances reseñables, con la entrada en vigor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL. PRINCIPALES INICIATIVAS

Durante 2016 la protección internacional del medio ambiente estuvo marcada por la entrada en vigor de los ODS, adoptados en el seno de las Naciones Unidas en 2015 para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad mundial, que marcarán la Agenda del Desarrollo hasta 2030[84]. Pese a los avances registrados en prácticamente todos los objetivos establecidos aún hay mucho camino por recorrer en el empeño por alcanzar las metas propuestas (recuadro III-2).

También España presenta una situación mejorable respecto a los ODS más directamente relacionados con el medio ambiente ocupando, según el Índice ODS de Naciones Unidas, la posición 30 en un *ranking* de 149 países. Así, entre los objetivos que afrontan importantes desafíos se encuentran el «6. Agua y saneamiento» y el «7. Energía limpia y asequible», mientras en otros, como los relativos a la acción por el clima (13), o a la biodiversidad acuática y terrestre (14 y 15), la situación es aún peor. Es necesario, por tanto, avanzar todavía en este ámbito, si bien se han puesto en marcha diversas iniciativas para progresar en la dirección de los objetivos propuestos (recuadro III-2).

84. Construidos sobre la base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), y adoptados por Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (*Agenda de Acción 2030,* Addis Abeba, 2015).

RECUADRO III-2. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE SOBRE MEDIO AMBIENTE. INFORME 2016

Objetivo	Situación internacional	Situación España. Medidas
Objetivo 6: garantizar disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	En 2015, 6.600 millones de personas (91 por 100 de la población mundial) contaban con suministro de agua potable, mejorando respecto al 82 por 100 de 2000. Sin embargo, la escasez de agua todavía afecta a más de 2.000 millones de personas.	Se inicia el seguimiento del segundo ciclo de planificación hidrológica (2016-2021), mejorando determinación caudal ecológico, evaluación estado masas de agua, y recuperación coste servicios.
Objetivo 7: garantizar acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	La población mundial con acceso a energía eléctrica aumentó del 79 por 100 en 2000 al 85 por 100 en 2012, mientras la cuota de energía renovable en consumo energético final aumentó del 17,4 por 100 en 2000 al 18,1 por 100 en 2012. Aún 1.100 millones de personas carecen de este acceso.	El plan nacional de renovables establece que el 16,7 por 100 del consumo total de energía procedería de fuentes limpias en 2015, pero según Eurostat ese año el porcentaje fue del 16,2 por 100. El Gobierno español se ha comprometido a introducir nuevas instalaciones de renovables, establecer exención de impuesto a la producción renovable y mejorar la sostenibilidad del transporte. Pretende invertir 1.800 millones en ahorro energético los próximos cuatro años.
Objetivo 11: lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	En 2014 el 30 por 100 de la población urbana en regiones en desarrollo vivía en barrios marginales. Muchas ciudades en el mundo registran un crecimiento descontrolado, provocando elevados niveles de contaminación.	En aplicación de la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, en 2011 comenzó a gestarse la Red Española de Ciudades Inteligentes (RECI), formalmente constituida en 2012. Hoy esta Red está formada por 49 ciudades españolas.
Objetivo 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	El consumo de recursos naturales entre 2000 y 2010 disminuyó en regiones desarrolladas (de 17,5 a 15,3 ton per cápita), aumentando en las regiones en desarrollo (de 5,7 a 8,9 ton per cápita).	En 2015 España era líder de agricultura ecológica en el ámbito europeo, alcanzando el 16,6 por 100 sobre el total. Respecto al consumo de materiales por unidad de PIB, entre 2008 y 2014 se redujo un 48 por 100.
Objetivo 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	Las emisiones de carbono han aumentado en las últimas décadas, provocando un aumento de la temperatura mundial. El periodo de 2011 a 2015 fue el más caluroso registrado. El Acuerdo de París prepara el terreno para una ambiciosa acción por el clima.	En 2015 se registra por segundo año consecutivo un aumento en la variación interanual de las emisiones, esta vez del 3 por 100 respecto a 2014. En el marco de la COP22 España se ha comprometido a contribuir al Fondo Verde para el Clima de CMNUCC.
Objetivo 14: conservar y utilizar de forma sostenible océanos, mares y recursos marinos	La proporción de poblaciones marinas de peces en niveles biológicamente sostenibles disminuyó del 90 por 100 en 1974 al 69 por 100 en 2013, aunque parece haberse estabilizado en los últimos años. Además, la cobertura mundial de áreas costeras y marinas protegidas se cuadruplicó desde 2000.	Un Informe del Magrama sobre Medio marino y cambio climático (2016) resume los efectos a nivel físico-químico y biológico. España está elaborando el Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos (IEHEM), así como Estrategias que contengan directrices de gestión, control y posible erradicación del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

RECUADRO III-2. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE SOBRE MEDIO AMBIENTE. INFORME 2016 *(continuación)*

Objetivo	Situación internacional	Situación España. Medidas
Objetivo 15: proteger, restablecer y promover el uso sostenible de ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra desertificación y detener la pérdida de biodiversidad	Entre 1990 y 2015 la superficie forestal del mundo disminuyó de 31,7 por 100 del total de la masa continental a un 30,7 por 100, pérdida causada principalmente por la conversión de bosques para otros usos, como la agricultura y el desarrollo de infraestructuras.	España alberga un 30 por 100 de las especies endémicas europeas, riqueza amenazada principalmente por el turismo, la construcción y las infraestructuras de transporte. Según OCDE, España requiere aumentar esfuerzos para integrar la biodiversidad en políticas sectoriales, y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de la administración. En la COP13 del Convenio sobre Diversidad Biológica (2016) se cerraron acuerdos sobre integración de biodiversidad en actividades productivas y de servicios.
Objetivo 17: fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	En 2015 la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) provista por países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de OCDE alcanzó los 131.600 millones de dólares. La mayor parte del aumento se debe a gastos para cubrir costos de refugiados. Todavía muchos países carecen de censos de población y vivienda.	Según Informe OCDE 2016, España ha participado activamente en la definición de una Agenda para el Desarrollo Sostenible para 2030. Respecto a la AOD, considera que necesita incluir al sector privado, así como una Estrategia específica. Pese a carecer de ella, utiliza la ayuda para luchar contra la evasión de impuestos y promover ayuda al comercio.

Nota: la banda rosa queda limitada por la consecución del ODS por la parte superior y un umbral que indica que existen desafíos; la banda roja describe los casos en los que hay que superar retos importantes.
Fuente: UN, *Sustainable Development Solutions Network and Bertelsmann Stiftung, Índice y Paneles de los ODS, Informe Global* (julio de 2016).

En el ámbito de la protección ambiental internacional, destaca el anuncio por parte de la Administración norteamericana de prohibir permanentemente la concesión de perforaciones de petróleo y gas en aguas del Ártico y el Atlántico, utilizando una Ley de 1953[85] para otorgar carácter de irreversibilidad a esta decisión, lo que se trasladó a finales de 2016 en un comunicado conjunto con el primer ministro canadiense. No obstante, habrá que prestar atención al desarrollo de los acontecimientos en este ámbito ante los posibles cambios de estrategia que anuncia la nueva Administración entrante tras las elecciones estadounidenses.

Hay que mencionar, por otra parte, la entrada en vigor del Acuerdo de París sobre Cambio Climático en noviembre 2016, un año después de su adopción. La urgencia de este proceso se evidencia teniendo en cuenta que la previsión de la Organización Mundial de la Meteorología para 2016 es alcanzar las 400 ppm en las emisiones de CO_2 a la atmósfera, lo que podría representar un punto de no retorno en el proceso

85. United States of America, *Provision of Outer Continental Shelf Lands Act* (1953).

de calentamiento global. España, uno de los países europeos más afectados por los efectos del cambio climático, es parte de pleno derecho del Acuerdo de París tras su ratificación a principios de 2017 —algo retrasada debido a la situación de inestabilidad política durante 2016—, que pretende marcar el comienzo de la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono.

Pese a los avances registrados durante 2016 en España en materia de conservación del medio natural, hay aún mucho camino por recorrer en términos de protección del medio ambiente y evaluación de las políticas que se vienen llevando a cabo, como se verá a lo largo del apartado. Hay que tener en cuenta que buena parte del logro de los objetivos planteados depende del grado de implicación de la sociedad española en su conjunto, para lo que se requiere el desarrollo de una conciencia ambiental entre los ciudadanos que todavía se encuentra en una fase incipiente. Al respecto, llama la atención la escasa importancia concedida en España a los problemas medioambientales, que únicamente resultan de importancia para el 1,5 por 100 de la población española según el CIS, considerándose poco informado al respecto el 44,7 por 100 de los encuestados, mientras el 23,6 por 100 no había oído hablar sobre la Conferencia Internacional de Cambio Climático[86], o el 32,8 por 100 nunca utiliza el transporte público para desplazarse en su localidad. Probablemente estos aspectos vayan cambiando en los próximos años, debido a la progresiva incorporación de estas cuestiones en el currículo educativo de las nuevas generaciones, si bien no está de más poner en evidencia la necesidad de mayores esfuerzos por parte de los poderes públicos para difundir la cultura de la protección del medio ambiente entre la población española.

Coyuntura y balance de resultados: economía circular

La Comisión Europea adoptó en 2015 un ambicioso nuevo paquete de medidas para impulsar la transición de Europa hacia una economía circular que impulsará la competitividad mundial, fomentará el crecimiento económico sostenible y creará nuevos puestos de trabajo.

El Plan de Acción de la Unión Europea para una Economía Circular[87] establece un programa de medidas legislativas o no legislativas, que cubren todo el ciclo de vida de los productos: de la producción y el consumo a la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias, para ayudar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía más sólida y circular, donde se utilicen los recursos de un modo más sostenible.

Según la Comisión Europea «estas propuestas envían una señal positiva a quienes desean invertir en la economía circular. La intención de la Comisión es que Europa sea

86. CIS, *Barómetro de diciembre de 2015,* estudio núm. 3121 (pregunta 7, ¿cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España?, ¿y el segundo?, ¿y el tercero?; pregunta 10, ¿se considera usted muy informado, bastante, poco o nada informado acerca de los temas de medio ambiente?).
87 COM (2015) 614 final.

el mejor lugar para desarrollar un negocio sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Esta transición hacia una economía más circular se propone reconfigurar la economía de mercado y mejorar la competitividad de la Unión Europea. Al conseguir ser más eficientes en el uso de los recursos y reducir la dependencia de materias primas escasas, se puede desarrollar una ventaja competitiva. Según la Comisión Europea, el potencial de creación de empleo de la economía circular es enorme, y la demanda de productos y servicios mejores y más eficientes se halla en plena expansión. La Comisión Europea se propone eliminar las barreras que encuentran las empresas para optimizar el uso de los recursos e impulsar el mercado interior de materias primas secundarias. De esta manera se pretende lograr avances reales sobre el terreno y espera conseguir este objetivo conjuntamente, no solo con los Estados miembros, las regiones y los municipios, sino también con las empresas, la industria y la sociedad civil.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (que sustituye al Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015, PNIR) establece una serie de objetivos orientados a cumplir en 2020 lo contemplado en la Directiva 98/2008/CE Marco de Residuos, así como de la hoja de ruta hacia una Europa Eficiente en el uso de los recursos. Entre ellos destacan, para el flujo de residuos domésticos y comerciales, y para 2020, alcanzar el 50 por 100 de preparación para la reutilización y el reciclado, el 35 por 100 del vertido de los residuos municipales generados, y el 15 por 100 de valorización energética (recuadro III-3).

En 2014, del total de residuos gestionados en España, 49,8 millones de toneladas (es decir, un 9,4 por 100 más que en el año anterior), el 54,3 por 100 se destinó a reciclado, el 38,9 por 100 a vertido y el 6,8 por 100 a incineración. Respecto a los residuos urbanos, ese año las empresas gestoras recogieron 21,3 millones de toneladas, un 2,1 por 100 menos que el año anterior, de los que 17,53 millones (el 82 por 100) correspondieron a residuos mezclados, y 2,27 millones (el 18 por 100) se recogieron de forma separada[88] (gráfico III-21).

Así pues, pese a las políticas implementadas en este ámbito[89], que han llevado a una mejora significativa en la gestión de los residuos municipales, tal como también señala la Comisión Europea en varios informes[90], aún queda mucho por hacer para aproximarse a las orientaciones del Plan de Acción de la Economía Circular[91], que

88. INE, nota de prensa, 28 de noviembre de 2016, *Estadísticas sobre la recogida y tratamiento de residuos, Encuesta sobre generación de residuos en la industria*.
89. Programa Nacional sobre Prevención de Residuos (2014-2020), Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética (2014-2020), Plan Nacional de Residuos (2015-2020), o Estrategia Española de Bioeconomía 2030.
90. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2017) 74 final. Comisión Europea, *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea. Informe de España,* SWD (2017) 42 final.
91. Comisión Europea, *Cerrar el círculo: un Plan de Acción de la Unión Europea para la economía circular,* COM (2015) 614 final.

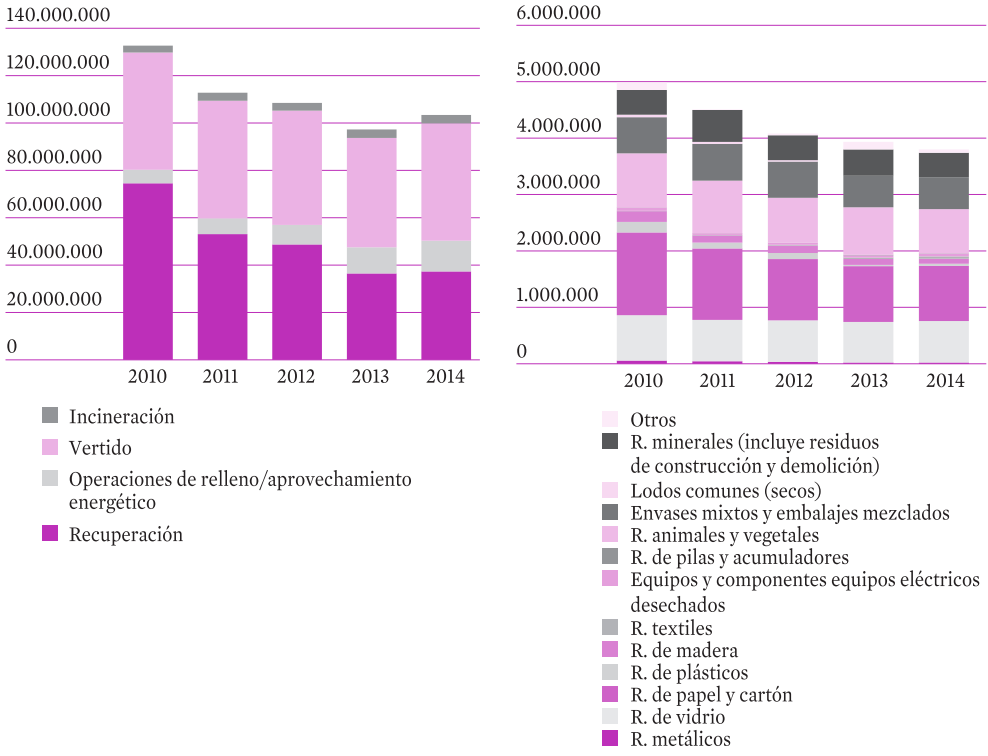
RECUADRO III-3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE RECICLADO Y ALTERNATIVAS GESTIÓN RESIDUOS, 2020

Residuos domésticos y comerciales: 50 por 100 preparación para reutilización y reciclado para el total de residuos, además de objetivos específicos para los siguientes materiales:

- 50 por 100 de biorresiduos.
- 70 por 100 de papel y cartón.
- 60 por 100 de vidrio.
- 60 por 100 de metales.
- 55 por 100 de madera.
- 55 por 100 de briks.
- 50 por 100 de textiles.
- 65 por 100 en peso recogida selectiva aparatos eléctricos y electrónicos introducidos en el mercado en los tres años anteriores a 2020, además de cuatro objetivos específicos de valorización.
- 85 por 100 reutilización y reciclado vehículos fuera de uso (desde 2015), y 95 por 100 reutilización, reciclado y valoración.
- 45 por 100 reciclaje neumáticos fuera de uso.
- 65 por 100 regeneración aceites usados.
- Reciclado pilas y acumuladores: 65 por 100 para los de plomo ácido, 75 por 100 para los de níquel-cadmio y 50 por 100 para el resto.
- 70 por 100 preparación para reciclado y reutilización de residuos de construcción y demolición, 30 por 100 eliminación vertedero.
- 85 por 100 valorización lodos depuradoras, 15 por 100 incineración o eliminación vertedero.
- Eliminación o descontaminación inmediata de aparatos con PCB acreditado que el 31 de diciembre de 2014 estuvieran pendientes de ser eliminados.
- Para otros residuos: fomentar actividades de gestión encaminadas a la descontaminación, preparación y tratamiento final. Mejorar mecanismos de control (véase Anexo II PEMAR).

Nota: el PEMAR establece objetivos por flujo de residuos y, además, multitud de objetivos diferenciados.
Fuente: Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022.

GRÁFICO III-21. GESTIÓN DE RESIDUOS EN ESPAÑA, 2010-2014



Nota del INE: entre las operaciones de recuperación de residuos se incluyen operaciones de regeneración, reciclado y compostaje, y se excluyen las operaciones de relleno o de recuperación energética.
Fuente: INE, *Estadísticas sobre recogida y tratamiento de residuos. Tratamiento de residuos: serie 2010-2014.*

entre otras metas se propone destinar a vertedero el 10 por 100 de los residuos municipales de forma gradual hasta 2030[92]. Esta situación debe ser objeto de atención específica y revertirse aplicando de forma efectiva la jerarquía de residuos.

El papel clave de la eficiencia energética y las renovables

En 2016 la Comisión Europea lanzó la propuesta *Energía limpia para todos los europeos*[93], con tres objetivos fundamentales: priorizar la eficiencia energética, liderar la transición de los mercados mundiales de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

92. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los Residuos, COM (2015) 595 final.
93. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Energía limpia para todos los europeos,* COM (2016) 860 final.

RECUADRO III-4. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA *ENERGÍA LIMPIA PARA TODOS,* 2030

Anteponer la eficiencia energética

- Alcanzar 30 por 100 de eficiencia energética, para alcanzar objetivos reducción GEI y renovables.
- Prórroga más allá de 2020 obligaciones suministradores y distribuidores para ahorrar un 1,5 por 100 de energía al año (propuesta Directiva eficiencia energética, COM (2016) 761.
- Invertir en parque inmobiliario de energía limpia y ahorro energético de edificios públicos.
- Reforzar inversión en situaciones de pobreza energética.
- Aumentar puntos recarga para vehículos eléctricos (edificios residenciales y comerciales).
- Mantener papel clave de diseño ecológico y etiquetado energético.

Lograr el liderazgo en energías renovables

- Impulso de tecnologías innovadoras para alcanzar al menos un 27 por 100 en energías renovables. Reforzar el papel de la electricidad renovable, que alcanzará la mitad de la producción eléctrica de la Unión Europea.
- Reflejar producción variable de renovables en mercados mayoristas a corto plazo.
- Priorizar instalaciones de pequeña escala y proyectos de demostración.
- Reducir al mínimo las restricciones a las energías renovables.
- Aplicar principios de Directiva para garantizar rentabilidad de subvenciones después de 2020.
- Invertir en mejora de interconexión de la red eléctrica europea.
- Aumentar cuota de renovables en calefacción y refrigeración.
- Impulsar bioenergía: desarrollo de combustibles alternativos avanzados para el transporte.
- Limitar presiones sobre masas forestales para obtener biomasa sólida.

Ofrecer un trato justo a los consumidores

- Capacitar a los consumidores para que controlen y gestionen mejor sus opciones energéticas.
- Facilitar información de consumo y costes energéticos. Certificados de eficiencia energética fiables.
- Elaboración de segundo informe bienal sobre consumo y precios de energía.
- Suprimir límites de precios al por mayor y al por menor, y garantizar protección a consumidores domésticos vulnerables.

El conjunto de medidas, conocido como «Paquete de invierno», está compuesto por numerosas iniciativas sobre la eficiencia energética y las energías renovables, el diseño de un mercado de electricidad, la seguridad del abastecimiento de energía eléctrica y el establecimiento de reglas de gobernanza para la Unión Energética; incluye además acciones dirigidas a acelerar la innovación en energía limpia, previendo medidas para impulsar la inversión pública y privada, promover la competitividad de la industria europea y mitigar el impacto social de la transición energética (recuadro III-4).

Novedades en la gestión del agua

En España, la rapidez y gravedad de las consecuencias del cambio climático han puesto aún más en evidencia las seculares carencias en materia de la gestión del agua. Queda mucho por avanzar hacia una política integral en este ámbito que contemple la garantía de acceso de los consumidores a un recurso de buena calidad, la protección ambiental de los cauces y una adecuada política de precios, entre otras cuestiones. España acusa todavía importantes deficiencias en este terreno, como pone de manifiesto un reciente informe de la Comisión Europea, que revisa la aplicación de la normativa ambiental comunitaria en España[94].

Así, solo el 43 por 100 de las masas de agua superficial naturales y el 32 por 100 de las muy modificadas alcanzan un estado ecológico bueno o muy bueno, mientras se desconoce el estado del 39 por 100. Por otra parte, la contaminación de fuente puntual afecta al 35 por 100 de las masas de agua españolas mientras la modificación del flujo y alteraciones morfológicas afectan al 30 por 100, la contaminación difusa al 23 por 100 y la captación irregular al 21 por 100 de dichas masas de agua, detectándose marcadas diferencias interregionales. Este Informe también pone de manifiesto deficiencias detectadas en los primeros planes hidrológicos de cuenca, relativas al control, metodologías de evaluación del estado de las masas de agua y la relación entre las presiones ambientales y los programas de medidas de gestión, que provocan incertidumbre respecto a la eficacia de estos últimos. Por otro lado, se pone en evidencia la necesidad de mejorar la modernización del riego en los programas de medidas, garantizar los caudales ecológicos, y mejorar la justificación de las exenciones reflejada en los planes hidrológicos de cuenca.

Entre los aspectos positivos hay que mencionar los elevados índices de cumplimiento de los parámetros microbiológicos, químicos e indicadores de calidad del agua de consumo humano (99-100 por 100), la calidad de las aguas de baño (de las masas evaluadas en el 83,2 por 100 de los casos la calidad era excelente, en el 9,5 por 100 buena y en el 3,3 por 100 suficiente), o los altos índices de cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas (recogido en el 99,7 por 100

94. *Commission Staff Working Document, Country Report Spain 2017, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances,* SWD (2017) 74 final.

de los casos, junto al 86,2 por 100 objeto de tratamiento secundario), si bien solo el 38 por 100 de la carga que debe ser objeto de tratamiento más riguroso se trata como tal[95].

A principios de 2016 el gobierno español aprobaba el segundo ciclo de planificación hidrológica 2015-2021[96], tras la experiencia de un primer ciclo no exento de conflictividad. El nuevo documento recoge las propuestas de los organismos de cuenca, que contemplan criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social en el uso del agua mediante la gestión integrada y la protección a largo plazo de los recursos hídricos, prevención del deterioro del estado de las aguas, protección y mejora del medio y de los ecosistemas acuáticos, reducción de la contaminación y prevención de los efectos de inundaciones y sequías, por lo que es de esperar que su aplicación responda a las necesidades de los sectores que inciden en el estado del recurso, como el uso del suelo, la política energética y la de regadíos y otros usos agrarios, al tiempo que se respetan los mencionados criterios.

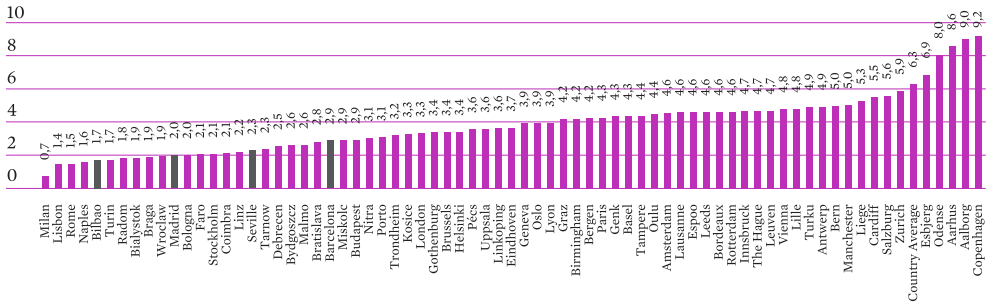
Como parte de esta planificación, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), ha acordado la declaración de 53 nuevas Reservas Naturales Fluviales en el ámbito de seis demarcaciones hidrográficas competencia del Estado (Duero, Tajo, Ebro, Guadiana, Segura y Cantábrico Oriental), para preservar los tramos de ríos con escasa o nula intervención humana, que, sumadas a las 82 de 2015, representan un total de 2.684 kilómetros fluviales protegidos.

El citado Informe de la Comisión Europea recuerda también la necesidad de mejorar la gestión hidrológica mediante una adecuada política de precios. Actualmente, las ciudades españolas están entre las que registran un menor precio por consumo unitario del recurso (gráfico III-22), detectándose además una fuerte distancia entre las regiones con un precio por metro cúbico consumido superior a la media (Murcia, donde el agua alcanzó en 2013 un coste de 2,73 euros/m^3, Baleares, Cataluña, Canarias o Valencia), y aquellas con menor valor unitario (Galicia, La Rioja o Castilla y León, que en 2013 registraba 1 euro/m^3).

En este sentido, España debe poner en marcha una política eficaz de tarificación que incluya la recuperación de costes ambientales y recursos, orientada al uso eficiente del agua, dado que, según el documento europeo, «una mejor gestión del agua, un uso más eficiente de las infraestructuras de suministro de agua y

95. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea. Informe de España que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados, SWD (2017) 42 final.
96. Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

GRÁFICO III-22. PRECIOS DEL AGUA EN CIUDADES EUROPEAS, 2009
(USD/m³)



Nota: esta información recoge los precios pagados por los usuarios, no refleja necesariamente el coste completo de los servicios del agua. Concretamente se refiere a un consumo anual de 200 m³ para facilitar la comparación entre ciudades.
Fuente: OCDE, *Environment at a Glance 2013*.

una mejor gobernanza del agua podrían mejorar la eficiencia en el uso de los recursos hídricos».

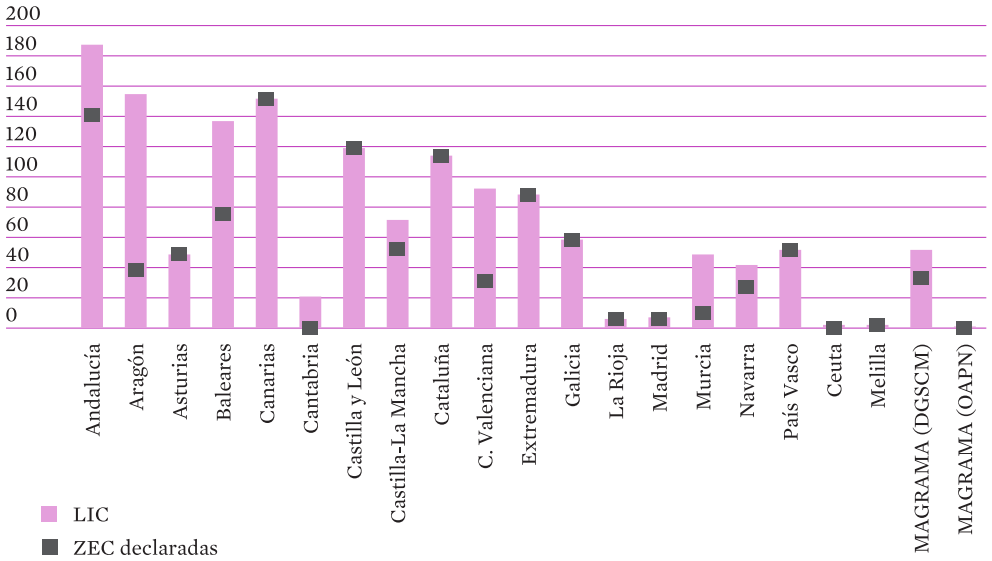
España alberga una de las mayores cuotas de biodiversidad del entorno europeo y la mayor superficie de espacios naturales protegidos; si bien, pese a la ampliación de la Red registrada en los últimos años, algunos hábitats no están aún lo suficientemente representados, especialmente en lo que respeta al medio marino[97]. Las instituciones europeas han alertado respecto a la situación de la Red Natura 2000, al considerar que sus sistemas de supervisión y notificación resultan insuficientes, mientras los datos básicos están frecuentemente desactualizados, incompletos y son de difícil comparabilidad[98].

Avances en la Red Natura 2000

En España el proceso de aprobación de los planes de gestión de los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000 es muy desigual en las distintas Comunidades autónomas, nueve de las cuales (Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, País Vasco y Melilla) han aprobado los correspondientes a la totalidad de los denominados Lugares de Interés Comunitario (LIC) propuestos y aprobados por la Unión Europea, que han pasado a ser declarados Zonas de Especial Conservación (ZEC), dotándoles de carácter oficial mediante un acto reglamentario que incorpora los correspondientes planes de gestión. Sin embargo, en otras autonomías esta gestión es aún inexistente (Cantabria y Ceuta). En media, un total del 72,4 por 100 de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 en España dispone de instrumento de gestión (gráfico III-23).

97. Comisión Europea, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea. Informe de España, SWD (2017) 42 final.
98. Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial* núm. 1/2017, «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000».

GRÁFICO III-23. RED NATURA 2000 EN ESPAÑA, 2016
(En número)



LIC = Lugares de Interés Comunitario, ZEC = Zonas Especiales de Conservación.
Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Red Rural Nacional, Jornada Red Natura 2000 y Gestión forestal (Madrid, 26 de octubre de 2016).

En 2016 se aprobó el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales[99], que consolida la figura de Plan Director como instrumento básico de ordenación de la Red de Parques Nacionales. El documento se ocupa tanto de parques nacionales marinos como marítimo-terrestres, regulándose aspectos relativos a su zonificación, aprovechamientos y usos tradicionales, o las condiciones para determinar su nivel de conservación. Como novedad, se añaden los criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener cada parque nacional, así como los parámetros para su seguimiento[100].

Mejora la atención prestada al litoral español

España posee unos 7.880 kilómetros de litoral, en buena parte sometido a usos y actividades que provocan degradación ambiental, como es el caso de los procesos de urbanización, construcción de infraestructuras litorales, o de la disminución del caudal sólido fluvial registrados en las últimas décadas. Ello ha modificado la línea de costa, destruyendo dunas y cordones

99. Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Esta disposición deroga el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre.
100. Hay que recordar que en 2015 fueron declarados 39 ZEPA (aproximadamente 50.000 km^2) y propuestos 10 nuevos LIC (aproximadamente 45.000 km^2) para impulsar el desarrollo de Red Natura 2000 marina, participando junto a SEO/Birdlife en los proyectos LIFE+ Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (IBA) Marinas en España y LIFE+ INDEMARES.

litorales, o desecando marismas, aumentando, en fin, los procesos erosivos de un entorno frágil y especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático. En cumplimiento de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del medio marino, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la costa española de julio de 2015 analiza los impactos esperados por cada tipo de sistema natural, y propone diversas medidas de adaptación y protección, según el caso. Por otra parte, ante la cada vez mayor incidencia de estos fenómenos, entre 2014 y 2015 se han publicado Estrategias para la protección de la costa, orientadas a las zonas donde se han detectado los mayores problemas de erosión (Huelva, Maresme, Sur de Castellón y Sur de Valencia). De hecho durante 2016 se registraron importantes daños en diversas playas españolas afectadas por temporales, especialmente en las provincias del sur y este español, por lo que el MAGRAMA ha puesto en marcha el Plan Litoral 2017, con una inversión de 16,5 millones de euros, declarando obras de emergencia en las comunidades autónomas de Cataluña, Valencia, Andalucía y Región de Murcia.

Medio ambiente y oportunidades para el desarrollo sostenible

Hay una serie de actividades vinculadas a la protección medioambiental y aprovechamiento de los recursos que merecen especial mención por su potencial contribución a la recuperación económica sostenible.

Por ejemplo, la Comisión Europea ha animado a los Estados miembros a adoptar las recomendaciones sobre la denominada infraestructura verde, definida como «una red de zonas naturales y seminaturales y otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una amplia gama de servicios ecosistémicos»[101]. La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, prevé la aprobación, en un plazo no superior a tres años, de una Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, que será elaborada por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. Esta Estrategia tendrá por objetivo establecer las directrices para identificar y conservar los elementos que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y facilitar que la planificación territorial y sectorial a cargo de las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas y la restauración de ecosistemas degradados.

Cabe recordar que, en coherencia con el paradigma del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y los principios de la economía circular se van incorporando progresivamente al planteamiento de las estrategias sectoriales más innovadoras.

101. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM (2013) 249 final.

Así, entre las iniciativas de interés más recientes por su relación con las oportunidades de una recuperación sostenible respetuosa con el medio ambiente, destaca la puesta en funcionamiento de la Estrategia de Bioeconomía[102] Horizonte 2030 (junio de 2015), que conecta con alguno de los objetivos del Plan de Acción europeo para la economía circular, y se organiza alrededor de cuatro ejes: nuevo contexto de producción y demanda agroalimentaria; producción forestal y derivados, y otras fuentes de biomasa; subproductos y residuos: materia prima para nuevos procesos productivos basados en la generación de conocimiento e innovación; bioproductos y bioenergía: biorrefinerías.

Otras estrategias sectoriales, como el Plan de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020, incorporan un impulso a determinadas dimensiones de esta actividad en concreto, como el uso turístico del patrimonio natural nacional, de forma compatible con su protección y conservación. Pese a la toma en consideración de los aspectos medioambientales por parte de estas y otras estrategias sectoriales, el nuevo contexto y los compromisos internacionales asumidos desde la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, hacen necesaria una nueva estrategia o ley estatal, que ha sido anunciada en varias ocasiones, que aborde la revisión del marco común de objetivos para el impulso a la recuperación sostenible.

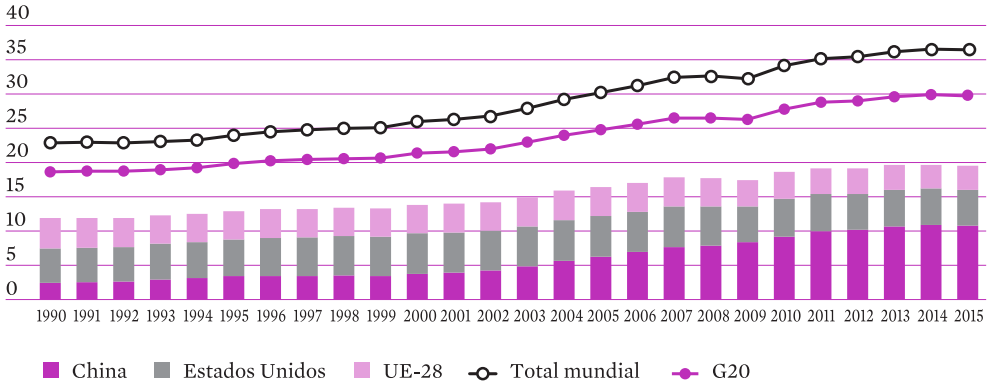
3.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SOSTENIBILIDAD

Los datos más recientes[103] reflejan una tendencia alcista para las emisiones globales de gases con efecto invernadero entre 1990 y 2015 (37,3 por 100), de las que ese último año los seis mayores emisores contabilizaban conjuntamente las dos terceras partes del total de las emisiones. Estos fueron China (29 por 100), Estados Unidos (14 por 100), UE-28 (10 por 100), India (7 por 100), Federación Rusa (5 por 100) y Japón (3,5 por 100). En 2015 el grupo de las 20 mayores economías (G20)[104] era responsable del 82 por 100 del total de emisiones (gráfico III-24).

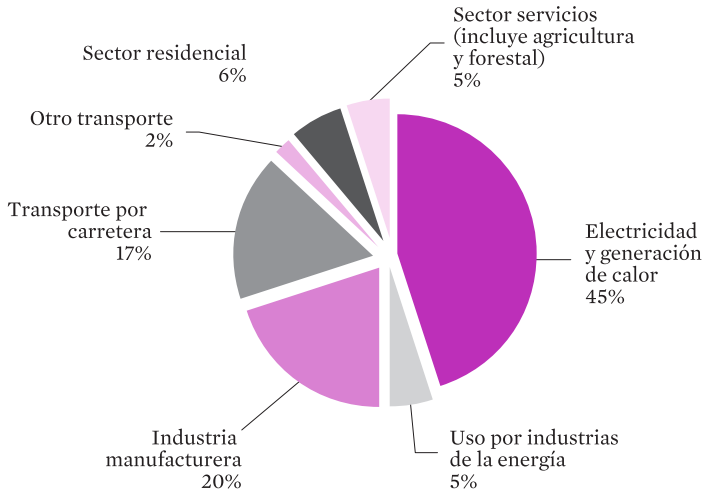
La información desagregada por sectores para los países del grupo G20, pone de manifiesto que el sector energético representa el 89 por 100 de las emisiones GEI, lo que obedece en buena parte a la combustión de carburantes fósiles, muy intensa para el sector de producción de calor y electricidad (45 por 100) (gráfico III-24).

102. Se entiende por «bioeconomía» el conjunto de actividades económicas que obtienen productos y servicios y generan valor económico, utilizando como materia prima recursos de origen biológico. Abarca todos los sectores que gestionan y explotan recursos biológicos, centrándose en el caso de España en sectores agrario, pesquero, acuícola, alimentario y forestal, la utilización eficiente y sostenible de productos y subproductos que generan, así como de los productos obtenidos a partir de cultivos de algas, microorganismos y otros bioprocesos (Estrategia Española de Bioeconomía).
103. Comisión Europea, Joint Research Centre, *Trends in Global CO2 emissions, 2016 Report*.
104. El grupo G20 está integrado por: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, República de Corea, México, Rusia, Arabia Saudí, Sudáfrica, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea.

GRÁFICO III-24. GASES EFECTO INVERNADERO (GEI): EMISIONES MUNDIALES Y EN EL GRUPO G20, 1990-2015
(MMTon CO_2eq)



Emisiones GEI por sectores en el grupo G20, 2015
(MMTon CO_2eq)



Fuentes: Comisión Europea, Joint Research Centre, *Trends in Global CO_2 emissions, 2016 Report*.

Entrada en vigor del Acuerdo de París

El 4 de noviembre de 2016 entraba en vigor el Acuerdo de París, después de que el 5 de octubre se alcanzase el umbral requerido en el párrafo 1 del artículo 21 del mismo (depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o adhesión de al menos 55 Estados parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que contabilizarán, al menos, un 55 por 100 de las emisiones

de gases de efecto invernadero)[105]. Hasta el momento, el Acuerdo ha sido ratificado por 144 de los 197 países parte de la Convención.

RECUADRO III-5. ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACUERDO DE PARÍS

Objetivos	Resumen de contenidos
Objetivo de temperatura a largo plazo (art. 2)	Limitar el aumento de temperatura por debajo de 2 ºC, manteniendo los esfuerzos para no rebasar 1,5 ºC.
Emisiones globales (art. 4)	Las partes se comprometen a alcanzar el límite global de GEI cuanto antes, mediante un equilibrio entre emisiones antropogénicas y absorciones en sumideros en la segunda mitad de siglo.
Mitigación (art. 4)	Los Estados parte han establecido sus contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC), cuyos avances comunicarán cada 5 años. Los países desarrollados deberán llevar el liderazgo en los objetivos de reducción, mientras los países en desarrollo continuarán aumentando esfuerzos de mitigación.
Sumideros y reservorios (art. 5)	El Acuerdo anima a las partes a conservar y mejorar sumideros y reservorios de GEI, incluyendo bosques.
Cooperación voluntaria basada en mecanismos de mercado y no mercado (art. 6)	Se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de emisiones GEI y apoyar el desarrollo sostenible, y se define un marco para la aplicación de mecanismos de no mercado al desarrollo sostenible.
Adaptación (art. 7)	Se establece objetivo global de adaptación, que persigue reforzar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático, incluyendo mecanismos de cooperación internacional. Las partes remitirán actualización periódica de prioridades, implementación, necesidades y planes de acción. Las partes que son países en desarrollo recibirán el apoyo necesario para las acciones de adaptación.
Pérdidas y daños (art. 8)	El Acuerdo de París destaca el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, para ayudar a los países vulnerables a afrontar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo sucesos climáticos extremos y progresivas elevaciones del nivel del mar.
Finanzas, tecnología y apoyo a la formación de capacidades (arts. 9, 10 y 11)	El Acuerdo reafirma la obligación de los países desarrollados para ayudar a los países en desarrollo mediante la provisión de recursos orientados a proyectos de adaptación y mitigación del cambio climático. El Mecanismo Financiero de la Convención, incluyendo el Fondo Verde para el Clima, establecerá un marco tecnológico y reforzará actividades formativas mediante acuerdos institucionales).

105. El Acuerdo de París fue adoptado el 12 de diciembre de 2015, en la 25 sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (París, 30 de noviembre a 13 de diciembre de 2015). En aplicación del artículo 20, el Acuerdo está abierto a la firma de Estados y organizaciones económicas regionales que sean partes de la Convención desde el 22 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017, en Nueva York.

RECUADRO III-5. ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACUERDO DE PARÍS *(continuación)*

Objetivos	Resumen de contenidos
Educación, formación, participación y acceso públicos a información sobre cambio climático (art. 12)	El Acuerdo establece la necesidad de cooperar en la adopción de medidas a estos respectos, por su importancia para el objetivo perseguido.
Transparencia, implementación y cumplimiento (arts. 13 y 15)	El Acuerdo requiere de las partes, además del envío de información sobre mitigación, adaptación y apoyo, que dicha información sea sometida a una revisión internacional, incluyendo un mecanismo que facilite la implementación y promoción del cumplimiento de forma no punitiva, y que será anualmente remitida a la Conferencia de las Partes como encuentro de las partes del Acuerdo de París (CMA).
Balance mundial (art. 14)	Se evaluará el progreso colectivo hacia este objetivo desde 2023 y cada cinco años desde entonces, informando a las partes para actualizar e impulsar acciones y apoyos en un marco de cooperación internacional.

Fuente: Acuerdo de París, Naciones Unidas (FCCC/CP/2015/L.9, 12 de diciembre de 2015).

El objetivo del Acuerdo de París es reforzar la respuesta global a la amenaza de cambio climático tratando de que el aumento de temperatura previsto para el siglo XXI no supere los 2 ºC respecto a los niveles preindustriales, y manteniendo el esfuerzo para que dicho aumento sea inferior a 1,5 ºC. Además, pretende mejorar la capacidad de los países para afrontar los impactos del cambio climático, así como aportar flujos financieros y un nuevo marco tecnológico consistente con la reducción de emisiones GEI, apoyando especialmente a los países más vulnerables (recuadro III-6).

La rápida entrada en vigor del Acuerdo de París, impulsada por la 22 Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016 (COP22), pone de manifiesto un impulso internacional irreversible respecto a las acciones dirigidas a combatir el cambio climático, en lo que las partes consideran el inicio de una nueva era, un punto de inflexión para la implementación y acción global sobre el clima y el desarrollo sostenible[106]. En este marco los países han adoptado compromisos tanto a corto (hasta 2018 se completarán las normas de aplicación del Acuerdo de París para asegurar la confianza, cooperación y éxito de este Acuerdo), como a largo plazo (fundamentalmente mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 ºC sobre los niveles preindustriales).

106. Proclamación de Acción de Marrakech por el Clima y el Desarrollo Sostenible (http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf).

RECUADRO III-6. NUEVOS COMPROMISOS EN APOYO DEL ACUERDO DE PARÍS

Visión de Marrakech	Varios países (Canadá, Alemania, México y Estados Unidos) anunciaron estrategias ambiciosas frente al cambio climático hasta 2050.
Agenda climática global	Lanzada la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global con el fin de proporcionar una hoja de ruta que indique claramente cómo el proceso de la CMNUCC acelerará y apoyará las acciones de las partes y otros interesados directos para afrontar el cambio climático en el periodo 2017-2020.
Financiación para hacer frente al cambio climático	Las partes aportarán más de 81 MM USD para Fondo de Adaptación. El Fondo del Comité de Marrakech de Inversión en Adaptación, primer vehículo privado de inversión en adaptación y resiliencia, integrada por The Lightsmith Group (Estados Unidos), BeyA Capital (África) y Fondo para Medio Ambiente Mundial (FMAM), aportará 500 millones de dólares. Las partes han prometido 23 millones de dólares al Centro y Red de Tecnología del Clima, que apoya a los países en desarrollo en temas de desarrollo y transferencia de tecnología para el clima.
Océanos y otras iniciativas	Hoja de ruta estratégica a favor de los océanos y el clima de 2016 a 2021; moratoria de Indonesia para la tala en turberas intactas con un alto contenido de carbono; planes de impulso al desarrollo de tierras no forestales en Colombia. Iniciativa Mundial de Turberas (PNUMA), mayor reserva de carbono orgánico del suelo del mundo. El Reino de Marruecos ha anunciado su Iniciativa del Cinturón Azul orientada a aumentar la resiliencia de las comunidades costeras y promover la pesca y la acuicultura sostenibles en consonancia con las expectativas del ODS 14.
Tecnología	En 2016 el FMAM ha aprobado más de 30 proyectos para reducir emisiones con objetivos de transferencia tecnología (188,7 millones de dólares financiación del FMAM y 5.900 millones en cofinanciación).
Adaptación	La iniciativa Adaptación de Agricultura Africana, donde participan 27 países, ha mostrado cómo se abordan agua, suelo, gestión del riesgo climático, financiación de pequeños agricultores y los ODS.
Creación de capacidad	Se ha hecho operativo el Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad propuesto en el Acuerdo de París, que creará capacidad para emprender acciones por el clima en países en desarrollo.

RECUADRO III-6. NUEVOS COMPROMISOS EN APOYO DEL ACUERDO DE PARÍS
(continuación)

Creación capacidad transparencia	El Fondo para el Medio Ambiente Mundial anunció la Iniciativa de Creación de Capacidad para la Transparencia respaldada por 11 donantes de países desarrollados que aportan 50 millones de dólares.
Under2 Coalition	Un grupo de Gobiernos subnacionales se ha comprometido a reducir las emisiones al menos un 80 por 100 para 2050 (Under2 Coalition, que ha llegado a 165 miembros).

Fuente: UNFCC, Comunicado de prensa de 18 de noviembre de 2016 (http://newsroom.unfccc.int/es/noticias/cop22-comunicado-de-prensa-final/).

Entre los resultados concretos de la Conferencia de Marrakech sobre el cambio climático destaca el progreso de la redacción de las normas de aplicación, o manual del Acuerdo de París. Por otra parte, el Acuerdo exige un impulso a la transparencia de la acción para mejorar las mediciones y contabilidad de la reducción de las emisiones, la provisión de financiación para hacer frente al cambio climático y desarrollo sostenible, así como para la transferencia de tecnología. Además, se acordaron ciertos avances en materia de financiación climática, dando continuidad más allá de 2020 al Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto que expiraba ese año y ahora se incorporará al Acuerdo de París. En próximas reuniones se decidirá cómo se va a dotar a partir de 2020 (recuadro III-6).

Otro aspecto importante de la COP22 ha sido la Proclamación de Marrakech, suscrita por todas las partes reunidas. Desde Marrakech se ha querido lanzar una declaración política, sin efectos prácticos en el entorno de la negociación, para poner de manifiesto el compromiso mundial para frenar el calentamiento global. El texto recoge la voluntad de todos los asistentes en torno a las acciones que implementarán antes de 2020, y cómo se responderán las necesidades de los países más vulnerables. El documento también llama a «facilitar el acceso a la financiación para los proyectos climáticos y reforzar las capacidades y esfuerzos de países desarrollados hacia los más pobres para adaptarse a los impactos del calentamiento global».

También hay que mencionar la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global, plataforma integrada por más de 400 organizaciones ecologistas, sindicales, de cooperación al desarrollo, ciencia e investigación y consumidores, y que pretende recordar a los gobiernos, y especialmente a las instituciones europeas y españolas, que las acciones antes del año 2020 son fundamentales para asegurar el éxito de la COP22.

Esta iniciativa se basa en la Zona para la Acción Climática de Actores no Estatales (NAZCA, por sus siglas en inglés), lanzada en la Conferencia sobre el Cambio Climático de la ONU en Lima en diciembre de 2014, y que registró múltiples compromisos para la acción de empresas, ciudades, regiones, gobiernos subnacionales e inversores, para afrontar el cambio climático. Sus integrantes se reunieron bajo la Agenda de Acción Lima-París, al objeto de acelerar la acción climática cooperativa, apoyar el nuevo acuerdo universal sobre el cambio climático, y dar a conocer los compromisos y alianzas entre las organizaciones participantes (a menudo junto con los Gobiernos) para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y fortalecer la resiliencia frente al cambio climático. En esta COP22 se ha querido estructurar y dar coherencia a esta iniciativa para el periodo 2017-2020, que ha pasado a llamarse Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global. El objetivo es el mismo y es complementario al Acuerdo de París, no sustituyendo las negociaciones entre las partes. Pretende proporcionar una hoja de ruta que indique cómo el proceso de la UNFCCC acelerará y apoyará las acciones de las partes y otros interesados directos para afrontar el cambio climático, dando cumplimiento a lo acordado por las partes en la COP21.

En la misma línea de reducir la emisión de gases con efecto invernadero, el 15 de octubre de 2016 los representantes de doscientos países adoptaron el denominado Acuerdo de Kigali (Ruanda) por el que se modifica el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, concretamente relativo a la eliminación progresiva de los hidrofluorocarbonos (HFC). A este respecto, los países considerados «desarrollados» deberán reducir su producción y consumo de HFC un 10 por 100 antes de finales de 2019 respecto a los niveles de 2011-2013, y un 85 por 100 antes de 2036; los considerados países «en vías de desarrollo», entre ellos China y los africanos, deberán alcanzar una reducción de 10 por 100 respecto de los niveles de 2020-2022 para 2029 y de 80 por 100 para 2045; y un segundo grupo de «países en vías de desarrollo», incluidos India, Pakistán, Irán, Irak y los países del Golfo, se comprometieron a alcanzar una reducción de 10 por 100 respecto al periodo 2024-2026 en 2032 y del 85 por 100 en 2047. El Consejo Europeo ya ha trasladado la correspondiente Propuesta de Decisión[107].

Por otra parte, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha logrado que la mayoría de los Estados miembros, entre ellos España, alcance un primer Acuerdo Internacional para la Reducción de Emisiones de CO_2 en la Aviación, que empezará a implantarse en 2021 y se extenderá, en principio, hasta 2035. En abril de 2017, sesenta y siete Estados, que representan más del 87,5 por 100 de la actividad de la

107. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo adoptado en Kigali por el que se modifica el Protocolo de Montreal relativo a sustancias que agotan la capa de ozono, COM (2017) 51 final.

aviación civil, participaban voluntariamente en el esquema del Mercado Global basado en Medidas (MBM) para su puesta en marcha[108].

Pese a que recientemente la nueva Administración norteamericana ha comunicado su intención de iniciar el proceso para desmantelar el Plan de Acción por el Clima, poniendo en riesgo a medio plazo el Acuerdo de París del que actualmente Estados Unidos forma parte, su salida requeriría atravesar un largo proceso [109]. Las condiciones incluidas en el propio Acuerdo (artículo 28.1) dificultan la retirada unilateral, debiendo esperar al menos tres años desde su entrada en vigor (es decir, noviembre de 2019) para abandonar oficialmente los compromisos adquiridos. En todo caso, los próximos cuatro años resultarán clave en el control de las emisiones y la financiación de las políticas de adaptación al cambio climático, y Estados Unidos podría, por un lado, bloquear unas negociaciones basadas en el consenso, y por otro, reducir sustancialmente la financiación comprometida (3.000 millones de dólares en 2020, de los que 500 ya han sido depositados).

El 4 de octubre de 2016 la Unión Europea ratificó el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, permitiendo su entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016. Como se ha visto, este Acuerdo (que sustituirá al Protocolo de Kioto, cuyo segundo periodo de compromiso, 2013-2020, está aún en vigor), representa un hito mundial para la transformación hacia una sociedad hipocarbónica y resiliente al cambio climático.

Situación en la UE

En 2015 las emisiones europeas de gases de efecto invernadero se redujeron un 22 por 100 respecto al nivel de 1990 y, según las proyecciones de los Estados sobre la base de las medidas existentes, en 2020 las emisiones se situarán un 24 por 100 por debajo de dicho nivel, cumpliéndose así el compromiso adquirido (reducir en 2020 un 20 por 100 las emisiones GEI respecto a 1990). Por otra parte, la Unión Europea está poniendo en marcha nuevas políticas de mitigación para alcanzar el objetivo acordado en París de reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero en al menos un 40 por 100 de aquí a 2030 respecto a 1990[110].

La piedra angular de la política climática europea es el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, aplicado fundamentalmente a los sectores industria y energía (comprende aproximadamente 11.000 centrales eléctricas e instalaciones industriales

108. Resolución A39-1: Mandato consolidado de continuación de las políticas de OACI y prácticas relacionadas con la protección ambiental-Provisión general sobre ruido y calidad del aire (http://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_1.PDF) y Resolución A39-3: Mandato consolidado de continuación de las políticas de OACI y prácticas relativas a la protección ambiental-Mercado Global basado en un esquema de Medidas (http://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf).
109. Orden Ejecutiva de Independencia Energética (*Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth,* 28 de marzo de 2016), que instruye a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) a iniciar el proceso para anular el Plan de Energía Limpia *(Clean Power Plan)*.
110. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Aplicación del Acuerdo de París: avances de la Unión Europea hacia el objetivo de reducción mínima del 40 por 100,* COM (2016) 707 final.

manufactureras, así como las emisiones de cerca de 520 compañías que operan en aeropuertos europeos). Entre 2005 y 2015 estas emisiones, que representan el 45 por 100 de las totales en Europa, disminuyeron un 24 por 100, mientras las no incluidas en este Régimen lo hicieron en un 12 por 100. El excedente de derechos de emisión acumulado por el sistema se ha reducido desde 2009 como resultado de la aplicación del aplazamiento de la subasta[111]; así, en 2013 la oferta total de derechos alcanzó los 2.180 millones de derechos frente a una demanda aproximada de 1.960; en 2014 oferta y demanda se redujeron hasta los 1.870 millones, y en 2015 la oferta cayó hasta los 1.508 millones, mientras la demanda alcanzaba los 1.850. Esto supone un excedente acumulado en 2013 de 2.000 millones, que en 2015 se reducía hasta los 1.780, estando, por tanto, en su nivel más bajo desde el inicio del periodo del sistema. En todo caso, los derechos disponibles se transferirán a la reserva de estabilidad del mercado, propuesta aprobada en 2015 para solventar el desequilibrio estructural entre oferta y demanda de derechos de emisión y flexibilizar la oferta en subasta de derechos, y que comenzará a aplicarse a partir de enero de 2019[112].

La evaluación del Acuerdo de París, publicada por la Comisión Europea en marzo de 2016[113], resalta el compromiso de la Unión Europea para reducir la emisión de GEI en al menos un 40 por 100 para 2030, así como los objetivos de eficiencia energética y energías renovables de al menos un 27 por 100, que han quedado confirmados en el texto de dicho Acuerdo.

Entre las propuestas en avanzado estado de elaboración relacionadas con la reducción de emisiones GEI, destaca la Propuesta de revisión de la Directiva sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas [2015/148(COD)], que incluye una revisión del sistema de asignación gratuita, la inclusión de normas más flexibles para adecuar las asignaciones gratuitas con las cifras de producción, y la actualización de 52 parámetros de referencia para medir el rendimiento de las emisiones. El Consejo de Medio Ambiente de 28 de febrero de 2017 ha acordado su posición de negociación, lo que supone que las negociaciones con el Parlamento Europeo pueden empezar al objeto de alcanzar un acuerdo sobre el texto final.

Pese a lo anterior, las instituciones europeas consideran que las políticas aplicadas actualmente (relativas a eficiencia energética, rendimiento energético de los edificios,

111. Decisión núm. 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
112. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Informe sobre el funcionamiento del mercado europeo del carbono,* COM (2017) 48 final.
113. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y complementar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,* COM (2016) 110 final.

reducciones de CO_2 de vehículos de carretera, energías renovables, vertederos, economía circular o gases fluorados de efecto invernadero, entre otras) no garantizan el cumplimiento del objetivo de reducir las emisiones GEI al menos un 40 por 100 de aquí a 2030 respecto a las de 1990 y, de forma específica el 30 por 100 para los sectores no incluidos en el RCDE (energía, procesos industriales y utilización de productos, agricultura y residuos) respecto a 2005, abordando la conveniencia de establecer objetivos nacionales que promuevan mayores reducciones. En este sentido, la Propuesta de Reglamento de 20 de julio de 2016 sobre reducciones anuales vinculantes de emisiones GEI por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030, establece una trayectoria lineal de reducción para cada Estado miembro, mediante la aplicación de criterios de subsidiariedad y proporcionalidad[114].

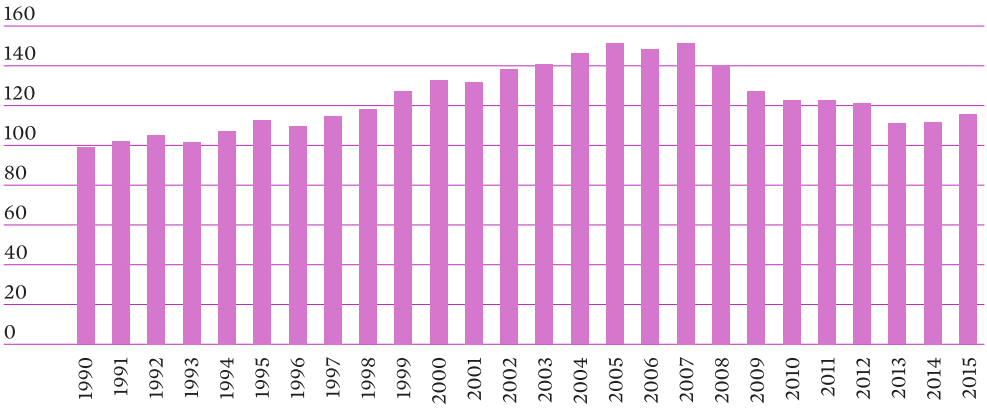
Finalmente, hay que mencionar la propuesta de Reglamento orientada a determinar cómo se incluirá el sector uso de la tierra y cambio de uso de la tierra (LULUCF, por sus siglas en inglés) a partir de 2021, puesto que las restricciones impuestas por el Protocolo de Kioto para los Estados miembros al respecto se extinguirán en 2020[115].

El 13 de enero de 2017 la embajada española depositó ante Naciones Unidas (Nueva York) el instrumento de ratificación del Acuerdo de París, convirtiéndose así en Parte de pleno derecho de dicho Acuerdo internacional[116]. España se ha comprometido a duplicar sus aportaciones a la lucha contra el cambio climático hasta los 900 millones de euros en 2020, y movilizar iniciativas «puntuales» destinadas a ayudar a combatir el cambio climático en regiones de África y Latinoamérica. Por otra parte, el Gobierno español prevé el impulso de una ley de cambio climático que recoja los compromisos e instrumentos necesarios para alcanzar una economía hipocarbónica y generadora de empleo.

Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente correspondiente a 2016, España ocupaba el undécimo lugar en términos de intensidad en emisiones GEI de la economía (330 gr CO_2eq/euro), y el décimo lugar respecto a las emisiones per

114. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030 para una Unión de la Energía resiliente y con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático, COM (2016) 482 final.
115. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifica el Reglamento núm. 525/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático, COM (2016) 479 final.
116. Instrumento de Ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015 (BOE, de 2 de febrero de 2017).

GRÁFICO III-25. EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 1990-2015
(1990 = 100)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de España, Emisiones GEI. Serie 1990-2015.*

cápita (7,37 ton CO_2/por hab.), por debajo en ambos casos de la media alcanzada en la UE-28 (336 gr CO_2eq/euro y 8,72 ton CO_2/por hab., respectivamente)[117].

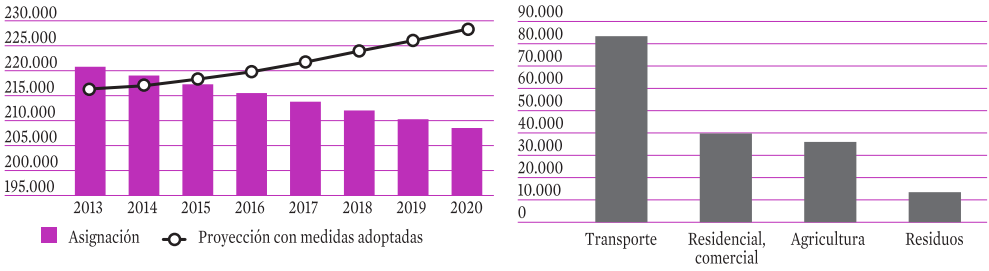
En 2015 el 76 por 100 de las emisiones brutas (sin LULUCF, uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, por sus siglas en inglés) se originaron en el procesado de energía, alcanzando el transporte un 24,8 por 100, correspondiendo un 10,7 por 100 a la agricultura, un 9,1 por 100 a las derivadas de procesos industriales y usos de productos y un 4 por 100 a la gestión de residuos[118]. Según el documento, las emisiones reportadas bajo el régimen de comercio de derechos de emisión representaron un 41 por 100 (el 10 por 100 más que en 2014), mientras los sectores difusos generaron el 58 por 100, y un 1 por 100 la aviación, alcanzando la absorción de emisiones de las actividades incluidas en el sector LULUCF las 38,7 Mt CO_2eq (gráfico III-25). En total han experimentado un incremento del 3,5 por 100 respecto a 2014, debido fundamentalmente al aumento registrado en el sector energético (6,6 por 100).

El compromiso para las emisiones denominadas «difusas» o procedentes de «sectores difusos» (residencial, transporte, agrícola y ganadero, residuos, gases fluorados e instalaciones industriales no sujetas al comercio de derechos de emisión) es alcanzar en 2020 una reducción media en la Unión Europea del 10 por 100 respecto a 2005,

117. *Trends and projections in Spain 2016. Tracking progress towards EU Member State's climate and energy targets* (European Environment Agency, Spain, Greenhouse gases and energy Country profile).
118. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Inventario de Emisiones de España. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Serie 1990-2015. Informe Resumen.*

GRÁFICO III-26. SECTORES DIFUSOS: ASIGNACIONES ANUALES 2013-2020 Y EMISIÓN DE GEI POR SECTORES

(Kton. CO_2 eq)



Fuente: *Hoja de Ruta de los Sectores Difusos 2020* (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 2014), y *Emisiones de GEI en España, Serie 1990-2015.*

cuya trayectoria ha sido asignada para cada Estado miembro, repartiéndose el esfuerzo a través de la Decisión 406/2009/CE [119], y determinándose las asignaciones anuales de emisión (AEA) mediante las Decisiones 2013/162/UE y 2013/634/UE que marcan la senda de cumplimiento anual.

Según la Hoja de Ruta de los Sectores Difusos para España, la tendencia esperada de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de fuentes difusas se aleja de la senda de cumplimiento correspondiente al periodo 2013-2020; así, si bien durante 2013 y 2014 la emisión proyectada es inferior a la senda de cumplimiento debido al superávit de asignaciones, a partir de 2015 las emisiones esperadas superan la asignación de emisiones, siendo cada vez mayor la diferencia. El documento propone una senda alternativa que permitiría cumplir los compromisos adquiridos, mediante la aplicación de medidas concretas de reducción en cada sector.

Respecto al reparto sectorial, los datos correspondientes a 2015 reflejan un mayor peso para el transporte (48 por 100), seguido del sector residencial, comercial e institucional (23 por 100), la agricultura y ganadería (20,8 por 100), y los residuos (8 por 100) (gráfico III-26). Hay que señalar que las emisiones procedentes de la combustión de carburantes han experimentado un retroceso del 26,6 por 100 desde 2007, si bien se registra un aumento del 7,6 por 100 respecto a 2014, habiéndose adoptado en los últimos años una serie de medidas orientadas a su reducción (recuadro III-7).

119. Decisión de la Comisión 2013/162/UE, de 26 de marzo de 2013, por la que se determinan las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el periodo 2013 a 2020, de conformidad con la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión de ejecución 2013/634/UE, de 31 de octubre de 2013, relativa a los ajustes de las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el periodo 2013-2020 de conformidad con la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

RECUADRO III-7. MEDIDAS PARA REDUCIR LAS EMISIONES PROCEDENTES DE LA COMBUSTIÓN DE CARBURANTES EN ESPAÑA

- Medidas de fomento del transvase modal en pasajeros y mercancías: Estrategia Española de Movilidad Sostenible, Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte.
- Medidas de fomento de combustibles alternativos en el transporte: Estrategia de impulso de vehículo con energías alternativas, Planes Movele y Movea, normativa de biocarburantes en el transporte.
- Medidas de fomento de eficiencia en el transporte:
  - Normativa europea sobre objetivos de reducción de emisiones en vehículos turismos y comerciales ligeros nuevos en 2015 y 2020 (Reglamento 443/2009 y Reglamento 510/2011).
  - Planes PIVE para la renovación de las flotas de vehículos turismos.
  - Planes PIMA Aire para la renovación de vehículos comerciales ligeros y el achatarramiento de vehículos pesados de más de siete años de antigüedad.
  - Impuesto de matriculación definido a partir de las emisiones de CO_2 de los vehículos nuevos (Ley 34/2007).
  - Ayudas del IDAE para la realización de cursos de conducción eficiente y gestión eficiente de flotas.

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, también hay que tener en cuenta que, en atención a la distribución de competencias en este ámbito, las comunidades autónomas y entidades locales están impulsando la adopción de planes de actuación con distintas características para reducir los niveles de emisión en zonas y aglomeraciones en las que los niveles de contaminación regulada superen los valores legales.

Por último, cabe destacar que la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural Cork 2.0, celebrada el 5 y 6 de septiembre de 2016 con la presencia activa de la Red Española de Desarrollo Rural, incluye una nueva Declaración sobre Desarrollo Rural («Una vida mejor en el medio rural»), que recoge el testigo de la redactada en la misma ciudad en 1996. Entre las diez prioridades aprobadas, se incluyen las relativas a preservación del medio rural y gestión de los recursos naturales (puntos 4 y 5), así como la dedicada al fomento de la acción por el clima (punto 6) que, orientada a la implementación efectiva de estrategias de mitigación y adaptación, considera necesario promover una gestión correcta de los recursos agrícolas y la ganadería, impulsando el potencial de estas zonas para generar energía renovable sostenible y biomateriales[120].

120. Véase capítulo I, apartado 3.3, *Sectores productivos,* de esta Memoria.

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

La trayectoria seguida por las pautas de consumo a lo largo de los últimos años, coincidiendo con la crisis económica que se inició en 2008, ha marcado una tendencia nueva en cuanto al gasto medio y a las prioridades de los consumidores en momentos de dificultad económica. Pero, al mismo tiempo, ha mostrado un interesante dinamismo en cuanto a la asimilación de nuevas estrategias y elementos de consumo. Así, los consumidores han ido incorporando, si bien aún de manera menos frecuente que en otros países del entorno europeo, nuevos modelos basados en las tecnologías digitales y en las redes sociales que han proliferado en Internet.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Las últimas ediciones de esta Memoria han recogido los importantes cambios registrados en las pautas de consumo de los hogares en España, que durante más de un lustro han reducido significativamente su gasto, modificando al mismo tiempo el sistema de prioridades que venían mostrando a la hora de consumir bienes y servicios. Todos esos cambios derivados de la crisis económica, se explican por el descenso de las rentas, las restricciones al crédito y por la pérdida de confianza de los propios consumidores, que se manifestó tanto en la mala percepción de la situación económica como en el pesimismo sobre las expectativas.

A partir de 2015, sin embargo, empezaron a registrarse cambios en algunos indicadores relevantes para el análisis del consumo, como la renta disponible de los hogares, que mostraba signos de recuperación dos años después de haberse situado en los valores más bajos del periodo, aunque aún no ha alcanzado el volumen de 2009 (gráfico III-27).

Situación financiera de las familias

Además, existen otros elementos importantes en la contextualización del consumo, como la situación de los hogares desde el punto de vista financiero, cuyo análisis puede contribuir significativamente a esa explicación.

La *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF), publicada por el Banco de España con periodicidad trienal desde 2004, arroja luz sobre los aspectos más relevantes de la evolución de la situación financiera de los hogares. La última edición, con datos de los últimos meses de 2014, completa una serie que ha recorrido todo el periodo de crisis, ampliando el ángulo de observación del consumo familiar en España. La evolución de las rentas, de los activos reales y financieros, y de las deudas de los hogares constituyen los elementos fundamentales del análisis de la fuente estadística.

4.1.1. Las rentas

En 2014 la renta media de los hogares alcanzaba una cifra de 30.400 euros anuales (el valor mediano se situaba en 22.700 euros), un 12 por 100 inferior a la de 2011 y un 15,7 menor al registrado en 2008. El nivel de estudios alcanzado por la persona de

GRÁFICO III-27. EVOLUCIÓN DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES, 2007-2016
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional*, 2017.

referencia del núcleo familiar, la riqueza neta del hogar y el número de miembros del hogar trabajando son los factores explicativos más determinantes de la variable renta. De este modo, los hogares con personas de referencia con estudios universitarios disponen de rentas superiores a los hogares cuyo nivel de estudios del cabeza de familia no supera el bachillerato y muy superiores a los que declaran tener una formación inferior al bachillerato. Ninguno de estos segmentos pudo sustraerse a la bajada general de la renta entre los años de referencia. Pero, en este caso, todos los hogares vieron disminuir sus rentas, con la excepción de aquellos en los que no trabaja ninguno de sus miembros, en los cuales se mantuvo casi el mismo nivel de renta (cuadro III-6). De la misma manera, aquellos hogares con tres o más miembros trabajando multiplican por más de tres el volumen de la renta de quienes no cuentan con ningún miembro trabajando. Lo mismo ocurre con las posiciones en la escala de percentiles de riqueza neta (cuadro III-6).

La edad del cabeza de familia condiciona, si bien de manera menos acusada, el nivel de renta de los hogares, de modo que aquella es mayor a medida que aumenta la edad, hasta llegar a los 65 años, donde las rentas decrecen. Sin embargo, no puede pasarse por alto el hecho de que los hogares encabezados por mayores de 65 años son los únicos de la escala de edades que han mantenido, o incluso aumentado, sus rentas desde 2008.

CUADRO III-6. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE LOS HOGARES SEGÚN DISTINTAS CARACTERÍSTICAS
(Valor medio en miles de euros)

Conceptos	2008	2011	2014
Total	**36,1**	**34,6**	**30,4**
Educación del cabeza de familia			
Inferior a bachillerato	26,0	23,3	20,6
Bachillerato	40,9	37,9	31,8
Estudios universitarios	65,6	66,1	54,9
Edad del cabeza de familia			
Menor de 35	34,3	34,7	25,5
35-44	38,5	33,8	32,6
45-54	45,6	40,6	33,2
55-64	45,8	45,7	36,9
65-74	26,9	29,1	29,7
Mayor de 74	17,7	19,2	18,4
Miembros del hogar trabajando			
Ninguno	18,0	18,7	19,4
Uno	34,4	34,2	28,9
Dos	51,3	50,0	45,2
Tres o más	70,0	87,9	66,7

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias,* 2017.

4.1.2. La riqueza

La riqueza de las familias, situada en 2014 en un valor medio de 245.600 euros, muestra un perfil evolutivo algo diferente del descrito para las rentas. Aunque, en conjunto, esta disminuyó entre las últimas ediciones de la encuesta (–7,7 por 100), los hogares en el percentil superior de la distribución de la renta vieron aumentar su riqueza, dando cuenta de su superior capacidad de ahorro. De la misma manera, los encabezados por mayores de 65 años aumentaron el conjunto de su riqueza, frente al resto de los grupos de edad. De cualquier modo, el valor medio es siempre más alto en el grupo de hogares encabezados por personas que han alcanzado estudios superiores (461.000 de media frente a 166.000 euros en los hogares con estudios inferiores al bachillerato). Por otro lado, al contrario de lo observado para la renta media, la riqueza es muy superior en los hogares cuyo cabeza de familia trabaja por cuenta propia. También los encabezados por jubilados disponen, como término medio, de un volumen de riqueza superior a la media en España, en tanto que los empleados por cuenta ajena y los inactivos y desempleados cuentan con patrimonios claramente inferiores a la media nacional (cuadro III-7).

CUADRO III-7. DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA NETA DE LOS HOGARES SEGÚN DISTINTAS CARACTERÍSTICAS
(Valor medio en miles de euros)

Conceptos	2008	2011	2014
Total	**305,7**	**266,0**	**245,0**
Educación del cabeza de familia			
Inferior a bachillerato	217,4	191,2	166,2
Bachillerato	317,6	257,5	239,7
Estudios universitarios	602,9	514,6	461,0
Edad del cabeza de familia			
Menor de 35	149,9	103,8	80,4
35–44	219,8	173,0	121,2
45–54	347,3	260,1	211,2
55–64	466,7	417,5	366,1
65–74	352,9	358,1	394,4
Mayor de 74	282,9	261,0	272,1
Miembros del hogar trabajando			
Ninguno	250,4	236,1	245,5
Uno	310,9	254,2	204,5
Dos	342,7	284,8	266,7
Tres o más	399,5	538,3	466,7

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias,* 2017.

Se trata, en todo caso, de una dimensión de la situación financiera familiar dependiente del régimen de tenencia de la vivienda, pues esta constituye el principal activo en los hogares españoles. No en vano, aquellos que habitan viviendas en propiedad disponen de una riqueza muy superior a la de los hogares con otros regímenes de tenencia (292.000 euros, frente a 56.000 euros).

4.1.3. Los activos

Siguiendo los datos de la EFF, la riqueza de las familias se clasifica en dos grandes grupos: activos reales y activos financieros. Entre los primeros se encontrarían la vivienda principal, otras propiedades inmobiliarias, los negocios por trabajo por cuenta propia, las joyas, las obras de arte y las antigüedades. Los activos financieros, por su parte, incluirían las cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos, las cuentas no utilizables para ese fin y las cuentas vivienda, las acciones cotizadas y no cotizadas, los fondos de inversión, los valores a renta fija, los planes de pensiones y seguros de vida y otros activos.

La práctica totalidad de los hogares españoles dispone de alguna clase de activo (98 por 100) y solo los situados en los percentiles más bajos de renta y riqueza y los que se encuentran encabezados por inactivos y parados se alejan levemente de esa

proporción, que no baja, en cualquier caso, del 93 por 100 de los núcleos familiares. La media arrojada por el conjunto de los hogares se ha mantenido prácticamente invariable a lo largo de los últimos años, alterándose solo levemente la composición de dichos activos. La mayor parte de esos activos son reales (80 por 100), proporción inferior en 5 puntos porcentuales a la observada en 2011, lo que se debe a la preponderancia del régimen de tenencia de la vivienda, que es mayoritariamente el de la propiedad. Así, según los datos del Banco de España, el 80 por 100 de los hogares es propietario de su vivienda principal (el 91 por 100 en el caso de las rentas más elevadas y el 72 en el de las más bajas en la escala de percentiles). La tenencia en propiedad es también más frecuente a medida que aumenta la edad, no llegando al 50 por 100 en los hogares más jóvenes y superior al 85 por 100 en los de mayor edad.

Sin embargo, en los últimos años la preferencia por la propiedad de la vivienda habitual ha perdido algo de peso, lo que se explicaría en gran medida por la bajada del número de hogares jóvenes que optan por esta fórmula de tenencia de la vivienda (69 por 100 en 2011 y 49 por 100 en 2014).

El valor mediano de este activo asciende a 124.000 euros para el conjunto de los hogares, un 19 por 100 inferior al de 2011. La pérdida generalizada de valor de la vivienda entre los años de referencia es responsable, no en vano, de la disminución de la riqueza de la mayor parte de las familias en España, pues esta constituye, como se ha visto, su principal activo.

Cerca del 40 por 100 de los hogares dispone además de otras propiedades inmobiliarias, proporción que no se ha alterado en los últimos años, y que es más alta en los tramos de renta superiores (69 por 100 en el percentil superior, y 23 por 100 en el más bajo), en los hogares encabezados por personas de más edad y por trabajadores por cuenta propia.

En lo que respecta a los activos financieros, cuyo principal exponente está constituido por las cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos, la inmensa mayoría de los hogares (94,5 por 100) dispone de alguno, y son escasas las diferencias entre los distintos segmentos de la población. Solo los hogares situados en los percentiles más bajos de renta y riqueza son menos propensos a contar con activos financieros y, por ende, con cuentas bancarias, pero incluso en estos tramos de población estos instrumentos financieros son empleados por la mayoría.

El valor mediano del activo «cuenta para realizar pagos», asciende a 3.000 euros, con variaciones significativas en función de las características de los hogares. Así, los situados en el segmento superior de la escala de percentiles de renta y riqueza multiplican por 12 el valor de las cuentas de los situados en el percentil más bajo. Y los hogares encabezados por menores de 35 años disponen de cuentas con un tercio (valor mediano) de los mayores 65 años. Además estas diferencias han aumentado en los últimos años de manera no despreciable.

CUADRO III-8. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR DE LOS ACTIVOS REALES DE LOS HOGARES

	2011		2014	
Conceptos	Vivienda principal	% A. reales sobre total activos	Vivienda principal	% A. reales sobre total activos
Total	**60,6**	**84,6**	**57,4**	**80,2**
Situación laboral del cabeza de familia				
Empleado por cuenta ajena	71,8	85,9	69,2	81,4
Empleado por cuenta propia	35,7	82,5	33,7	85,6
Jubilado	62,4	83,0	57,0	75,5
Otros inactivos y parados	71,7	88,9	67,3	81,0
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35	72,3	89,2	57,9	85,0
35-44	67,2	87,5	72,3	84,0
45-54	58,7	85,8	58,3	85,5
55-64	53,5	82,6	53,1	75,1
65-74	60,4	80,9	52,5	76,6
Mayor de 74	62,8	85,6	54,2	82,0

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias,* 2017.

Las acciones cotizadas en bolsa constituyen una clase de activo minoritaria en España, pues solo el 11 por 100 de los hogares cuenta con alguna. Si bien es cierto que la proporción se ha mantenido constante, es destacable el aumento de las diferencias entre los distintos tipos de hogares. Así, la distancia entre los dos extremos de la escala de riqueza se incrementó desde 2011, de modo que los que disponen de más recursos cuentan con una frecuencia del 42 por 100 con acciones cotizadas, cuando unos años antes la proporción apenas llegaba al 38 por 100. De manera contraria, en los hogares situados en el tramo de riqueza más bajo la frecuencia es del 1 por 100, habiendo descendido en casi un punto desde 2011 (cuadro III-8).

4.1.4. Las deudas

La importancia de la adquisición de la vivienda principal queda también patente en la composición de la deuda de los hogares, pues aquella responde casi del 70 por 100 del dinero adeudado; entre 2011 y 2014 experimentó, además, un ligero incremento. Los hogares más endeudados son los encabezados por personas con edades comprendidas entre los 35 y los 44 años (76 por 100), aunque los mayores volúmenes de deuda corresponden a los hogares con cabezas de familia más jóvenes (cuadro III-9).

La relación entre renta y riqueza y volumen de deuda permite aproximar la carga de la deuda para las familias. En este sentido, el valor mediano de la deuda de los hogares en España representa el 152 por 100 de los ingresos anuales, proporción que

CUADRO III-9. CARGA DE LA DEUDA DE LOS HOGARES

	2011		2014	
	Ratio de deuda/renta		Ratio de deuda/renta	
Conceptos	Mediana (%)	% hogares con ratios >3	Mediana (%)	% hogares con ratios >3
Percentil de renta				
Menor de 20	376,1	55,4	325,7	51,3
Entre 20 y 40	235,4	42,3	190,5	35,9
Entre 40 y 60	156,8	28,0	189,2	36,4
Entre 60 y 80	149,2	26,3	157,7	26,7
Entre 80 y 90	98,9	14,7	123,0	17,7
Entre 90 y 100	72,0	5,6	84,9	11,7
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35	287,8	48,4	402,7	57,7
35–44	170,9	29,3	252,5	40,4
45–54	119,1	22,9	134,2	25,7
55–64	55,3	13,8	78,8	11,9
65–74	38,9	11,2	53,3	9,0
Mayor de 74	36,9	26,7	18,3	10,2
Todos	**134,9**	**27,3**	**152,1**	**29,6**

Fuente: Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias,* 2017.

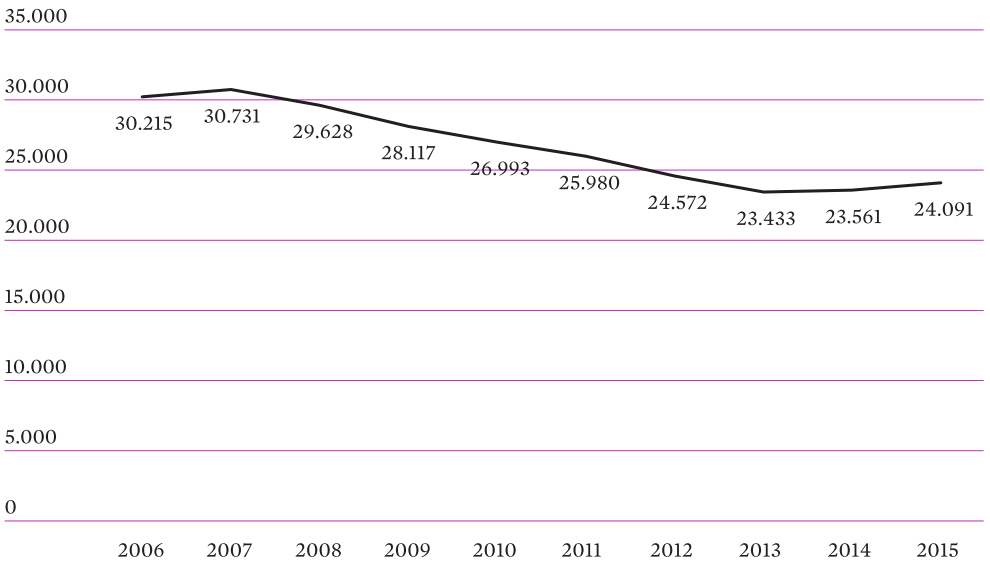
casi se triplica en las familias con las rentas más bajas y en las encabezadas por menores de 35 años. Además, entre 2011 y 2014 la caída del valor de los activos produjo un incremento de la deuda sobre los activos, de manera más acusada en los hogares con menos ingresos y los más jóvenes.

Constituyendo un modelo de consumo afianzado, no es, sin embargo, inmune a los ciclos económicos; tanto en la crisis de los años noventa (si bien de forma mucho menos acusada) como en la iniciada en 2008, el consumo familiar se ha mostrado muy sensible a los cambios de ciclo, de forma que los hogares han reaccionado rápidamente a las condiciones económicas (bajada de las rentas) y a las expectativas sobre su evolución a corto plazo. En este sentido, desde 2008 la *Encuesta de Presupuestos Familiares,* elaborada por el INE y actualizada cada año, muestra una importante reducción del gasto medio en consumo de los hogares hasta 2013, con un leve incremento en los dos últimos ejercicios (gráfico III-28).

La evolución del gasto

La actividad del sustentador principal del hogar es una de las variables más determinantes de la evolución del consumo en estos últimos años. Como se desprende de los datos de la *Encuesta de Presupuestos Familiares,* las personas que viven en hogares cuyos sustentadores se encuentran ocupados, han reducido su consumo en un 6 por 100 durante la crisis, mientras que las que viven en hogares con sustentadores que se

GRÁFICO III-28. EVOLUCIÓN DEL GASTO MEDIO EN CONSUMO POR HOGAR Y AÑO, 2006-2015
(En euros corrientes)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2016.

encuentran desempleados lo han hecho en un 19 por 100. Por el contrario, las que viven en hogares con sustentadores jubilados no solo no han reducido su gasto, sino que lo han aumentado hasta el 17 por 100 entre esos años (gráfico III-29).

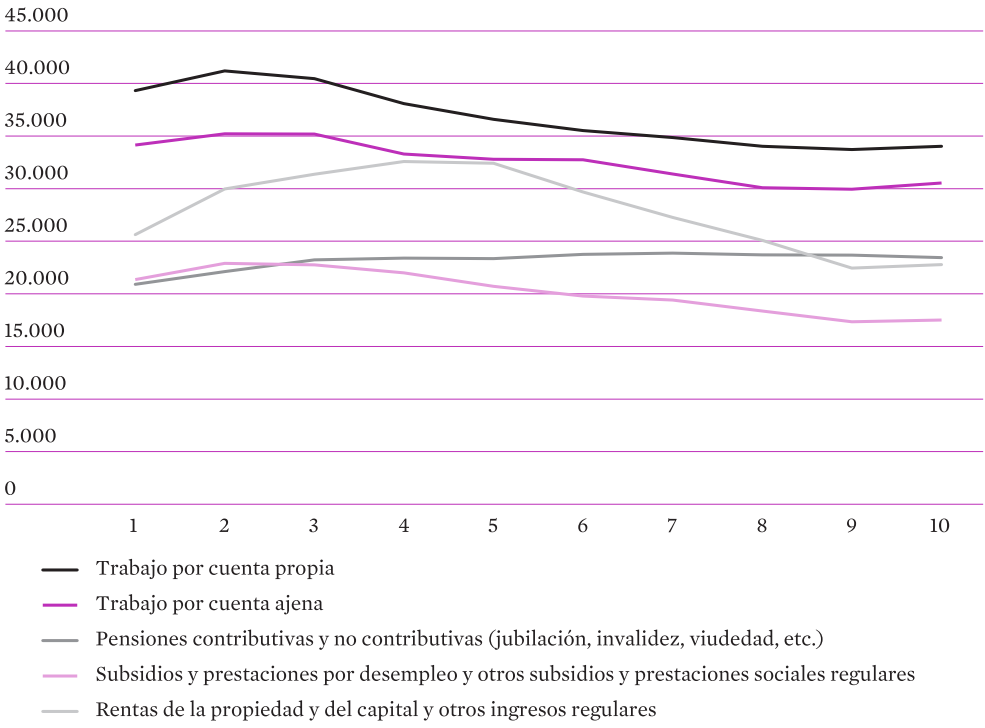
En todo caso, la fuerte caída del gasto ha tenido consecuencias importantes en la estructura del consumo, entendida como la proporción del gasto que se dedica a cada partida, que se ha visto modificada con una reorganización de las prioridades de los hogares en sus decisiones de gasto.

Evolución de la estructura de consumo

El INE establece doce grandes partidas, que recogen la totalidad de los bienes y servicios adquiridos en el mercado, provenientes del autoconsumo o imputados. En el periodo considerado, el gasto medio por hogar en todas y cada una de las partidas se redujo, salvo en la de salud, que aumentó un 3,4 por 100, y la de comunicaciones, con un aumento del 26 por 100.

Además de este descenso generalizado del gasto medio en las diferentes partidas, se ha producido un cambio en la composición de la estructura de consumo de los hogares a lo largo del periodo 2006-2015. De este modo, la partida más importante, constituida por los gastos de vivienda, ha pasado de suponer la cuarta parte del total a casi la tercera parte, en tanto que la alimentación ha absorbido casi medio punto más entre los años de referencia, pasando del 14,3 al 14,7 por 100. Las partidas de enseñanza, salud y comunicaciones también ganaron peso dentro de la estructura de consumo de los hogares.

GRÁFICO III-29. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO SEGÚN LA PRINCIPAL FUENTE DE INGRESOS DE LOS HOGARES, 2006-2015
(Euros constantes)

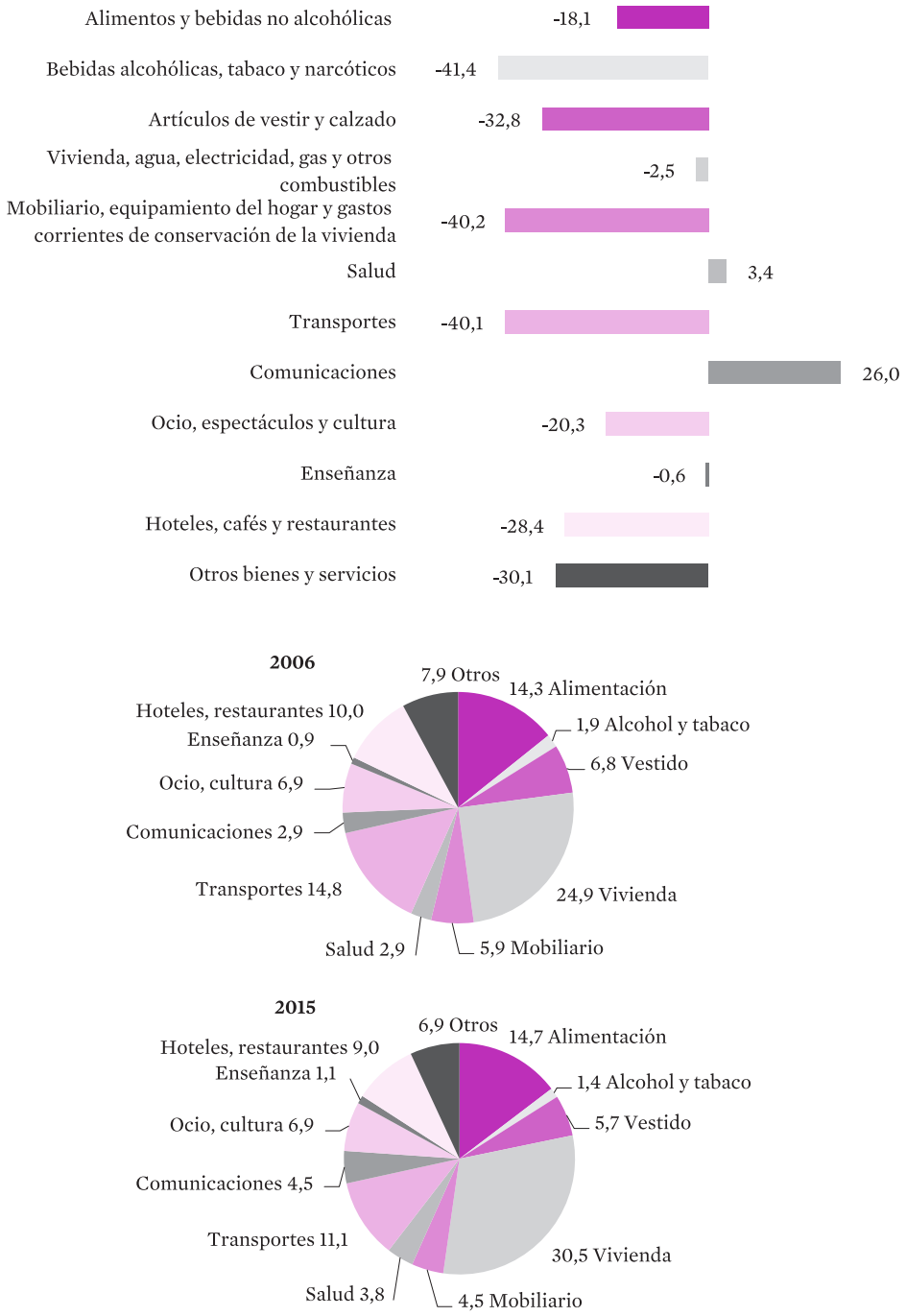


Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2016.

Por el contrario, la partida de transportes, que incluye los gastos de adquisición de vehículos privados, el pago de billetes de transporte en todas sus modalidades, entre otras, ha perdido más de tres puntos y medio porcentuales en la estructura, en coherencia con el descenso del gasto del 40 por 100 que responde principalmente a la caída en la compra de coches, sobre todo en los primeros años de crisis. En el mismo sentido, la partida que incluye los bienes y servicios relacionados con la cultura y el ocio, que desde 2006 se ha reducido en un 20 por 100, ha perdido peso en la estructura del consumo.

Estos datos dibujan una nueva composición de la cesta de la compra en los últimos años que, sin suponer cambios drásticos en la jerarquía del consumo, muestran una clara revisión de las prioridades en los hogares en un periodo de bajada de las rentas, contracción del crédito y de incertidumbre sobre la evolución de la economía. Además, la estructura del consumo, que tiene en cuenta la proporción que cada hogar dedica a cada bien y servicio, y que, por tanto, dibuja un perfil más cualitativo y quizá más descriptivo de la realidad social, muestra una tendencia a la polarización en los últimos años (gráfico III-30).

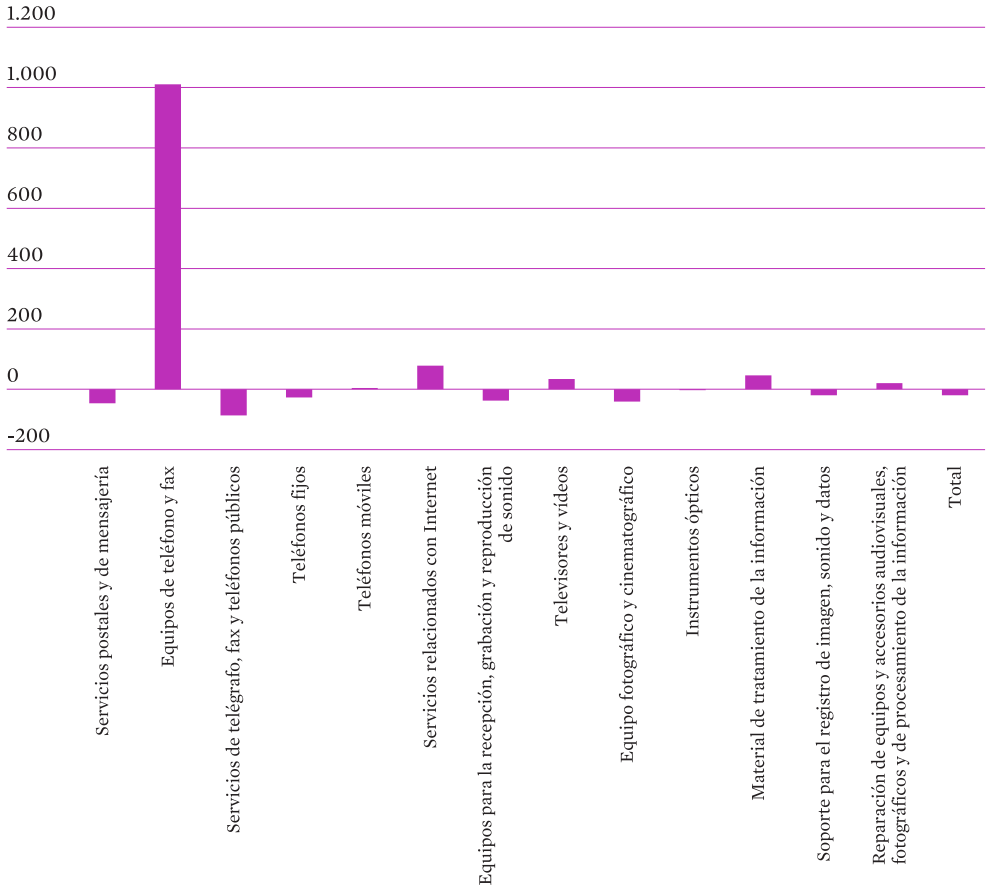
GRÁFICO III-30. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO EN ESPAÑA, 2006-2015
(Tasa de variación acumulada por partidas de gasto)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2016.

De las modificaciones descritas, destaca, por reforzar considerablemente su posición en la estructura del consumo, la partida relativa a las comunicaciones. El espectacular desarrollo de los sistemas de información y comunicación telemática de las dos últimas décadas ha sido posible, entre otros factores, gracias a la gran permeabilidad social al uso de nuevos instrumentos tecnológicos que han llegado a modificar los hábitos de vida de una parte importante de la población en todo el mundo. La sociedad española, lejos de permanecer ajena a la consolidación de las redes de información y comunicación, se encuentra cada vez más «conectada», siendo cada año más frecuentes las operaciones a través de Internet. Pero el éxito del modelo de información/comunicación basado en las nuevas tecnologías depende en una parte muy importante de la disposición de los instrumentos de acceso a las redes (ordenadores, teléfonos inteligentes, tabletas, etc.) por parte de los

GRÁFICO III-31. VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO EN CONSUMO DE BIENES Y SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, 2006-2015
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares,* 2016.

hogares. Pues bien, en España, los diez últimos años han sido años de aumento incesante del consumo de bienes y servicios de esa naturaleza. No en vano, en un contexto de fuerte descenso del gasto en casi todas las partidas de consumo, la relativa a las comunicaciones no ha dejado de incrementar su cuantía, poniendo de manifiesto la importancia que los consumidores españoles conceden a la comunicación. Esa prioridad está presente en todos los segmentos de la población, dedicando más proporción de gasto los hogares con rentas más bajas (3,2 por 100) y menos los de rentas superiores (2,1 por 100) (gráfico III-31).

El gasto medio por hogar en esta partida experimentó una variación acumulada en el periodo de referencia del 26 por 100, lo que constituye un hecho excepcional en el contexto descrito en la primera parte de este epígrafe. Si se elimina el efecto que la evolución de la estructura y composición de los hogares pueda tener sobre ese dato, el resultado es un incremento del 34 por 100 por unidad de consumo.

El desglose de la partida de gasto aporta, además, una interesante información sobre la evolución del gasto en relación con los cambios en el mercado. Así, los cambios en la regulación del mercado de las telecomunicaciones, en la dinámica de innovación de las empresas, entre otros factores, han posibilitado una bajada sustancial en las tarifas de acceso a Internet, ampliando la accesibilidad y facilitando su permeabilidad en el tejido social. Parte del gasto liberado de los servicios de datos ha podido ser destinada a la adquisición de equipos de telefonía, mucho más complejos, entre los que destacan los *smartphones,* responsables del incremento del gasto de la partida de las comunicaciones y con más utilidades, principalmente, la navegación en la red. Dado el carácter de infraestructura para la información y la comunicación, necesarios para el acceso al consumo a través de la red, el gasto en equipos de telefonía podría incluso considerarse, al menos en parte, como inversión de los hogares.

4.2. EL CONSUMO EN LA SOCIEDAD DIGITAL

En diciembre de 2016 el Consejo aprobó un nuevo informe de iniciativa propia[121] sobre los nuevos hábitos de consumo, y los cambios sociales y tecnológicos, recogiendo información actualizada y aportando un nutrido apartado de conclusiones y propuestas. El estudio se une a otros anteriores sobre la amplia materia del consumo, para tratar de contribuir al conocimiento de las rápidas transformaciones que están registrándose en las pautas, los objetos, las formas y los lugares de consumo. El informe aborda, así, tanto los cambios en los hábitos y las actitudes que enmarcan a las nuevas pautas de consumo, como de las tendencias que han emergido en el contexto de la digitalización del consumo, incluyendo el consumo electrónico, el consumo colaborativo y los nuevos medios de pago.

El cambio en los valores, hábitos y estructura del consumo

El impulso cobrado por la comunicación digital ha jugado un papel crucial en la orientación de las nuevas

121 Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos.*

tendencias del consumo, que también se han visto afectadas por las consecuencias de la crisis en las economías familiares. Durante esos años se ha registrado una importante caída del consumo medio de los hogares.

En este contexto han confluido distintas tendencias. La búsqueda de precios más ajustados ha sido una motivación muy presente en los últimos años en las decisiones de gasto asumidas por la mayoría de los hogares. Y al mismo tiempo han ido emergiendo otros valores, de modo que la extensión de las comunicaciones digitales ha favorecido la aparición de nuevas formas de consumo que, en un contexto de búsqueda generalizada de bienestar y mejora de la calidad de vida, facilitan la accesibilidad a bienes y servicios, al tiempo que pueden conectar con valores emergentes, como la incipiente preocupación por el medio ambiente o las consecuencias sociales del consumo acrítico.

Y ello porque esas tecnologías han hecho posibles nuevas formas de socialización, cuyo exponente principal son las redes sociales digitales. Estas redes, que han tenido un gran éxito en España, constituyen la base del despegue y posterior desarrollo de las nuevas modalidades de consumo. De hecho, pese a la fuerte caída media del consumo, las partidas de «comunicaciones» junto a la de «salud» continuaron creciendo, muy especialmente la primera, poniendo de manifiesto la importancia que los consumidores españoles conceden a la comunicación.

Por otro lado, la bajada de las rentas de los hogares no solo ha favorecido la reconsideración de las prioridades de gasto, sino que también ha propiciado la revisión de la utilidad de los bienes, promoviendo que, junto a los tradicionales modos de adquisición de la propiedad se vaya abriendo paso también la preferencia por el uso. En este sentido, la utilidad de los objetos para usos concretos desplaza, en el contexto del consumo colaborativo, al valor aportado por la propiedad, de modo que cada bien puede multiplicar el número de usos que brinda a lo largo de su vida útil mediante la transmisión entre consumidores. Esta última dinámica da lugar a que en algunos casos desaparezcan incluso las transacciones monetarias (trueque, intercambio, cesión, etc.).

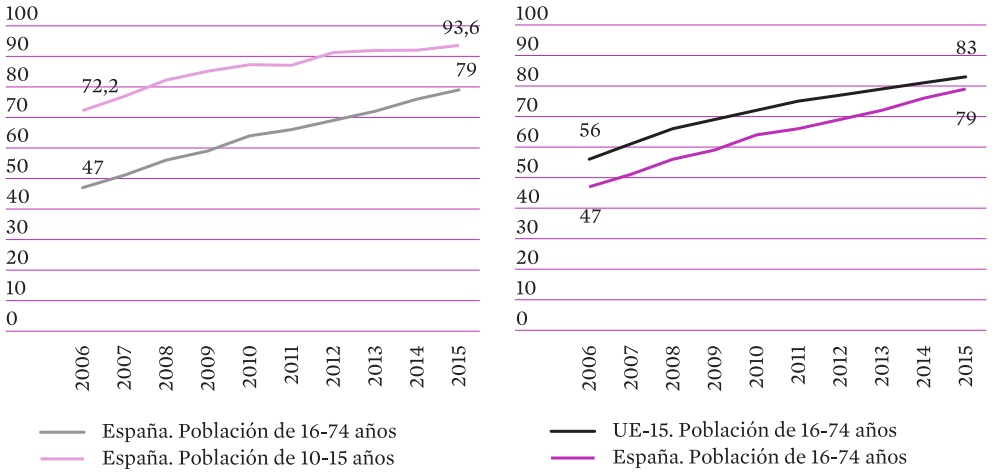
Conectividad y uso de las TIC en España

La rápida penetración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, el mayor acceso a dispositivos conectados a la red, la irrupción de los *smartphones* y el crecimiento de los medios sociales han provocado importantes cambios en los comportamientos de los consumidores y en sus hábitos de consumo.

En la actualidad el acceso a Internet está muy extendido en la población española y, atendiendo a la tendencia de los últimos años, en perspectiva comparada, parece que continuará creciendo en el futuro. Las condiciones materiales necesarias para el acceso de los individuos a Internet se concretan en la existencia de conexión a la red y de dispositivos para su acceso (gráfico III-32).

Junto a los ordenadores personales y los teléfonos móviles, en los últimos años han surgido nuevos dispositivos que permiten disponer de movilidad y conectividad

GRÁFICO III-32. USO DE INTERNET, ESPAÑA/UE-15, 2006-2015
(Porcentaje de población de cada grupo poblacional que ha utilizado Internet en los últimos 3 meses)



Fuentes: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de TIC en los hogares.* Eurostat, *Information Society Estatistics.*

permanente con Internet —los *smartphones* y las *tablets*—, que están favoreciendo importantes cambios en el comportamiento de los individuos, especialmente en el ámbito del consumo, pues permite el acceso a Internet prácticamente desde cualquier lugar y en cualquier momento del día, facilitando la comunicación e intercambio *online,* así como el desarrollo de nuevos medios de pago (gráfico III-33).

Dado el valor social que en la actualidad tienen los recursos y oportunidades que brinda Internet, el uso diferencial en función del sexo, la edad y la posición socioeconómica

GRÁFICO III-33. USO DE INTERNET VÍA *SMARTPHONE,* ESPAÑA/UE-15, 2011-2015
(Porcentaje de población de cada grupo poblacional que utiliza *smartphone* para acceder a Internet)



Fuente: Eurostat, *Information Society Estatistics.*

genera desigualdad y pone en evidencia la existencia de grupos vulnerables en riesgo de exclusión.

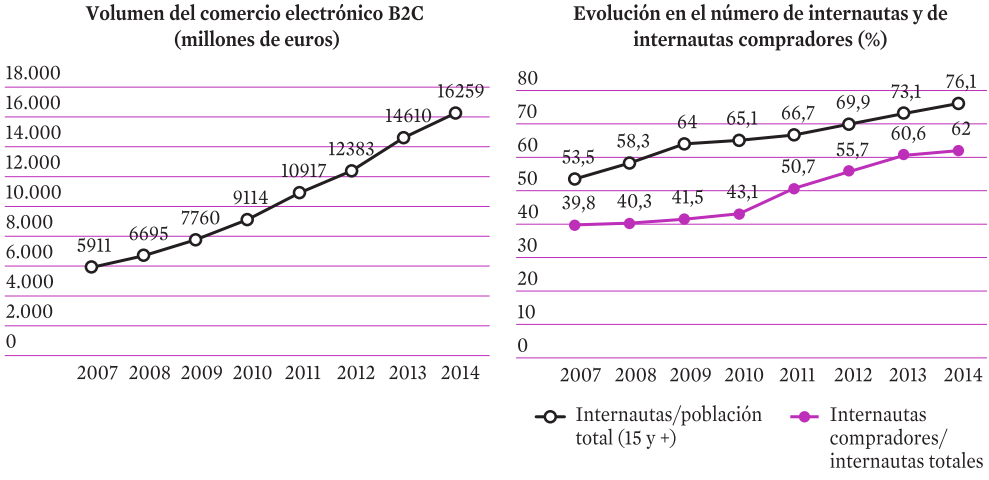
El consumo en la sociedad de la información

Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación han propiciado la aparición de nuevas formas de consumo y de nuevos modos de pago. El acceso a Internet ha dado lugar a que los consumidores tengan un elevado acceso a información sobre la oferta de bienes o servicios, sobre sus cualidades diferenciadas, así como a opiniones y consejos que sobre ellos realizan otros consumidores, todo ello de manera rápida y poco costosa. Además, las redes sociales digitales, las comunidades virtuales de convergencia cultural en Internet y otros canales de interacción social han provocado que los consumidores hayan pasado de ser meros destinatarios finales de la información y los productos a convertirse en gestores y productores de información, de contenidos, de tendencias y valores. Incluso en ocasiones se desdobla su rol, que pasa a ser indistintamente el de consumidor o el de proveedor de bienes y servicios en este entorno digital.

Respecto al comercio *online,* casi una tercera parte de la población española realiza actualmente compras a través de Internet frente al 10 por 100 que lo hacía nueve años atrás, registrando un fuerte aumento incluso durante la crisis y llegando cada vez a sectores más amplios de la población. Pese al avance, la penetración del comercio electrónico en España es bastante inferior que en los principales socios comunitarios (gráfico III-34).

La elección del consumo *online* frente a los canales físicos de distribución responde a la posibilidad al acceso a precios más asequibles, a la comodidad y al ahorro de

GRÁFICO III-34. COMERCIO ELECTRÓNICO EN ESPAÑA, 2006-2015
(Porcentaje de población de cada grupo de edad)



Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo, ONTSI, *Panel hogares.*

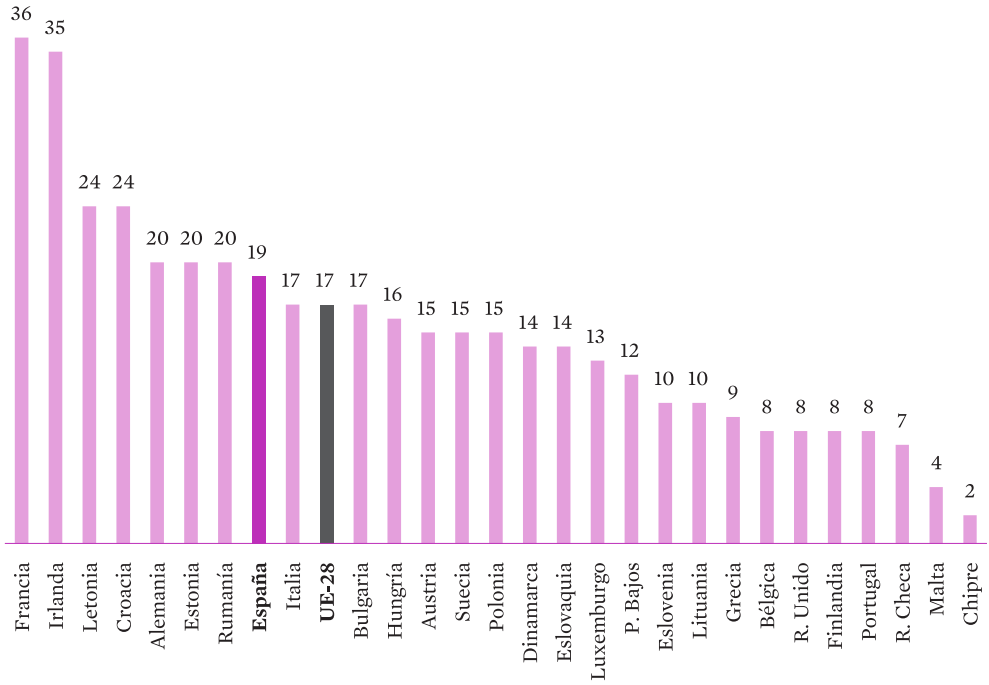
tiempo. Por detrás de estas razones se apuntan las relacionadas con la mayor oferta de determinados bienes o servicios, la posibilidad de realizar comparaciones e incluso de encontrar productos que no se consiguen por otras vías. No obstante, para muchos consumidores las desventajas o inconvenientes que tiene el consumo *online* superan a las ventajas indicadas. Las dudas sobre la privacidad y el posible uso indebido de los datos registrados y, sobre todo, acerca de la seguridad en los pagos, así como la falta de confianza en que el producto responda a las expectativas del comprador y la todavía alta incertidumbre sobre las dificultades de cara a su devolución, a futuras reclamaciones o indemnizaciones, disuaden a los consumidores de realizar compras *online*.

El comercio a través de Internet allanó el terreno para el desarrollo de nuevas prácticas de consumo basadas en la comunicación digital en el marco de la denominada «economía colaborativa». El consumo colaborativo sería la puerta de acceso a la economía colaborativa, elevando al entorno de Internet y las redes sociales prácticas que ya se daban a pequeña escala en el ámbito familiar o en círculos de confianza o locales, dotándolas de una dimensión y un ritmo de replicación mucho mayor, gracias a las plataformas digitales *P2P (Peer-to-Peer)* que ponen en contacto a los particulares. Se trata de una compleja realidad, que ha sido objeto de diversos intentos de conceptualización y que necesita ser observada desde diferentes puntos de vista.

Aproximarse a la situación del consumo colaborativo en España requiere consultar diversas fuentes estadísticas que proporcionan información sobre diferentes vertientes de estas actividades, con universos muestrales, periodos temporales, definiciones y metodologías no coincidentes. Tratándose de un ámbito de estudio relativamente novedoso, en continua y rápida transformación, estas carencias estadísticas no contribuyen a añadir certidumbre sobre la extensión y características de este fenómeno. Con estas limitaciones, las diversas fuentes disponibles permiten afirmar que se trata de una vía todavía emergente, aunque en plena expansión de acceso a bienes y servicios que, según Eurostat había utilizado casi una quinta parte de la población en España en 2015, por encima de la media europea.

Según el Panel de Hogares publicado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en 2016 más del 34 por 100 de los internautas habrían recurrido a plataformas de economía colaborativa, resultando ser la compraventa de productos de segunda mano el uso más frecuente de las mismas. Le siguen a distancia el alojamiento y los desplazamientos en coche compartido y, en menor proporción, otros servicios como buscar a alguien para que realice alguna tarea o desplazarse en coche con conductor por la ciudad. El precio más ventajoso y la percepción de una mayor flexibilidad, de un mayor ajuste entre necesidades y horarios son las razones esgrimidas con mayor frecuencia para recurrir a esta vía. La sostenibilidad medioambiental se abre paso entre las siguientes motivaciones más frecuentes, sobre todo entre los usuarios de las plataformas que ofrecen desplazamientos en coche (gráfico III-35).

GRÁFICO III-35. USO DE PLATAFORMAS COLABORATIVAS, UE-28, 2016
(Porcentaje de población de 15 años o más que ha utilizado plataformas P2P)



Fuente: Comisión Europea, *Flash Eurobarometer 438: The use of collaborative platforms.*

La economía colaborativa en España, al igual que ocurre en la mayoría de los países de su entorno europeo, no cuenta con una regulación específica de carácter transversal surgida a raíz de su aparición, sino que su actividad discurre en el marco de la aplicación de una serie de normas preexistentes a la misma. En los últimos años parte de esa actividad viene siendo fuente de conflictividad judicial, en especial en algunas actividades desarrolladas a través de plataformas que operan, sobre todo, en los sectores regulados del transporte y del alojamiento. Ello refleja la existencia de ciertos desajustes y fricciones entre las diferentes normas aplicables a este tipo de actividades, lo que plantea la necesidad de que se aborde una revisión de la regulación en vigor, a la luz de los cambios acaecidos en la realidad económica. En estos momentos permanece abierto el debate acerca de la necesidad, el sentido o la orientación que debería presidir esa adaptación de la normativa en vigor para que tuvieran mejor cabida en ella los nuevos modelos de economía o consumo colaborativo. En 2016 la Comisión Europea ha contribuido a través de su Agenda Europea para la economía colaborativa[122]

122 Comisión Europea, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa,* COM (2016) 356 final.

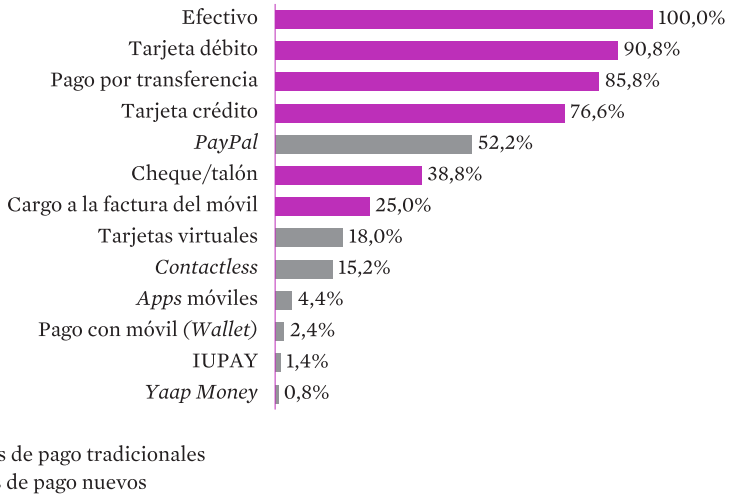
a orientar a los reguladores nacionales a la hora de confeccionar un marco legislativo adaptado al fenómeno de la economía colaborativa.

El panorama actual de los medios de pago es complejo, y se encuentra en un estado de permanente cambio. En cualquier caso, parece claro que el futuro de los medios de pago pasa por el uso generalizado y masivo de las tecnologías móviles. España se encuentra todavía en posiciones de salida en el uso de los nuevos medios de pago (gráfico III-36). De entre ellos, el más conocido y utilizado entre los consumidores españoles es *Paypal*, que en la última década se ha convertido en uno de los principales actores en el nuevo escenario de los pagos a nivel global. Asimismo, destaca el dinamismo del mercado de los servicios y aplicaciones de pago para móvil. Ante la inminente irrupción de las grandes empresas tecnológicas globales en este terreno, la banca española ha aunado esfuerzos con el lanzamiento de aplicaciones como *Bizum* o la plataforma *Ealia,* que permiten la realización de pagos inmediatos sin comisiones, independientemente de la entidad bancaria a la que pertenezcan los usuarios que participan en cada operación.

Los nuevos medios de pago

No obstante, un 84 por 100 del número de transacciones en España se realizan en efectivo, muy por encima de los países de su entorno. Por otra parte, el medio de pago que más confianza sigue inspirando entre los consumidores españoles a la hora de pagar importes elevados es la transferencia bancaria. De hecho, los nuevos medios de pago todavía no pueden competir con los tradicionales en lo que a confianza se refiere.

GRÁFICO III-36. MEDIOS DE PAGO QUE SE USAN EN ESPAÑA
(Porcentaje de encuestados que los han usado alguna vez)



Fuente: PwC e IE Business School, Encuesta *El futuro de los medios de pago en España*, 2015.

Aunque con una presencia marginal dentro de las formas de pago en España, resulta conveniente mencionar al *bitcoin* como el medio de pago más novedoso de entre los analizados. Gracias a la tecnología *blockchain,* que respalda el funcionamiento de esta moneda virtual, se elimina la necesidad de que un organizador central vele por el buen funcionamiento del sistema, lo que se traduce en unos costes de transacción más bajos para el usuario. De hecho, en el futuro próximo se prevé la aplicación de la tecnología *blockchain* a numerosos sectores, entre los que se encuentra la propia banca tradicional.

Cabe recordar que los medios de pago actúan como facilitadores del intercambio de bienes y servicios, afectando transversalmente a toda la actividad económica; por consiguiente, su transformación hacia medios menos costosos, rápidos y ubicuos gracias a la tecnología digital puede generar efectos positivos sobre la competitividad y eficiencia en otros ámbitos. No obstante, su desarrollo en el corto y medio plazo no está exento de riesgos e incertidumbres.

La seguridad de los pagos es uno de los principales retos. Las amenazas a la seguridad de las transacciones electrónicas presentan, en paralelo a los propios medios de pago, una evolución rápida y cambiante.

En este contexto, el sector bancario español se enfrenta al reto de digitalizar las finanzas, así como a la entrada de nuevos operadores no bancarios en el sector de los pagos, entre los que destacan las *fintech*. El nuevo escenario supone cambios en los modelos de relación de las entidades con los clientes, en los canales de negocio, en la propia organización interna de las entidades y en la gestión de sus recursos humanos. Todo ello exige a la banca altos niveles de inversión tanto en capital físico y tecnológico como, sobre todo, en capital humano, suponiendo todo ello un verdadero reto en el actual entorno de estrechamiento de márgenes de negocio. No obstante, la disponibilidad de un importante volumen de información sobre sus clientes sitúa a la banca en una favorable posición competitiva frente a los nuevos operadores, que tendrá que desarrollar a través de la extracción de valor de esos datos, siempre contando con el consentimiento expreso de los clientes para su utilización.

En todo caso, la aparición de nuevos operadores en los servicios de pagos ha generado un nuevo desafío para la regulación, ya que hasta ahora era el sistema bancario el que llevaba a cabo la provisión de este tipo de servicios y, su regulación se encontraba integrada en la amplia normativa sectorial bancaria.

4.3. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Aunque el año 2016 no se ha caracterizado por la aprobación de normas sustantivas en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en los últimos meses del año y en los primeros de 2017 han visto la luz nuevas regulaciones que afectan de manera directa a los intereses de dos colectivos: los hogares en situación de vulnerabilidad económica, en tanto que usuarios de suministro eléctrico, por un lado, y, por otro, los usuarios de servicios hipotecarios.

En este sentido, en 2016 ha vuelto a cobrar protagonismo el conflicto de las llamadas cláusulas suelo[123], tanto por el pronunciamiento de los tribunales, como por la aprobación de normas para la protección de los derechos de los usuarios.

Cabe recordar que la consecuencia de la presencia de esta cláusula en multitud de contratos ha sido el pago por parte de los usuarios de cantidades indebidas, que en muchas ocasiones durante la crisis han podido mermar la capacidad económica de las familias. Si en general la aplicación de estas cláusulas, fijadas por la mayoría de las entidades durante los años de la burbuja inmobiliaria, no es contraria a la ley, sí lo es en los casos en los que se consideran abusivas[124] y cuando las entidades financieras no informan de su presencia en los contratos hipotecarios. Por ello, de acuerdo con la Ley de Protección de los consumidores, las entidades tienen la obligación de explicar las condiciones del contrato hipotecario de manera clara y comprensible a los usuarios.

Novedades en la regulación de los derechos de los usuarios de productos financieros

La reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)[125], que falló en sentido contrario a la jurisprudencia nacional sobre los derechos de los usuarios de productos financieros (hipotecas con cláusulas suelo), limitando en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula, es, según el TJUE, contraria al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores.

Esta sentencia dejaba sin valor la posición del Tribunal Supremo (TS) sobre la no retroactividad en las compensaciones a los usuarios de las cláusulas suelo en España. En este contexto, y previendo un importante aumento de las demandas de los consumidores, recién entrado el año 2017 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo que establece un cauce extrajudicial de carácter voluntario para el consumidor, que facilite que pueda llegar a un acuerdo con la entidad de crédito.

La norma ofrece algunas novedades para la agilización de las reclamaciones a través del procedimiento extrajudicial, siendo voluntario y gratuito. De acuerdo con la nueva norma, se entiende por cláusula suelo cualquier estipulación incluida en un contrato de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria a tipo variable, o para el tramo variable de otro tipo de préstamo, que limite a la baja la variabilidad del tipo de interés del contrato.

123. La cláusula suelo es aquella que establece un mínimo a pagar en las cuotas de la hipoteca aun en el caso en que los intereses ordinarios que se han acordado con la entidad financiera estén por debajo. Así, la cláusula fija un porcentaje mínimo, aunque el interés surgido de la suma del Euribor y el diferencial sea inferior.
124. Disposiciones no negociadas ni consentidas expresamente que pueden causar perjuicio al usuario, a causa de un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes.
125. TJUE, sentencia sobre los asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15.

Las entidades financieras estarán obligadas a contar con un departamento o servicio especializado que tenga por objeto atender las reclamaciones presentadas en el ámbito de este Real Decreto-ley, debiendo atender y resolver las reclamaciones presentadas por sus clientes, en el plazo de tres meses desde su presentación en el departamento o servicio correspondiente. Además deberán informar a los usuarios de que las devoluciones acordadas pueden generar obligaciones tributarias.

Por otra parte, la norma establece un plazo máximo para que el consumidor y la entidad lleguen a un acuerdo, que será de tres meses desde la presentación de la reclamación, siendo incompatible con la acción judicial paralela en relación con el objeto de reclamación. En el caso de que se interpusiera demanda con anterioridad a la finalización del procedimiento y con el mismo objeto, se producirá la suspensión del procedimiento judicial hasta que se resuelva la reclamación.

La reciente sentencia del TS[126] del pasado 9 de marzo, en la que se estimaban legales las cláusulas hipotecarias negociadas individualmente, ha marcado un nuevo rumbo en la trayectoria de resolución de las causas judiciales.

La decisión del TS se fundamenta en la constatación del conocimiento por parte de los usuarios de los términos del contrato, incluida la cláusula suelo y, por tanto, esta no podía ser considerada ilegal. Ello puede estar reorientando las estrategias de las entidades bancarias en el conflicto abierto desde 2013 con las cláusulas suelo.

Por último, la norma prevé la creación de un órgano de control y evaluación de las reclamaciones efectuadas que deberá emitir un informe semestral sobre su actuación.

Sentencia sobre los gastos hipotecarios

Una nueva sentencia judicial (Audiencia Provincial de Zaragoza) condenó a principios de 2017 a una entidad bancaria a devolver los gastos de formalización de hipoteca que se impusieron, a su entender, de forma abusiva al consumidor. La sentencia aplica los criterios del TS que a finales de 2015 declaró abusivas las cláusulas que imponen al consumidor todos los gastos de formalización de hipotecas. Estos gastos de formalización de hipoteca están integrados por los correspondientes a los pagos a la notaría, al registro y el impuesto de actos jurídicos documentados. La cantidad de los mismos es variable[127].

Suministros básicos y consumidores vulnerables: nuevas medidas contra la «pobreza energética»

Durante los años de crisis, en el contexto del aumento de situaciones de sobrecarga por los gastos relacionados con la vivienda y del simultáneo aumento de los precios de algunos suministros básicos[128], ha emergido la preocupación por la denominada «pobreza energética». Esta situación englobaría una serie de problemas relacionados con la habitabilidad de la viviendas, entre los que destacan el no poder mantener la

126. TS 171/2017.
127. En una hipoteca media de 150.000 pueden sobrepasar los 3.000 euros.
128. Véase capítulo I, epígrafe 3.3, *Sectores productivos,* de esta Memoria.

vivienda a una temperatura adecuada y el retraso en el pago de facturas de suministros básicos, situaciones que afectan al 10,1 por 100 y al 9,8 por 100 de la población (INE- ECV 2016), respectivamente, aunque estos valores se elevan considerablemente en el caso de los hogares con bajos ingresos[129].

La creación en el año 2009[130] del bono social, al que se acogen en torno a 2,4 millones de hogares, supone la aplicación de un descuento del 25 por 100 en la factura eléctrica sobre el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC)[131], si bien no ha resultado suficiente para atajar este problema, como tampoco lo han sido las medidas adoptadas por las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Cabe recordar que, según la Directiva 2009/72/CE[132], los Estados miembros deben establecer medidas para los colectivos vulnerables a la pobreza energética.

En 2016 se han producido algunos avances en esa dirección. Así, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. Aunque la nueva normativa afecta sobre todo al mecanismo de financiación del bono social (obligando a asumir su coste a los grupos de sociedades o sociedades que desarrollen la comercialización de la energía eléctrica), se prevé también la futura modificación de la definición de consumidor vulnerable mediante un reglamento que deberá elaborar el Gobierno en el plazo de tres meses, contemplando la situación de rentas del hogar. Además, introduce la figura del «consumidor vulnerable severo» acogido a tarifas de último recurso, consumidores que deberán estar siendo atendidos por los servicios sociales y para los que los suministros tendrán carácter de esenciales. La asunción parcial del coste del suministro a este nuevo colectivo se configura como una nueva obligación de servicio público. Reglamentariamente se establecerán los mecanismos y actuaciones para la asignación de las aportaciones económicas destinadas a cubrir los costes correspondientes a la nueva categoría de suministro eléctrico esencial. Además, se amplía hasta cuatro meses el plazo para la suspensión del suministro eléctrico en caso de impago para consumidores vulnerables.

129. Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.
130. Real Decreto-ley 6/2009 de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.
131. El 1 de abril de 2014 entró en vigor el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. Esta norma regula el nuevo sistema para determinar el coste de energía de la factura de electricidad, denominado Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) (antes conocido como Tarifa de Último Recurso). Para contratar esta opción es necesario que la tensión con la que se realiza el suministro de energía no supere 1 kilovoltio (kV) y la potencia contratada no exceda los 10 kilovatios (kW). En aplicación de la norma (art. 7.7), Red Eléctrica da a conocer, a través de su página web, los precios horarios del término de energía que se aplican en la factura eléctrica de los consumidores acogidos al PVPC.
132. Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

Por tanto, el contenido del futuro reglamento reviste especial relevancia para los hogares afectados por este problema, por lo que es de esperar que no se demore y constituya un avance con respecto a la situación actual.

5. Protección social

En 2016 el sistema español de protección social siguió desempeñando un papel crucial en el mantenimiento de la cohesión social, apoyando con ello al proceso de recuperación económica, tanto a través de prestaciones universales de primera necesidad como el acceso a la asistencia sanitaria, como por medio de las prestaciones económicas. Con todo, como se irá viendo a lo largo de este capítulo, numerosos desafíos en este ámbito se encuentran todavía a la espera de respuestas eficaces y, sobre todo, de consenso, tras un año como 2016, en que los acontecimientos en la esfera política dieron lugar a que se pospusiera la adopción de iniciativas para hacerles frente.

De las distintas vertientes de la protección social, el debate en los últimos años ha estado centrado principalmente en el sistema de pensiones, principal fuente de ingresos de un grupo de población con mayor peso cada vez en la estructura demográfica y, al mismo tiempo, la partida de gasto social más importante. Junto a los permanentes retos de su sostenibilidad y suficiencia, a los que la nueva revisión del Pacto de Toledo deberá responder, las severas consecuencias sociales de la crisis han puesto en evidencia algunas lagunas del sistema español de protección social, merecedoras de mayores esfuerzos en el futuro.

Pobreza y protección social

El elevado nivel de riesgo de pobreza y/o exclusión social entre la población en España sigue siendo un problema social de primer orden, que llevó al CES en 2016 a abordar un informe de iniciativa propia sobre las políticas públicas dirigidas a combatirlo[133]. Incluso en los años de bonanza económica el riesgo de pobreza afectaba a prácticamente una quinta parte de la población, mientras que durante la crisis el problema se agravó. Los últimos datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2016 (INE, 2017) reflejan una mejoría de la situación económica de los hogares, que habrían experimentado un aumento del ingreso medio anual neto por hogar en 2015 del 2,4 por 100 (26.730 euros) y del 2,8 por 100 por persona (10.708 euros). Como consecuencia, aumentó un 2,5 por 100 el umbral de riesgo de pobreza, para situarse en 8.209 euros para los hogares de una persona y en 17.238 euros en hogares compuestos por dos adultos y dos niños.

Pese a dicha mejoría, todavía el 22,3 por 100 de la población se situaba por debajo de dichos umbrales, estando afectada, por tanto, por el riesgo de pobreza relativa. Siguen siendo niveles superiores a los registrados con anterioridad a la crisis. Las

133. Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.*

CUADRO III-10. RIESGO DE POBREZA SEGÚN DISTINTAS VARIABLES

	Tasa de riesgo de pobreza		
Conceptos	**ECV 2008**	**ECV 2015**	**ECV 2016**
Total	**19,8**	**22,1**	**22,3**
Tipo de hogar			
Hogares de una persona	30,6	20,3	19,6
Dos adultos sin niños dependientes	17,9	15,2	16,6
Otros hogares sin niños dependientes	8,3	16,8	15,5
Un adulto con uno o más niños dependientes	36,8	37,5	42,2
Dos adultos con uno o más niños dependientes	22,0	25,3	25,5
Otros hogares con niños dependientes	24,7	31,4	30,6
Nacionalidad			
Española	15,6	18,8	18,8
Extranjera (UE)	41,5	33,3	40,3
Extranjera (resto del mundo)	44,3	55,3	52,1
Situación laboral más frecuente (≥ 16 años)			
Ocupados	11,7	14,8	14,1
Parados	31,3	44,8	48,5
Jubilados	20,4	10,3	11,0
Inactivos	27,9	24,9	25,7
Nivel educativo (≥ 16 años)			
Primaria o inferior	28,1	24,8	26,0
Secundaria 1.ª etapa	20,4	29,9	29,2
Secundaria 2.ª etapa	14,8	20,3	20,1
Educación superior	7,2	9,8	10,3
Sexo			
Mujeres	21,2	21,8	22,1
Hombres	18,4	22,5	22,6
Edad			
<16 años	26,8	28,8	28,9
16 a 29 años	18,1	29,2	29,6
30 a 44 años	17,6	21,8	21,3
45 a 64 años	15,2	21,4	21,9
65 y más años	25,5	12,3	13,0

Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida,* 2008, 2015 y 2016 (con datos de renta referidos al año anterior a la Encuesta).

situaciones de mayor vulnerabilidad al riesgo de pobreza se dan entre los extranjeros, sobre todo extracomunitarios (52 por 100), las personas en situación de desempleo (48,5 por 100), así como en los hogares monoparentales (42,2 por 100). Por edades, el riesgo de pobreza aumenta a medida que disminuye la edad, alcanzando su nivel más elevado entre los menores de 16 años (28,9 por 100), poniendo de relieve el problema de la pobreza infantil y la situación de los jóvenes.

Además, hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza y exclusión social[134] afecta a una proporción aún mayor de población que el riesgo de pobreza estrictamente monetaria. En 2016 el 27,9 por 100 se encontraba en esta situación, proporción inferior a la registrada en el año anterior (28,6 por 100), debido al descenso de la población afectada por la baja intensidad laboral (del 15,4 por 100 en 2015 al 14,9 por 100 en 2016) y por la carencia material severa (del 6,4 por 100 en 2015 al 5,8 por 100 en 2016).

La solución a un problema de carácter multidimensional como la pobreza no puede provenir exclusivamente del sistema de protección social, sino que requiere un planteamiento integral de todas las políticas públicas, tendente a conseguir una integración social y laboral que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable la contribución a la prevención y atenuación de las situaciones de pobreza de todos los dispositivos de la protección social, tanto de los servicios básicos como de las transferencias económicas.

En su último Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2016, la Comisión Europea llamó la atención sobre la persistencia del problema de la pobreza en España. Más recientemente, lo hacía sobre la limitada eficacia del gasto social y la fragmentación y disparidades del sistema de garantía de rentas[135]. Partiendo de un diagnóstico similar, el Informe del CES subrayaba la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza que, basado en el principio de cooperación y con pleno respeto a la distribución territorial de competencias en vigor, facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo en todo el país.

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

Aunque las competencias en el terreno de la protección social radiquen en los Estados miembros y, en nuestro país, se encuentren descentralizadas en algunas áreas clave, buena parte de las tendencias y los retos coinciden con los que se registran en otros países de la órbita comunitaria. Una mirada a la situación de España en este contexto puede servir para visualizar mejor la situación del sistema en su conjunto, apuntando a las prioridades de acción en los próximos años.

La necesidad de una protección social eficaz, eficiente y adecuada forma parte de las prioridades reconocidas a nivel europeo en el proceso de impulso al crecimiento

134. AROPE, en sus siglas en inglés: indicador que, además de la pobreza monetaria o de ingresos a la que se ha hecho referencia con anterioridad, considera la concurrencia de situaciones de baja intensidad laboral (trabajar menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo anual) y la carencia de al menos cuatro conceptos de una serie de nueve [1. no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2. una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3. mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4. afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); 5. retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6. no poder permitirse disponer de un automóvil; 7. de teléfono; 8. de un televisor; 9. de una lavadora].

135. Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos

económico de la zona, junto a la importancia de centrarse en la creación de empleo; la inversión sostenida en educación y formación o la promoción de la inversión social[136]. Los países de la Unión Europea se enfrentan a importantes retos sociales que modifican los esquemas laborales y sociales en los que se han sustentado tradicionalmente los sistemas de protección social. Así, al reto del envejecimiento de la población se han ido sumando, sin ánimo de exhaustividad, el aumento de su diversidad, el crecimiento de la desigualdad, el cambio climático, los flujos de refugiados y migratorios o las consecuencias de la digitalización y de las nuevas tecnologías. Estas transformaciones acentúan la necesidad de permanente modernización y adaptación de las políticas sociales, en general, y de los sistemas de protección social, en particular.

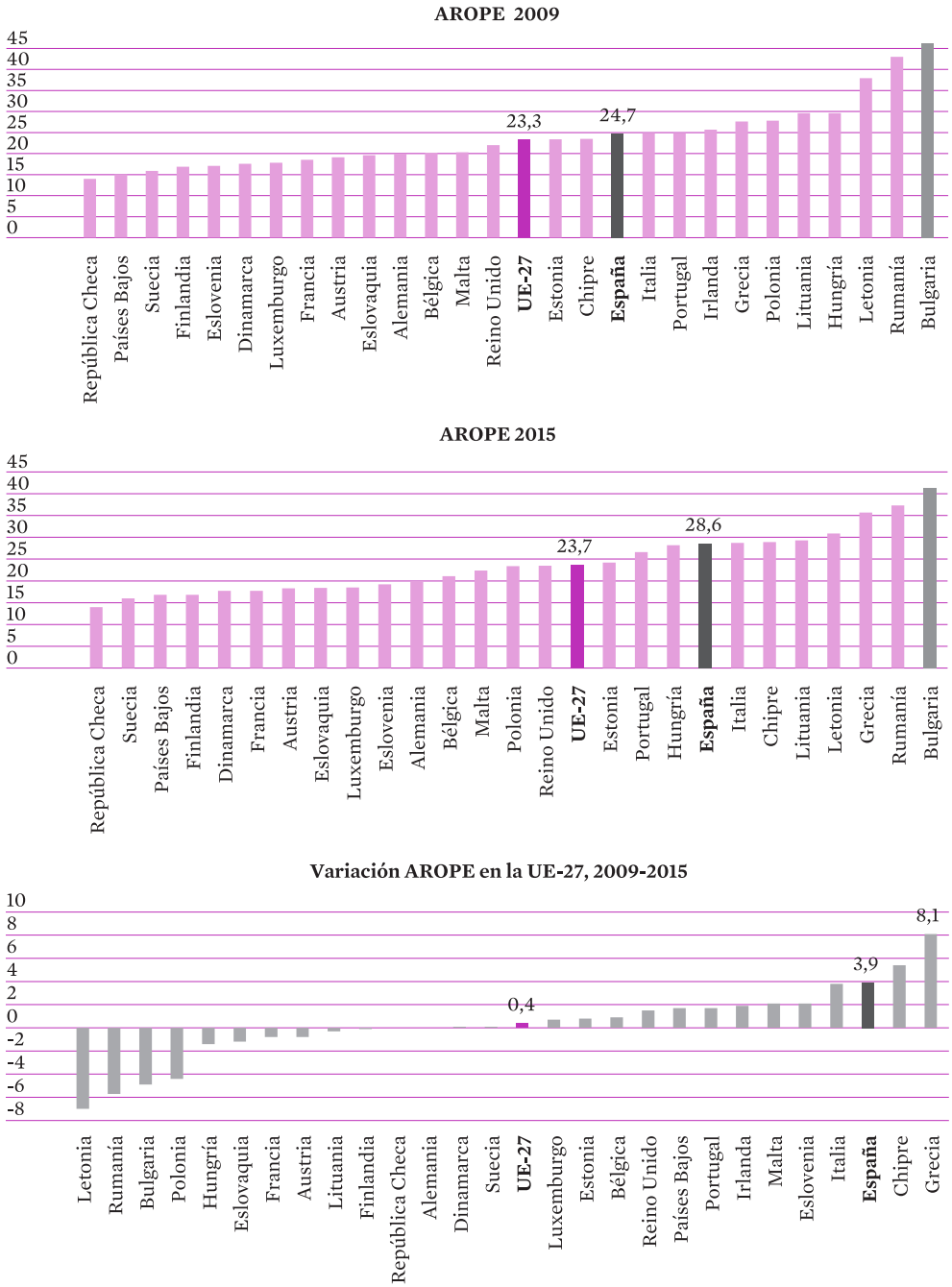
Paradójicamente, la Unión Europea acusa elevados niveles de desempleo de larga duración, pobreza y desigualdad, que persisten en estos primeros años de recuperación económica, al mismo tiempo que exhibe uno de los modelos sociales más avanzados del mundo. Pese a que el grueso de las competencias en política social radica en los Estados miembros, la importancia del acervo y los instrumentos comunitarios y, sobre todo, su potencial legitimador de las instituciones comunitarias entre la población, la han situado en el eje de algunas de las iniciativas abordadas en este terreno en 2016, como la consulta de la Comisión Europea sobre la creación de un Pilar Europeo de Derechos Sociales[137].

Parte de las materias que se abordarían en ese pilar ya forman parte de instrumentos como la Estrategia Europea, de Empleo y, por lo que aquí interesa, del método abierto de coordinación en protección social e inclusión social (MAC), que busca una aproximación de las políticas nacionales en torno a unos objetivos comunes a través de las recomendaciones específicas por país, el intercambio de buenas prácticas y la supervisión coordinada a través de informes y un sistema de indicadores consensuados.

En el marco de aplicación del MAC social, el Informe anual del Comité de Protección Social de la Unión Europea, sobre la situación social en la Unión Europea y los desarrollos en política social, recoge una síntesis de las principales tendencias y prioridades comunes. La favorable evolución del mercado laboral apunta hacia cambios positivos, si bien la Unión Europea continúa lejos de alcanzar su objetivo de inclusión social marcado en la Estrategia 2020, con un estancamiento de la pobreza en niveles elevados (gráfico III-37). Los datos más recientes apuntan a una mejora de los ingresos de los hogares, que se traduce en una reducción de los niveles de privación material severa y de la carga asociada a los gastos de la vivienda. Las tendencias sociales más relevantes se identifican con un continuado deterioro de la situación de la pobreza

136. Consejo de la Unión Europea, Conclusiones relativas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016.
137. Véase capítulo II, epígrafe 1.2 de esta Memoria, así como el Dictamen conjunto del Comité de Empleo y el Comité de Protección social sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales: situación actual y opiniones sobre el futuro, de 26 de septiembre de 2016.

GRÁFICO III-37. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UE-27, 2009-2015



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*.

relativa, su profundidad y persistencia así como el aumento de la proporción de población viviendo en hogares con desempleo, si bien los datos relativos a estas variables alcanzan solo hasta 2014. En ese año 26,1 millones de niños en la UE-28 vivían en riesgo de pobreza o exclusión social.

Escaso avance en los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social

Los principales desafíos en el área social siguen siendo el desempleo de larga duración y las todavía relativamente bajas oportunidades de trabajo para los jóvenes, aunque se hayan registrado algunos cambios positivos en la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni buscan empleo (NEET) y de desempleo juvenil.

La participación laboral de los trabajadores de más edad, uno de los principales objetivos en el área de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, continúa mejorando en términos relativos, así como las condiciones de vida e ingresos de los mayores, comparadas con el resto de los grupos de población. La evolución de la desigualdad de ingresos arroja pautas muy diferentes según los países, aunque en casi la mitad de ellos ha seguido aumentando.

La necesidad de continuar los esfuerzos en el área de la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social sigue estando presente, si bien se hace cada vez mayor hincapié en la necesidad de su adecuación a las necesidades de la población y a la efectividad de sus resultados. Así, el Informe del Comité de Protección Social (SPC) recalca cómo casi la mitad de los Estados miembros pueden mejorar la eficacia de los instrumentos dirigidos a la población en edad de trabajar, mientras que en otros países los desafíos se refieren más a la eficacia de los servicios sociales o el carácter inclusivo de los mercados laborales

A la vista de esta situación, el Comité lanza una serie de mensajes clave sobre la orientación de las políticas, haciendo hincapié en el enfoque de inclusión activa, la efectividad de las distintas dimensiones de la protección social y la importancia de la evaluación de impacto social de las medidas que se adopten (recuadro III-8).

RECUADRO III-8. MENSAJES CLAVE SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Continúan siendo necesarias políticas basadas en el enfoque de inclusión activa, que combinan un adecuado apoyo de rentas, servicios sociales de buena calidad y fomento de la activación para la (re)integración en el mercado laboral. Debe conseguirse asegurar y mejorar la cobertura de los sistemas de prestaciones sociales, simplificando el acceso, evitando exigencias de bajo nivel de ingresos demasiado estrictas y considerando cuidadosamente la adecuación de las prestaciones. Para evitar la fragmentación en la provisión de los servicios, los Estados miembros deberían esforzarse más en proveer servicios integrados adaptados a las necesidades individuales. Deben intensificarse los incentivos al trabajo.

RECUADRO III-8. MENSAJES CLAVE SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES *(continuación)*

El carácter inclusivo y justo de los sistemas de protección social es un desafío clave en la Unión Europea. Reducir la pobreza infantil y romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza requiere estrategias integradas que combinen prevención y apoyo. Dichas estrategias deberían tender a facilitar apoyo a la inserción laboral de los padres, reforzando el enfoque preventivo mediante la intervención temprana y un mayor apoyo a las familias.

Se mantienen importantes diferencias por nivel de ingresos en el **a**cceso a una asistencia sanitaria de calidad. Reconociendo las competencias nacionales en esta materia, son necesarios mayores esfuerzos para asegurar acceso universal a servicios de buena calidad, asegurando al mismo tiempo su adecuación y sostenibilidad financiera y haciendo uso de la innovación y los avances tecnológicos.

Sigue siendo una prioridad el acceso a cuidados de larga duración adecuados, asequibles y de calidad, poniendo especial interés en su prevención. Ello implica el paso de un enfoque reactivo a otro más proactivo, tanto en los servicios sociales como sanitarios, orientadas a prevenir la pérdida de autonomía y reducir la necesidad de cuidados de larga duración, reforzando la efectividad y calidad de estos últimos, integrando la dimensión sociosanitaria en su provisión.

Las reformas en materia de pensiones en los últimos años han buscado hacer frente al impacto del envejecimiento y promover vidas laborales más extensas, igualar las edades de jubilación de mujeres y hombres y aproximar la edad de jubilación a la de esperanza de vida. Estos esfuerzos deben continuar, pero se necesita hacer más para asegurar la adecuación de las futuras pensiones en muchos países. Los sistemas de pensiones pueden aumentar su legitimación y atractivo a través de medidas que refuercen su adecuación y sostenibilidad. Reducir el desempleo y fomentar la permanencia en el mercado laboral, incluyendo el aumento de la participación laboral de las mujeres, será crucial para la sostenibilidad y adecuación de las pensiones. Reducir la brecha de género de las pensiones debería ser, asimismo, un objetivo prioritario. Además, las políticas de fomento del ahorro complementario seguro y coste-efectivo forman parte importante de las medidas necesarias para asegurar la adecuación de las pensiones en muchos Estados miembros. Las reformas en materia de pensiones requieren un amplio apoyo político y social, desempeñando los agentes sociales un papel clave en este ámbito.

La inversión social, los enfoques preventivos y la transversalidad de género son necesarios en la formación de las políticas para fortalecer las capacidades de participación activa en la sociedad y la economía. La evaluación del impacto social y su distribución debería considerarse en el desarrollo de las políticas y la elección de distintas opciones.

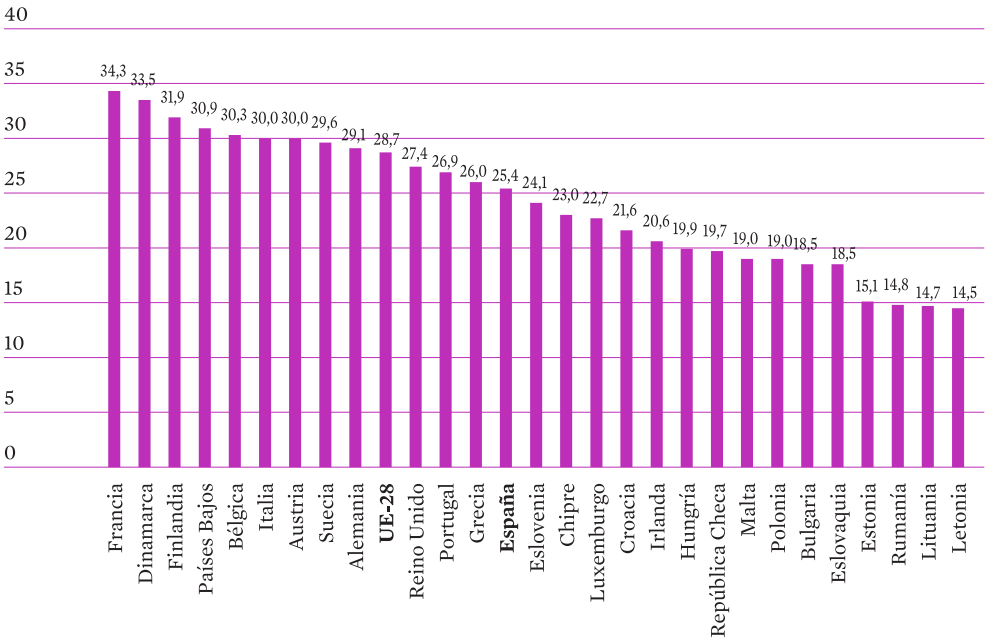
Fuente: Comité de Protección Social de la Unión Europea, *Annual Report 2016. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies*. Los mensajes clave del informe fueron asumidos por el Consejo de la Unión Europea en su reunión de 13 de octubre de 2016.

El gasto en protección social

Según los últimos datos de Eurostat, entre 2007 y 2014, el gasto total en protección social en la UE-28 pasó de representar el 25 por 100 al 28,7 por 100 del PIB. En España, el gasto total en protección social en ese mismo periodo pasó del 20,3 por 100 al 25,4 por 100 del PIB en 2014, año en que este indicador descendió por primera vez en toda la serie, tras el máximo de 25,8 por 100 alcanzado en 2013. En términos comparados, España se sitúa por debajo de la media, en el grupo de países con nivel intermedio de gasto, si bien bastante alejado del esfuerzo que realizan la mayoría de los países de la antigua UE-15 (gráfico III-38).

Unido a lo anterior, dado el escaso avance en los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, cabe preguntarse sobre la efectividad de las transferencias sociales (excluyendo las pensiones), desde el punto de vista de su capacidad de atenuación de este problema. El impacto de las prestaciones de carácter económico en la reducción de la pobreza es muy variable, de modo que, en 2014, el rango oscilaba entre el mínimo del 11 por 100 en Rumanía y el máximo del 58 por 100 en Irlanda. La media de la UE-28 se situaba en el 34,1 por 100, mientras que en España este tipo de prestaciones disminuía el riesgo de pobreza el 28,6 por 100, una eficacia no solo por debajo de la media, sino inferior a la mostrada por la mayor parte de los países.

GRÁFICO III-38. GASTO TOTAL EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2014
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS). El gasto total en protección social incluye el gasto en prestaciones sociales, gastos de administración y otros gastos.

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que las transferencias en especie contribuyen, asimismo, a la prevención y atenuación de la pobreza, aunque estadísticamente su impacto no se encuentre cuantificado, como en el caso de las transferencias económicas. El gasto en las prestaciones sociales en especie también difiere notablemente entre unos países y otros, situándose aquí España también por debajo de la media, si bien más cercana al grupo de países que mayor esfuerzo realizan en este terreno (gráfico III-39).

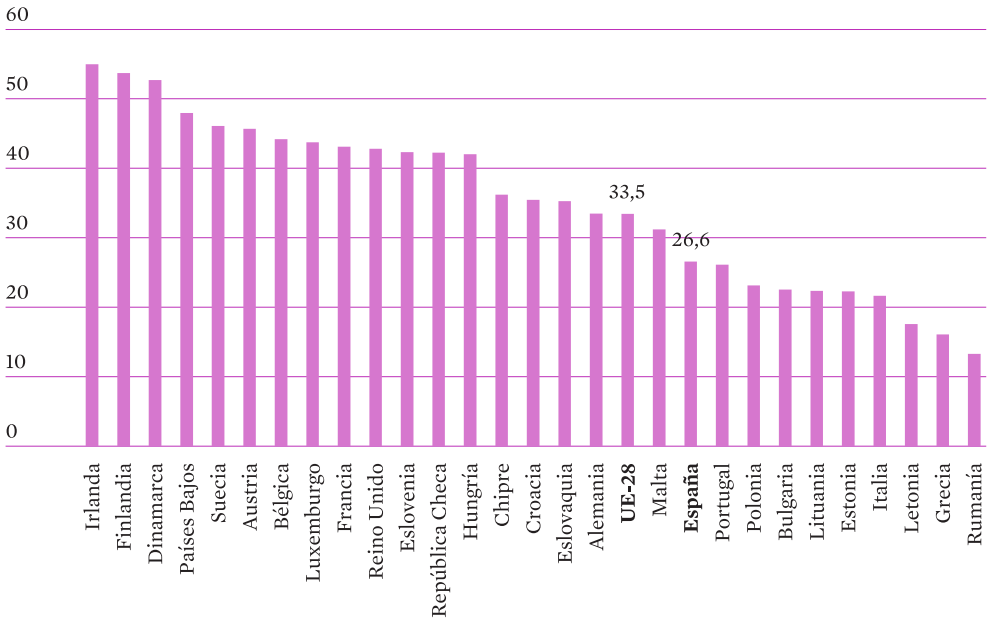
Tras haber alcanzado su máximo en 2013, el gasto en prestaciones sociales propiamente dichas en 2014; es decir, excluyendo gastos de administración y otros, descendió ligeramente en 2014 para situarse en una media de 27,6 por 100 del PIB en la Unión Europea y a 24,9 por 100 del PIB en España. Nuestro país siguió una tendencia similar a esa media, que esconde, sin embargo, algunas peculiaridades en relación a la distribución del gasto.

En efecto, España comparte con el resto de los países europeos la preponderancia del gasto en protección social en la vejez, que se concentra en las pensiones de jubilación, y su tendencia creciente, aun manteniendo una importante diferencia en su magnitud. La atención sanitaria también es la segunda partida que más gasto absorbe,

España destaca por su mayor gasto en desempleo y menor en familia, vivienda y exclusión social

GRÁFICO III-39. IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 2015

(Prestaciones de carácter económico excluyendo pensiones, en porcentaje



Nota: impacto = porcentaje de diferencia entre la tasa de riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales.
Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

GRÁFICO III-40. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN ESPECIE

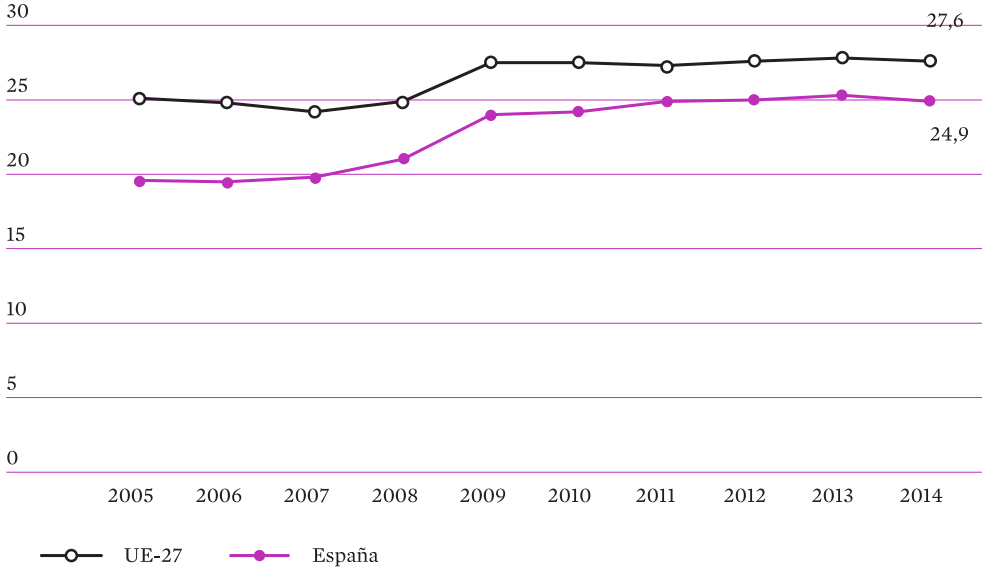
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

GRÁFICO III-41. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES

(En porcentaje del PIB)

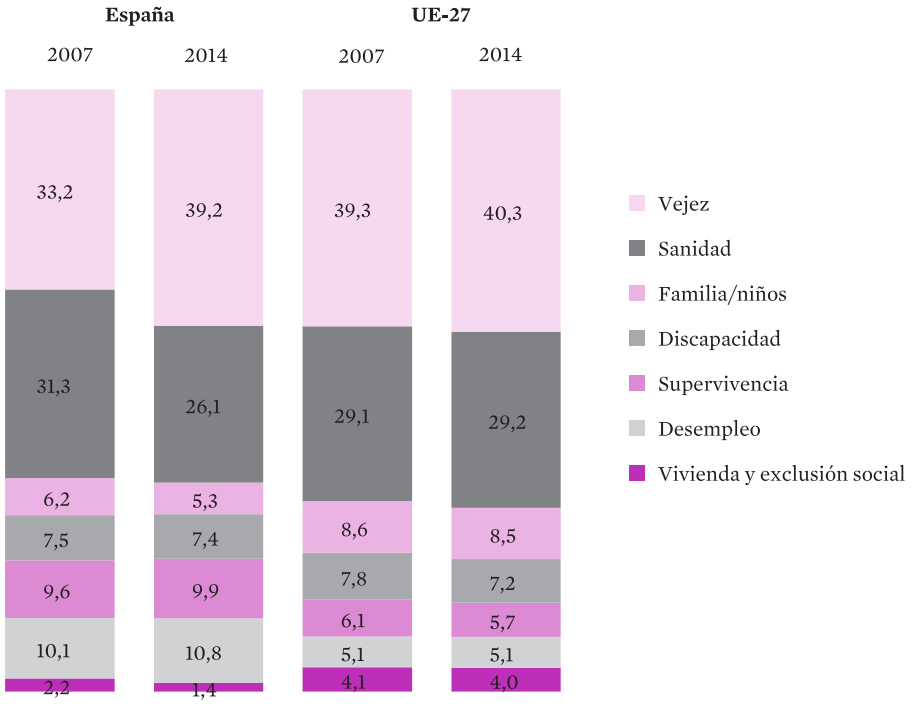


Nota: recoge el gasto en prestaciones propiamente dichas, excluyendo gastos de administración y otros.
Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

como ocurre en los demás países de la Unión Europea, si bien su evolución creciente se ha visto contenida en nuestro país en los años de referencia. Las diferencias más ostensibles se corresponden por el mayor peso de la función supervivencia y por la de desempleo. La primera responde al protagonismo de la viudedad en la protección social de las mujeres de mayor edad, en consonancia con la más tardía incorporación de las mujeres al mercado laboral, que hace que sean menos las beneficiarias de jubilación y más las de viudedad. La segunda responde al acusado mayor peso de la partida de protección por desempleo en España desde que existe series comparadas, en consonancia con la mayor entidad del problema del paro y en detrimento de otras funciones de la protección, como familia e hijos, vivienda social y exclusión social, que ocupan un espacio mucho menor en la esfera del gasto social.

La evolución del gasto por habitante en unidades de paridad de compra desde el comienzo de la crisis hasta el comienzo de la recuperación visibiliza, no obstante, algunos importantes matices en los que se profundizará en los siguientes apartados de este capítulo que versan en concreto sobre cada una de las vertientes de la protección social. Las funciones de la protección social más influidas por el proceso de envejecimiento de la población muestran tendencias algo divergentes hasta 2014. Así, si

GRÁFICO III-42. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES
(En porcentaje de cada función sobre el total del gasto)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

vejez y supervivencia muestran una continuada tendencia ascendente, especialmente en el caso de esta última, el gasto sanitario arrojó un descenso considerable durante los años de crisis, ampliando la distancia con la media de la Unión Europea, si bien comenzó a despuntar nuevamente en 2014.

Por su parte, también es preciso prestar atención a la evolución de las funciones de gasto que, en conjunto, más relación guardan con la atenuación del riesgo de pobreza entre la población en edad de trabajar. Así, la protección por desempleo, tras un máximo de gasto alcanzado en 2010 viene descendiendo de forma pronunciada. Por el contrario, el gasto por habitante en exclusión social en España —que refleja fundamentalmente el gasto en rentas mínimas de las comunidades autónomas— ha aumentado ligeramente en estos años, especialmente en el último, aunque sigue situándose muy por debajo de la media de la Unión Europea. Por último, el ya de por sí escaso gasto por habitante en vivienda social ha disminuido prácticamente a la mitad durante los años de crisis, mientras el gasto en familia e hijos por habitante, que fue uno de los primeros en verse reducidos en los primeros años de crisis, se mantiene también en niveles bajos, suponiendo algo menos de la mitad del gasto por habitante en la media de la Unión Europea, a pesar del elevado riesgo de pobreza de los hogares con niños en España.

En el caso de las personas más alejadas del mercado laboral, tanto por razón del desempleo de larga duración como en el caso de los denominados hogares «cuasi en paro» *(quasi-jobless households),* se constata un debilitamiento de la efectividad de los mecanismos sustitutivos de rentas del salario a la hora de atenuar el riesgo de pobreza. Según el Informe del SPC, ello ha derivado en un creciente énfasis en la necesidad de ampliar el foco y considerar la efectividad de los sistemas de garantía de ingresos mínimos en su conjunto (incluyendo el salario mínimo, el impacto de la fiscalidad y las transferencias sociales en la renta neta disponible, así como de los incentivos al trabajo).

La exclusión del mercado laboral durante largo tiempo sigue siendo un problema

En 2016 ha proseguido el debate y las propuestas sobre distintas formas de garantizar ingresos mínimos de subsistencia en todos los supuestos de necesidad. A las propuestas nacidas en el ámbito de las instituciones comunitarias[138] se han ido sumando otras cada vez más concretas en la esfera nacional. Así, en España, el avance en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo constituía una de las actuaciones previstas en el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) 2014-2016. Entre las propuestas surgidas alrededor de esta cuestión, cabe destacar la iniciativa legislativa popular presentada en el Congreso por parte de las organizaciones

138. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza (dictamen de iniciativa Bruselas, 10 de diciembre de 2013).

sindicales UGT y CCOO para establecer una prestación de ingresos mínimos con carácter de derecho subjetivo que se enmarcaría en el ámbito de protección de la Seguridad Social[139].

Cabe recordar que el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, contenía una serie de iniciativas de mejora de la eficacia y eficiencia de los mecanismos de protección social, coincidiendo los firmantes en la necesidad de profundizar en la protección social de las personas más alejadas del mercado de trabajo y/o en riesgo de exclusión social para que el crecimiento y las oportunidades lleguen a todos. Muy recientemente, como resultado del diálogo social en la mesa para el diseño de un plan de choque contra el desempleo, se han aprobado medidas tendentes a ampliar la cobertura de algunas de las ayudas existentes para personas en situación de desempleo de larga duración[140]. Entretanto, sigue pendiente la elaboración del mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo comprometido también en el mencionado Acuerdo de 29 de julio de 2014, así como en el PNAIN 2014-2016. Dicho mapa contribuiría a visualizar mejor el conjunto de ayudas existentes de cara a su ulterior reordenación y superación de las actuales lagunas y posibles solapamientos en la protección.

Síntesis de desafíos sociales para España en el contexto de los objetivos del MAC

El Informe del SPC concluye con un análisis específico país por país en el que se señalan tanto los desafíos clave como los buenos resultados por cada una de las grandes áreas de acción: 1) prevención de la pobreza y la exclusión social a través de mercados laborales inclusivos, protección social adecuada y sostenible, y servicios de gran calidad; 2) romper el ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza, actuando contra la pobreza infantil; 3) inclusión activa, actuando contra la pobreza en la edad laboralmente activa; 4) evitar la pobreza de los mayores mediante adecuados ingresos y condiciones de vida; 5) salud, y 6) otras cuestiones clave.

Como conclusión se señalan numerosos desafíos especialmente relacionados con el elevado riesgo de pobreza y exclusión social, especialmente de algunos grupos de población como las personas sin empleo, los inmigrantes, los gitanos y las personas con discapacidad, los hogares con niños, las personas en edad de trabajar y los trabajadores. Se ponen de relieve, además, las importantes diferencias regionales, el escaso impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza infantil y la escasa adecuación y cobertura de los sistemas de garantía de rentas. Se subraya la debilidad de la cooperación entre los servicios de empleo y los servicios sociales. Por último,

139. Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, presentada el 19 de julio de 2016.
140. Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo. Véase capítulo II, así como apartado 5.6, *Protección por desempleo* de este mismo capítulo.

el Informe del SPC hace hincapié en la insuficiencia de la provisión de servicios dirigidos a la primera infancia, así como de la atención a la dependencia.

El problema de la pobreza en España y la necesidad de reflexionar sobre la adecuación de las medidas en vigor para hacerle frente llevaron al CES en 2016 a elaborar un informe de iniciativa propia al respecto[141], cuyas conclusiones coinciden en buena medida con el diagnóstico del Comité de Protección Social de la Unión Europea.

Como buenos resultados, el Informe del SPC señala el riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años, más bajo que la media europea, así como la esperanza de vida a los 65 años, también superior a la media europea. En el caso de la esperanza de vida al nacer, España arroja incluso el valor más alto de la Unión Europea. Al mismo tiempo, las necesidades de atención sanitaria no cubiertas aparecen con menor frecuencia que en el promedio de la Unión Europea, lo que es destacado también positivamente.

Precisamente, esa mayor longevidad, el tamaño de las generaciones del *baby-boom* que se van aproximando a la edad de jubilación y la necesidad de reforzar la sostenibilidad de los sistemas de protección social llevan décadas arreciando el debate sobre la necesidad de reformas en los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea, cuyo nivel de gasto en esta partida difiere, pese a compartir su tendencia al ascenso.

Envejecimiento y pensiones

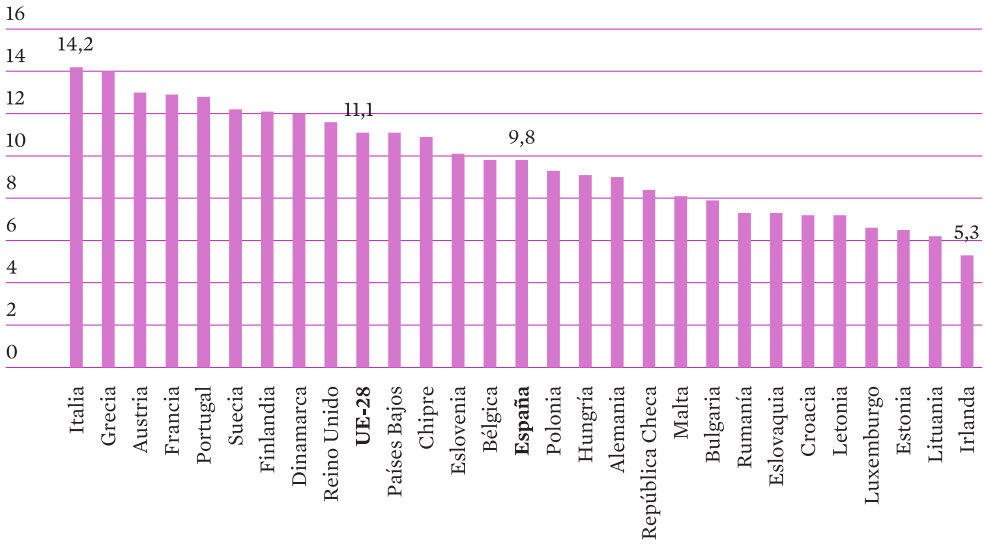
Las diferencias en el esfuerzo en protección social realizado por los países de la Unión Europea a través del gasto en protección social resultan ser tanto o más ostensibles cuando lo que se examina es el volumen y las fuentes de financiación del mismo. En 2014, último año al que se refieren los datos de Eurostat, los ingresos de la protección social oscilarían entre el máximo ingresado por Dinamarca, equivalente al 36,2 por 100 de su PIB, al mínimo del 14,5 por 100 registrado por Letonia. En España, los ingresos destinados a financiar la protección social representaban en aquel año el 24,3 por 100 del PIB, muy por debajo de la media de la UE-28 (30,1 por 100 del PIB) y algo por debajo del gasto total en protección social efectuado en nuestro país que, como se ha visto, equivalía al 25,4 por 100 del PIB[142].

Ingresos de la protección social en la Unión Europea

En cuanto a la composición de los ingresos en función de sus distintas fuentes de procedencia, en la UE-28 destacan las transferencias del Estado como la fuente con mayor peso, seguida de las cotizaciones de los empleadores, las de las personas

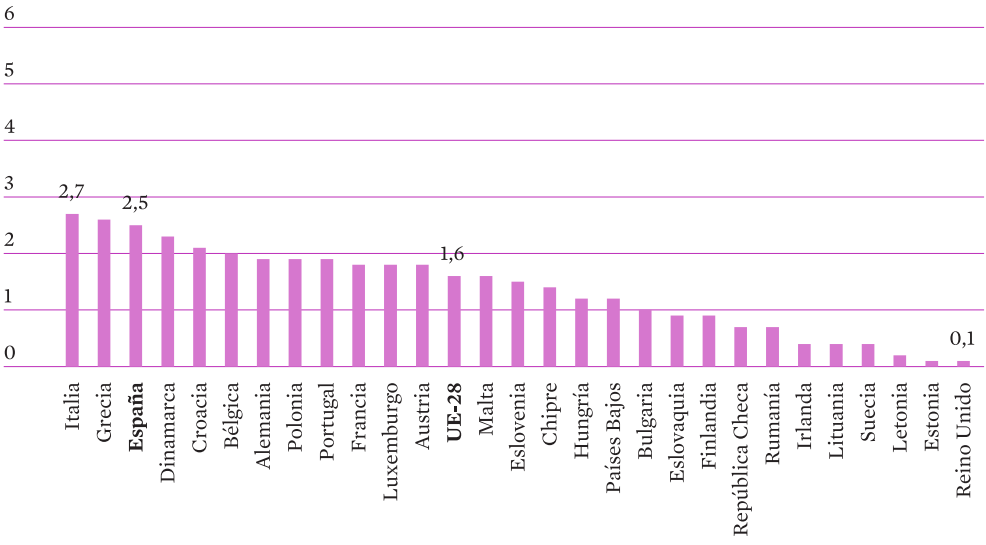
141. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.
142. Para una explicación sobre la evolución en 2014 de la situación financiera que reflejan esas cifras, véase Memoria CES 2014, capítulo I, epígrafe 3.9, *Las cuentas de las Administraciones públicas*, y capítulo III, epígrafe 5.3, *Principales magnitudes de la Seguridad Social*.

GRÁFICO III-43. GASTO EN PRESTACIONES DE JUBILACIÓN, 2014
(En porcentaje del PIB, 2014)



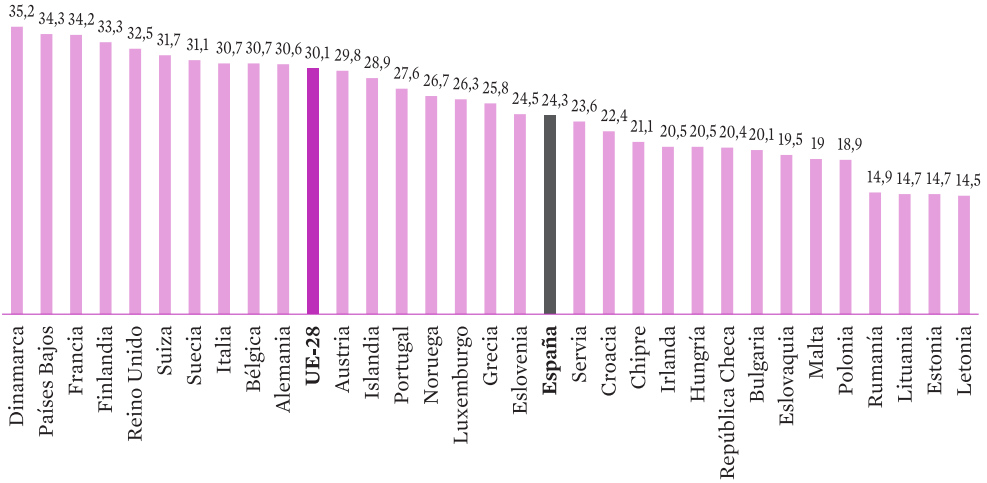
Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

GRÁFICO III-44. GASTO EN PRESTACIONES DE SUPERVIVENCIA, 2014
(En porcentaje del PIB)



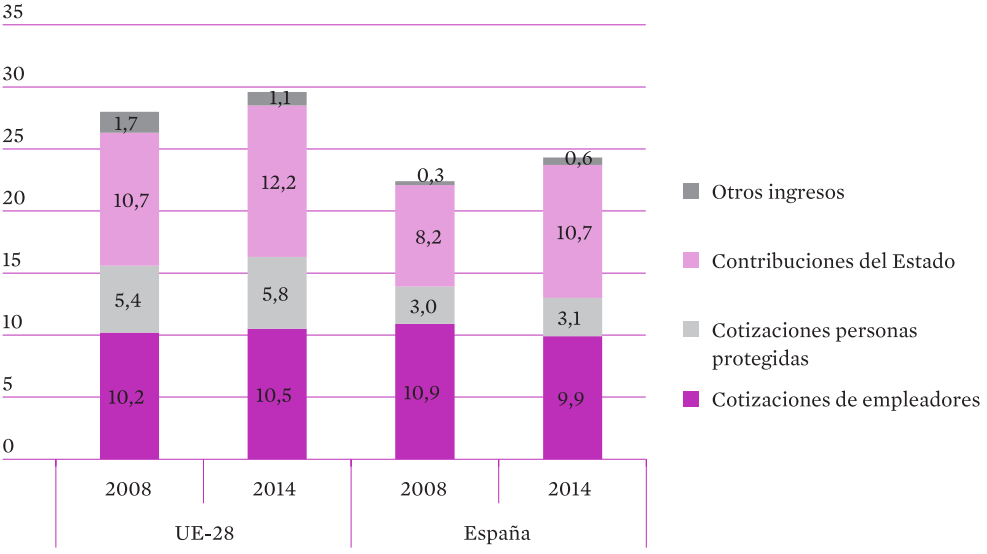
Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

GRÁFICO III-45. INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 2014
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS). Cifras provisionales para la mayoría de los países, incluida España.

GRÁFICO III-46. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR ORIGEN
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* (EESPROS).

protegidas y, por último, otras fuentes. También en España las transferencias del Estado constituyen la principal fuente de financiación de la protección social, suponiendo el 10,7 por 100 del PIB, mostrando una evolución creciente entre 2008 y 2014.

La segunda fuente de financiación en importancia viene dada por los ingresos procedentes de cotizaciones de los empleadores, que en nuestro país habrían descendido alrededor del equivalente a un punto del PIB durante esos años.

Asegurar la salud financiera de los sistemas de protección social en un contexto de envejecimiento creciente de la población viene siendo uno de los principales objetivos perseguidos en el marco del método abierto de coordinación en protección social e inclusión social en la Unión Europea.

Como en otros países de la Unión Europea, no hace mucho que se llevó a cabo en nuestro país la última gran reforma de la Seguridad Social, a través fundamentalmente de la Ley 27/2011, que abordó ambiciosos cambios en el sistema con el fin de reforzar su sostenibilidad a largo plazo. La reforma fue bien valorada por las instituciones comunitarias[143] y se encuentra en su cuarto año de aplicación. La evaluación de sus efectos resulta necesaria antes de abordar nuevas modificaciones del sistema, que deberán llevarse a cabo a partir de los acuerdos que se alcancen en el marco de la inminente renovación del Pacto de Toledo y tras su oportuna discusión en el terreno del diálogo social.

5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como en otros terrenos, dado lo peculiar de los acontecimientos políticos acaecidos a lo largo del año, 2016 no ha sido prolijo en la aprobación de nuevas propuestas en el ámbito de la Seguridad Social. Sin embargo, comenzaron a aplicarse o continuaron desplegando sus efectos importantes normas e iniciativas aprobadas en años anteriores.

La iniciativa más relevante del año vino dada por el inicio de los trabajos de renovación del Pacto de Toledo, que probablemente dará lugar a un nuevo informe en 2017, por lo que cobra interés la actividad desarrollada por la Comisión del Congreso de seguimiento de dicho Pacto. El Pacto de Toledo se ha consolidado como la hoja de ruta del constante proceso de adaptación y modernización del sistema de la Seguridad Social en España. La Comisión, ya con carácter permanente, se ha enfrentado a lo largo de 2016 y la primera mitad de 2017 a la necesidad de revisar sus recomendaciones en unas circunstancias diferentes a las del año 2011.

Desarrollo del Pacto de Toledo y su próxima renovación

En efecto, la anterior revisión del Pacto de Toledo tuvo lugar en el punto álgido de la crisis económica y financiera, con la presión añadida que suponía el carácter de reformas estructurales que caracterizaba a las operadas sobre el sistema de Seguridad Social, como una de las piezas clave para la consecución de los objetivos de consolidación fiscal. En el año 2016, mientras la recuperación económica avanzaba, aunque no sin incertidumbres, el contexto para la renovación siguió marcado por la situación

143. Véase Comisión Europea, *Pensions Adequacy Report,* 2015 y Memoria CES 2015.

RECUADRO III-9. REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO, 2011

Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, elaborado por la comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y aprobado por el Pleno del Congreso de los diputados el 25 de enero de 2011.

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.
2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.
3. Fondo de reserva.
4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.
5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.
6. Incentivos al empleo.
7. Modernización e información al ciudadano.
8. Gestión del sistema.
9. Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
10. Lucha contra el fraude.
11. Contributividad.
12. Edad de jubilación.
13. Prestaciones de viudedad y orfandad.
14. Tratamiento fiscal de las pensiones.
15. Solidaridad y garantía de suficiencia.
16. Sistemas complementarios.
17. Mujer y protección social.
18. Discapacidad.
19. Inmigración.
20. Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social.
21. Seguimiento y evaluación.

financiera del sistema de Seguridad Social, todavía desacoplada del ritmo de esa mejora económica y del empleo, como se verá más adelante.

Asimismo, la renovación debe producirse tras los primeros años de aplicación de las profundas reformas adoptadas en 2011 y 2013, cuyo calendario de desarrollo gradual prosigue. En el contexto de la adopción de nuevas medidas y en pro de la necesaria transparencia, parece necesario profundizar a través de fuentes oficiales en el análisis de los efectos de las reformas paramétricas ya realizadas y de los distintos factores que inciden en el sistema de pensiones[144].

144. En este sentido, véase Cortes Generales, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, año 2017,* XII Legislatura, núm. 112, Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo,

La importante legitimación social con que viene contando el Pacto de Toledo derivaba del fuerte respaldo político que venía concitando. En el contexto actual, con nuevas fuerzas parlamentarias, se refuerza aún más la necesidad de renovar el consenso en materia de pensiones. Se trata de uno de los escasos instrumentos políticos de esta índole existentes en nuestro país, que debe seguir contribuyendo a trasladar mensajes claros a la ciudadanía en esta materia.

El consenso en el marco del diálogo social constituye otro importante pilar legitimador de las reformas en este terreno, por lo que cabe destacar la importancia de su reactivación a finales de 2016 y comienzos de 2017, con la creación de varios grupos de trabajo de análisis de cuestiones relacionadas con el sistema de protección social (parados de larga duración, protección social y tarjeta social, entre otras), así como la constitución de la mesa de diálogo social sobre el sistema público de pensiones.

En abril de 2016, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados el Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015**,** que revisa los avances realizados en ese periodo y permite identificar las cuestiones pendientes de desarrollo en relación con sus recomendaciones. Como se desprende de la extensa recapitulación que lleva a cabo el informe, ha sido un periodo de intensa actividad normativa, en la mayor parte de las ocasiones orientada en la dirección de las reformas señaladas como necesarias en el Pacto. No obstante, el imperativo de respuesta a las exigencias de la consolidación fiscal estuvo muy presente en el trasfondo de las reformas e incluso implicó alguna desviación respecto a sus recomendaciones, lo que requerirá un importante esfuerzo de reformulación en la nueva versión[145].

El Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo incorpora densa información sobre el desarrollo de cada una de sus recomendaciones. En conjunto, se constatan importantes avances especialmente en el terreno de las recomendaciones más vinculadas a los objetivos de sostenibilidad financiera del sistema, simplificación de regímenes, modernización de la gestión y alguna mejora en el terreno de la acción protectora, mientras que, sin embargo, hay otras recomendaciones que apenas han recibido impulso en estos años.

Separación y clarificación de las fuentes de financiación

Así, uno de los principales objetivos del Pacto plasmado en su primera recomendación —la separación y clarificación de las fuentes de financiación— se culminó ya en 2013 con la plena asunción de los complementos

sesión núm. 16 celebrada el miércoles 8 de febrero de 2017: comparecencia del presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF (J. L. Escrivá Belmonte).

145. Es el caso de la deriva seguida por el sistema de revalorización de las pensiones, en conexión con la segunda recomendación, sobre mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones. Ya en la revisión de 2010 la Comisión advertía de que «el Real Decreto-ley 8/2010, en que se contempla la suspensión de la revalorización de las pensiones, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo».

a mínimos con cargo a los presupuestos generales del Estado. Tras ello, de acuerdo con la disposición adicional 85 de la Ley de PGE para 2016, queda pendiente que el Gobierno avance en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones públicas, para lo que deberá valorar las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener la consideración de no contributivas y universales.

Tampoco se ha alcanzado solución —pese a que el Pacto la consideraba «inaplazable»— respecto a la actualización del balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, con la liquidación definitiva de las deudas existentes entre la Seguridad Social y el Estado, situación a la que se hará referencia en el siguiente apartado dedicado a la situación financiera del sistema.

Del mismo modo, tampoco se han efectuado siempre con cargo a la fiscalidad general, tal como se recomendaba en el Pacto, las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social vinculadas a políticas activas de empleo, las actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados. Por el contrario, la política de fomento del empleo ha seguido apoyándose en estos años en gran medida en la Seguridad Social, a través de toda la batería de exenciones, bonificaciones, reducciones y diferimientos en la cotización que, por otro lado, enlazan con la sexta recomendación relativa a Incentivos al empleo. Con respecto a esta última recomendación, el Informe de desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015 pone de relieve que «las reducciones en las cotizaciones establecidas por medidas de fomento del empleo u otras causas ajenas a la decisión de la Seguridad Social ponen en riesgo la cobertura de la financiación de las prestaciones y generan efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario del sistema, alterando el balance económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social». Señala que las futuras medidas deberían instrumentarse por la vía de bonificaciones y no por la de las reducciones. Sin embargo, paradójicamente, han seguido adoptando la forma de reducciones algunas de las medidas adoptadas en estos años que mayor acogida han resultado tener (como la «tarifa plana» y, posteriormente, el «mínimo exento» en la cotización por contingencias comunes establecido por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, como mecanismo de fomento de la contratación estable para colectivos con mayores dificultades de inserción). No obstante, valga señalar que recientemente sí se ha dado respuesta a esta recomendación del Pacto de Toledo en la nueva regulación de la financiación de los incentivos vinculados a la garantía juvenil, convirtiendo las anteriores reducciones en bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE[146].

146. Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Sobre sus efectos en la creación de empleo, véase capítulo II, epígrafe 1.3 de esta Memoria.

Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

La Comisión defendía en su segunda recomendación el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por Ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero. Señalaba la conveniencia de estudiar la posibilidad de usar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, anticipó la futura creación de la figura del factor de sostenibilidad, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo. Sin embargo, las reformas más concretas en este ámbito se llevaron a cabo posteriormente, a través de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de sostenibilidad[147] y del índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

Como se verá en el siguiente apartado, la aplicación del factor de revalorización de las pensiones en conjunción con una inflación baja ha derivado en un mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones hasta 2016. A partir de entonces, es probable que las mismas comiencen a perder poder adquisitivo en un escenario de inflación creciente, en paralelo al mantenimiento de la situación financiera que da lugar a la aplicación del mínimo del 0,25 por 100. A ello se sumará la entrada en vigor del factor de sostenibilidad en el cálculo de la pensión inicial a partir de 2019. Se trata de una evolución que repercutirá de lleno en la suficiencia y adecuación de las pensiones en el futuro, por lo que revestirán el máximo interés las orientaciones que adopte la próxima revisión del Pacto de Toledo en orden a este punto.

Fondo de Reserva

Cabe recordar que la Comisión recomendaba en su Informe de 2011 que los excedentes de la Seguridad Social siguieran incrementando la dotación total del Fondo; la necesidad de que su gestión estuviera presidida por criterios de seguridad y solvencia, que deberían orientar también cualquier cambio de sus normas reguladoras, así como la conveniencia de incrementar los medios materiales y personales de gestión. Es evidente que estas recomendaciones del Pacto de Toledo relativas al Fondo de Reserva, cuya evolución se analizará en el siguiente apartado, han quedado desfasadas por las dificultades financieras que ha atravesado el sistema en los últimos años, que han impedido realizar nuevas dotaciones al mismo, y las sucesivas modificaciones normativas que han habilitado la posibilidad de realizar disposiciones del Fondo

147. En orden a este punto, véanse Dictamen 2/2011, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social, así como Dictamen CES 07/2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

superiores al límite anual del 3 por 100 de la nómina de pensiones contributivas para dar cobertura a las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo, ante las importantes necesidades de financiación que se producen desde septiembre de 2012.

Entre las recomendaciones del Pacto de Toledo que destacan por su más intenso desarrollo en los últimos años figura, sin duda, la dedicada a la simplificación e integración de regímenes especiales (cuarta recomendación). Se trata, además, de un terreno en el que se han alcanzado importantes consensos en el ámbito del diálogo social. Algunos ejemplos de los avances en este terreno, cuyos pormenores han sido descritos en sucesivas ediciones de esta Memoria, han venido dados por la regulación de la situación de los becarios o estudiantes en prácticas, la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social, la mejora de la gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar, el establecimiento de un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos o la nueva regulación de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.

Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales

En cuanto a la quinta recomendación, relativa a la adecuación de las bases y periodos de cotización, su desarrollo se ha centrado en modificaciones tendentes a reforzar la contributividad, es decir, la proporcionalidad entre la prestación reconocida y la contribución económica realizada, así como el acercamiento entre las cotizaciones y los salarios realmente percibidos. Así, entre las medidas adoptadas a lo largo de estos años cabe recordar la inclusión en la base de cotización al régimen general de conceptos y cuantías anteriormente excluidos, la elevación de los topes máximos de cotización, la ampliación gradual del periodo de la base reguladora considerada para el cálculo de las prestaciones de jubilación desde los 15 a los 25 años en el año 2022; el aumento, también gradual, de 35 a 37 los años requeridos para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora o las nuevas normas de integración de lagunas de cotización. También se han introducido mejoras en el cálculo de las prestaciones para los trabajadores a tiempo parcial, tendentes a reforzar el equilibrio entre los principios de contributividad, proporcionalidad y equidad, que redundan en mejores expectativas de derechos para este grupo de trabajadores, compuesto mayoritariamente por mujeres.

Adecuación de las bases y periodos de cotización

En cuanto a la sexta recomendación, relativa a los incentivos al empleo, baste remitirse a lo ya dicho respecto a su financiación en relación con la primera recomendación del Pacto de Toledo, así como al análisis de su evolución y aspectos críticos en el capítulo II de esta Memoria.

Modernización, información y gestión

En el ámbito de la modernización, la información y la gestión del sistema también hay que reconocer los importantes esfuerzos que se han llevado a cabo en estos últimos años. Así, sin ánimo de exhaustividad, valga mencionar la creación del registro electrónico de apoderamientos de la Seguridad Social, el aumento de los servicios ofrecidos en la Sede electrónica, así como todas las medidas puestas en marcha a raíz de las recomendaciones de la CORA. Cabe destacar la modernización de la gestión de la recaudación a través de las nuevas medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, efectuada directamente por la Tesorería de la Seguridad Social en vez de por los sujetos responsables. Asimismo, se han reducido los plazos en la gestión recaudatoria de la Tesorería, se ha implantado el sistema de liquidación directa y se han puesto en funcionamiento nuevos servicios de atención e información al ciudadano, desarrollándose también campañas de comunicación de vidas laborales y bases de cotización y una serie de aplicaciones relacionadas con el portal de la transparencia.

Respecto al ámbito de la gestión, se han adoptado numerosas medidas en el terreno de la coordinación, comunicación entre las entidades que intervienen en la gestión e integración de procedimientos de prestaciones, destacando las modificaciones operadas en la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal, la puesta en funcionamiento del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (que ha ido incorporando no solo las prestaciones de Seguridad Social propiamente dichas, sino también los datos sobre los subsidios de desempleo, las rentas mínimas proporcionadas por las comunidades autónomas o las prestaciones económicas de atención a la dependencia), la coordinación e integración de procedimientos de recaudación o los convenios suscritos por el INSS, el ISM, la Tesorería y el CGPJ y Consejo General de la Abogacía para el acceso a ciertos datos personales y económicos de titulares de prestaciones y en las solicitudes de justicia gratuita.

Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

Respecto a la adopción de medidas que mejoren la eficacia y el control de las mutuas, cabe recordar la importancia de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, que introdujo todo un nuevo marco regulador de estas entidades, incidiendo en todos sus diferentes ámbitos[148].

La Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de PGE para 2007, estableció una nueva tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, basada en la siniestralidad de la actividad económica. Posteriormente, en las leyes de presupuestos generales del Estado (LPGE) se llevaron

148. Véase Memoria CES 2014, capítulo III, epígrafe 5.2, así como Dictamen CES 1/2014, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social, en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

a cabo ciertos ajustes de los tipos de cotización en razón de la siniestralidad para algunas actividades a través de las leyes de PGE para 2013, 2014 y 2015[149].

En cuanto a las medidas adoptadas en relación con la tarifa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, resulta destacable la aprobación en 2010 del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hubieran contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral (Real Decreto 404/2010). Dadas las limitaciones que dificultaban su tramitación a las empresas, ya entrado el año 2017 se ha aprobado la modificación del procedimiento de solicitud, reconocimiento y abono, así como la implantación de un sistema objetivo centrado en el comportamiento de la siniestralidad, que se describen en el capítulo II de esta Memoria.

Lucha contra el fraude

Una de las principales iniciativas en desarrollo de la décima recomendación del Pacto de Toledo fue la puesta en marcha del Plan de lucha contra el fraude laboral y en materia de Seguridad Social[150] contenido en el PNR de España para 2012[151]. Asimismo, además de las ya mencionadas medidas introducidas en el ámbito de la gestión de las prestaciones gestionadas por las mutuas, recuérdense las reformas legales abordadas en este ámbito a través de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, en el ámbito de las infracciones y sanciones del Orden social, así como la modificación de los tipos delictivos contra la Seguridad Social abordados por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 13 de noviembre, del código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social.

Contributividad y edad de jubilación

Como se ha ido refiriendo en sucesivas Memorias, alrededor de las recomendaciones undécima (refuerzo de la contributividad) y décimo segunda (edad de jubilación) pivotó el grueso de las importantes reformas abordadas a través de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y sus ulteriores desarrollos. Responden así a la filosofía de estas recomendaciones el aumento de la edad de jubilación (cuestión sobre cuya concreción la revisión del Pacto de Toledo en 2011 no consiguió alcanzar el consenso), la ampliación del periodo computable en el cálculo de la base reguladora de la pensión y la modificación de los porcentajes aplicables a la misma, el endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada y parcial,

149. En concreto, disposición final decimoséptima de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013; disposición decimonovena de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de PGE para 2014 y disposición decimoctava de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGE para 2016.
150. Sobre las actuaciones concretas de la Inspección de Trabajo en este terreno, véase capítulo II de esta Memoria.
151. Sobre las actuaciones de la Inspección de Trabajo vinculadas al desarrollo de este Plan, véase capítulo II de esta Memoria.

la ampliación de las posibilidades de compatibilizar trabajo y pensión de jubilación (Real Decreto-ley 5/2013 «jubilación activa»), así como, entre otras medidas, la ya mencionada creación del índice de revalorización y del factor de sostenibilidad de las pensiones.

Se trata de medidas que —a salvo del factor de sostenibilidad que comenzará a aplicarse en 2019— se encuentran en los primeros años de su aplicación gradual. Su seguimiento y evaluación de impacto en términos de sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones parecen imprescindibles a la hora de plantearse cualquier modificación de las mismas.

Prestaciones de viudedad y orfandad

Aunque ya desde su primera versión de 2003 el Pacto de Toledo viene proponiendo una reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia, manteniendo su naturaleza de carácter contributivo, la realidad es que el desarrollo de esta recomendación ha tenido escaso recorrido hasta el momento. En el ámbito de la Seguridad Social, las medidas más concretas han consistido en el compromiso incorporado a la Ley 27/2011, de Mejora de la acción protectora de la pensión de viudedad en los beneficiarios mayores de 65 años en que esta pensión sea su principal fuente de ingresos, proponiendo el incremento del porcentaje de la base reguladora del actual 52 por 100 al 60 por 100 de forma gradual a partir de 2012. Sin embargo, la entrada en vigor de esta medida ha sido reiteradamente pospuesta en las sucesivas leyes de PGE para 2013, 2014, 2015 y 2016. Valga recordar que las pensiones de viudedad podrían verse especialmente afectadas por la limitación introducida en la cuantía máxima de los complementos a mínimos (el 33 por 100 de las pensiones de viudedad en vigor los recibe), que no puede superar la cuantía de las PNC.

Sí se ha culminado la aplicación paulatina del aumento de la edad para los beneficiaros de las prestaciones de orfandad, que 2013 alcanzó ya los 25 años, salvo obtención de ingresos superiores al SMI.

Tratamiento fiscal de las pensiones

En cuanto a la decimocuarta recomendación, sobre reordenación del tratamiento fiscal de las pensiones del sistema público para adecuarlo a las nuevas realidades, el Informe sobre el desarrollo del Pacto lleva a cabo distintas simulaciones sobre los efectos de las reformas fiscales aprobadas a lo largo de este periodo, concluyendo que en todos los supuestos y siempre que se mantengan las mismas condiciones personales y económicas, la cuantía a pagar por impuestos directos disminuye. El 32 por 100 de las pensiones tienen retención del IRPF a cuenta, con un tipo medio del 12,1 por 100.

Solidaridad y garantía de suficiencia

En orden al cumplimiento de la decimoquinta recomendación, la Comisión defendía el mantenimiento del principio de cuantías mínimas, como así ha sido, declarando

que las mejoras que se establezcan para hacer efectivo el principio de suficiencia económica de las prestaciones deberían financiarse básicamente con cargo a la imposición general. En estos años, habiéndose llevado a cabo un esfuerzo de revalorización de las cuantías mínimas de las pensiones, superior a la revalorización general de las pensiones contributivas entre 2011 y 2013, a partir de 2014 se viene produciendo una subida general del 0,25 por 100 a todas las pensiones, como consecuencia de la aplicación del IRP.

También se desarrolló la recomendación relativa a que la cuantía de los complementos a mínimos no debe resultar superior a la de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. Sin embargo, no se ha llegado a efectuar en este periodo la revisión del «conjunto de las prestaciones del sistema para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente...), así como una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura, como la posible creación de una prestación no contributiva por orfandad o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares».

La Comisión constataba en su decimosexta recomendación el insuficiente grado de desarrollo de la PSC en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola; en especial, su instrumentación a través de la negociación colectiva. Sin embargo, esta recomendación apenas ha encontrado desarrollo, a salvo de los avances normativos de que se viene dando cuenta en esta Memoria[152], en especial en lo relativo a las obligaciones técnicas y de información a los consumidores. No obstante, hay que destacar que en el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 las organizaciones firmantes compartían una valoración positiva sobre los sistemas de PSC y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva.

Sistemas complementarios

Como reconocía la recomendación decimoséptima del Pacto de Toledo, para la mejora de la posición de las mujeres en el sistema de protección social, es necesario lograr una efectiva igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el empleo, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y garantizar la equiparación salarial. Si bien se han producido avances considerables en esa dirección, aún queda terreno por recorrer en lo que a la participación laboral, de las mujeres en España se refiere[153]. A título de ejemplo, en el ámbito de la Seguridad Social,

Mujer y protección social

152. Véase el epígrafe 5.5 sobre *La previsión social complementaria,* en este capítulo.
153. Véase Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España.*

la modificación del reconocimiento de las prestaciones en el trabajo a tiempo parcial supuso también un avance en términos de género.

La 17.ª Recomendación contemplaba, además, un amplio abanico de medidas, algunas de las cuales abogaban por reconocer el esfuerzo asociado a las consecuencias de la doble carga que asumen las mujeres a través de la Seguridad Social. Parte de ellas se han desarrollado o han entrado en vigor precisamente en 2016. Así, cabe referirse a algunas modificaciones relevantes en la protección dispensada por el sistema de Seguridad Social a las situaciones de maternidad/paternidad, así como a las expectativas de derechos de jubilación derivados de estas situaciones. En primer lugar, valga destacar la entrada en vigor en 2016 de la mejora de la cuantía de las pensiones contributivas de las mujeres que hayan sido madres de dos hijos o más introducida por la Ley 48/2015, de PGE para 2016.

Además, con el comienzo de 2017 se ha producido la entrada en vigor de las previsiones de mejora del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida comprometidas en la Ley 9/2009, tanto en lo que se refiere a la ampliación a cuatro semanas de la duración del permiso como al incremento de la cuantía de la prestación económica allí contempladas. Dichas mejoras venían siendo objeto de sucesivos diferimientos en las leyes de presupuestos generales del Estado hasta la propia Ley 48/2015 (disposición final undécima), que marcaba la entrada en vigor de dicha ley a partir del 1 de enero de 2017. El comienzo del nuevo año sin una nueva ley de presupuestos generales del Estado para 2017 y, por tanto, de un eventual nuevo diferimiento a través de la misma, ha dado lugar a la entrada en vigor automática de esta medida.

Unido a lo anterior, cabe hacer mención a algunos fallos jurisprudenciales que extienden la acción protectora del sistema de Seguridad Social en los supuestos de maternidad, paternidad, adopción y acogimiento a nuevas situaciones; en concreto, a aquellas en que la filiación deriva de gestación por sustitución o subrogación[154]. Se trata de contratos nulos de pleno derecho en el ordenamiento español, al estar expresamente prohibidos por la Ley 14/2006, de 26 de mayo, de Reproducción asistida. El Tribunal Supremo, apelando a la jurisprudencia del TJUE[155], antepone en estos supuestos los derechos del menor a recibir la atención y cuidados parentales adecuados, conectando precisamente una parte de la finalidad del descanso por maternidad y su correlativa prestación de Seguridad Social —la otra vendría dada por la protección de la salud y seguridad de las madres tras el parto— con el cumplimiento del mandato constitucional de protección a la familia y a la infancia.

Discapacidad

Se han producido importantes desarrollos de la decimoctava recomendación relativa a la discapacidad. Entre

154. En concreto, resolviendo sendos recursos de casación en unificación de doctrina: STS núm. 953/2016, Sala de lo Social, de 16 de noviembre de 2016, ponente señora Segoviano Astaburuaga.
155. STJUE, de 18 de marzo de 2014, C-167/12.

los más recientes, la LPGE para 2016 amplió la compatibilidad entre la percepción de una PNC de invalidez y el desempeño de actividades de tipo laboral o formativo, elevando el porcentaje de cuantía de la pensión que se puede percibir en estos supuestos, así como el límite de recursos exigido. También se amplió la compatibilidad del percibo de una pensión de orfandad con el trabajo; se extendió a las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez, al cumplir sus beneficiarios los 67 años, la posibilidad de compatibilizar trabajo y el disfrute del 50 por 100 de la pensión. Se posibilitó, asimismo, la suscripción de convenios especiales para personas con discapacidad, para la cobertura de las prestaciones por jubilación y muerte y supervivencia. También la nueva prestación para el cuidado de niños con cáncer u otra enfermedad grave repercute en familias con hijos con algunas de las patologías discapacitantes, al igual que la extensión a través de la Ley de PGE para 2016 del complemento de maternidad a las pensiones de incapacidad permanente, junto a las de viudedad, además de las de jubilación para las que se diseñó inicialmente.

El desarrollo del pacto en este ámbito se reduce, según su Informe de seguimiento, a la regulación del derecho a la asistencia sanitaria no urgente, circunscrito a partir del Real Decreto-ley 16/2012 a las personas extranjeras en situación administrativa regular; la entrada en vigor de varios convenios bilaterales de Seguridad Social entre España y algunos países extracomunitarios, así como la apertura de alguna posibilidad excepcional de suscripción de convenio especial para cónyuges o parejas de hecho de personal funcionario o laboral del servicio exterior del Estado.

Inmigración

Finalmente, el Informe de seguimiento reporta una serie de actuaciones de mejora de la transparencia respecto al tratamiento presupuestario, el control del Fondo de Reserva y la información al Congreso de los Diputados.

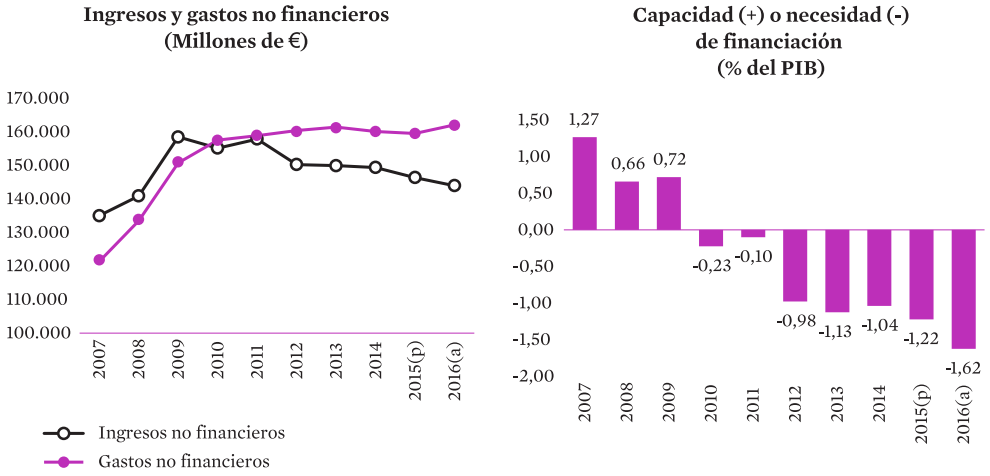
Control parlamentario, tratamiento presupuestario, seguimiento, evaluación y reforma

Por último, valga recordar la vigencia de la recomendación 21, que recuerda la relevancia de las organizaciones sindicales y empresariales a la hora de la realización de sus recomendaciones, para lo que deben trasladárseles formalmente a los interlocutores sociales, una vez aprobadas por la Cámara. A la fecha de elaboración de esta Memoria, la Comisión del Pacto de Toledo, que ya ha adquirido carácter de comisión permanente en esta legislatura, continúa sus trabajos de revisión de las recomendaciones adoptadas en 2011.

5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las cuentas de los Fondos de la Seguridad Social —que incluyen el sistema de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)—, continuaron deteriorándose en 2016, como consecuencia de una

GRÁFICO III-47. LAS CUENTAS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2016



(p) Previsión. (a) Avance.
Fuente: Ministerio de Hacienda. Intervención General de la Administración del Estado.

nueva caída de los ingresos no financieros, frente a un ligero aumento de los gastos (gráfico III-47). En consecuencia, el déficit de este subsector de las Administraciones públicas se situó en términos de Contabilidad Nacional[156], según datos provisionales, en el 1,62 por 100 del PIB, frente al 1,22 por 100 registrado el año anterior.

Un año más, el deterioro se debió en su mayor parte a la adversa situación que atraviesan las cuentas del sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras), cuyo nivel de déficit siguió aumentando, desde el 1,69 por 100 de 2015, al 1,82 por 100 del PIB, tal como se analizará más adelante.

El SEPE redujo ligeramente su superávit, del 0,49 al 0,21 por 100 del PIB, debido en gran medida a la disminución de las transferencias recibidas del Estado para el abono de las prestaciones por desempleo, en el contexto de la reducción del número de beneficiarios, la cuantía media de las prestaciones y la tasa de cobertura[157].

Por su parte, las cuentas del FOGASA se mantuvieron prácticamente en equilibrio (–0,01 por 100 del PIB, frente al –0,02 por 100 en 2015), ante la reducción del número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal

156. El déficit del subsector Fondos de la Seguridad Social es el que se tiene en cuenta a la hora de determinar el objetivo de estabilidad. Se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
157. Véase el epígrafe, *Protección por desempleo,* de este capítulo.

de insolvencia y, por tanto, el menor gasto asociado al pago de indemnizaciones y salarios abonados a los trabajadores.

5.3.1. La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2016

Desde el año 2011 las cuentas del sistema de la Seguridad Social han venido registrando un déficit creciente, explicado durante los primeros años por la fuerte caída de los ingresos por cotizaciones sociales, como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre el empleo. En 2014 comenzaría a recuperarse el empleo y, por tanto, la afiliación y el alta laboral, si bien el incremento de los ingresos no está siendo suficiente para sanear las cuentas del sistema, y ello a pesar de la contención en el ritmo de crecimiento del gasto derivada de las sucesivas medidas de ajuste llevadas a cabo por la Administración de la Seguridad Social en aras de dar cumplimiento al objetivo de estabilidad presupuestaria.

Así, el déficit del sistema de la Seguridad Social, medido en términos de ejecución presupuestaria[158], se incrementó en 2016 un 13,1 por 100 respecto al año anterior, situándose en 18.701,23 millones de euros, equivalente al 1,68 por 100 del PIB. Dicho avance se correspondió con un incremento de los gastos no financieros del 1,1 por 100, frente a una caída de los ingresos del 0,5 por 100 (cuadro III-11).

Ingresos no financieros

El volumen total de ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social se situó en 2016 en 123.253,08 millones de euros, tras registrar una caída del 0,5 por 100 respecto al año anterior. Dicho retroceso se atribuye principalmente a tres factores. El primero es la caída de las cotizaciones sociales procedentes del desempleo, en un 7,4 por 100, ante los descensos producidos en el número de beneficiarios, la cuantía media de las prestaciones y la tasa de cobertura. El segundo factor tiene que ver con la reducción de los ingresos patrimoniales, en un 24,1 por 100, por los menores rendimientos generados por el Fondo de Reserva tras las sucesivas disposiciones realizadas desde el año 2012 para hacer frente a la insuficiencia de liquidez del sistema. Y el tercero se corresponde con el importante descenso registrado por las operaciones de capital (–76 por 100), tras el ingreso extraordinario que supuso en 2015 la transferencia realizada por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social al Fondo de Contingencias Profesionales.

Sin embargo, la principal partida de ingresos, las cotizaciones de los ocupados, que suponen el 79 por 100 de los ingresos totales, registraron un avance interanual del 3,7 por 100, por el aumento del empleo y, por tanto, de la afiliación en alta a la Seguridad Social, así como de las bases medias de cotización.

158. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

CUADRO III-11. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2016

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 16/15 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**123.253,08**	**–0,5**	**100,0**
Total operaciones corrientes	122.301,01	2,0	99,2
Cotizaciones sociales	*103.516,80*	*2,9*	*84,0*
De ocupados	97.162,92	3,7	78,8
Régimen general	78.860,38	3,9	64,0
R.E. Trabajadores Autónomos	11.172,78	1,8	9,1
R.E. Agrario	1,33	–21,8	0,0
R.E. Trabajadores del Mar	342,91	8,6	0,3
R.E. Minería del Carbón	139,39	–14,7	0,1
R.E. Empleados de Hogar	0,24	–20,0	0,0
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	6.645,89	4,9	5,4
De desempleados	6.218,76	–7,4	5,0
Cese de actividad de trabajadores autónomos	135,12	–6,4	0,1
Transferencias corrientes	16.066,43	0,5	13,0
Del Estado y organismos autónomos	12.935,84	–1,2	10,5
De la Seguridad Social	3.089,56	8,4	2,5
De comunidades autónomas	5,40	–18,8	0,0
De empresas privadas y otros	35,63	–5,0	0,0
Otros ingresos corrientes	*2.717,78*	*–20,2*	*2,2*
Tasas y otros ingresos	995,13	–12,2	0,8
Ingresos patrimoniales	1.722,65	–24,1	1,4
Total ingresos de capital	952,07	–75,8	0,8
Total gastos no financieros	**141.954,31**	**1,1**	**100,0**
Total operaciones corrientes	140.880,29	3,3	99,2
Gastos de personal	2.274,05	0,4	1,6
Gastos corrientes de bienes y servicios	1.319,81	–3,6	0,9
Gastos financieros	12,84	205,0	0,0
Transferencias corrientes	137.273,59	3,4	96,7
Prestaciones contributivas	124.890,11	3,8	88,0
Pensiones	111.919,57	3,4	78,8
Invalidez	12.033,27	1,5	8,5
Jubilación	79.652,11	4,1	56,1
Viudedad	18.442,81	2,0	13,0
Orfandad	1.526,48	2,2	1,1
A favor de familiares	264,90	4,7	0,2
Subsidios y otras prestaciones	9.467,32	7,9	6,7
Incapacidad temporal	6.839,51	11,2	4,8
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.182,08	0,7	1,5
Otras prestaciones[2]	445,73	–2,5	0,3
Otras transferencias corrientes[3]	3.503,22	5,4	2,5

CUADRO III-11. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2016 *(continuación)*

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 16/15 (%)	Estructura (%)
Prestaciones no contributivas	11.022,15	–0,7	7,8
Pensiones de invalidez	1.059,19	1,1	0,7
Pensiones de jubilación	1.224,01	1,2	0,9
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.158,06	–2,0	5,0
Prestaciones familiares	1.493,21	2,5	1,1
Otros subsidios y prestaciones[4]	87,68	0,3	0,1
Otras transferencias corrientes[5]	1.361,33	0,2	1,0
Total operaciones de capital	1.074,02	–73,3	0,8
Saldo no financiero (millones de euros)	**–18.701,23**	**13,1**	**–**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–1,68**	**–**	**–**

(1) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia.
(2) Otras transf. corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a CCAA, a empresas privadas y otras, y al exterior.
(3) Otras prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL y otras prestaciones e indemnizaciones.
(4) Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las CCAA y al exterior.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. IGSS.

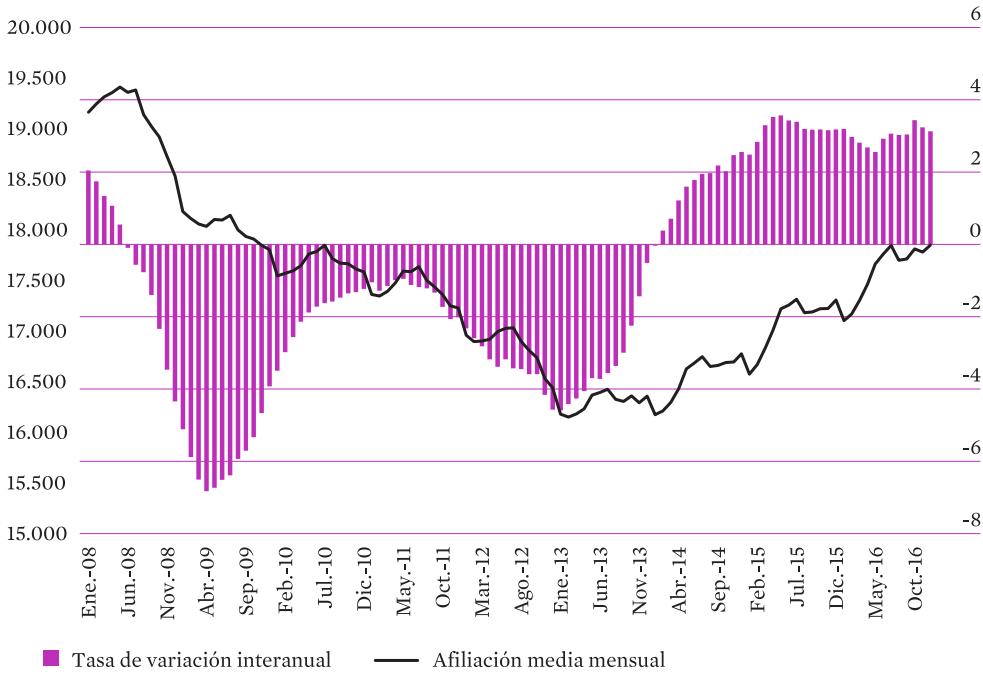
Continúa la mejora de la afiliación en alta a la Seguridad Social

La favorable evolución del empleo en 2016, en línea con el dinamismo de la actividad económica, se hizo patente en los datos de afiliación en alta a la Seguridad Social, que mostraron a lo largo del año crecimientos del entorno del 3 por 100. A finales de 2016, en el mes de diciembre, la afiliación media se situaba en 17.849.055, lo que supone 540.654 afiliaciones por encima del registro del año anterior, equivalente a una tasa de variación interanual del 3,1 por 100 (gráfico III-48). Además, dicha magnitud es la mayor alcanzada desde octubre de 2009, aunque se sitúa todavía por debajo de los niveles previos a la crisis, concretamente, a 1,6 millones de afiliados del registro de julio de 2007.

La afiliación mostró una evolución muy similar por sexos, con un crecimiento del 3,2 por 100 en el caso de las mujeres y del 3,1 por 100 entre los varones, con un peso de estos últimos del 53,6 por 100 sobre el total (cuadro III-12). Prácticamente todos los grupos de edad registraron avances, destacando, en términos absolutos, el tramo de edad de 40 a 59 años. La única cohorte en la que se produjo una caída fue la comprendida entre los 30 y los 39 años, la cual representa el 26,6 por 100 de la afiliación total.

Todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social mostraron avances, con la única excepción del RE de la Minería del Carbón, donde se produjo una caída del 25 por 100, siendo ya prácticamente testimonial la presencia de trabajadores en dicho

GRÁFICO III-48. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2008-2016
(En miles —eje izquierdo— y tasa de variación interanual, en porcentaje —eje derecho—)



Nota: media mensual.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Afiliados ocupados a la Seguridad Social. Diciembre de 2016.

régimen (2.717 afiliaciones en 2016). El Régimen General, que aglutina al 81,8 por 100 de la afiliación en alta laboral, aumentó en 512.733 afiliaciones (el 3,6 por 100), de las cuales, la mayor parte se encuadran en el antiguo Régimen General, que crece un 4 por 100; seguido del Sistema Especial Agrario, con el 0,9 por 100, frente a una ligera caída en el de Hogar, del 0,5 por 100. El otro gran grupo de afiliación, el RE de Trabajadores Autónomos, con un peso del 17,9 por 100 sobre el total, registró un incremento del 0,8 por 100.

El dinamismo mostrado por la economía española en 2016 permitió que la afiliación creciera en el conjunto de actividades económicas, aunque con especial intensidad en el caso de los servicios, donde se concentra el 75,5 por 100 de la afiliación total. También fue significativo el avance registrado en la construcción y en la industria, siendo más moderado el relativo al sector primario.

En base al comportamiento sectorial, los grupos de cotización que mostraron un mejor comportamiento en 2016 fueron los correspondientes a oficiales de 1.ª, 2.ª, 3.ª y especialistas, con avances del entorno del 6 por 100, seguidos de los niveles más altos de cotización, esto es, ingenieros y licenciados, con un incremento del 5 por 100, e

CUADRO III-12. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2016

	Diciembre 2016			
			Var. anual	
Afiliados en alta laboral	Número	Peso sobre el total (%)	Relativa (%)	Absoluta
Total	**17.849.055**	**100,0**	**3,1**	**540.654,5**
Sexo				
Varones	9.571.565	53,6	3,1	283.911,0
Mujeres	8.277.490	46,4	3,2	256.744,0
Grupo de edad				
De 16 a 19 años	101.892	0,6	15,3	13.507,8
De 20 a 24 años	810.927	4,5	6,1	46.817,0
De 25 a 29 años	1.607.687	9,0	1,8	28.896,6
De 30 a 34 años	2.085.431	11,7	–1,8	–37.345,9
De 35 a 39 años	2.667.834	14,9	–0,6	–16.027,5
De 40 a 44 años	2.830.440	15,9	4,3	117.807,4
De 45 a 49 años	2.558.049	14,3	4,4	108.080,9
De 50 a 54 años	2.258.409	12,7	5,0	106.561,8
De 55 a 59 años	1.743.670	9,8	6,1	100.305,7
De 60 a 64 años	1.023.988	5,7	6,1	58.700,8
65 y más años	160.673	0,9	9,1	13.393,0
Regímenes				
Régimen General	14.591.908	81,8	3,6	512.733,0
Procedentes del R. General	13.350.091	74,8	4,0	508.016,0
Cuidadores no profesionales	9.785	0,1	–13,1	–1.478,4
Procedentes del R. Agrario	813.972	4,6	0,9	6.981,0
Procedentes del R. Hogar	427.845	2,4	–0,5	–2.264,0
R.E. Autónomos	3.194.210	17,9	0,8	26.211,0
Sistema normal	3.003.781	16,8	0,9	27.807,0
Sistema especial trabajadores agrarios (SETA)	190.429	1,1	–0,8	–1.596,0
R.E. Trabajadores del Mar	60.220	0,3	4,6	2.621,0
R.E. Minería del Carbón	2.717	0,0	–25,1	–909,0
Afiliados extranjeros	**1.711.858**	**9,6**	**5,2**	**84.020,0**
De la Unión Europea	715.427	4,0	7,4	49.295,0
De países no Unión Europea	996.431	5,6	3,6	34.724,0
Actividad económica				
Agricultura, ganadería y pesca	1.171.126	6,6	0,8	9.293,0
Industria	2.146.162	12,0	2,7	55.641,0
Construcción	1.062.687	6,0	3,2	32.660,0
Servicios	13.469.079	75,5	3,4	443.061,0
Grupo de cotización (R. General y Minería del carbón)[1]	**13.245.157**	**74,2**	**4,0**	**511.064,0**
Ingenieros y licenciados	1.375.844	7,7	5,0	64.985,0
Ingenieros técnicos. Peritos	1.071.316	6,0	4,0	41.390,0
Jefes administrativos	613.850	3,4	2,8	17.003,0
Ayudantes no titulados	526.449	2,9	4,3	21.672,0

CUADRO III-12. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2016 *(continuación)*

	Diciembre 2016			
			Var. anual	
Afiliados en alta laboral	**Número**	**Peso sobre el total (%)**	**Relativa (%)**	**Absoluta**
Oficiales administrativos	1.790.608	10,0	2,9	49.755,0
Subalternos	653.881	3,7	3,6	22.991,0
Auxiliares administrativos	1.738.062	9,7	4,3	72.000,0
Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.252.853	12,6	5,8	124.507,0
Oficiales de 3.ª y especialistas	1.407.043	7,9	6,1	80.441,0
Trabajadores >18 años no cualificados	1.811.125	10,1	0,9	16.707,0
Trabajadores menores 18 años	3.889	0,0	–10,1	–438,0
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S.E. Hogar y Agrario)	**13.350.091**	**74,8**	**4,0**	**508.015,5**
Formación y prácticas	*203.437,85*	*1,1*	*–16,8*	*–40.986,3*
Indefinidos	8.239.614,30	46,2	3,5	278.966,4
Jornada completa	6.450.769,7	36,1	3,1	192.645,5
Jornada parcial	1.490.213,6	8,3	4,9	70.157,3
Fijos discontinuos	298.631,1	1,7	5,7	16.163,5
Temporales	*3.880.618,9*	*21,7*	*7,2*	*261.349,0*
Jornada completa	2.300.912,55	12,9	8,0	171.379,7
Jornada parcial	1.579.706,35	8,9	6,0	89.969,3
Otros[2]	1.026.419,70	5,8	0,9	8.686,5

(1) Datos a 31 de diciembre.
(2) Se incluyen todos aquellos afiliados que no tienen contrato (funcionarios), los cuidadores no profesionales y aquellos para los que por error u omisión no figura tipo de contrato en el fichero.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

ingenieros técnicos y peritos, con el 4 por 100. Por otra parte y, como viene siendo habitual en los últimos años, el único grupo en el que cayó la afiliación fue el de trabajadores menores de 18 años.

La afiliación a través de la contratación temporal registró una tasa de crecimiento del 7,2 por 100 en el mes de diciembre, frente al 3,5 por 100 la indefinida, mientras que por tipo de jornada, la parcial siguió ganando peso sobre el total, al registrar un avance del 5,5 por 100, frente al 4,3 por 100 la completa. La afiliación de contratos fijos discontinuos se incrementó un 5,7 por 100, mientras que la relativa a contratos para la formación y el aprendizaje y de prácticas cayó un 17 por 100.

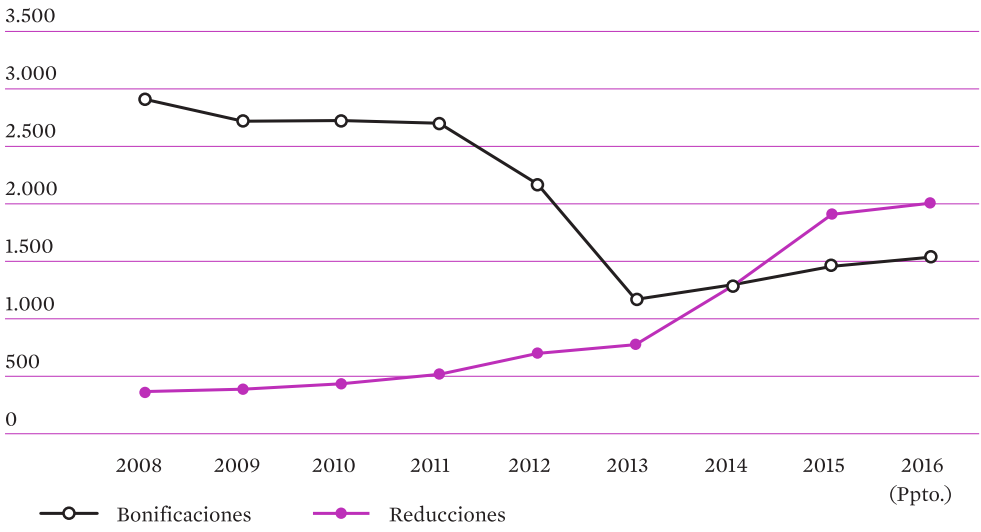
Finalmente, cabe destacar el aumento registrado por la afiliación de trabajadores extranjeros, del 5,2 por 100, que permitió un avance de su participación sobre la afiliación total hasta el 9,6 por 100. Más del 50 por 100 se concentran en tres ramas de actividad: hostelería, comercio y construcción, siendo las nacionalidades mayoritarias las correspondientes a Rumanía, Marruecos, China e Italia.

A pesar del aumento de los ingresos por cotizaciones, persisten las dificultades financieras del sistema

A pesar del dinamismo mostrado por la afiliación en alta laboral en los dos últimos años, de las diferentes medidas adoptadas para aproximar las bases de cotización a los salarios reales[159] y del incremento en un 5 por 100 de las bases máximas en los años 2013 y 2014, el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales no está siendo suficiente para solventar la adversa situación financiera que atraviesa el sistema. Las principales causas serían la moderación salarial, las características del empleo que se está creando (con salarios más bajos y aumento de la significación del empleo a tiempo parcial) y el incremento de las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social.

Respecto al último factor mencionado, cabe señalar que desde el año 2015 las reducciones en las cuotas a la Seguridad Social superan a las bonificaciones (gráfico III-49). Esto significa que, mientras que hasta dicho ejercicio las medidas de fomento del empleo se centraban fundamentalmente en las bonificaciones aplicadas a los contratos, las cuales se compensan con la correspondiente transferencia del SEPE al sistema de la Seguridad Social, a partir de 2015 son más numerosas las reducciones que, por el contrario, son asumidas directamente por el sistema a través de menores ingresos y, por tanto, afectan negativamente a su sostenibilidad financiera.

GRÁFICO III-49. BONIFICACIONES Y REDUCCIONES DE COTIZACIONES, 2008-2016
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

159. Véase el epígrafe 5.2 de este capítulo, respecto a la quinta recomendación del Pacto de Toledo, relativa a la adecuación de las bases y periodos de cotización.

De cara a 2017 el proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social incluye una serie de medidas dirigidas a incrementar los ingresos del sistema; concretamente, el incremento en un 3 por 100 tanto de la base máxima de cotización, como de las bases mínimas del Régimen Especial de Autónomos, además del aumento en un 8 por 100 del salario mínimo interprofesional, que permitirá un crecimiento de las bases mínimas en la misma proporción.

En conclusión, la mejora de la situación financiera del sistema de la Seguridad Social requiere seguir creando empleo, incidiendo además en la mejora de aquellas características del mismo que más repercuten en el nivel de ingresos del sistema. Asimismo, sería preciso modificar el actual sistema de reducciones de cuotas a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo, dando así cumplimiento a la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación, en la línea iniciada por las ayudas vinculadas a la Garantía Juvenil, configuradas ya como bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE en lugar de reducciones[160].

Gastos no financieros del sistema

Los gastos no financieros del sistema crecieron un 1,1 por 100 en 2016, situándose en 141.954,31 millones de euros. Esta evolución, más moderada que la registrada el año anterior, estuvo marcada por el comportamiento de las prestaciones contributivas y, más concretamente, por la partida de pensiones que, con un peso del 78,8 por 100 sobre el gasto total, registró un crecimiento del 3,4 por 100, en línea con la evolución del colectivo de pensionistas y de la pensión media, así como por efecto de la revalorización anual, que en 2016 volvió a ser del 0,25 por 100 para el conjunto de las pensiones del sistema.

Las pensiones más numerosas, las de jubilación, registraron un aumento del gasto del 4,1 por 100, como consecuencia de un incremento del número de pensiones del 1,7 por 100 y del 2,1 por 100 la cuantía mensual. El gasto en pensiones de viudedad aumentó un 2 por 100 y un 1,5 por 100 el de incapacidad permanente.

En lo que respecta a los subsidios y otras prestaciones, el avance fue del 7,9 por 100, destacando la partida de incapacidad temporal, con un crecimiento del 11,2 por 100, asociado en gran medida a la evolución del empleo. Por su parte, el gasto en maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y la lactancia aumentó únicamente el 0,7 por 100.

El gasto en prestaciones no contributivas, que supone el 7,8 por 100 del gasto total, siguió reduciéndose en 2016, un 0,7 por 100, como consecuencia de la caída en un 2 por 100 del gasto en complementos a mínimos. Cabe señalar al respecto que se trata del tercer año consecutivo de caída del gasto en complementos a mínimos, coincidiendo

160. Véase el epígrafe 5.2 de este capítulo.

con la entrada en vigor, en enero de 2014, del nuevo índice de revalorización de las pensiones, que por primera vez equiparaba la revalorización anual de las mínimas a la del conjunto del sistema, de forma que desde entonces se ha venido reduciendo la proporción de altas de pensiones que requieren complemento a mínimo.

Tanto las pensiones no contributivas de jubilación como las de invalidez mostraron una evolución del gasto del entorno del 1 por 100, mientras que en el caso de las prestaciones familiares, el aumento fue del 2,5 por 100, registrando el gasto no contributivo en otros subsidios y prestaciones (maternidad no contributiva, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones del sistema especial establecido en la Ley de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI), ayudas genéricas a familias e ISFL y otras prestaciones e indemnizaciones) un avance del 0,3 por 100.

Finalmente, cabe señalar un nuevo descenso de los gastos corrientes de bienes y servicios, en un 3,6 por 100, continuando con la política de ajuste presupuestario, frente a un avance del 0,4 por 100 del gasto de personal, como consecuencia del incremento en un 1 por 100 de la remuneración de los empleados públicos, así como la devolución de la última parte de la paga extraordinaria suprimida en el año 2012.

Situación económico-patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social

La Seguridad Social mantiene una deuda con el Estado por valor de 17.168,65 millones de euros, por once préstamos concedidos entre los años 1992 y 1999, ambos inclusive, para la financiación de la Seguridad Social. Dichos préstamos se distribuyen de la siguiente manera: 3.372,41 millones de euros para la financiación de obligaciones pendientes del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), 9.589,16 millones de euros para la cobertura de obligaciones generales, concretamente, para financiar el déficit de la Seguridad Social entre los años 1994 y 1999 y 4.207,08 millones de euros para solventar desfases de tesorería.

De acuerdo con el informe de desarrollo del Pacto de Toledo para el periodo 2011-2015, en referencia a la primera recomendación del Pacto de Toledo relativa a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, en la medida en que los préstamos para financiar las obligaciones pendientes del INSALUD se otorgaron con el objetivo de cubrir la falta de transferencias por parte del Estado para atender dichas obligaciones, no procedería su devolución o bien esta debería producirse una vez que el Estado aportase las consiguientes transferencias necesarias para cancelar la deuda existente.

Del mismo modo, respecto a los préstamos recibidos para la cobertura de obligaciones generales de la Seguridad Social y para solventar el desfase de tesorería, el informe señala que la falta de financiación por parte del Estado del área no contributiva de la Seguridad Social durante dicho periodo podría haber sido la causa de esos desequilibrios presupuestarios, de forma que, en lugar de instrumentar las transferencias necesarias por parte del Estado, lo que se hizo fue otorgar préstamos a la Seguridad Social para evitar así incrementar el déficit del Estado.

En este sentido, como refleja el propio informe, resulta necesario alcanzar una solución a la situación de los préstamos recibidos del Estado, con el fin de contribuir a la clarificación del balance económico-patrimonial del Estado y la Seguridad Social.

5.3.2. Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

Los persistentes y crecientes niveles de déficit del sistema de la Seguridad Social y, en consecuencia, la falta de liquidez en determinados momentos del año para hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo, han llevado a una significativa reducción del Fondo de Reserva, desde que en 2012 se comenzar a disponer del mismo.

Desde el máximo obtenido en el año 2011, de 66.815 millones de euros (el 6,2 por 100 del PIB), el volumen del Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha caído un 77,5 por 100, situándose a 31 de diciembre de 2016 en 15.020 millones de euros, equivalente al 1,3 por 100 del PIB (cuadro III-13).

Las dotaciones acumuladas hasta el año 2010, último ejercicio en el que el sistema arrojó superávit, ascienden a 52.112,9 millones de euros, a lo que hay que añadir el excedente acumulado de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, derivado de la gestión de la prestación de incapacidad por contingencias comunes, que se situaba en 2016 en 1.485 millones de euros.

Por su parte, los rendimientos netos generados por la inversión del Fondo desde su creación en el año 2000 ascienden a 28.759 millones de euros, con una rentabilidad acumulada anualizada del 4,55 por 100 y una rentabilidad anual del 0,90 por 100 en 2016. Cabe recordar que desde el año 2014, con el fin de contribuir a paliar las necesidades de financiación de la economía española, el 100 por 100 del Fondo se ha invertido en deuda pública española.

Tal como se ha señalado, a partir de 2012 se empieza a disponer de recursos del Fondo de Reserva, con el objetivo de hacer frente a los desajustes del sistema, aprobándose para ello diferentes disposiciones[161] dirigidas a suspender la aplicación del límite del 3 por 100 fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. De esta forma, desde entonces el límite de disposición se ha correspondido con el equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que hubieran puesto de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, elaboradas por la Intervención General de la Seguridad Social, con arreglo a los criterios establecidos en la normativa del Fondo.

En 2016 las disposiciones del Fondo de Reserva ascendieron a 20.136 millones de euros, alcanzando las disposiciones acumuladas a 31 de diciembre de 2016 los 67.337

161. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, y Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

CUADRO III-13. FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2016
(Millones de euros)

Fondo de Reserva de la Seguridad Social	Dotación inicial	Dotación adicional	Total
Dotación por año			
2000	360,6	240,4	601,0
2001	541,0	1.262,0	1.803,0
2002	1.051,0	2.524,0	3.575,0
2003	1.202,0	4.291,9	5.493,9
2004	3.000,0	3.700,0	6.700,0
2005	3.500,0	3.500,0	7.000,0
2006	3.700,0	3.800,0	7.500,0
2007	4.000,0	4.300,0	8.300,0
2008	4.700,0	4.700,0	9.400,0
2009	0,00	0,00	0,00
2010	1.740,0	0,00	1.740,0
2011	0,00	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	0,00
2013	0,00	0,00	0,00
2014	0,00	0,00	0,00
2015	0,00	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,00
Subtotal dotaciones			**52.112,9**
Excedentes de mutuas colaboradoras con la Seguridad Social			1.485,0
Rendimientos netos			28.759,0
Subtotal Fondo			
Disposiciones acumuladas			–67.337,0
Total Fondo (31/12/2016)			**15.019,9**
% del PIB			**1,3**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Informe sobre la evolución, actuaciones y situación del Fondo de Reserva 2016.*

millones de euros. Además, las disposiciones netas del Fondo de Contingencias profesionales de la Seguridad Social fueron de 661 millones de euros, situándose el total acumulado en 9.206 millones de euros.

Atendiendo a las cantidades dispuestas del Fondo en los últimos años (15.300 millones de euros en 2014, 13.250 en 2015 o 20.136 en 2017) y, en la medida en que actualmente el saldo del mismo asciende, como se ha señalado, a 15.020 millones de euros, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2017 incluye un préstamo por parte del Estado a la Seguridad Social por valor de 10.192 millones de euros, al que previsiblemente habrá que añadir una nueva disposición del Fondo de Reserva, con el objetivo de contribuir a solventar los desajustes que se produzcan en dicho ejercicio y poder así hacer frente al pago de las pensiones contributivas.

En este contexto de práctica desaparición del Fondo de Reserva y de persistencia de déficit del sistema en los próximos ejercicios, se ha puesto de manifiesto la necesidad de analizar la situación financiera de la Seguridad Social y adoptar las reformas necesarias para asegurar su financiación y sostenibilidad. Con este objetivo, en septiembre de 2016 se constituyó la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, cuyas conclusiones finales se estima que estén aprobadas a lo largo de 2017.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

La principal partida de gasto del sistema de la Seguridad Social la constituyen las prestaciones contributivas, cuyo importe ascendía en 2016 a 124.890 millones de euros. Dentro de estas las más importantes son las pensiones y, muy especialmente, las de jubilación, cuya evolución anual viene determinada por el comportamiento del colectivo de pensionistas, la variación de la pensión media y la revalorización anual de las pensiones.

En la esfera no contributiva, donde se encuentran las prestaciones dirigidas a aquellas personas que no habiendo podido acceder al ámbito contributivo carecen de recursos económicos, destaca la partida de complementos a mínimos de pensiones contributivas, así como las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, y las prestaciones familiares. En 2016, el gasto en prestaciones no contributivas, financiado en su totalidad a través de transferencias del Estado, se situó en 11.022 millones de euros.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2016

En 2016 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a 8.609.085 pensionistas, de los cuales el 51,8 por 100 eran varones y más del 77 por 100 superaba los 65 años de edad. Por su parte, el número de pensiones en vigor se situaba en 9.473.482, diferencia que se explica por el hecho de que en torno al 11 por 100 de los pensionistas percibe más de una pensión. La pensión media del sistema alcanzó los 910,24 euros mensuales; si bien, cabe señalar que aproximadamente el 50 por 100 de las pensiones en vigor se sitúan por debajo de los 700 euros mensuales —por lo que no alcanzan el salario mínimo interprofesional—, mientras que el porcentaje de aquellas que superan los 1.000 euros mensuales es del 30 por 100.

Las pensiones más frecuentes y más altas son las de jubilación, con una participación del 61,1 por 100 sobre el total y una cuantía media mensual de 1.050,82 euros. Le siguen en número las de viudedad, con un peso del 25 por 100 y una cuantía de 640,89 euros mensuales, y las de incapacidad permanente, las cuales representan el 10 por 100 del total y tienen una cuantía media mensual de 931,65 euros. El resto de pensiones, las de orfandad y en favor de familiares, representan en conjunto únicamente el 4 por 100, con cuantías medias de 376,42 y 528,64 euros mensuales, respectivamente.

CUADRO III-14. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2016

(En miles de pensiones, euros y porcentaje)

	Total			Mujeres				Varones			
Número de pensiones en vigor	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	% sobre total ambos sexos	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	% sobre el total	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clases											
Incapacidad permanente	944.600	10,0	0,8	333.932	35,4	6,9	1,7	610.663	64,6	13,3	0,4
Jubilación	5.784.748	61,1	1,7	2.156.098	37,3	44,3	2,8	3.628.587	62,7	78,8	1,1
Viudedad	2.364.388	25,0	0,2	2.185.564	92,4	44,9	0,1	178.805	7,6	3,9	1,7
Orfandad	339.471	3,6	0,1	161.775	47,7	3,3	-0,2	177.677	52,3	3,9	0,4
Favor familiar	40.275	0,4	2,3	28.953	71,9	0,6	0,6	11.322	28,1	0,2	7,1
Regímenes											
Régimen General	6.745.996	71,2	1,8	3.338.071	49,5	68,6	2,4	3.407.873	50,5	74,0	1,2
R.E. Minería del Carbón	65.963	0,7	-0,7	24.772	37,6	0,5	-0,8	41.189	62,4	0,9	-0,7
R.E.T.A.	1.947.027	20,6	0,6	1.045.384	53,7	21,5	0,1	901.605	46,3	19,6	1,1
R.E. Trabajadores del Mar	128.766	1,4	-0,7	54.047	42,0	1,1	-0,2	74.716	58,0	1,6	-1,0
Accidentes de trabajo	206.183	2,2	-0,4	80.472	39,0	1,7	-0,5	125.707	61,0	2,7	-0,3
Enfermedades profesionales	37.686	0,4	-2,1	18.140	48,1	0,4	-2,3	19.546	51,9	0,4	-1,8
S.O.V.I.	341.861	3,6	-4,7	305.436	89,3	6,3	-4,3	36.418	10,7	0,8	-8,1
Total	**9.473.482**	**100,0**	**1,2**	**4.866.322**	**51,4**	**100,0**	**1,4**	**4.607.054**	**48,6**	**100,0**	**1,0**

CUADRO III-14. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2016 *(continuación)*

(En miles de pensiones, euros y porcentaje)

	Total			Mujeres				Varones			
Pensión media	**Euros/mes**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros/mes**	**% sobre importe ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros/mes**	**% sobre importe ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**
Clases											
Incapacidad permanente	931,65	102,4	0,7	820,07	88,0	116,2	1,4	992,67	106,5	88,1	0,5
Jubilación	1.050,82	115,4	2,1	767,06	73,0	108,7	3,3	1.219,44	116,0	108,3	1,9
Viudedad	640,89	70,4	1,3	653,81	102,0	92,7	1,4	482,94	75,4	42,9	0,8
Orfandad	376,42	41,4	1,2	376,45	100,0	53,4	1,1	376,39	100,0	33,4	1,3
Favor familiar	528,64	58,1	1,5	541,91	102,5	76,8	1,4	494,70	93,6	43,9	2,3
Regímenes											
Régimen General	1.006,62	110,6	1,8	784,57	77,9	111,2	2,3	1.224,12	121,6	108,7	1,7
R.E. Minería del Carbón	1.576,23	173,2	1,9	866,24	55,0	122,8	2,3	2.003,29	127,1	177,8	1,8
R.E.T.A.	632,94	69,5	1,5	536,98	84,8	76,1	1,4	744,21	117,6	66,1	1,5
R.E. Trabajadores del Mar	949,01	104,3	1,3	629,89	66,4	89,3	1,2	1.179,86	124,3	104,7	1,5
Accidentes de trabajo	965,04	106,0	1,6	800,46	82,9	113,5	1,6	1.070,40	110,9	95,0	1,6
Enfermedades profesionales	1.188,40	130,6	1,0	932,88	78,5	132,2	2,1	1.425,55	120,0	126,5	0,3
S.O.V.I.	380,95	41,9	-0,1	380,13	99,8	53,9	-0,1	387,88	101,8	34,4	0,3
Total	**910,24**	**100,0**	**1,9**	**705,51**	**77,5**	**100,0**	**2,4**	**1.126,50**	**123,8**	**100,0**	**1,7**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

En la medida en que el sistema protege contingencias que se producen generalmente a edades avanzadas y debido al proceso de envejecimiento de la población española, por cada 100 personas de 65 o más años, hay 85 pensiones contributivas en vigor, siendo mayoritarias entre esta cohorte las pensiones de jubilación y viudedad. Entre los 15 y los 64 años hay algo más de seis pensiones por cada 100 habitantes, principalmente de incapacidad permanente o viudedad, mientras que por cada 100 personas menores de 15 años hay 0,7 pensiones de orfandad.

En términos de evolución, el número de pensiones en vigor creció un 1,2 por 100 en 2016, incremento que se sitúa dos décimas por encima del registrado el año anterior, aunque por debajo de la media de la última década, cifrada en el 1,5 por 100 (gráfico III-50). De hecho, todas las pensiones, a excepción de las de en favor de familiares, muestran tasas de crecimiento en 2016 inferiores a la tasa media anual del periodo 2005-2015.

Pensionistas con más de una pensión

Tal como se señaló anteriormente, en torno al 11 por 100 de los pensionistas perciben más de una pensión, ya sea del propio sistema de la Seguridad Social, es decir, pluripensionistas del sistema[162], o bien se trate de otras pensiones públicas ajenas al sistema[163] (cuadro III-15). Las mujeres representan el 80 por 100 del total: el 83 por 100 en el caso de los pluripensionistas del sistema y el 76 por 100 de los perceptores de una pensión del sistema en concurrencia con otra pensión pública ajena, siendo especialmente elevada la concurrencia de pensiones de jubilación y de viudedad.

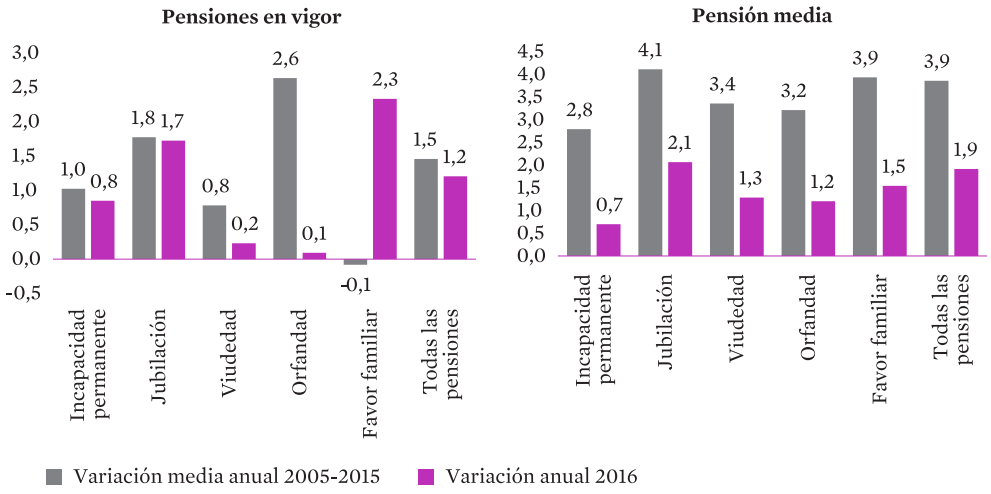
CUADRO III-15. PENSIONISTAS CON MÁS DE UNA PENSIÓN, POR SEXO Y TIPO DE PENSIÓN, 2016

	Total			Hombres			Mujeres		
Tipo de pensión	Pluri-pensionistas del sistema	Únicos concurrentes con ajenas	Total	Pluri-pensionistas del sistema	Únicos concurrentes con ajenas	Total	Pluri-pensionistas del sistema	Únicos concurrentes con ajenas	Total
Jubilación	675.624	56.209	731.833	126.875	21.940	148.815	548.746	34.266	583.012
Incapacidad permanente	26.973	3.090	30.063	6.901	1.585	8.486	20.072	1.505	21.577
Viudedad	138.708	57.206	195.914	2.244	3.454	5.698	136.464	53.752	190.216
Orfandad	13.955	5.249	19.204	7.247	2.692	9.939	6.708	2.557	9.265
Favor familiar	119	575	694	19	164	183	100	411	511
Total pensiones	**855.379**	**122.329**	**977.708**	**143.286**	**29.835**	**173.121**	**712.090**	**92.491**	**804.581**

Nota: el pensionista solo figura contabilizado en la pensión del sistema considerada principal, por este orden de prioridad: jubilación, incapacidad, viudedad, orfandad y favor familiar.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

162. Titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con ajenas.
163. Titulares de una única pensión dentro del sistema que concurre con otra pensión pública, gestionada por una entidad ajena al sistema y que figura inscrita en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

GRÁFICO III-50. EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES EN VIGOR Y SU IMPORTE
(Variación media anual en el periodo 2005-2015 y variación anual en 2016)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

Desaceleración del aumento de las cuantías de las pensiones

Respecto a la cuantía media de la pensión, se aprecia una importante desaceleración durante este periodo. Así, en el año 2016 la pensión media del sistema se incrementó un 1,9 por 100 respecto al año anterior (el mismo porcentaje que en 2015); si bien, entre los años 2005 y 2015, el incremento medio anual fue del 3,9 por 100. Esta diferencia, de dos puntos porcentuales, se produce en el conjunto de clases de pensiones del sistema y responde, en gran medida, al cambio en el sistema de revalorización de las pensiones, mediante la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que desde su entrada en vigor ha supuesto la aplicación de un porcentaje de revalorización para el conjunto de las pensiones del sistema del 0,25 por 100.

El cambio en la composición del empleo en las últimas décadas, unido a las modificaciones legales introducidas en los regímenes Agrario y de Empleados de Hogar[164], explica que en 2016 el 71,2 por 100 de las pensiones se correspondiera con el Régimen General, y el 20,6 por 100 con el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), siendo testimonial la presencia de pensiones correspondientes al resto de regímenes

164. En 2012 desaparece el Régimen Especial Agrario, tras la integración de los trabajadores por cuenta propia en el RETA en enero de 2008, y la de trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, el 1 de enero de 2012. El 1 de enero de 2012 se produce también la integración en el Régimen General de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados de Hogar, como un Sistema Especial de Empleados de Hogar, y desde el 1 de junio de 2013 las pensiones del Régimen Hogar figuran integradas en el General.

especiales. En el caso del Régimen General, la cuantía media mensual asciende a 1.006,62 euros, y a 632,94 euros en el RETA.

La cuantía de las pensiones es el resultado de la aplicación de la normativa a las circunstancias y carrera profesional del pensionista, limitada a unos valores máximos y mínimos que se fijan anualmente. En este sentido, la todavía menor participación de las mujeres en el mercado laboral, especialmente las de mayor edad, unido a los rasgos diferenciales de los empleos que estas ocupan, con entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones (asociadas a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, así como a la maternidad y el cuidado de los hijos), explica que sigan apreciándose diferencias notables por sexo en el acceso a las pensiones sustitutivas de salarios o rentas, esto es, las de jubilación e incapacidad permanente[165]. En consecuencia, las mujeres perciben, en mayor medida que los hombres, pensiones asistenciales y de carácter no contributivo y, cuando perciben una pensión contributiva, la cuantía media es inferior a la de los varones, como se verá a continuación. Por este motivo se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de complementos a mínimos.

Diferencias por sexo en el acceso a pensiones sustitutivas de salarios o rentas

En 2016 51,4 por 100 de las pensiones en vigor tenían como beneficiaria a una mujer (4.866.322), si bien el número de mujeres pensionistas suponía el 48,2 por 100 del total (4.146.785). Esta diferencia responde al hecho de que las mujeres son las principales beneficiarias de las pensiones de viudedad, las cuales están exceptuadas del principio de incompatibilidad y, por tanto, son compatibles con la pensión de jubilación o incapacidad permanente.

Entre los perceptores de pensiones de viudedad, las mujeres representan el 92,4 por 100, y el 72 por 100 en el caso de las pensiones de favor familiar. En orfandad, el porcentaje de hombres y mujeres se asemeja bastante, si bien, en jubilación e incapacidad permanente son más frecuentes las pensiones de titularidad masculina.

La práctica totalidad de las pensiones de titularidad femenina se distribuye entre jubilación y viudedad, en porcentajes muy similares, del entorno del 45 por 100. Entre los varones, la mayoría, el 79 por 100, percibe pensión de jubilación, siendo la siguiente pensión más frecuente la de incapacidad permanente, con un 13,3 por 100 del total.

En lo que respecta a las cuantías, la pensión media de los varones se sitúa en 1.126,50 euros mensuales, mientras que entre las mujeres es de 705,51 euros. Las diferencias son especialmente significativas en el caso de la pensión de jubilación, como se verá más adelante, mientras que en las pensiones más bajas, como las de viudedad, orfandad y favor familiar, es mayor la cantidad percibida por las mujeres.

165. Tercer Informe CES 1/2011, *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*.

Cabe señalar al respecto, como ya se ha comentado en el epígrafe 5.2 de esta Memoria, el nuevo complemento por maternidad en pensiones contributivas[166] que entró en vigor en enero de 2016 y que en dicho ejercicio habría afectado a 147.171 altas de pensiones de titularidad femenina: 59.883 pensiones jubilación, 75.239 de viudedad y 12.049 de incapacidad permanente. El impacto de este complemento sobre la pensión media de las nuevas altas previsiblemente contribuirá a reducir las mencionadas diferencias respecto a las pensiones percibidas por los varones.

Diferencias por comunidades autónomas

La distribución por comunidades autónomas del número de pensiones contributivas en vigor y de su importe medio, responde a diferentes factores, especialmente de carácter demográfico y económico. Así, el tamaño del territorio y la estructura por edades de la población, junto a la especialización productiva regional y la participación laboral, son los principales determinantes de las diferencias territoriales en este ámbito.

El 56 por 100 de las pensiones totales en vigor en 2016 se concentraban en solo cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana, al ser estas regiones las de mayor población. Sin embargo, en términos relativos, las regiones con una mayor proporción de pensiones por cada 100 habitantes eran Asturias, Galicia, Castilla y León y País Vasco, con porcentajes superiores al 24 por 100 (gráfico III-51). Este hecho se encuentra especialmente relacionado con el proceso de envejecimiento en estos territorios, superior al promedio, que se refleja en una mayor participación relativa frente a la media española de pensiones de jubilación y viudedad.

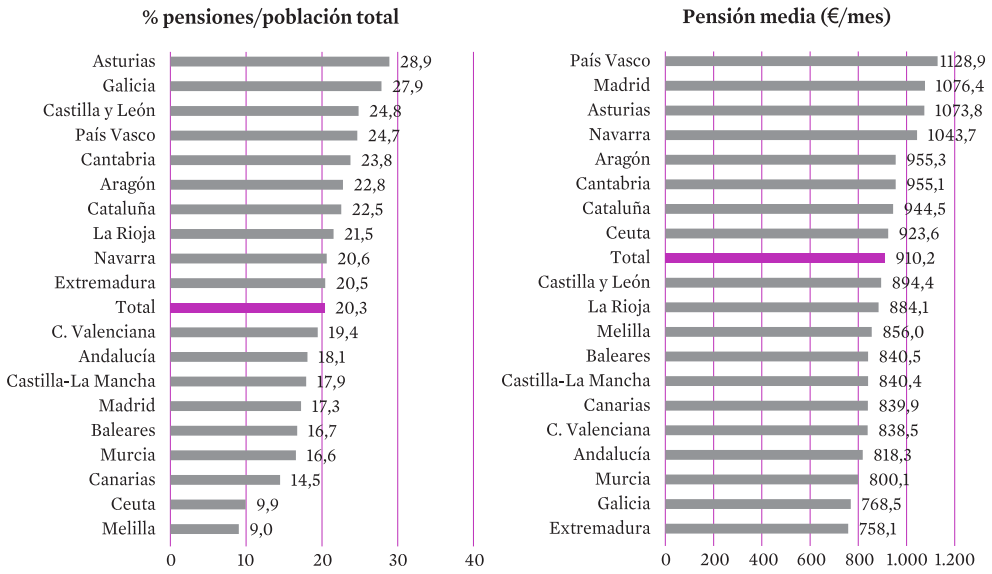
Por otra parte, las diferentes estructuras productivas regionales y, por tanto, las discrepancias en renta per cápita, así como en participación laboral, tienen un claro reflejo en la pensión media de las comunidades autónomas. En 2016 ocho territorios mostraban una cuantía superior a la media española (910,24 euros al mes), destacando especialmente País Vasco, Madrid, Asturias y Navarra, con importes superiores a 1.000 euros mensuales. En el lado opuesto se situaban Extremadura y Galicia, con menos de 800 euros al mes.

Las pensiones de jubilación

La obtención de una pensión contributiva de jubilación requiere, como regla general, además de haber alcanzado la edad legal de jubilación, acreditar un periodo mínimo de años cotizados, configurándose la cuantía de la pensión como un porcentaje de la base reguladora, o cotización media, que variará en función de los años cotizados.

166. El complemento consiste en la aplicación a la cuantía inicial de la pensión de un porcentaje determinado en función del número de hijos: 5 por 100 para mujeres con dos hijos, 10 por 100 para tres hijos y 15 por 100 para cuatro o más.

GRÁFICO III-51. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

A este respecto, cabe recordar las importantes modificaciones introducidas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en cuestiones que afectan a la configuración de la pensión de jubilación, sus requisitos y modalidades de acceso, así como en la determinación de su cuantía. En particular, aumenta la edad de jubilación ordinaria de los 65 a los 67 años, se amplía el periodo considerado para determinar la base reguladora de la pensión de 15 hasta los últimos 25 años, así como el número de años cotizados necesarios para acceder a la pensión máxima (el 100 por 100 de la base reguladora), de 35 a 37 años. Para todas estas medidas se estableció un periodo transitorio de aplicación progresiva y gradual, con el horizonte temporal de 2027. En 2016 la edad legal de las nuevas jubilaciones se sitúa en 65 años para periodos cotizados de 36 años o más, y en 65 años y cuatro meses, para carreras de cotización inferiores a 36 años; el periodo de cálculo de la pensión alcanza los 19 años y el número de años cotizados necesarios para obtener el 100 por 100 de la base reguladora se sitúa en 35 años y seis meses. Tras cuatro años de aplicación de la Ley 27/2011, todas estas medidas estarían teniendo ya su reflejo en las altas de jubilación, a través de una desaceleración tanto del número como de la pensión media, como se verá a continuación.

Las pensiones de jubilación constituyen el grueso del sistema de prestaciones contributivas de la Seguridad Social, con un total de 5.784.748 en 2016. En términos relativos supone el 61 por 100 del total de pensiones en vigor, porcentaje que se ha ido

incrementando a lo largo de los años, como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población española y de la incorporación de la mujer al mercado laboral.

El número de altas de jubilación se incrementó un 6 por 100 en 2016, tras dos años de caídas, mientras que el número de bajas se redujo un 5 por 100, lo que dio lugar a un aumento del diferencial entre altas y bajas y, por tanto, a una mayor renovación del colectivo de pensionistas de jubilación.

Sin embargo, por primera vez en la última década, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas o, lo que es lo mismo, el efecto sustitución de las pensiones, se habría reducido como consecuencia de la caída de la pensión media de las altas en un 0,8 por 100. Si bien es cierto que el descenso fue reducido (equivalente a 11 euros), llama la atención, en tanto que, hasta el año 2015, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas se había venido ampliando año tras año, debido principalmente a los cambios producidos en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral, que habrían propiciado que las bases reguladoras que dan lugar a las nuevas pensiones fueran recogiendo variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que venían afectando a las bajas de pensiones.

La caída de la pensión media de las altas podría estar acusando ya los efectos de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011 en la determinación de las pensiones de jubilación, como se acaba de señalar. Además, el impacto de la última crisis económica sobre el mercado laboral (en términos de destrucción de empleo, moderación salarial y aumento de la jornada a tiempo parcial) tiene consecuencias sobre las bases de cotización y la trayectoria laboral de parte de la población activa y, por tanto, sobre la cuantía de las pensiones futuras. En lo que respecta a los nuevos jubilados, aquellas personas que durante la crisis hubieran perdido su empleo en los últimos años de su vida laboral, a la hora de acceder al sistema de pensiones se habrían encontrado con una pensión de menor cuantía de la que les hubiera correspondido de no haber finalizado su carrera de cotización en situación de desempleo.

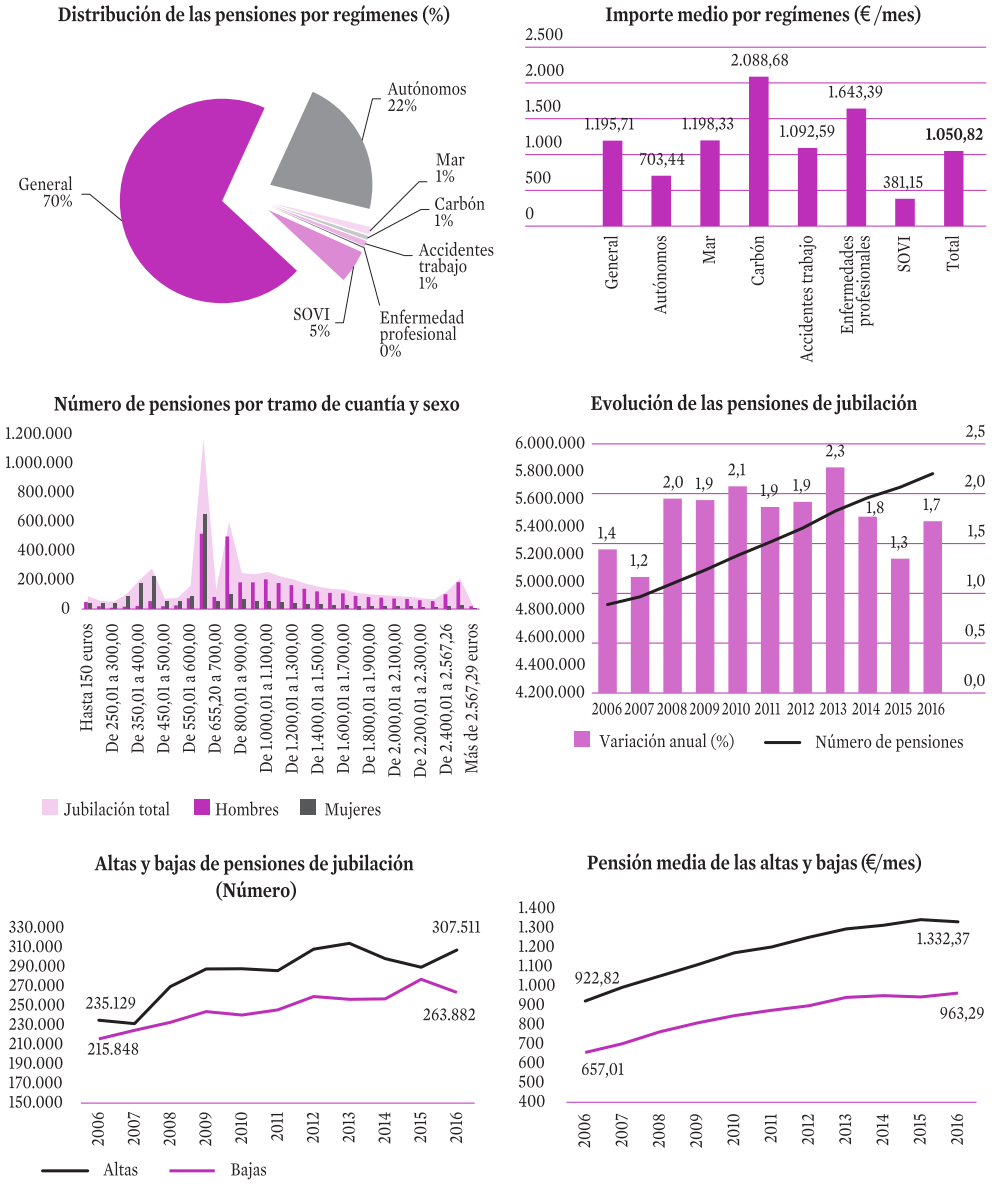
En lo que respecta a los regímenes del sistema, el 70 por 100 de las pensiones de jubilación proceden del Régimen General, donde la pensión media alcanza los 1.195,71 euros mensuales, mientras que un 22 por 100 se corresponden con el Régimen de Autónomos, con 703,44 euros al mes, siendo prácticamente testimonial la presencia del resto de regímenes especiales (gráfico III-52).

La jubilación de los trabajadores autónomos

Las diferencias en las cuantías percibidas por la pensión de jubilación del Régimen de Autónomos respecto al General, responde fundamentalmente a tres factores.

En primer lugar, por el hecho de que la base media de cotización en el RETA sea un 40 por 100 inferior a la media del General. En tanto que el RETA permite la posibilidad de elección de la base de cotización por el autónomo

GRÁFICO III-52. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

dentro de unos límites máximos y mínimos, se observa en la actualidad que el 67,5 por 100 de los trabajadores autónomos cotizan a lo largo de toda su vida laboral por la base mínima y solo un 31 por 100 aumenta su base de cotización en los últimos diez años de su vida laboral.

En segundo lugar, por el menor número de años cotizados cuando se alcanza la edad de jubilación. Así, mientras que en el Régimen General un 68 por 100 ha cotizado por 35 o más años, en Autónomos este porcentaje se sitúa en el 43 por 100.

En tercer lugar y, como consecuencia de los dos factores anteriores, por haber un mayor número de pensiones en el RETA que no alcanzan la cuantía mínima y, por tanto, reciben complementos a mínimo: el 37,5 por 100 de las pensiones de jubilación frente al 22,2 por 100 en el Régimen General[167]. Como consecuencia de todo ello, la pensión de jubilación en el RETA se sitúa entre las más bajas de todos los regímenes, únicamente por delante de las pensiones del SOVI.

Las diferencias por sexo, tanto en el número de pensiones de jubilación como en su cuantía son elevadas, y tienen que ver principalmente con la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y con rasgos diferenciales en los empleos que ocupan, como se señaló anteriormente. En 2016 2.156.098 pensiones de jubilación tenían como titular a una mujer, frente a 3.628.587 de titularidad masculina (cuadro III-14). Entre las primeras, la pensión media se situaba en 767,06 euros mensuales, frente a 1.219,44 entre los varones, lo que implica una diferencia de 452,4 euros mensuales a favor de los hombres. Esta diferencia, sin embargo, es menor si se consideran únicamente las altas de pensiones de jubilación (328,2 euros a favor de los varones), diferencia que, además, ha venido reduciéndose a lo largo de los últimos años, como reflejo de los cambios en la participación laboral de las mujeres que entran a la jubilación.

Elevadas diferencias por sexo

En cualquier caso, cabe señalar que algo más del 70 por 100 de las pensiones de jubilación de titularidad femenina se corresponden con una cuantía inferior a los 700 euros mensuales; un 31 por 100 no alcanza los 500 euros, mientras que un 19,5 por 100 supera los 1.000 euros mensuales. En el caso de los varones, el 51 por 100 de las pensiones de jubilación superan los 1.000 euros mensuales y un 16 por 100 los 2.000, situándose por debajo del 25 por 100 el porcentaje de las pensiones que no llegan a los 700 euros al mes.

El 71 por 100 de las altas de pensiones de jubilación alcanza la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora, al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados. En el caso de las pensiones en vigor, el porcentaje es algo menor, del 62,6 por 100 (cuadro III-16). Por su parte, las pensiones que únicamente han cotizado el mínimo exigido, es decir, 15 años, representan únicamente el 4 por 100 en las pensiones en vigor y el 1,3 por 100 en las nuevas pensiones reconocidas.

El 71 por 100 de las altas de pensiones de jubilación proceden de una vida laboral de 35 años cotizados

167. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Informe sobre el Desarrollo del Pacto de Toledo, 2011-2015*.

CUADRO III-16. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR REGÍMENES Y AÑOS COTIZADOS EN 2016
(Porcentaje sobre el total)

		Regímenes			
Años cotizados	**Total**	**General**	**Autónomos**	**Mar**	**Carbón**
Altas de pensiones de jubilación (2016)					
≤ 15	1,32	1,40	1,07	0,43	0,00
16-20	6,51	5,67	10,27	4,69	0,00
21-25	5,63	5,04	8,28	5,47	0,39
26-30	7,22	6,70	9,61	6,73	0,91
31-34	8,56	8,38	9,59	6,47	1,42
≥ 35	70,75	72,81	61,17	76,20	97,28
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Pensiones de jubilación en vigor en marzo (2017)					
≤ 15	3,97	2,78	8,20	1,30	0,06
16-20	8,45	6,70	14,80	3,66	0,19
21-25	7,67	6,55	11,78	4,53	0,53
26-30	8,59	7,62	12,04	8,79	1,33
31-34	8,70	8,26	10,05	14,09	2,18
≥ 35	62,60	68,10	43,13	67,63	95,70
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La edad de entrada a la jubilación todavía no alcanza los 65 años

Tal como se ha señalado, en 2016 la edad legal de las nuevas jubilaciones se situaba en 65 años para periodos cotizados de 36 años o más, y en 65 años y cuatro meses, para carreras de cotización inferiores a 36 años. Sin embargo, la edad efectiva de las altas de jubilación se sitúa todavía en torno a los 64 años, debido a las diferentes modalidades de jubilación existentes.

En 2016, del total de altas de jubilación que se produjeron, el 44,6 por 100 fueron anticipadas, porcentaje que no ha dejado de aumentar en los últimos años, especialmente en las modalidades de jubilación anticipada voluntaria con coeficiente reductor, la parcial y la especial a los 64 años (cuadro III-17). Este incremento de la jubilación anticipada podría estar relacionado con los cambios normativos que se han producido en los últimos años dirigidos a contener el gasto y que, dada su aplicación transitoria, podrían estar afectando todavía a las decisiones de los individuos en este ámbito, ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión.

Por su parte, la jubilación no anticipada, que representa el 55,4 por 100 del total de altas de jubilación, mostró en 2016 un avance del 5 por 100, tras los notables descensos registrados en los últimos años. Dicho avance responde exclusivamente al aumento de la jubilación ordinaria, en tanto que continuaron reduciéndose las altas de jubilación parcial y, en menor medida, la demorada.

CUADRO III-17. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2013-2016

	2013		2014		2015		2016		
Modalidad	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Var. 16/15**
Jubilación anticipada	**119.115**	**38,2**	**122.772**	**41,3**	**127.038**	**44,0**	**136.941**	**44,6**	**7,8**
Con coeficiente reductor	90.194	29,0	88.172	29,7	90.526	31,3	95.567	31,1	5,6
Voluntaria	31.936	10,3	28.649	9,6	34.808	12,0	41.813	13,6	20,1
No voluntaria	58.258	18,7	59.523	20,0	55.718	19,3	53.754	17,5	–3,5
Sin coeficiente reductor	7.207	2,3	7.399	2,5	7.032	2,4	7.755	2,5	10,3
Parcial	18.360	5,9	23.804	8,0	25.354	8,8	28.987	9,4	14,3
Especial a los 64 años	3.354	1,1	3.397	1,1	4.126	1,4	4.632	1,5	12,3
Jubilación no anticipada	**192.335**	**61,8**	**174.559**	**58,7**	**161.853**	**56,0**	**169.949**	**55,4**	**5,0**
Parcial	189	0,1	138	0,0	123	0,0	99	0,0	–19,5
Demorada	21.202	6,8	14.877	5,0	13.561	4,7	13.522	4,4	–0,3
Ordinaria	170.944	54,9	159.544	53,7	148.169	51,3	156.328	50,9	5,5
Total	**311.450**	**100,0**	**297.331**	**100,0**	**288.891**	**100,0**	**306.890**	**100,0**	**6,2**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Pensiones de viudedad

Las pensiones contributivas de viudedad tienen como objetivo amortiguar la disminución de la renta del hogar producida tras la muerte de uno de los cónyuges o pareja de hecho, siendo las mujeres las principales perceptoras, tanto por las diferencias por sexo en la participación laboral y en el consiguiente acceso a las pensiones de jubilación o incapacidad permanente, como por la mayor longevidad de las mujeres.

Si bien es cierto que en la actualidad coexisten situaciones y generaciones de mujeres pertenecientes a distintos modelos de participación laboral y organización familiar, persiste un número importante de viudas de avanzada edad (como consecuencia del envejecimiento de la población y de las diferencias en las esperanzas de vida de hombres y mujeres), cuyos ingresos proceden fundamentalmente de la pensión de viudedad obtenida tras el fallecimiento del cónyuge. En este caso, las pensiones de viudedad cumplen un importante papel en la atenuación de riesgo de pobreza[168], lo que parece justificar todavía el tratamiento diferenciado de esta prestación dentro del sistema de la Seguridad Social.

En 2016 había un total de 2.364.388 pensiones de viudedad, de las cuales el 92,4 por 100 eran de titularidad femenina (cuadro III-14). La pensión media mensual se sitúa en 640,89 euros, siendo superior cuando la beneficiaria es una mujer (653,81 euros, frente a 482,94 euros la de los varones), como consecuencia del método de cálculo de esta prestación, que se relaciona con las

Mayor número de pensiones de viudedad entre las mujeres y de mayor cuantía

168. Tercer Informe CES 1/2011, *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española.*

bases reguladoras del cónyuge o pareja de hecho fallecido, lo que implica una mayor cuantía cuando el causante de la misma es un varón[169].

Teniendo en cuenta la posibilidad de compatibilizar la pensión de viudedad con cualquier renta del trabajo y/o con una pensión de jubilación o incapacidad permanente del sistema, o pensiones externas, cabe señalar que en torno a la mitad de las pensiones de viudedad de titularidad femenina constituyen la única pensión del sistema para su perceptora (gráfico III-53). Además, únicamente en el 7 por 100 de los casos se trata de una pensión única de viudedad concurrente con ingresos por trabajo.

El grueso de las pensiones de viudedad se concentra en mujeres mayores de 65 años muy especialmente entre aquellas que superan los 75 años. Se observa, además, cómo, a partir de los 65 años, el incremento en el número de pensiones de viudedad va acompañado de una reducción de su importe (gráfico III-54). Así, las mujeres de mayor edad perciben en términos generales cuantías más bajas, en tanto que el cónyuge habría fallecido, en la mayoría de los casos, siendo pensionista, por lo que la pensión se habría calculado sobre la base reguladora que en su día se utilizó para establecer la pensión de jubilación del marido.

En este sentido, las viudas de mayor edad y que no disponen de otras rentas o ingresos adicionales se enfrentan a una pensión que en muchos casos no alcanza el umbral de pobreza[170]. Esto explica que en torno a una tercera parte de las perceptoras (el 33,8 por 100) no alcancen la pensión mínima del sistema y perciban, por tanto, complementos por mínimo.

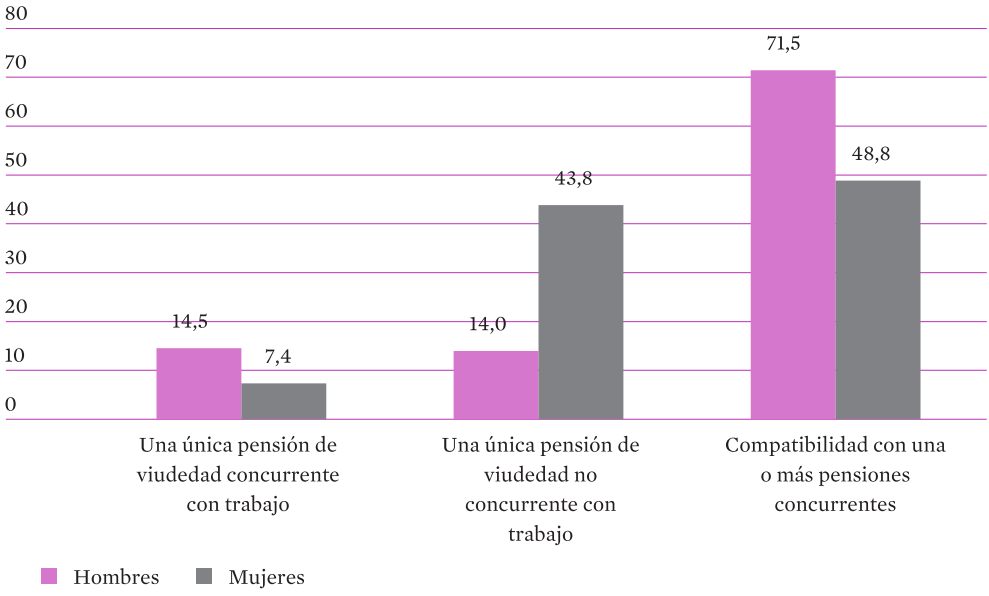
Modificaciones en la regulación de la pensión de viudedad

A lo largo de los años se han ido abordando diferentes modificaciones parciales en la regulación de esta prestación para ajustarla a las normas de igualdad y no discriminación, así como adaptar las cuantías a diferentes situaciones de renta de sus potenciales beneficiarios, o adecuarla a las nuevas realidades sociales y familiares. Sin embargo, resulta conveniente seguir introduciendo reformas en esta prestación que permitan diversificar los tratamientos y otorgar en cada caso la renta necesaria para afrontar esta contingencia.

169. Para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad se considera como base reguladora la cotización media mensual del trabajador durante los dos años ininterrumpidos que elija la persona beneficiaria dentro de los 15 años inmediatamente anteriores a la fecha del fallecimiento y, en el caso de que la persona causante sea pensionista, la misma base reguladora que sirvió para determinar su pensión, incrementada con las revalorizaciones pertinentes. Con carácter general, a dicha base reguladora se le aplica un porcentaje del 52 por 100, que se eleva hasta el 70 por 100 cuando la situación de la persona beneficiaria revista especial gravedad por carecer de ingresos suficientes y tener cargas familiares.

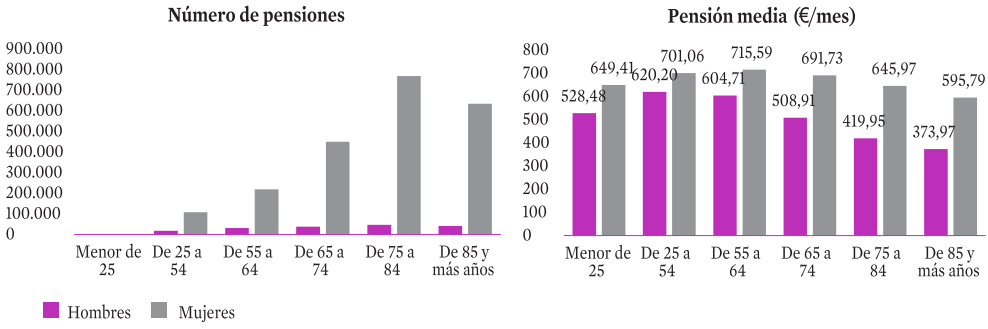
170. El umbral de pobreza estándar utilizado en la Unión Europea se refiere al 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Para el caso de hogares de una persona, el umbral se situaba en 2015 (último año disponible) en 8.209 euros anuales, según la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2016 del INE, publicada en 2017.

GRÁFICO III-53. CONCURRENCIA DE PENSIONES DE VIUDEDAD SIN GARANTÍA DE MÍNIMOS, POR SEXO



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo, 2011-2015.*

GRÁFICO III-54. PENSIONES DE VIUDEDAD POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO EN 2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

Recientemente, la adversa situación financiera que atraviesa el sistema de la Seguridad Social y la necesidad de llevar a cabo nuevas reformas que aseguren su financiación y sostenibilidad, ha abierto un debate en torno a la búsqueda de nuevas formas de financiación de las prestaciones contributivas, barajándose la posibilidad de que las pensiones de supervivencia pasen a financiarse con imposición general en lugar de cotizaciones sociales.

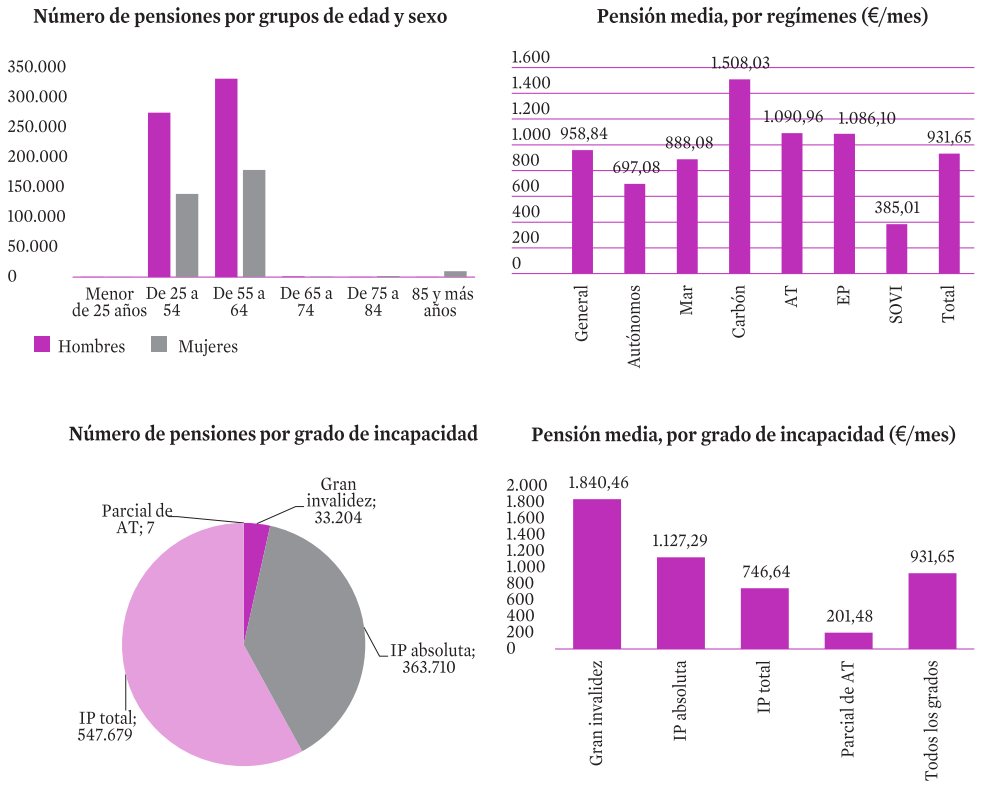
Pensiones de incapacidad permanente

La incapacidad permanente (IP) tiene por objeto cubrir la pérdida de rentas salariales o profesionales que sufre una persona, cuando, estando afectada por un proceso patológico o traumático derivado de una enfermedad o accidente, ve reducida o anulada su capacidad laboral de forma presumiblemente definitiva.

En 2016 el número de pensiones de incapacidad permanente ascendía a 944.600, el 10 por 100 de las pensiones contributivas en vigor, con un importe medio mensual de 931,65 euros (cuadro III-14). En el 64,6 por 100 de los casos el beneficiario es un varón y en torno a dos terceras partes (el 65,9 por 100) se corresponden con personas con edades comprendidas entre los 50 y los 65 años, edad a partir de la cual pasan a convertirse en pensiones de jubilación (gráfico III-55).

El hecho de que haya una mayoría de perceptores varones, que además perciben cuantías más elevadas que las mujeres (992,67 y 820,07 euros, respectivamente) responde nuevamente a la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado

GRÁFICO III-55. PENSIONES DE INCAPACIDAD PERMANENTE EN 2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

laboral, así como a los rasgos diferenciales en los empleos que ocupan. De hecho, la mayor presencia de hombres entre los perceptores de esta prestación se debe en gran medida a que ocupan con mayor frecuencia empleos en sectores con una mayor siniestralidad laboral.

Independientemente de la causa determinante, la incapacidad permanente se clasifica con arreglo a los siguientes grados: IP parcial para la profesión habitual, IP total para la profesión habitual, IP absoluta para todo trabajo y gran invalidez[171]. En 2016, el 58 por 100 de las pensiones de incapacidad permanente se correspondían con un grado de incapacidad total para la profesión habitual, con una pensión media de 746,64 euros mensuales; un 38,5 por 100 con IP absoluta para todo trabajo (1.127,29 euros) y un 3,5 por gran invalidez (1.840,46 euros), siendo prácticamente inexistente el porcentaje de pensiones de incapacidad parcial derivada de accidente de trabajo (201,48 euros mensuales).

Importe de la nómina de las pensiones en vigor

El gasto en pensiones contributivas viene determinado fundamentalmente por su importe, el cual resulta de la suma de los distintos conceptos que lo configuran: pensión inicial, revalorización de las pensiones en vigor y complementos para la garantía de mínimos.

En el mes de diciembre de 2016, el importe de las pensiones en vigor se situaba en 8.623,2 millones de euros, de los cuales el 73,8 por 100 se correspondía con la pensión inicial, el 19,9 por 100 con las revalorizaciones, el 5,9 por 100 con los complementos para mínimos y el 0,5 por 100 con otros complementos (cuadro III-18).

Por clases de pensiones, el mayor importe se corresponde con las pensiones de jubilación, con 6.078,75 millones de euros, que supone el 70,5 por 100 del total. Le siguen las pensiones de viudedad, con una participación del 17,6 por 100, y las de incapacidad permanente (10,2 por 100), representando el importe conjunto de las pensiones de orfandad y de favor familiar únicamente el 1,7 por 100 del total.

En todas las clases de pensiones, excepto en las de favor familiar, el importe más elevado es el de la pensión inicial, siendo especialmente significativo el peso que adquiere este factor en las pensiones de incapacidad permanente (el 85,2 por 100) y en las de jubilación (el 78,3 por 100). En las pensiones de viudedad, el importe de la pensión inicial se aproxima más al de las revalorizaciones: el 51,1 y el 36,4 por 100, respectivamente.

171. La IP parcial es aquella que ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33 por 100 en su rendimiento normal para su profesión, sin impedirle la realización de las tareas fundamentales de la misma; la total inhabilita al trabajador para la realización de las tareas fundamentales de su profesión; la absoluta inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio, y la gran invalidez es aquella en la que el trabajador necesita la asistencia de otra persona.

CUADRO III-18. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS Y CLASES EN 2016

Conceptos	Euros	Estructura (%)	Var. 16/15 (%)
Total			
Pensión inicial	6.360.980.968,85	73,8	5,5
Revalorizaciones	1.715.655.388,79	19,9	-3,9
Compl. mínimos	507.301.025,70	5,9	-1,7
Otros complementos	39.240.924,91	0,5	27,9
Total	8.623.178.308,25	100,0	3,1
Jubilación			
Pensión inicial	4.761.257.031,33	78,3	6,2
Revalorizaciones	1.009.165.227,60	16,6	-4,8
Compl. mínimos	283.731.180,06	4,7	-2,0
Otros complementos	24.597.390,83	0,4	15,0
Total	6.078.750.829,82	100,0	3,8
Viudedad			
Pensión inicial	774.072.292,57	51,1	4,5
Revalorizaciones	551.106.358,23	36,4	-1,9
Compl. mínimos	184.880.246,64	12,2	-2,0
Otros complementos	5.257.921,62	0,3	344,3
Total	1.515.316.819,06	100,0	1,5
Incapacidad permanente			
Pensión inicial	749.926.115,63	85,2	2,8
Revalorizaciones	105.482.010,29	12,0	-7,7
Compl. mínimos	17.573.677,57	2,0	3,3
Otros complementos	7.053.938,76	0,8	22,8
Total	880.035.742,25	100,0	1,6
Orfandad			
Pensión inicial	68.159.174,74	53,3	2,9
Revalorizaciones	38.379.386,34	30,0	-0,5
Compl. mínimos	18.931.357,80	14,8	-0,3
Otros complementos	2.314.062,60	1,8	-1,2
Total	127.783.981,48	100,0	1,3
Favor familiar			
Pensión inicial	7.566.354,58	35,5	7,2
Revalorizaciones	11.522.406,33	54,1	2,9
Compl. mínimos	2.184.563,63	10,3	-1,2
Otros complementos	17.611,10	0,1	-4,2
Total	**21.290.935,64**	**100,0**	**3,9**

Nota: nómina del mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS, Estadísticas de pensiones.*

Desaceleración del importe de la nómina de pensiones como efecto de las reformas

Durante los últimos años, como consecuencia del efecto de la crisis sobre las cuentas de las Administraciones públicas y, más concretamente, sobre la situación financiera de la Seguridad Social, se han llevado a cabo diferentes medidas y reformas dirigidas a contener el gasto en pensiones, que en último término han favorecido una desaceleración del importe de la nómina de pensiones contributivas. Así, frente a un crecimiento del 8,5 por 100 en 2008, en 2016 el avance del importe de la nómina de pensiones fue del 3,1 por 100.

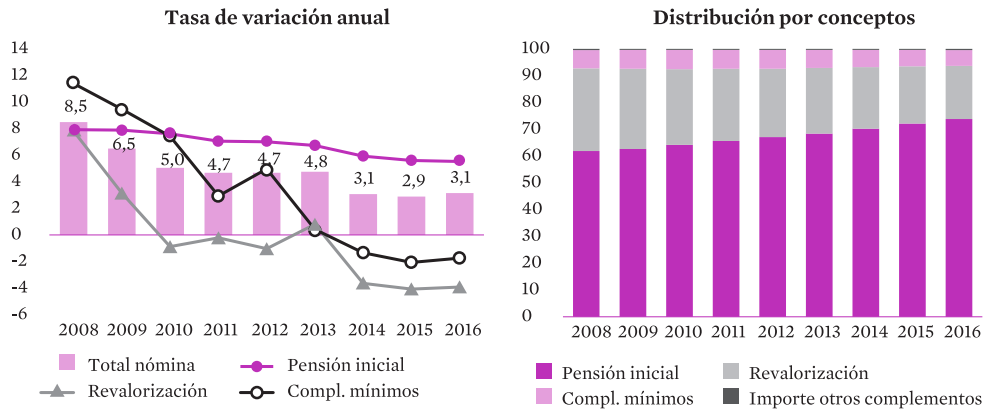
Especialmente significativa es la desaceleración del importe referente a la revalorización de las pensiones, con caídas en varios años del periodo analizado y un descenso acumulado respecto a 2008 del 9,6 por 100. El importe de los complementos a mínimos muestra también un descenso continuado y caídas en los últimos tres ejercicios, mientras que el importe referente a la pensión inicial se desacelera desde una tasa del 8 por 100 en 2008, al 5,5 por 100 en 2016.

Se produce, en consecuencia, cierta recomposición en los principales componentes que conforman el importe de la nómina mensual de las pensiones, con un aumento de la participación del importe de la pensión inicial sobre el total, frente a una pérdida de peso, prácticamente de la misma magnitud, de las revalorizaciones.

La pensión inicial

La evolución del importe correspondiente a la pensión inicial de los nuevos pensionistas viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual de este colectivo, con altas de mayor cuantía que las bajas, y más numerosas.

GRÁFICO III-56. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR COMPONENTES, 2008-2016
(En porcentaje)



Nota: nóminas correspondientes al mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

Con un incremento interanual del 5,5 por 100 en 2016, esta partida que, como se acaba de señalar constituye la mayor del gasto del importe de las pensiones, con un nivel que en diciembre alcanzaba los 6.360,98 millones de euros, ha venido desacelerándose en los últimos años, ante la reducción del diferencial entre el número de altas y bajas de pensiones. Sin embargo, en 2016 dicho diferencial volvió a ampliarse, al producirse un incremento de las altas del 3,5 por 100 y una caída de las bajas del 4,6 por 100, aumentando, en consecuencia, la renovación del colectivo de pensionistas (gráfico III-57). Por su parte, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas siguió ampliándose en 2016, como resultado de una cuantía media de las altas de 1.062,36 euros mensuales, frente a 817,26 euros las bajas, y ello a pesar de la caída de la pensión media de las altas de jubilación.

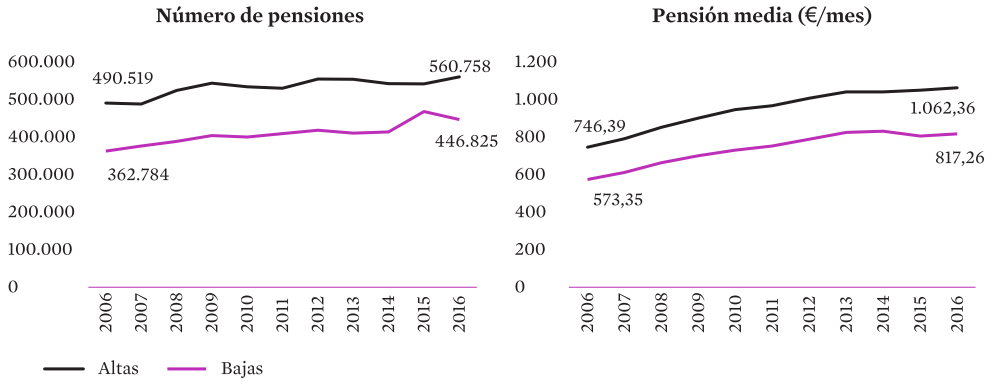
La revalorización de las pensiones

El importe de la nómina de pensiones relativo a la revalorización acumulada se situaba en diciembre de 2016 en 1.715,7 millones de euros, tras registrar una caída del 3,9 por 100 respecto al año anterior.

Hasta el inicio de la crisis, la revalorización de las pensiones era el concepto que más condicionaba el crecimiento anual del gasto del sistema de la Seguridad Social, al venir determinado por la evolución del IPC. Así, a comienzos de cada ejercicio, las pensiones se revalorizaban en función del IPC previsto para ese año (generalmente el 2 por 100) y posteriormente se actualizaban en función de su desviación respecto del IPC real correspondiente al mes de noviembre.

Sin embargo, a partir de 2011, en el contexto del proceso de consolidación fiscal llevado a cabo por las Administraciones públicas, se empiezan a introducir una serie de modificaciones dirigidas a reducir el gasto en revalorizaciones. Estas medidas irían desde la suspensión de la revalorización inicial de las pensiones (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no

GRÁFICO III-57. ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES DEL SISTEMA, 2006-2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

contributivas), y la no actualización de las mismas, hasta la modificación de la regulación existente.

Posteriormente, el 1 de enero de 2014 entra en vigor la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que establece la revalorización de las pensiones en función de un índice basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, incluido el efecto sustitución y el número de pensiones. Desde entonces la revalorización general de las pensiones ha sido del 0,25 por 100, incluidas las pensiones mínimas del sistema, las no contributivas, las no concurrentes del extinguido SOVI, así como las cuantías de las asignaciones a favor de hijos con discapacidad con 18 o más años.

En este contexto, el importe de las revalorizaciones acumuladas se ha ido moderando, hasta el punto de que su participación sobre el importe total de las pensiones ha pasado de representar el 31 por 100 en 2008, al 20 por 100 en 2016 (gráfico III-56).

Los complementos a mínimos de pensión

Las pensiones de carácter contributivo más bajas, concretamente aquellas que no alcanzan el límite mínimo fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE), cuentan con un complemento hasta dicho importe mínimo, cuyo objetivo es garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas.

El complemento a mínimos, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de la cuantía mínima establecida, por lo que puede considerarse como un instrumento de lucha contra situaciones de vulnerabilidad social, dirigido especialmente a la población de mayor edad[172]. De hecho, su naturaleza asistencial justifica que, a pesar de complementar las cuantías de pensiones contributivas, su financiación se realice a través de transferencias del Estado y no de cotizaciones sociales.

La cuantía mínima fijada por los PGE no es homogénea para el conjunto de pensiones contributivas del sistema, sino que difiere en función de la clase de pensión, de la edad del pensionista, de la unidad familiar y de la dependencia económica del cónyuge a cargo. Para el caso de las pensiones de jubilación, la cuantía mínima fijada para 2016 ascendía a 10.988,60 euros anuales para aquellos titulares de 65 o más años de edad con cónyuge a cargo, y a 8.905,40 para quienes no tienen cónyuge.

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se había ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, durante el periodo de crisis se detuvo esta

172. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.*

tendencia y, con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, se equipara la revalorización de las pensiones mínimas a la del resto de pensiones, aplicándose desde entonces un índice de revalorización del 0,25 por 100 (gráfico III-58).

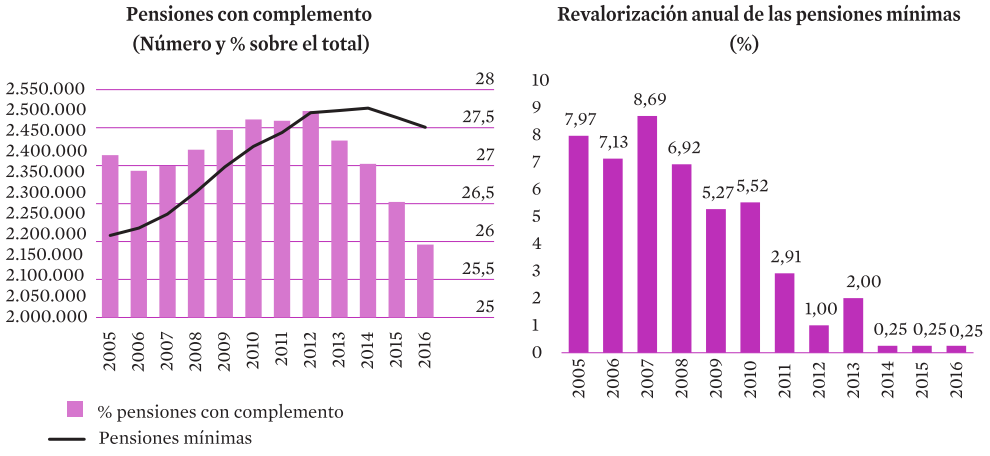
En consecuencia, el número de pensiones con complemento a mínimos se estanca prácticamente a partir de 2013 y cae, por primera vez en los últimos diez años, tanto en 2015 como en 2016, al tiempo que se va reduciendo el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos, hasta situarse en 2016 en el 26 por 100 de las pensiones totales, es decir, en 2.459.198 pensiones contributivas.

Los complementos a mínimos son más frecuentes en las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y en favor de familiares), donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, así como en jubilación en el régimen de autónomos, en tanto que una parte importante de los trabajadores cotizan por la base mínima y tienen menos años cotizados. En este sentido, la elevada representatividad de las mujeres en esta clase de pensiones, especialmente en las de viudedad, explicaría su mayor presencia entre los pensionistas en cuantías mínimas y, por tanto, entre los perceptores de complementos a mínimos. Así, en 2016 las pensiones de titularidad femenina suponían el 64 por 100 del total de pensiones con complemento a mínimos. Además, entre las mujeres, una de cada tres pensiones tiene complemento a mínimo (el 32,3 por 100), porcentaje que en los varones se sitúa en el 19,2 por 100.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Dentro de la esfera contributiva del sistema de la Seguridad Social, junto a las pensiones que se acaban de analizar, se encuentran otras prestaciones como la incapacidad temporal y las prestaciones asociadas al nacimiento y al cuidado de menores: maternidad,

GRÁFICO III-58. PENSIONES CONTRIBUTIVAS CON COMPLEMENTO A MÍNIMOS, 2005-2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Por otra parte, en la esfera no contributiva destacan una serie de prestaciones económicas, entre las que destacan las pensiones no contributivas de jubilación en invalidez, las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS), las prestaciones sociales y económicas derivadas de la Ley de Integración social de los minusválidos (LISMI), y las prestaciones familiares.

Incapacidad temporal

En 2016 el gasto en incapacidad temporal se incrementó un 11,2 por 100 respecto al año anterior, hasta alcanzar los 6.839,5 millones de euros, continuando con la tendencia ascendente de los últimos años, debido en parte al aumento del empleo. Así, en 2016 se iniciaron 407.053 procesos de incapacidad, lo que supone un incremento del 8,4 por 100 respecto al año anterior. El avance más importante lo registraron los procesos relativos a contingencias comunes de trabajadores por cuenta ajena y, en menor medida, los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, mientras que los de contingencias comunes de autónomos prácticamente no variaron (cuadro III-19).

En 2016 aumentó el número de trabajadores protegidos por la contingencia de incapacidad temporal, tanto en lo que se refiere a contingencias comunes de trabajadores por cuenta ajena (3,5 por 100), como en contingencias profesionales (2 por 100), manteniéndose constante el número de trabajadores autónomos protegidos. Además, se observa un incremento de la prevalencia por cada mil trabajadores protegidos, especialmente en contingencias comunes, donde pasa de 26,5 en 2015, a 29,1 en 2016.

Del total de trabajadores en alta protegidos por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, un 72 por 100 se encontraba cubierto por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y el resto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM). En el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el porcentaje de trabajadores cubiertos por las mutuas fue del 94,4 por 100.

CUADRO III-19. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL INICIADOS EN 2016 Y TRABAJADORES PROTEGIDOS

	Número medio mensual de procesos iniciados en el periodo		Trabajadores protegidos al final del periodo considerado		Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos	
Conceptos	**2016**	**Var. 16/15 (%)**	**2016**	**Var. 16/15 (%)**	**2016**	**Var. 16/15 (p.p.)**
Contingencias comunes (excepto autónomos)	326.757	9,3	15.242.254	3,5	29,1	2,6
Contingencias comunes autónomos	29.147	0,7	3.163.607	0,0	29,4	1,2
Accidentes trabajo y enferm. profes.	51.149	7,5	14.906.058	2,0	3,9	0,6
Total	**407.053**	**8,4**	–	–	–	–

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

Las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia incluyen maternidad contributiva, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural, y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

El grueso del gasto se destina a las prestaciones por maternidad y paternidad, alcanzando en 2016 un total de 1.767,3 millones de euros. En dicho ejercicio, el número de prestaciones económicas por maternidad gestionadas por el INSS fue de 278.509, la mayoría de las cuales, 272.821, correspondieron a permisos disfrutados por la madre y 5.688 a permisos compartidos con el padre (cuadro III-20).

Por su parte, se concedieron 244.468 prestaciones por paternidad, lo que supone un incremento del 2,4 por 100 respecto al año anterior. Cabe recordar que el permiso por paternidad, independiente del de la madre y compatible con el disfrute compartido del permiso por maternidad, cuando es cedido por la madre, se ha ampliado a cuatro semanas a partir de enero de 2017, como se detalla en el apartado 5.2 de este capítulo.

En el caso de las prestaciones por riesgo durante el embarazo, el número de procesos iniciados se incrementó un 5 por 100, hasta los 6.789, mientras que el de aquellos que seguían en vigor al final del periodo se redujeron un 1 por 100. Por su parte, los procesos iniciados en 2016 por riesgo durante la lactancia natural se incrementan un 11,6 por 100, y un 5,1 por 100 los vigentes al final del periodo.

CUADRO III-20. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA, 2015-2016

Concepto	2015	2016	Var. 15/16 (%)
Prestación de maternidad (INSS)			
Número de procesos	278.389	278.509	0,0
Percibidos por la madre	273.181	272.821	-0,1
Percibidos por el padre	5.208	5.688	9,2
Prestación de paternidad (INSS)			
Número de procesos	238.806	244.468	2,4
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)			
Número medio mensual de procesos iniciados	6.464,4	6.789,1	5,0
Número de procesos en vigor al final del periodo	21.318,0	21.097,0	-1,0
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)			
Número medio mensual de procesos iniciados	60,3	67,3	11,6
Número de procesos en vigor al final del periodo	414,0	435,0	5,1
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (agregado del sistema)			
Número de procesos iniciados en el periodo	1.665	2.150	29,1
Número de procesos en vigor al final del periodo	2.401	3.298	37,4

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Finalmente, en 2016 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a un total de 2.150 trabajadores progenitores, adoptantes o acogedores, un 29,1 por 100 más que el año anterior, situándose el número de procesos vigentes al final del periodo en 3.298.

Prestaciones no contributivas

Las prestaciones no contributivas contemplan aquellas prestaciones percibidas por quienes, no habiendo podido acceder a las prestaciones contributivas, carecen de recursos económicos. En términos generales, el número de perceptores de estas prestaciones ha venido mostrando una tendencia descendente a lo largo de los años, especialmente en lo que respecta a los beneficiarios de pensiones asistenciales y los perceptores de prestaciones económicas para personas con discapacidad que, por su carácter de prestaciones a extinguir, van descendiendo en volumen a medida que fallecen sus beneficiarios. Sin embargo, en el caso de las pensiones no contributivas (PNC) se produce un cambio de tendencia, con aumento de los beneficiarios a partir de 2012 en las pensiones de invalidez y desde 2014 en las de jubilación, que respondería en gran medida a la caída de los ingresos familiares de las unidades económicas de convivencia en las que residen los beneficiarios de este tipo de prestaciones, por efecto, tanto del aumento del desempleo como de la devaluación salarial.

A pesar del reducido número de beneficiarios, el amplio alcance de las prestaciones no contributivas y asistenciales entre la población de más edad y su reducida cuantía, como se verá a continuación, hace pensar que el grueso de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza esté constituido en gran medida por los perceptores de estas prestaciones[173].

Pensiones no contributivas

En 2016 455.0779 personas percibían una pensión no contributiva del sistema de la Seguridad Social (un 56 por 100 de jubilación y un 44 por 100 de invalidez), bien porque no habían cotizado nunca, o porque no lo habían hecho el tiempo suficiente como para generar una pensión de carácter contributivo (cuadro III-21).

En torno al 5,5 por 100 de los beneficiarios, perciben un complemento por residencia en vivienda alquilada, en forma de pago único de 525 euros anuales, al haber acreditado que carecen de vivienda en propiedad y residen de forma habitual en una vivienda alquilada. Además, en el caso de los beneficiarios de la pensión de invalidez, alrededor del 16 por 100 tiene reconocido un complemento del 50 por 100 por necesidad de tercera persona para los actos más esenciales de la vida, al acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 75 por 100.

173. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

CUADRO III-21. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 2015-2016
(Número y porcentaje)

Conceptos	2015	2016	Var. 15/16 (%)
Pensiones no contributivas			
Total beneficiarios	**453.547**	**455.077**	**0,3**
Jubilación			
Beneficiarios	254.029	255.165	0,4
Cuantía (euros/mes)	354,00	355,99	0,6
Invalidez			
Beneficiarios	199.518	199.912	0,2
Cuantía (euros/mes)	395,03	395,78	0,2
Pensiones asistenciales*			
Total beneficiarios	**5.017**	**4.448**	**–11,3**
Enfermedad	4.758	4.271	–10,2
Vejez	259	177	–31,7
Prestaciones de la LISMI**			
Total beneficiarios	**18.626**	**16.902**	**–9,3**
Subsidio de garantía ingresos mínimos	9.855	8.470	–14,1
Subsidio por ayuda de tercera persona	1.001	871	–13,0
Subsidio de movilidad y transporte	1.384	1.265	–8,6
Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica	7.955	7.661	–3,7

* No incluye datos del País Vasco.
** El total de beneficiarios no tiene por qué coincidir con la suma de prestaciones, ya que un mismo beneficiario puede cobrar más de una. Sin datos del País Vasco y Navarra.
Fuente: IMSERSO y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales.*

El perfil del pensionista no contributivo de la Seguridad Social, según el IMSERSO, se corresponde con el de una mujer española casada, que vive integrada en una unidad económica formada por dos y tres personas, siendo la edad media más frecuente la comprendida entre los 65 y los 74 años. Así, el porcentaje total de mujeres entre los beneficiarios de PNC se sitúa en el 67 por 100, siendo más ostensible la feminización de estas pensiones en las de jubilación, donde las mujeres representan cerca del 80 por 100 de los beneficiarios, mientras que en las de invalidez suponen algo más del 50 por 100. Cabe destacar, por tanto, el importante papel desarrollado por las PNC a la hora de modular los efectos en la vejez de las desigualdades en la participación laboral de muchas mujeres que, de no ser por esta vía, no tendrían derecho a ingresos propios.

Pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS)

Las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez son ayudas económicas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos o afectados por un grado de discapacidad que incapacite para el trabajo. Ambas prestaciones quedaron derogadas con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, sin quedar afectadas las que ya habían sido reconocidas o estaban pendientes de resolución. Eso explica

que en la actualidad, únicamente haya 4.448 perceptores de estas prestaciones, de los cuales el 95 por 100 percibe una pensión de enfermedad o incapacidad, de una cuantía mensual de 149,86 euros.

Prestaciones económicas para personas con discapacidad

La acción protectora de las prestaciones económicas para personas con discapacidad comprende los subsidios de garantía de ingresos mínimos, por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte. Todos ellos formaban parte de las prestaciones sociales y económicas de la Ley 13/1982 de Integración social de las personas con discapacidad, la cual quedó derogada con la entrada en vigor del Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Mediante este decreto quedaron suprimidos los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona, salvo para quienes ya los estuvieran percibiendo.

En 2016 8.470 personas percibían un subsidio de garantía de ingresos mínimos, de 149,86 euros mensuales, dirigido a cubrir las necesidades básicas de quienes, careciendo de medios para su subsistencia, no estén en condiciones de obtenerlas por su grado de discapacidad. Por su parte, había 871 beneficiarios del subsidio por ayuda de tercera persona, consistente en una prestación de 58,45 euros mensuales y 1.265 personas percibían un subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, de 62,90 euros mensuales.

Las prestaciones familiares

Las prestaciones familiares de la Seguridad Social van dirigidas a cubrir la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento o adopción de hijos en una serie de casos. Estas prestaciones comprenden la prestación económica por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción; la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad, y la prestación económica por parto o adopción múltiples.

Además de incidir en ámbitos como la maternidad y la fecundidad, la atención a la infancia o la conciliación de la vida laboral y familiar, algunas de ellas, y muy especialmente la asignación económica por hijo o menor a cargo, tienen un componente asistencial y constituyen un mecanismo de lucha contra la pobreza, al ir dirigidas a familias con escasos recursos.

En el caso de esta última, cabe señalar que en los años más recientes, como consecuencia de la crisis económica y sus efectos sobre la renta de los hogares, se ha producido un incremento significativo en el número de beneficiarios[174]. Sin embargo,

174. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

CUADRO III-22. PRESTACIONES FAMILIARES EN 2016
(Euros anuales)

Prestaciones familiares de la Seguridad Social por hijo a cargo	
Hijos menores de 18 años	
Sin discapacidad	291,00
Con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	1.000,00
Hijos mayores de 18 años con discapacidad	
Discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	4.414,80
Discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	6.622,80
Prestaciones familiares de la Seguridad Social por nacimiento o adopción	
Familias numerosas, monoparentales y en casos de madres discapacitadas	1.000,00
Parto o adopción múltiples	
2 hijos	2.620,80
3 hijos	5.241,60
4 hijos y más	7.862,40

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales.*

el porcentaje de población menor de 18 años cubierto por la misma sigue siendo muy reducido (en torno al 16 por 100), lo que contrasta con los niveles de pobreza infantil. Esto se debe a que el nivel de umbral máximo de ingresos anuales que se exige a los hogares para percibir esta prestación es muy bajo, de modo que va dirigida exclusivamente a hogares con extrema necesidad económica, dejando de lado a un importante número de familias con dificultades. Y a esto hay que añadir el hecho de que las cuantías de la prestación sean también muy reducidas (cuadro III-22).

Así, en el caso de una familia con dos hijos, para tener derecho a 291 euros al año por hijo no discapacitado, el límite de ingresos se situaba en 2016 en 13.313,35 euros al año (11.576,83 para familias de un hijo). Sin embargo, cuando los hijos sufren algún tipo de discapacidad de grado superior al 33 por 100, la cuantía es mayor y variable en función del grado de discapacidad, no estando supeditada a prueba de rentas.

Respecto a las distintas prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (a partir del tercer o posterior hijos y para los supuestos de parto múltiple), la percepción no está supeditada a requisito de rentas.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea. Si en los años álgidos de la crisis la razón de este escaso dinamismo se situaba fundamentalmente en la incertidumbre sobre la conducta de los mercados financieros y el descenso de las rentas de las familias, su continuidad en los comienzos de la recuperación puede atribuirse también a la escasa rentabilidad de

estos productos en estos momentos y el todavía elevado nivel de desempleo entre la población en edades intermedias, precisamente el segmento para el que, potencialmente, más interés reviste invertir en complementar su futura pensión pública a través de estos sistemas.

Como en otros ámbitos, durante 2016 no se han producido iniciativas normativas de interés en el terreno de la previsión social complementaria en España, habiéndose mantenido en vigor la suspensión de aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos, debido a la situación de prórroga presupuestaria de los PGE de 2015 para 2016[175].

En cuanto a la evolución en los últimos años de los distintos instrumentos de previsión social complementaria como activos financieros de las familias, los resultados de la última *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF) 2014[176] permiten apreciar su evolución[177] a lo largo de la crisis y en los inicios de la recuperación económica. Según esta fuente, el 26,1 por 100 de los hogares en España posee algún plan de pensiones (o seguro de vida de inversión o mixto), porcentaje que, al igual que el valor de los activos, crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar, por otro. La tenencia es mayor para los hogares con cabeza de familia de entre 55 y 64 años, y para aquellos cuyo cabeza de familia es un empleado por cuenta propia. Considerando solo al conjunto de las familias u hogares que poseen algún plan, el valor mediano del capital acumulado en este activo es de 10.000 euros (cuadro III-23).

La tenencia de instrumentos de PSC entre los activos financieros de los hogares: la EFF 2014

Así pues, la proporción de hogares que tienen algún plan de pensiones, que era del 26 por 100 a finales de 2011, se ha mantenido prácticamente constante. Sin embargo, su exiguo aumento (0,1 por 100) refleja variaciones desiguales para los distintos tipos de hogares. Por otro lado, la cantidad mediana invertida en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos ha aumentado notablemente en el periodo considerado —2011-2014– (22,5 por 100). En concreto, por edad, la inversión mediana ha experimentado un descenso muy acusado para los hogares más jóvenes, mientras que ha aumentado con variaciones crecientes en la edad hasta un máximo para los hogares cuyo cabeza de familia tiene entre 65 y 74 años. Por renta, el valor mediano

La PSC no se abre paso entre los jóvenes y disminuye en las edades intermedias

175. El sector público no ha podido realizar durante 2016 aportaciones a planes de pensiones, de empleo, o a contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.
176. Véase, Banco de España, *Artículos Analíticos,* 24 de enero de 2017, *Encuesta Financiera de las Familias* (EFF) 2014, métodos, resultados y cambios desde 2011.
177. En los planes de pensiones no se incluyen los derechos a pensiones de la Seguridad Social. Por otra parte, los seguros de vida considerados son los seguros de inversión o mixtos, pero no los de cobertura de riesgo de muerte.

CUADRO III-23. TENENCIA DE PLANES DE PENSIONES Y SEGUROS DE VIDA DE INVERSIÓN O MIXTOS
(En porcentaje y miles de euros del año 2014)

	Porcentaje de hogares que poseen el activo		Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo	
Características de los hogares	**EFF 2011**	**EFF 2014**	**EFF 2011**	**EFF 2014**
Todos los hogares	**26,0**	**26,1**	**8,2**	**10,0**
Percentil de renta				
Menor de 20	6,3	5,0	5,1	3,9
Entre 20 y 40	15,9	13,1	5,2	4,8
Entre 40 y 60	24,2	25,0	6,5	6,5
Entre 60 y 80	34,1	32,8	7,4	7,6
Entre 80 y 90	43,0	47,8	10,6	12,2
Entre 90 y 100	55,8	60,5	18,9	30,2
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35 años	20,2	15,9	8,2	5,0
Entre 35 y 44 años	30,2	31,2	5,0	5,1
Entre 45 y 54 años	40,4	38,3	8,4	10,0
Entre 55 y 64 años	40,0	39,6	15,5	18,7
Entre 65 y 74 años	9,8	13,9	14,5	29,6
Mayor de 74 años	2,8	1,5	14,8	16,7
Situación laboral del cabeza de familia				
Empleado por cuenta ajena	37,6	39,7	8,2	8,6
Empleado por cuenta propia	41,6	40,6	10,2	13,8
Jubilado	10,4	11,6	18,6	27,8
Otro tipo de inactivo o parado	17,2	15,1	3,5	5,0
Percentil de riqueza neta				
Menor de 25	12,0	11,1	3,0	4,0
Entre 25 y 50	23,1	22,4	4,5	4,3
Entre 50 y 75	26,5	27,5	8,2	8,6
Entre 75 y 90	40,0	40,0	14,5	20,4
Entre 90 y 100	45,9	48,0	37,2	55,6

Fuente: Banco de España.

ha disminuido a lo largo del periodo referenciado a tasas decrecientes para los hogares en la mitad inferior de la distribución, mientras que ha aumentado en la parte superior, mostrando variaciones cada vez mayores a medida que se pasa a los deciles más altos.

Esta última edición de la EFF analiza la evolución que se ha producido en su ámbito de análisis desde 2011 a 2014, año este último en el que se podrían apreciar ya indicios de cambios respecto de la tenencia de planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos por parte de los hogares españoles, asociados al comienzo de la recuperación económica en España. Sin embargo, como ya se ha apuntado, la proporción de hogares que poseía

Sin grandes cambios en la evolución de la PSC, a pesar del comienzo de la recuperación económica

algún tipo de plan de pensiones ha permanecido prácticamente invariable entre 2011 y 2014. Aun así, cabe destacar que se aprecian en dicho periodo cambios de interés tanto en el valor mediano acumulado como en su distribución entre los distintos grupos de edad.

Diversos factores pueden estar influyendo en relegar o incluso descartar la opción de suscribir productos de previsión social complementaria. Entre ellos cabe destacar la todavía incierta situación laboral y la situación de desempleo de buena parte de la población en edades intermedias, especialmente los jóvenes, junto a algunas características de la recuperación económica, como el proceso de moderación salarial, junto con la necesidad de priorizar otras necesidades de inversión no cubiertas, como puede ser la de la vivienda, así como las elevadas comisiones ligadas a estos productos financieros. Por otro lado, el impulso que podría venir dado desde la negociación colectiva se ha visto paralizado durante los últimos años, en que se han priorizado otras cuestiones. No obstante, cabe recordar, como ya se ha mencionado, que en el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 las organizaciones firmantes compartían una valoración positiva sobre los sistemas de PSC y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva. Habrá que esperar a la renovación del Pacto de Toledo, a cuyo proceso de elaboración ya se ha hecho mención con anterioridad, para conocer las recomendaciones que, en materia de previsión social complementaria, se deriven de este proceso.

En el marco del debate abierto sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas[178], desde la Unión Europea se viene reiterando el importante papel que pueden jugar los sistemas —privados— de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social, de cara a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. En 2016 la Comisión Europea ha insistido nuevamente en este extremo, al señalar que la amplia cobertura de las pensiones complementarias —privadas— puede desempeñar un papel clave en la provisión de ingresos en la jubilación[179].

Las instituciones comunitarias siguen auspiciando la PSC

La reforma de los sistemas de pensiones públicas ha sido un elemento importante de los programas de reformas estructurales de varios Estados miembros durante dicho periodo[180], si bien parecen observarse pocos progresos en el ámbito de la previsión social complementaria, en el que solo dos países (Luxemburgo y la República Checa) han adoptado medidas que inciden en sus sistemas complementarios de pensión[181].

178. Como ya se ha mencionado anteriormente, en el apartado 5.1 de este capítulo 3.
179. Véase, Comisión Europea, *Annual Growth Survey 2017,* COM (2016) 725 final.
180. Véase, Comisión Europea, *Social Protection Committee Annual Report 2016: Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies.*
181. Luxemburgo y la República Checa han adoptado en 2016, respectivamente, medidas para mejorar la cobertura de las pensiones suplementarias (privadas) y el atractivo de las mismas.

Consulta europea sobre los planes individuales de pensiones

En 2016 la Comisión Europea lanzó, en el marco del plan de acción para adoptar una Unión de los Mercados de Capitales (UMC)[182], una consulta pública sobre un posible marco europeo de planes individuales —privados— de pensiones, cuyo propósito era recabar opiniones (de ciudadanos y otras partes interesadas como empresas, asociaciones representativas o gobiernos) sobre la mejor manera de abordar los obstáculos existentes en el mercado de los planes individuales de pensiones y contribuir a elevar la viabilidad un posible marco europeo para crear un mercado sencillo, eficiente, transparente y competitivo de planes individuales de pensiones[183]. En particular, dicha consulta ayudará a la Comisión Europea a determinar las expectativas de los particulares y los proveedores respecto al establecimiento de un marco europeo sobre los planes individuales de pensiones. Permitirá, además, recopilar puntos de vista sobre la manera en que dichos planes podrían complementar mejor en el futuro los ingresos que se perciban tras la jubilación y sobre cómo podría aumentarse la confianza de los particulares en la utilidad de tales planes como mecanismo de ahorro de cara a la jubilación[184].

Por otro lado, hay que hacer referencia a la normativa comunitaria con implicaciones en materia de previsión social complementaria que fue adoptada durante 2016. Así,

Novedades normativas en el ámbito comunitario

cabe hacer referencia a la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (DOUE de 23 de diciembre de 2016)[185], la cual pretendía facilitar el desarrollo de estos fondos de pensiones y mejorar la protección de los partícipes y beneficiarios de los mismos[186]. Además, la Directiva tratará de mejorar la gobernanza y transparencia de los fondos de pensiones de empleo y facilitará sus actividades transfronterizas. Por último, esta también reforzará el papel de estos fondos de pensiones como inversores institucionales y contribuirá a

182. Véase, Comisión Europea, *Plan de acción para adoptar una Unión de los Mercados de Capitales,* COM (2015) 468 final. Además, a este respecto, véase, *Unión de los Mercados de Capitales: acelerando las reformas,* COM (2016) 601 final.
183. En el Plan de acción para adoptar una UMC, la Comisión Europea anunció que evaluaría la conveniencia de un marco de actuación dirigido a establecer un mercado europeo de pensiones sencillo, eficiente, transparente y competitivo, que pueda tener éxito y que determinaría la necesidad de promulgar legislación comunitaria para sustentar ese mercado. Y ello, porque los productos relacionados con las pensiones, en general, y los planes individuales de pensiones, en particular, desempeñan un papel clave en los mercados de capitales debido a su rol central como nexo entre los ahorradores a largo plazo y las oportunidades de inversión a largo plazo.
184. La consulta empezó el 27 de julio de 2016 y finalizó el 31 de octubre de 2016.
185. Esta viene a derogar la Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (por lo general, con efectos a partir del 13 de enero de 2019).
186. Los fondos de pensiones de empleo gestionan programas colectivos para los empleadores que ofrecen prestaciones de jubilación a sus empleados.

canalizar los ahorros a largo plazo hacia inversiones que estimulen el crecimiento en la Unión Europea.

En definitiva, la Directiva persigue cuatro objetivos específicos: aclarar las actividades transfronterizas de los fondos de pensiones de empleo, garantizar la buena gobernanza y la gestión de riesgos, facilitar información clara y pertinente a los partícipes y beneficiarios y velar por que las autoridades de supervisión dispongan de los instrumentos necesarios para supervisar con eficacia los fondos de pensiones de empleo.

Ligero descenso de planes y partícipes, aunque aumentan las aportaciones y la cuenta de posición

Según los datos provisionales[187], el número de planes de pensiones inscritos en 2016 se habría situado en 2.800, lo que habría supuesto una caída de este del 2 por 100 respecto a 2015. Cabe apuntar que el número de planes registrados viene descendiendo desde 2013.

En cuanto al número de cuentas de partícipes, ha proseguido la evolución decreciente registrada desde 2011, si bien a partir del tercer trimestre de 2016 se iniciaba una ligera mejoría que continuó en el cuarto trimestre. Al final de 2016 se había conseguido recuperar buena parte de la caída producida a lo largo del ejercicio, colocándose el número de partícipes en 9.865.260 cuentas, que suponía solo un descenso del 0,4 por 100 respecto al inicio del año (9,907 millones de cuentas).

El valor de la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones, que viene aumentando desde 2012, creció en 2016 un 2,3 por 100 respecto al de 2015, situándose en 106.466 millones de euros, el máximo en todo el periodo considerado.

En cuanto a las aportaciones realizadas a planes de pensiones, en el cuarto trimestre de 2016 crecieron un 5,6 por 100 respecto a las aportaciones realizadas en el mismo trimestre del año anterior, alcanzándose la cifra de 4.532 millones de euros de aportaciones en el año 2016.

El principal descenso de cuentas de partícipes se produjo en el ámbito de los planes de empleo: en el último trimestre de 2016 se encontraban registradas 2.041.499 cuentas de partícipes, lo que suponía un descenso del 1,28 por 100 a lo largo de 2016. Además, las aportaciones a este tipo de planes se redujeron en el cuarto trimestre de 2016, un 4,7 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior. En términos anuales, el importe total aportado en 2016 había sido un 1,2 por 100 inferior al del año 2015, colocándose en 1.114 millones de euros.

En el caso de los planes de pensiones del sistema individual y asociado, el descenso del número de cuentas de partícipes apenas fue apreciable a lo largo del año: en el cuarto trimestre de 2016 se alcanzó un total de 7.823.761 de cuentas, un 0,2 por 100

187. Datos provisionales de 2016. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones,* cuatro trimestre de 2016.

CUADRO III-24. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2016
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Planes de empleo									
Núm. de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.397	1.361	1.357	
Partícipes	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733	2.064.892	2.041.499
Planes asociados									
Núm. de planes inscritos	240	241	233	223	211	199	191	185	
Partícipes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	
Planes individuales									
Núm. de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.315	
Partícipes	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760	7.776.130	
Total									
Núm. de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2857	2.800
Partícipes	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.165.117	9.942.270	9.908.788	9.865.260
Cuenta de posición*	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.466

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.
**Datos provisionales de 2016. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones,* 4.º trimestre de 2016.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de Previsión Social Complementaria 2008-2015.*

menos que las registradas al principio del ejercicio. En cuanto a las aportaciones, estos dos tipos de planes mostraron un incremento de 7,9 por 100 respecto a las realizadas en el mismo trimestre de 2015.

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Los indicadores económicos y de empleo en 2016 seguían la senda de crecimiento iniciada en 2014, lo que tuvo su reflejo, a su vez, en las principales magnitudes del sistema de protección por desempleo, que mostraba una cierta mejoría respecto a los años anteriores. Con todo, seguía arrastrando problemas, como una baja tasa de cobertura y una fuerte asistencialización del sistema. Atender a las personas en situación de desempleo, además, seguía siendo uno de los principales retos en el ámbito de las políticas sociales. Y es que, aunque en descenso, la tasa de paro seguía siendo elevada y, en especial, la referida al paro de larga duración.

Las principales magnitudes del sistema de protección por desempleo registraron una mejora en 2016 respecto al año anterior, que derivaría, principalmente, de la mejora de la situación del empleo. Así, el SEPE registró un descenso del paro registrado (–390.534) y también de las solicitudes de alta (–5,3 por 100 respecto a 2015) alcanzando un total de más de siete millones y medio de solicitudes de prestación. Un gran porcentaje de las solicitudes

Cierta mejoría de las principales magnitudes registradas en el SEPE

recibidas (el 85 por 100), además, dio lugar a la correspondiente prestación. Con todo, el número de solicitudes desestimadas siguió creciendo (5,4 por 100), aunque en menor medida que en el año anterior, que supusieron casi un 30 por 100 del total de altas solicitadas (cuadro III-25).

Del total de altas registradas, el 62,5 por 100 ha sido de carácter contributivo, y el 37,5 por 100 asistencial. A este respecto se observa un ligero aumento del porcentaje de las altas contributivas y un ligero descenso de las asistenciales respecto al año anterior (en torno a 1 punto porcentual en ambos casos) que, aun no siendo muy importante numéricamente, venía a invertir la tendencia de los años precedentes, lo que sería reflejo, de nuevo, de cierta mejora en el comportamiento del empleo. Asimismo, conviene destacar el repunte de las altas iniciales (de 2 puntos porcentuales respecto al año anterior) centrado, además, en las contributivas, y un descenso de las reanudaciones (de 1 punto porcentual). Con todo, el peso de las iniciales sobre el total de altas registradas sigue estando muy por debajo de las reanudaciones (34 por 100 y 66 por 100, respectivamente), tanto en las contributivas como en las asistenciales, lo que denotaría la dificultad aún existente de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y continua.

La causa principal por la que se produjeron las altas en las prestaciones de tipo contributivo fue la finalización de la relación de carácter temporal (62,8 por 100 del

CUADRO III-25. MAGNITUDES BÁSICAS REGISTRADAS EN EL SEPE, 2015-2016

Principales magnitudes	2015	2016	Variación interanual (núm.)	Variación interanual (%)
Paro registrado	**4.093.508**	**3.702.974**	**–390.534**	**–9,5**
Total solicitudes	**8.062.123**	**7.636.832**	**–425.291**	**–5,3**
Total altas (acumuladas) (contributivas y asistenciales)	6.967.855	6.483.270	–484.585	–6,95
Altas contributivas	4.301.648	4.051.513	–250.135	–5,81
Iniciales	1.349.841	1.383.771	33.930	2,51
Reanudaciones	2.951.807	2.667.742	–284.065	–9,62
Altas asistenciales	2.666.207	2.431.757	–234.450	–8,79
Iniciales	898.678	815.769	–82.909	–9,23
Reanudaciones	1.767.529	1.615.988	–151.541	–8,57
Solicitudes - Altas	1.094.268	1.153.562	59.294	5,42
Total bajas	7.776.930	6.399.694	–1.377.236	–17,71
Contributivas	4.635.818	3.407.555	–1.228.263	–26,50
Asistenciales	2.540.143	2.324.650	–215.493	–8,48
Total beneficiarios	2.224.172	2.010.245	–213.927	–9,62
Contributivo	838.392	763.697	–74.695	–8,91
Asistencial	1.102.529	997.192	–105.337	–9,55
Tasa de cobertura	55,8	55,1	–0,7	

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo* 2016 y SEPE.

total de altas de este tipo de prestación), siendo, en la mayoría de los casos, reanudaciones (40,2 por 100). En el caso de las altas de tipo asistencial, las causas principales obedecían, en porcentajes muy parejos (40 por 100), al agotamiento de la prestación contributiva, por un lado, y a no haber cotizado lo suficiente para acceder a una prestación contributiva, por otro. Además, en un porcentaje elevado (en torno al 50 por 100) de estos casos, se trata de reanudaciones, lo que vendría a indicar que el consumo de los periodos de la prestación suele ser corto. Estos datos serían indicativos, nuevamente, del predominio de la temporalidad y la alta rotación en el mercado de trabajo y de la dificultad existente para generar empleos de mayor estabilidad (cuadro III-26).

Las altas acogidas a las prestaciones asistenciales para los desempleados mayores de 55 años fueron 240.320 en 2016, lo que supuso un ligero aumento respecto al año anterior (1,1 por 100), hasta alcanzar un peso relativo sobre el total de altas del 9,9 por 100, 3 puntos porcentuales superior a 2015. Con todo, el aumento total de las altas se

CUADRO III-26. ALTAS EN LA PRESTACIÓN EN 2016, SEGÚN TIPO, POR CAUSA

Altas de beneficiarios de nivel contributivo, según tipo, por causa

	Total		Altas iniciales		Reanudaciones	
Causa	Número	(%) Total altas	Número	(%) Total altas	Número	(%) Total altas
	4.051.513		1.383.771	34,2	2.667.742	65,8
Por despidos individuales	434.465	10,7	372.166	9,2	62.299	1,5
Por despidos colectivos	26.001	0,6	23.745	0,6	2.256	0,1
Por suspensión de la relación laboral	539.735	13,3	19.570	0,5	520.165	12,8
Por desempleo parcial	89.927	2,2	5.348	0,1	84.579	2,1
Por finalización periodo de prueba	71.485	1,8	25.080	0,6	46.405	1,1
Por finalización de la relación de carácter temporal	2.546.007	62,8	919.096	22,7	1.626.911	40,2
Por resolución voluntaria de la relación laboral	9.558	0,2	8.751	0,2	807	0,0
Otras causas	334.335	8,3	10.015	0,2	324.320	8,0

Altas de beneficiarios de nivel asistencial, según tipo, por causa

	Total		Altas iniciales		Reanudaciones	
Causa	Número	(%) Total altas	Número	(%) Total altas	Número	(%) Total altas
	2.431.757		815.769	33,5	1.615.988	66,5
Agotamiento de la prestación contributiva	972.361	40,0	275.341	11,3	697.020	28,7
Mayores de 55 años	240.320	9,9	59.881	2,5	180.439	7,4
Periodo cotizado insuficiente para acceder a contributiva	945.234	38,9	344.277	14,2	600.957	24,7
Emigrantes retornados	13.956	0,6	5.415	0,2	8.541	0,4
Liberados de prisión	37.293	1,5	11.700	0,5	25.593	1,1
Renta Agraria	220.204	9,1	118.347	4,9	101.857	4,2
Otros colectivos	2.389	0,1	808	0,0	1.581	0,1

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016* y SEPE.

debió al crecimiento que registraron las reanudaciones (2,7 por 100), que además siguen representando el grueso del total de altas (75 por 100), mientras que las altas iniciales descendieron (–3,5 por 100). Estos datos ponen de manifiesto las mayores dificultades de empleabilidad de este colectivo.

Respecto a las bajas, el sistema de protección por desempleo registró un total de 6,4 millones en 2016, de las cuales el 53 por 100 fueron del tipo contributivo (cuadro III-27). Un dato a destacar, y que sería reflejo de la mejora del empleo, es el aumento del peso porcentual de las bajas producidas por colocaciones, que llegaron a representar el 61 por 100 sobre el total de bajas, y hasta el 69 por 100 entre las de tipo contributivo. El peso relativo de las bajas producidas por el agotamiento de la prestación desciende en el cómputo total debido a que la caída entre las de tipo contributivo fue muy acentuada, si bien siguió aumentando entre las de tipo asistencial, lo que vendría a reflejar las mayores dificultades de colocación de los beneficiarios de este tipo de prestación, que vendría explicado en muchos casos por la permanencia en el desempleo durante periodos largos, lo que iría en detrimento de su empleabilidad.

CUADRO III-27. BAJAS EN LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y ASISTENCIAL, POR CAUSA, 2015-2016

	2015		2016	
Causa baja total	**Total**	**(%) Respecto total**	**Total**	**(%) Respecto total**
Total	**7.776.930**	**100**	**6.399.694**	**100**
Agotamiento	2.904.100	37,3	2.281.219	35,6
Colocaciones	4.063.267	52,2	3.897.750	60,9
Emigración	117.058	1,5	115.549	1,8
Jubilación e invalidez	76.671	1,0	67.189	1,0
Causa baja contributiva	**Total**	**(%) Respecto total**	**Total**	**(%) Respecto total**
Total	**4.635.818**	**100**	**3.407.555**	**100**
Agotamiento	1.953.016	42,1	911.905	26,8
Colocaciones	2.424.284	52,3	2.366.317	69,4
Emigración	73.706	1,6	74.665	2,2
Jubilación e invalidez	20.190	0,4	16.681	0,5
Causa baja asistencial	**Total**	**(%) Respecto total**	**Total**	**(%) Respecto total**
Total	**2.540.143**	**100**	**2.324.650**	**100**
Agotamiento	622.988	24,5	717.958	30,9
Colocaciones	1.438.705	56,6	1.515.534	65,2
Emigración	36.899	1,5	40.684	1,8
Jubilación e invalidez	53.750	2,1	50.474	2,2

Fuente: SEPE.

Persiste la asistencialización del sistema de protección por desempleo

Como cómputo global, el año 2016 arroja un descenso del 9,5 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, cuyo volumen medio anual fue de 2.010.245 personas. A diferencia de años anteriores, el mayor descenso se produjo entre los beneficiarios de prestaciones asistenciales (9,5 por 100), hasta alcanzar la cifra de 997.000, mientras que el descenso de los beneficiarios de prestaciones contributivas fue mucho menor (8,9 por 100 frente al 21 por 100 de descenso que se produjo en 2015), arrojando un cómputo total de 764.000 (gráfico III-59).

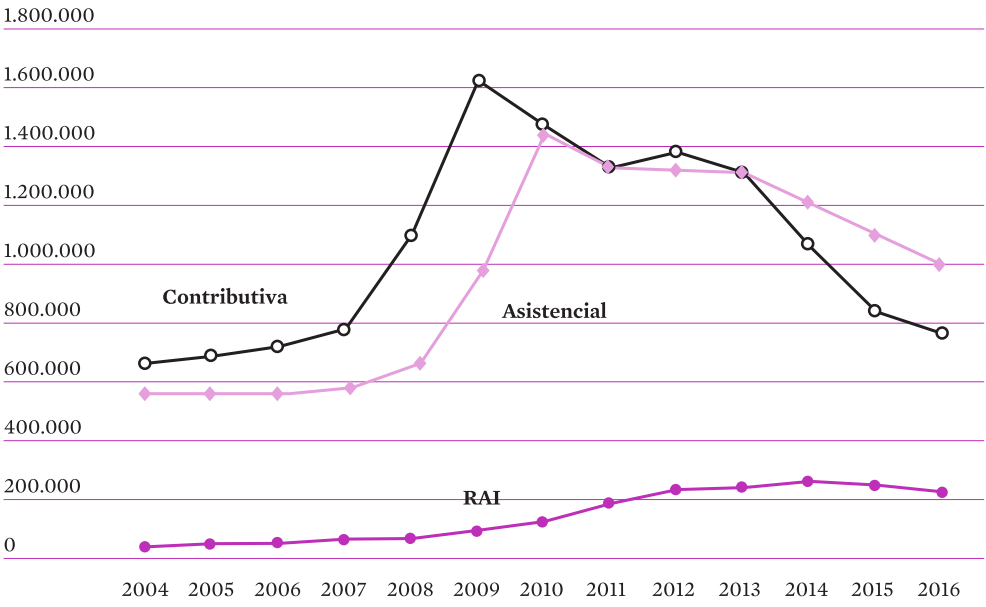
Con todo, persiste una fuerte asistencialización del sistema, dado el aún elevado peso porcentual de las prestaciones asistenciales frente a las contributivas (49,6 por 100 sobre el total de beneficiarios, frente al 38 por 100, respectivamente) (gráfico III-59). Esto vendría a reflejar el comportamiento del mercado de trabajo, con un elevado desempleo y una prolongada duración del mismo. Se trata de una situación con importantes consecuencias en el potencial de protección del sistema, dada la menor duración y cuantía (por debajo del umbral de pobreza) de la protección por desempleo de naturaleza asistencial, y su menor potencial redistributivo respecto a las prestaciones contributivas. No en vano, estas últimas establecen cuantías máximas y mínimas de la prestación, además de tomar en consideración la existencia de hijos a cargo, lo que proporcionalmente beneficia más a los trabajadores de rentas más bajas. Asimismo, hay que tener en cuenta que durante la percepción del desempleo asistencial no se cotiza a la Seguridad Social, salvo en el subsidio de mayores de 55 años[188], por lo que disminuyen sustancialmente las expectativas de derecho de las personas en esta situación respecto a futuras prestaciones contributivas.

La renta activa de inserción (RAI), por su parte, representó el 11,2 por 100 del total de prestaciones en 2016 y afectó a 225.879 beneficiarios. Se registra, pues, por segundo año consecutivo, un descenso en términos absolutos en el número de beneficiarios (–3.591), menor que en 2015 (–12.319). Prosigue así, el descenso del volumen de personas protegidas por la misma desde que se establecieran nuevas condiciones para el acceso a esta prestación en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio[189] (gráfico III-59).

Además, en 2015, en el ámbito de las prestaciones de carácter asistencial, hay que tener en cuenta la entrada en vigor del Programa de Activación para el Empleo (PAE)[190],

188. En el caso del subsidio para mayores de 55 años es el SEPE el que se encarga de la cotización, si bien por la base mínima y, además, ahora por el 100 por 100, cuando anteriormente era por el 125 por 100.
189. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, el número de beneficiarios de la RAI en términos absolutos ha venido registrando aumentos inferiores al de los años precedentes, registrando su primer descenso en términos absolutos en 2015. Y es que, antes de la aprobación de dicho Real Decreto, y en el caso de parados de larga duración y discapacitados, uno de los requisitos que daba derecho a la prestación era que el solicitante no tuviera derecho a otra prestación o subsidio. Tras la reforma se exige, sin embargo, haber agotado una prestación o subsidio por desempleo.
190. Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre.

GRÁFICO III-59. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2004-2016

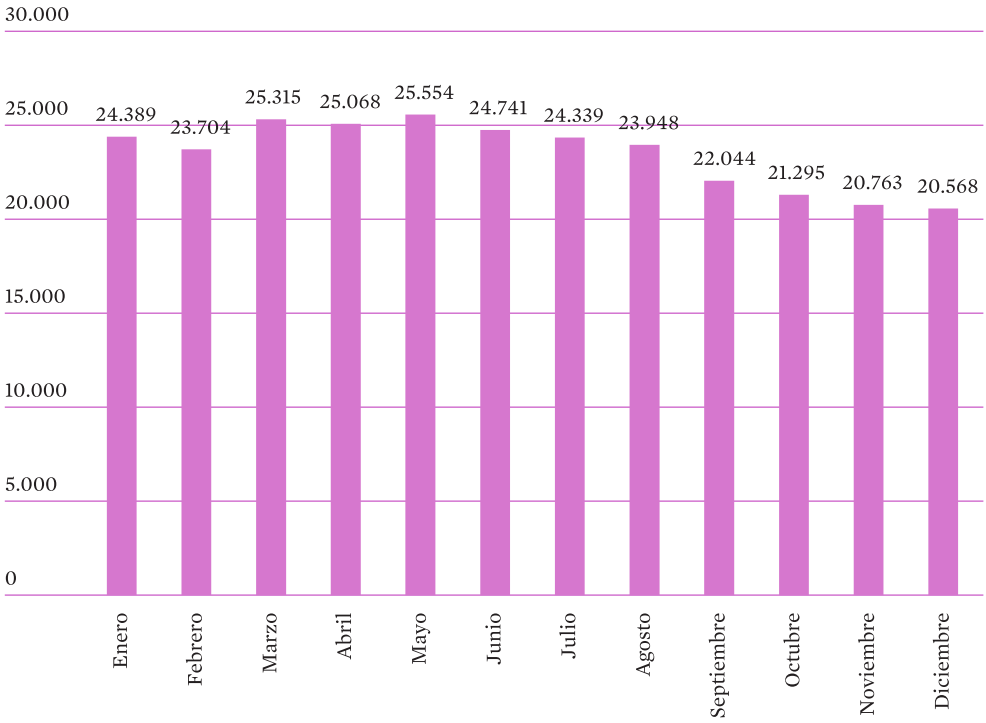


Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016* y SEPE.

resultado del diálogo social entre los interlocutores sociales más representativos y el Gobierno. Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración (y que hayan agotado cualquier otra prestación desde hace al menos seís meses) con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo al tiempo que ofrecer una ayuda económica[191]. El balance del año arroja un promedio mensual de beneficiarios de 23.400 (gráfico III-60). Esto supone un descenso respecto a 2015, en el que la media mensual de beneficiarios era del 34.608[192]. Estos datos son indicativos de que este programa no está teniendo los resultados esperados, lo que motivó que a finales de 2016, en el ámbito del diálogo social tripartito, se acordara adoptar medidas dirigidas a ampliar y mejorar el acceso a este tipo de prestación. Ya en 2017, fruto de este diálogo, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, en el que, además de prorrogar este programa hasta el 15 de abril de 2018, se incluye una serie de modificaciones dirigidas a ampliar el acceso al mismo, como se detalla en el capítulo II de la

191. La cuantía de la ayuda es el 80 por 100 del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento. La duración máxima de la ayuda económica es de seis meses, si bien las acciones de inserción previstas en el programa podrán continuar realizándose con posterioridad a este plazo. Para más detalle, véase Memoria CES, 2014.
192. De hecho, hasta octubre de 2016 apenas se había gastado un 30 por 100 del presupuesto.

GRÁFICO III-60. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO EN 2016



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016* y SEPE.

presente Memoria. Concretamente, el Gobierno prevé que la prórroga, junto con los cambios introducidos, permitirá atender adicionalmente a más de 210.000 personas.

Por su parte, el programa Prepara viene mostrando una línea de descenso en el volumen de demandantes desde 2012. Esta senda descendente en el uso de esta contratación se puede relacionar con los cambios introducidos en las condiciones de acceso, más restrictivas a partir del Real Decreto-ley 23/2012[193], así como con la propia incertidumbre sobre la continuidad del programa, que fue objeto de prórrogas sucesivas [194]. El dato relativo a 2016 fue de 54.019 nuevas incorporaciones, lo que suponía un descenso del 26 por 100 respecto al año anterior[195].

193. El Real Decreto-ley 23/2012 exige que el umbral de renta no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional —si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar—, no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar y no haberse acogido previamente al programa Prepara.
194. La incertidumbre se produjo especialmente hasta la prórroga de agosto de 2012 (Real Decreto-ley 23/2012), en la que finalmente se estableció la prórroga automática hasta que la tasa de paro estuviese por debajo del 20 por 100. El programa se prorrogó nuevamente en marzo de 2016 (Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo), modificando las condiciones para prórrogas automáticas sucesivas hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 18 por 100.
195. Para más detalle sobre el programa Prepara véase capítulo II, apartado 1.3.3.

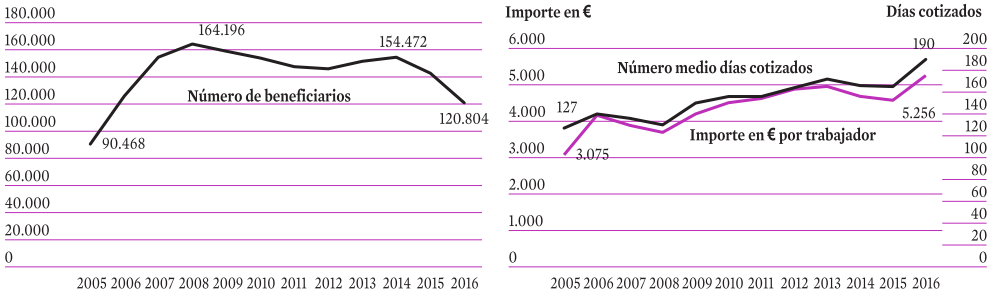
Descenso de las personas que optaron por la capitalización por desempleo

En el ámbito de las prestaciones contributivas, hay que tener en cuenta, asimismo, el descenso de las personas que, ante la ausencia o pérdida de empleo, optaron por la capitalización por desempleo. Recuérdese que la capitalización del desempleo permite cobrar en un solo pago el importe pendiente de la prestación contributiva por desempleo a aquellas personas desempleadas interesadas en iniciar su propio negocio como autónomo o como socio trabajador de una cooperativa o una sociedad laboral. La cifra de personas que se acogieron a la capitalización en 2016 ascendió a un total de 120.804 (gráfico III-61). Esta cifra supuso un descenso del 21,3 por 100 respecto a 2015, y ello a pesar de las modificaciones normativas que se adoptaron en septiembre de 2015, que ampliaba el colectivo de beneficiarios que pueden capitalizar la totalidad de su prestación para destinarla a la inversión necesaria para el ejercicio de la actividad, eliminando la barrera de edad existente hasta entonces. De hecho, el número de personas que se acogieron a la capitalización siguió descendiendo incluso en los meses posteriores a que la normativa entrara en vigor en octubre. Cabe destacar, asimismo, que el importe medio de las prestaciones capitalizadas en 2016 experimentó un repunte, situándose en 5.256 euros, en consonancia con el aumento del número medio de días cotizados.

El mayor número de beneficiarios (93 por 100) correspondió a quienes capitalizaron la prestación para convertirse en autónomos, alcanzando la cifra de 112.038, lo que supuso un descenso del 18 por 100 respecto a 2015. Las opciones minoritarias, de apenas el 2 por 100 respecto al total de las capitalizaciones, fueron realizadas para convertirse en socios de sociedades cooperativas (3.010), para la constitución de sociedades laborales (2.387), o para convertirse en socios de sociedades mercantiles (3.369).

En el ámbito de los mecanismos de protección ante la pérdida de trabajo hay que tomar en consideración la prestación dirigida específicamente a los trabajadores autónomos, conocida como la prestación por cese de actividad y que fue aprobada por la

GRÁFICO III-61. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA CAPITALIZACIÓN POR DESEMPLEO, 2005-2016



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016 y SEPE.*

Ley 32/2010, de 5 de agosto. Se trata de una prestación que, sin embargo, se ha mantenido en niveles muy bajos como consecuencia de las estrictas condiciones de acceso y la dificultad de acreditar correctamente las causas del cese de actividad, como ya puso de manifiesto el CES en el Dictamen 01/2014 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y que ha dado lugar a que el porcentaje de reconocimientos respecto de las solicitudes presentadas haya venido siendo muy reducido. Como cómputo total en 2016 se presentaron 4.669 solicitudes, de las cuales se resolvieron favorablemente en primera instancia 1.875 (gráfico III-62).

Conviene señalar, sin embargo, que la regulación inicial de esta prestación ha sido modificada de manera importante en los últimos años[196], en aras de facilitar el acceso a la misma, lo que parece haber redundando en un aumento de resoluciones favorables. Así, el porcentaje de estas últimas ha aumentado respecto a años anteriores (40,1 por 100 en 2016 frente al 27,8 por 100 en 2013). También ha descendido el volumen de desestimaciones por falta de acreditación adecuada del cese de actividad. A pesar de ello, una de las mayores dificultades para acceder a esta prestación sigue siendo la acreditación del cese de actividad, llegando a suponer 84 por 100 de las desestimaciones en 2016. Además, cabe señalar que buena parte de las reclamaciones interpuestas por los trabajadores autónomos (69,6 por 100), fueron desestimadas.

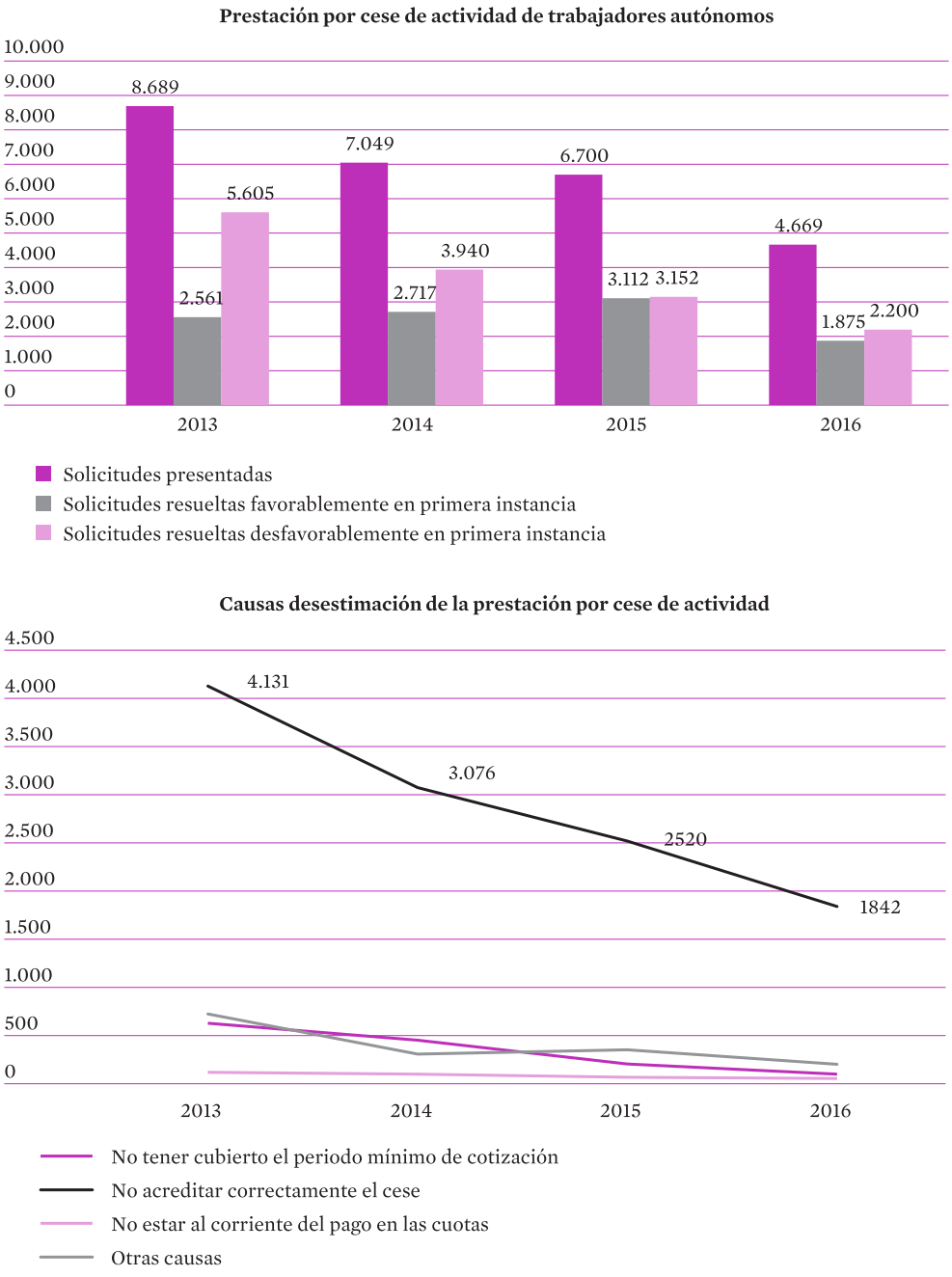
Desde la perspectiva del alcance del sistema de protección por desempleo, el principal indicador con el que se cuenta es la tasa de cobertura que aporta el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que refleja el porcentaje de población desempleada que recibe protección (beneficiarios de prestaciones) sobre el total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado)[197]. En 2016 la tasa de cobertura siguió la senda de descenso iniciada ya en 2010, hasta alcanzar el 55,1 por 100, lo que supone un descenso de 0,7 puntos porcentuales respecto a 2015 y de 23,3 puntos respecto a 2010 (gráfico III-63). Con todo, se trata del descenso más bajo de la tasa de cobertura

La tasa de cobertura en 2016 sigue en niveles bajos, aunque se atenúa su descenso

196. Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y la Ley 25/2015, de 28 de julio, de Mecanismos de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

197. El paro registrado se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en las oficinas públicas de empleo, excluyéndose a algunos colectivos, especificados en la Orden Ministerial de marzo de 1985, como: 1) los trabajadores ocupados, 2) los trabajadores sin disponibilidad inmediata para el trabajo o en situación incompatible con el mismo, 3) trabajadores que demandan exclusivamente un empleo de características específicas, 4) trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que están percibiéndolo o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un periodo superior a un año desde el día del nacimiento del derecho, 5) demandantes que rechazan acciones de inserción laboral adecuadas a sus características y los que tienen suspendida la demanda, en tanto permanezcan en esa situación.

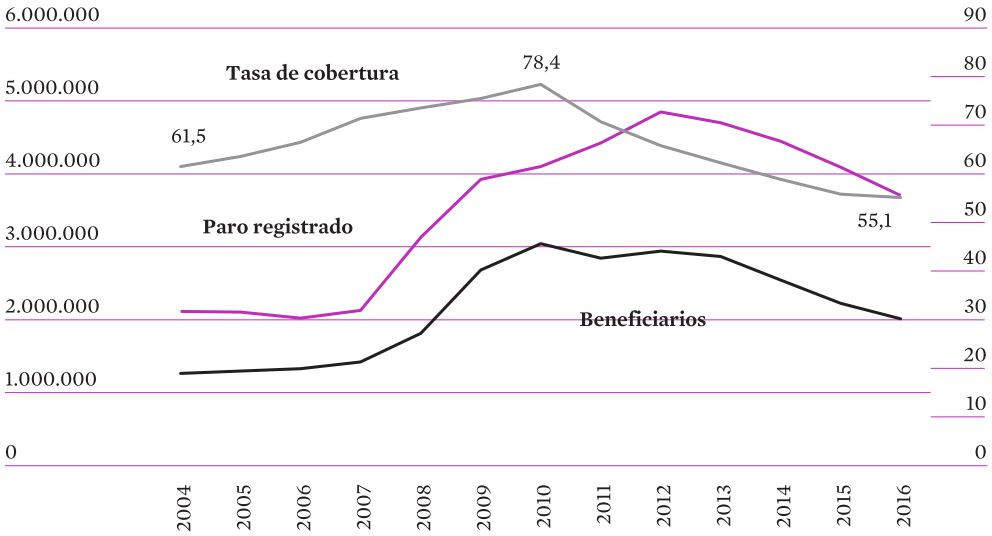
GRÁFICO III-62. CESE DE ACTIVIDAD, 2013-2016



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

en los últimos años. No en vano, desde 2010 el descenso promedio era de 3 puntos porcentuales, llegando a registrar hasta 7,8 puntos porcentuales de caída en 2011.

GRÁFICO III-63. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COBERTURA, PARO REGISTRADO Y BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, 2004-2016
(En número y porcentaje)



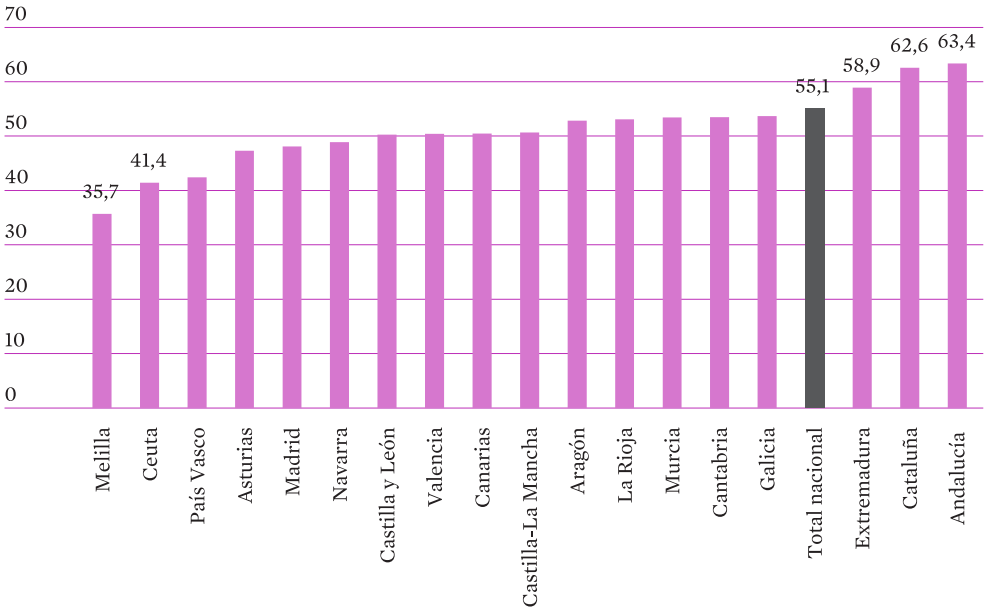
Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016.*

En cualquier caso, aunque la situación en 2016 se presente algo más halagüeña en relación a los años precedentes, no deja de ser preocupante que el sistema proteja a poco más de la mitad de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación, cuando en 2010 la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años.

Y es que, aunque parte de la reducción del número de beneficiarios responde a la mejora del empleo, no debe obviarse que dicha reducción es consecuencia, también, de la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración, cuyo peso sigue siendo muy elevado, siempre que no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial (entre los que se incluirían el desempleo asistencial, la RAI, el programa Prepara o el Programa de Activación para el Empleo). Requisitos que, como se ha venido apuntando en pasadas ediciones de la Memoria, han sido modificados en los últimos años.

Conviene tener en cuenta, por otro lado, que la tasa de cobertura nacional encierra diferencias territoriales importantes, a pesar de que los requisitos para acceder a la protección por desempleo son comunes en todas las comunidades autónomas. Estas diferencias pueden obedecer a factores diversos, entre los que estarían los de tipo productivo y laboral, o a las características individuales y familiares de los demandantes de empleo, entre otras (gráfico III-64).

GRÁFICO III-64. TASA DE COBERTURA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(Datos a diciembre de 2016)



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016.*

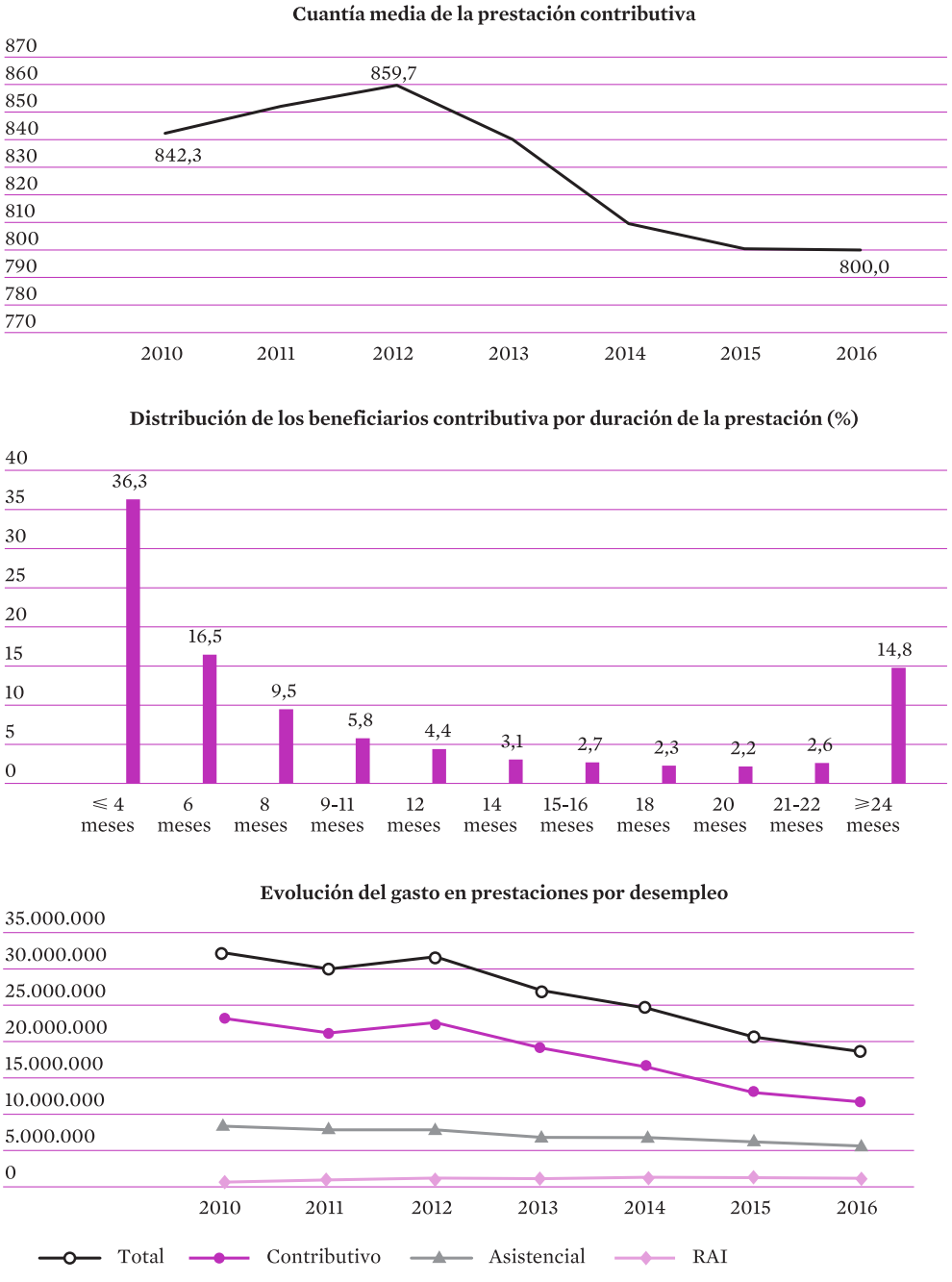
Descenso de la cuantía media de las prestaciones contributivas

Junto con el descenso de la tasa de cobertura, otro de los aspectos que viene mostrando una caída en los últimos años es la cuantía de las prestaciones contributivas. En concreto, la cuantía media ha pasado de 859 euros en 2012 a 800 euros en 2016, lo que supone una reducción porcentual del 6,9 por 100 y que obedece en buena parte a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012[198], así como a la evolución de los salarios. A este respecto hay que tener en cuenta además que, aunque la duración media de las prestaciones contributivas es 10,3 meses, buena parte de los beneficiarios de este tipo de prestación (53 por 100) tiene derecho a prestaciones por periodos de seis meses o menos, en consonancia con el comportamiento del empleo y, más concretamente, con la persistencia de altas tasas de temporalidad y rotación, como se ha comentado con anterioridad (gráfico III-65).

La evolución descendente del número de beneficiarios, la creciente asistencialización del sistema, junto con la reducción de la cuantía media de las prestaciones, han

198. Entre otros cambios que introdujo este Real Decreto, por lo que puede afectar a la cuantía, cabe recordar el referido al porcentaje de cálculo de la prestación a partir del séptimo mes, reduciéndolo del 60 por 100 al 50 por 100.

GRÁFICO III-65. DURACIÓN, CUANTÍA MEDIA Y GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2010-2016



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016.*

dado lugar a una disminución del gasto total en prestaciones por desempleo del 42 por 100 en el periodo comprendido entre 2010 y 2016 (gráfico III-65). Este descenso del gasto proviene, fundamentalmente, de las prestaciones de nivel contributivo (49 por 100), en consonancia con la caída registrada en el número de beneficiarios de este tipo de prestación, aunque también se ha producido un descenso importante en el gasto de las prestaciones asistenciales (32 por 100).

Atendiendo a las características de los beneficiarios de prestaciones, se observa que la prestación contributiva es percibida en mayor medida (en torno al 80 por 100 de los beneficiarios de este tipo de prestación) por los desempleados con edades comprendidas entre los 25 y 54 años (cuadro III-28). Esto es, se concentra en las edades centrales de la vida laboral de los trabajadores, mientras que su peso porcentual en las edades situadas en los extremos es mucho más reducido. Y es que la participación laboral de la población más joven es menor y también los periodos de cotización para acceder a prestaciones contributivas. La población de mayor edad también tiene unos niveles de participación más bajos, habiéndose reducido de manera importante en el contexto de la crisis económica[199].

Aumenta la edad media de los beneficiarios de prestaciones asistenciales

Las prestaciones asistenciales muestran, en cambio, un peso mayor entre los desempleados de edades más avanzadas. Así, su mayor peso porcentual (42,1 por 100) se sitúa precisamente entre la población desempleada mayor de 55, la que tiene mayores dificultades de empleabilidad, en consonancia con los altos niveles de paro de larga duración entre este colectivo. El peso de la población mayor en el total de las prestaciones asistenciales es superior entre los hombres que entre las mujeres, debido, fundamentalmente, a la menor participación laboral de estas (cuadro III-28).

Las diferencias por edad de los beneficiarios son visibles entre los perceptores de la RAI y los del programa de activación. Así, en consonancia con las modificaciones en los requisitos de acceso, a partir de 2013 el perfil de los beneficiarios de la RAI ha ido cambiando, de modo que mayoritariamente concentra personas desempleadas de larga duración con edades comprendidas entre los 45 y los 55 años, que constituyen el 67 por 100 de los beneficiarios de este tipo de prestación. El Programa de Activación para el Empleo, en cambio, recae fundamentalmente entre la población potencialmente más empleable en función de su edad. Así, el 42 por 100 de los beneficiarios de esta prestación tiene edades comprendidas entre los 35 y los 44 años, seguidos, aunque a cierta distancia, de la de 25 y 34 años, cuyo porcentaje es del 20,1 por 100 (cuadro III-28).

199. Para más detalle sobre la situación sociolaboral de las personas de mayor edad, véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.*

CUADRO III-28. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN, SEXO Y EDAD, 2016

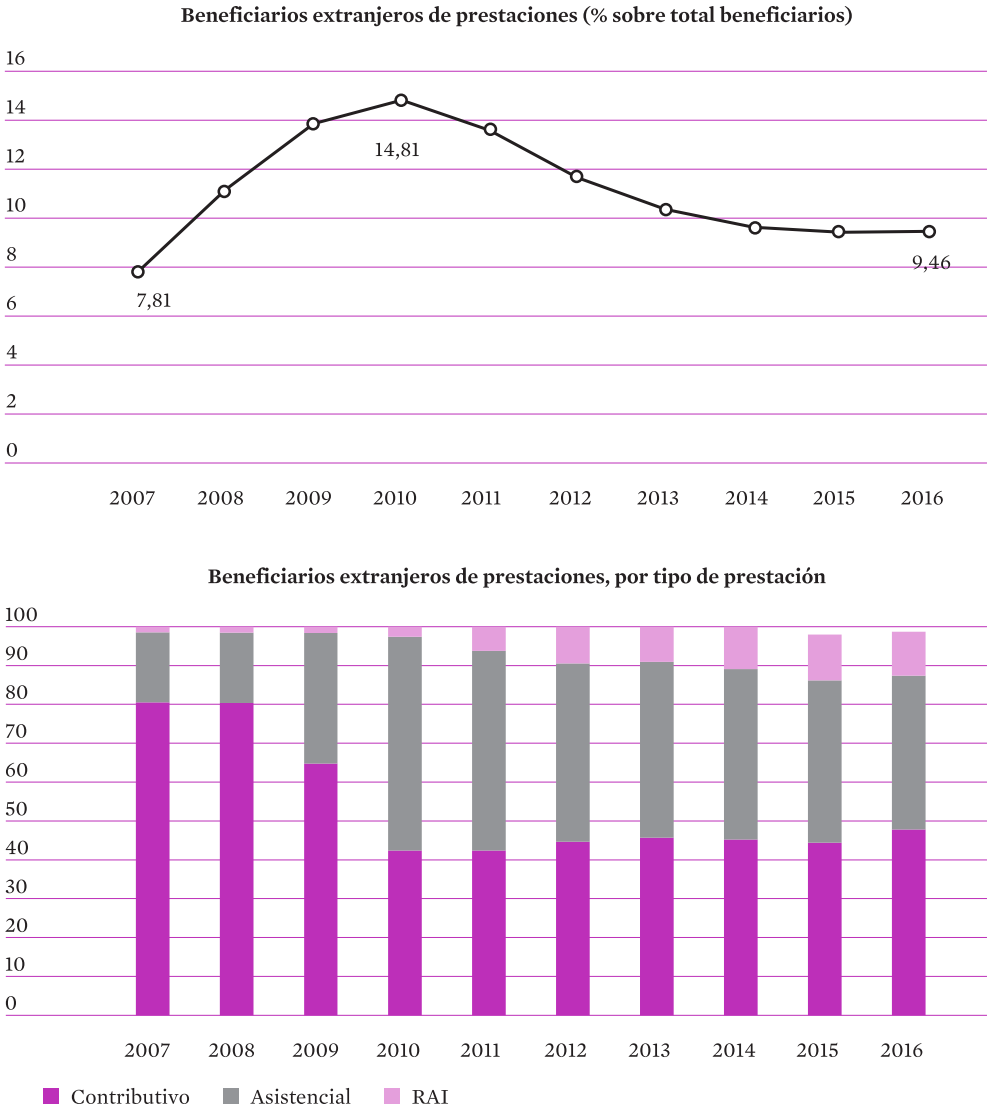
	Total		Contributivo		Asistencial		Renta activa de inserción		Programa de activación para el empleo	
Conceptos	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**	**Núm.**	**%**
Ambos sexos	**1.984.376**	**100**	**780.074**	**100**	**966.690**	**100**	**217.044**	**100**	**20.568**	**100**
De 16 a 19 años	4.719	0,2	1.028	0,1	2.892	0,3	798	0,4	1	0,0
De 20 a 24 años	59.225	3,0	31.551	4,0	24.806	2,6	2.705	1,2	163	0,8
De 25 a 29 años	148.199	7,5	88.110	11,3	55.177	5,7	3.653	1,7	1.259	6,1
De 30 a 34 años	198.652	10,0	115.820	14,8	75.060	7,8	4.889	2,3	2.883	14,0
De 35 a 39 años	235.427	11,9	130.321	16,7	94.819	9,8	6.184	2,8	4.103	19,9
De 40 a 44 años	238.845	12,0	119.416	15,3	107.873	11,2	7.023	3,2	4.533	22,0
De 45 a 49 años	271.666	13,7	97.347	12,5	95.562	9,9	77.017	35,5	1.740	8,5
De 50 a 54 años	254.251	12,8	79.345	10,2	103.801	10,7	67.779	31,2	3.326	16,2
De 55 a 59 años	330.345	16,6	65.754	8,4	229.836	23,8	32.914	15,2	1.841	9,0
De 60 y más años	243.047	12,2	51.382	6,6	176.864	18,3	14.082	6,5	719	3,5
Varones	**986.512**	**100**	**397.310**	**100**	**479.606**	**100**	**102.455**	**100**	**7.141**	**100**
De 16 a 19 años	2.638	0,3	646	0,2	1.957	0,4	35	0,0	–	0,0
De 20 a 24 años	29.537	3,0	16.747	4,2	12.598	2,6	157	0,2	35	0,5
De 25 a 29 años	67.722	6,9	42.438	10,7	24.334	5,1	643	0,6	307	4,3
De 30 a 34 años	86.199	8,7	54.104	13,6	30.160	6,3	1.176	1,1	759	10,6
De 35 a 39 años	105.562	10,7	63.661	16,0	39.009	8,1	1.650	1,6	1.242	17,4
De 40 a 44 años	112.490	11,4	60.664	15,3	47.927	10,0	2.280	2,2	1.619	22,7
De 45 a 49 años	133.681	13,6	50.960	12,8	45.115	9,4	36.916	36,0	690	9,7
De 50 a 54 años	132.960	13,5	42.254	10,6	52.643	11,0	36.690	35,8	1.373	19,2
De 55 a 59 años	187.568	19,0	36.734	9,2	133.974	27,9	16.102	15,7	758	10,6
De 60 y más años	128.155	13,0	29.102	7,3	91.889	19,2	6.806	6,6	358	5,0
Mujeres	**997.864**	**100**	**382.764**	**100**	**487.084**	**100**	**114.589**	**100**	**13.427**	**100**
De 16 a 19 años	2.081	0,2	382	0,1	935	0,2	763	0,7	1,0	0,0
De 20 a 24 años	29.688	3,0	14.804	3,9	12.208	2,5	2.548	2,2	128	1,0
De 25 a 29 años	80.477	8,1	45.672	11,9	30.843	6,3	3.010	2,6	952	7,1
De 30 a 34 años	112.453	11,3	61.716	16,1	44.900	9,2	3.713	3,2	2.124	15,8
De 35 a 39 años	129.865	13,0	66.660	17,4	55.810	11,5	4.534	4,0	2.861	21,3
De 40 a 44 años	126.355	12,7	58.752	15,3	59.946	12,3	4.743	4,1	2.914	21,7
De 45 a 49 años	137.985	13,8	46.387	12,1	50.447	10,4	40.101	35,0	1.050	7,8
De 50 a 54 años	121.291	12,2	37.091	9,7	51.158	10,5	31.089	27,1	1.953	14,5
De 55 a 59 años	142.777	14,3	29.020	7,6	95.862	19,7	16.812	14,7	1.083	8,1
De 60 y más años	114.892	11,5	22.280	5,8	84.975	17,4	7.276	6,3	361	2,7

Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016.*

La información aportada por el SEPE permite hacer alusión a los trabajadores extranjeros, uno de los colectivos que con mayor intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis. En términos de protección por desempleo, se registró una reducción del número de perceptores de prestaciones extranjeros durante los años más intensos

Persiste el bajo porcentaje de beneficiarios extranjeros, que se concentran en el nivel asistencial

GRÁFICO III-66. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EXTRANJEROS DE PRESTACIONES Y DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2007-2016



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo 2016.*

de la crisis económica. Desde 2013 el porcentaje de beneficiarios de prestación extranjeros respecto al total de beneficiarios se mantiene en torno al 9 por 100. Concretamente, para 2016 el número de beneficiarios extranjeros fueron 190.173, lo que supuso un descenso de casi 20.000 beneficiarios respecto a 2015, de entre los cuales 90.843 fueron perceptores del nivel contributivo, 75.289 de nivel asistencial y 21.550 beneficiarios de la RAI. Cabe destacar, asimismo, un aumento importante del peso de las prestaciones asistenciales respecto a las contributivas en este grupo poblacional. En 2016 casi el 40 por 100 de los beneficiarios extranjeros están en el nivel asistencial.

El sistema de protección por desempleo juega un papel muy importante desde el punto de vista social de la protección, habiendo constituido un mecanismo de estabilización automática clave durante la crisis económica. Con todo, y a pesar de la mejora del empleo en 2016, que se ha reflejado en las principales magnitudes del sistema de protección social, este muestra síntomas de debilitamiento, como indica el descenso continuado de la tasa de cobertura y su creciente asistencialización. Por otro lado, los programas puestos en marcha para paliar las situaciones de desempleo más preocupantes, como el PAE o el Prepara, tampoco están dando el resultado esperado.

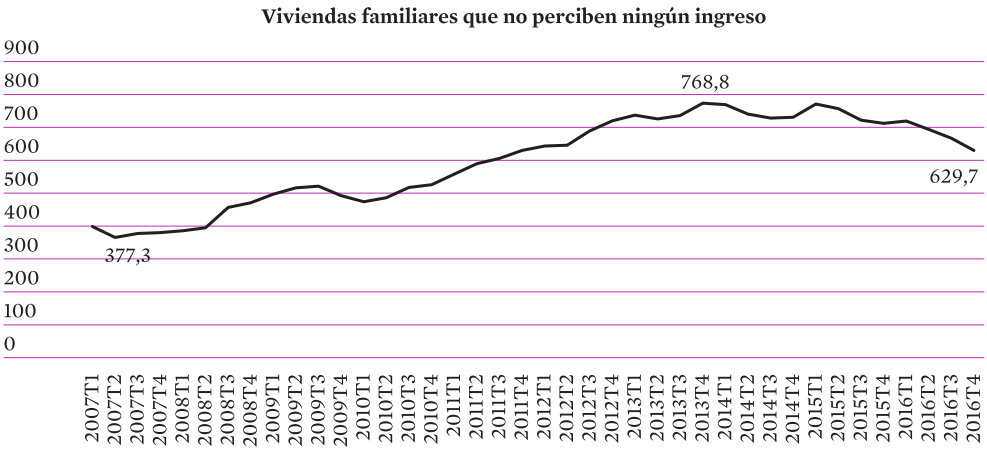
Necesidad de fortalecer el sistema y mejorar su coordinación con otros sistemas de protección

En este sentido, hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza entre los desempleados en España ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica. No en vano, el 46,5 por 100 de los desempleados se encontraba en situación de pobreza monetaria, según la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) de 2015, más del doble de la tasa de pobreza de la población total (22,1 por 100). Hay que tener en cuenta, además, que la pobreza entre la población desempleada ha aumentado de manera notable en los últimos años (16 puntos porcentuales más respecto a la ECV de 2009). Esta situación sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la ineficiencia del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis.

En 2016 se ha seguido reduciendo, aunque de manera lenta, el número de hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, si bien la cifra sigue siendo muy elevada (629.000 hogares) y muy por encima de los niveles de años anteriores a la crisis económica (gráfico III-67).

A este respecto, uno de los colectivos que requieren especial atención es el de la población más joven (16-24 años) que, debido a su menor participación laboral y a sus menores periodos de cotización, apenas pueden acceder a las prestaciones por desempleo, ya sea de carácter contributivo o asistencial, más aún teniendo en cuenta que se trata de uno de los colectivos con mayores niveles de riesgo de pobreza y

GRÁFICO III-67. VIVIENDAS FAMILIARES QUE NO PERCIBEN INGRESOS, 2007-2016



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

exclusión social. En este sentido, conviene recordar que la Garantía Juvenil, iniciativa comunitaria puesta en marcha para fomentar el empleo entre la población más joven, no ha dado los frutos esperados en España, según ha señalado la Comisión Europea[200]. Ante esta circunstancia, el Gobierno aprobó a finales de 2016 el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema de Garantía Juvenil, cuya eficacia deberá ser evaluada.

También es preciso prestar atención a la población desempleada con edades comprendidas entre los 50 y 64 años, dado que cuentan con menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral por mostrar, en términos generales, una más baja empleabilidad, como se analizó en el Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. A esta situación viene a sumarse que con ella confluyen las situaciones de desempleo o subempleo de otros miembros de su hogar familiar, lo que evidentemente puede dar lugar a situaciones sociales de extrema gravedad[201]. Asimismo, resulta preocupante la situación de la población extranjera (cuya tasa de pobreza, entre los no pertenecientes a la Unión Europea, alcanzaba el 52,1 por 100, según la ECV de 2016), al haber sido uno de los colectivos más afectados por la crisis en términos de desempleo y al carecer en muchas ocasiones de soporte familiar para hacer frente a una situación prolongada de desempleo.

Todo ello apunta a la necesidad de mejorar la eficacia del sistema de protección por desempleo, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz

200. Comisión Europea, *Youth Guarantee country by country*, España, marzo de 2016. Para más detalle, véase capítulo II, apartado 1.3.1.
201. Para más detalle sobre la situación de la población de mayor edad, véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración, en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo. En este sentido, y como ha señalado la Comisión Europa[202], convendría igualmente potenciar su coordinación con los servicios sociales, así como la gobernanza entre las distintas administraciones, sobre lo que ya tuvo ocasión de pronunciarse este organismo en su Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*. A este respecto, conviene apuntar que el Gobierno abrió una mesa de trabajo con los interlocutores sociales para reforzar la coordinación entre los programas de las distintas Administraciones públicas a través de la puesta en marcha de una tarjeta social, pendiente aún de su aprobación.

5.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

En 2016 se cumplieron treinta años desde la aprobación de la Ley general de Sanidad, que supuso el inicio de una transformación de la asistencia sanitaria en España de gran magnitud, con el objetivo de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud. Se iniciaba, además, un proceso descentralizador, culminado en el año 2002, dando paso a una nueva organización de la atención a la salud en la que las administraciones autonómicas eran llamadas a jugar un papel decisivo en el desarrollo de este pilar de la protección social en España. Desde entonces el sistema sanitario público ha evolucionado hasta convertirse en una de sus piezas fundamentales, incorporando servicios y prestaciones, y siendo sustentado sobre la base del desempeño profesional de un personal sanitario que lo hace acreedor de unas valoraciones ciudadanas muy positivas, tal como muestran las sucesivas ediciones del barómetro del CIS. El tránsito por estos tres decenios no ha estado, sin embargo, libre de obstáculos y discusiones. Así, entre otras, cabe mencionar la preocupación por la sostenibilidad, acrecentada en el periodo de crisis económica iniciada en 2008. O los cambios normativos emprendidos con ocasión de la exigencia de ajuste presupuestario, que provocó respuestas de distinto signo por parte de las administraciones autonómicas y avivó el debate sobre algunos elementos nucleares del SNS, como la gestión pública o privada, la participación de los usuarios en la financiación de algunas prestaciones y la propia universalidad del derecho, entre otros.

Incipiente recuperación de los recursos, todavía lejos de los niveles previos a la crisis

En este sentido, el descenso de los recursos dedicados al SNS en los años de crisis se ha manifestado en la pérdida de empleos y de equipamientos en el sector sanitario, en el aumento de las listas de espera y en la preocupación de los ciudadanos por un asunto crucial como es el aseguramiento del cuidado de su salud en los años centrales de la crisis. Sin embargo, tras varios años de bajada de los recursos dedicados al

202. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017,* SWD (2017) 74 final.

sostenimiento del sistema público de salud, en 2014 se frena la tendencia decreciente de los años anteriores, aumentando su volumen que, no obstante, se encuentran todavía lejos de lo registrado en los años previos a la crisis.

No puede obviarse, sin embargo, que a pesar de las dificultades que el SNS ha soportado en ese periodo, también se han dado algunos pasos, como el desarrollo de la interoperabilidad del sistema, que sin duda está contribuyendo a modernizarlo, avanzando en el compromiso de prestar una atención de calidad.

5.7.1. Equidad en salud y en el acceso a los servicios sanitarios

En las últimas décadas, el número de años que una persona puede esperar vivir ha ido incrementándose hasta alcanzar cifras medias muy altas en la Unión Europea: la esperanza de vida de las mujeres al nacer supera los 83, y los hombres, los 78, lo que se debe tanto a la mejora de la asistencia sanitaria, como a la extensión de estilos de vida que favorecen el mantenimiento de unas buenas condiciones del estado de salud de la población.

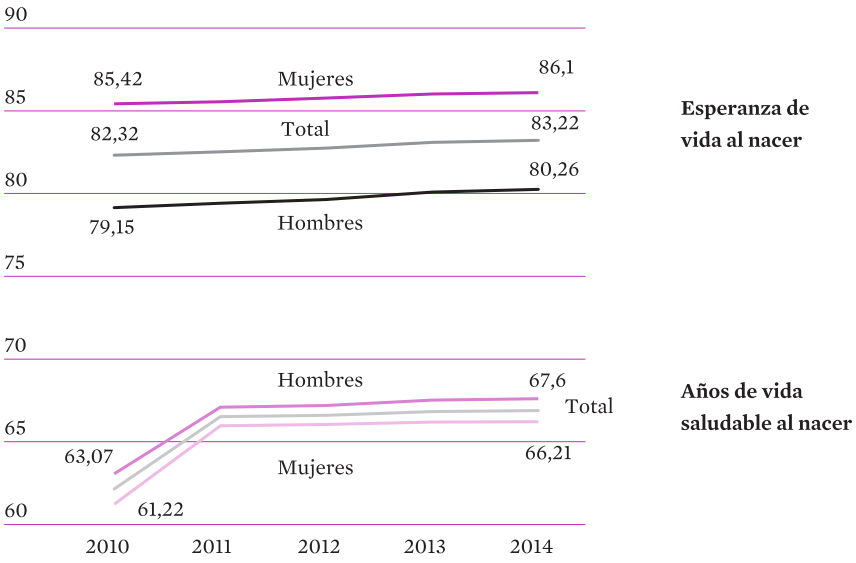
España es en la actualidad el país de la Unión Europea con la esperanza de vida más alta tanto para los hombres como para las mujeres, seguida por Francia e Italia. Entre 2004 y 2014 el valor medio calculado para estas últimas se incrementó en dos años, igual que en los hombres. Como resultado de ese incremento, las españolas gozan de una esperanza de vida de 86 años como término medio y los hombres han superado ya la barrera de los 80. Se trata de un hecho indudablemente positivo que, sin embargo, puede acompañarse aún de una mayor prolongación de la vida saludable.

En este sentido, los datos muestran que es posible conseguir una mayor reducción del tiempo de vida con mala salud[203], como así ocurre en el caso de los hombres, cuya esperanza de vida y de vida saludable se encuentran más próximas en todos los países de la Unión Europea. Alcanzando la esperanza de vida saludable los mismos valores en los dos sexos, las mujeres viven más años, lo que significa que pasan una mayor proporción de vida con mala salud.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los recursos de los sistemas sanitarios son absorbidos por el cuidado a los enfermos crónicos (principalmente, personas de edades avanzadas) la ganancia de años de vida saludable reportaría significativas ventajas, tanto individuales —mayor calidad de vida para las personas— como de carácter económico. Por ello, países como Suecia, Noruega, Países Bajos o Irlanda, que exhiben datos más favorables que España en cuanto a esperanza de vida saludable, deben ser referentes en este indicador en cuanto a las aspiraciones de otros que, como España, tienen cifras altas en esperanza de vida (cuadro III-29).

203. Este indicador forma parte de la batería de indicadores que combinan la esperanza de vida y la salud, utilizados por el INE.

CUADRO III-29. INDICADORES BÁSICOS DE SALUD Y BIENESTAR



Fuente: MSSSI, *Indicadores clave del SNS,* 2017.

El alargamiento de la esperanza de vida es en sí mismo un logro colectivo en el que los sistemas sanitarios juegan un papel fundamental. Para ello, evitar las muertes precoces constituye un objetivo básico, promoviendo estilos de vida saludables y aplicando medidas terapéuticas en los casos necesarios. En definitiva, se trata de reducir la mortalidad en lo posible. No en vano, la esperanza de vida se calcula a partir de las tasas de mortalidad, de modo que los valores alcanzados por ese indicador de probabilidad son la proyección de dichas tasas. En la Unión Europea la tasa de mortalidad se sitúa en 10,17 por 1.000, mientras que en España se reduce a 9 por 1.000, según Eurostat[204] (cuadro III-30).

El cambio del patrón de morbimortalidad[205], hacia un perfil caracterizado por el predominio de las enfermedades no transmisibles y los accidentes, ha implicado un descenso general de la mortalidad en Occidente a lo largo del pasado siglo. Sin embargo, aun teniendo en cuenta que la mortalidad por ese tipo de causas sigue una trayectoria descendente, la carga de la enfermedad puede ir en aumento debido al envejecimiento de la población, puesto que muchas de esas enfermedades no transmisibles afectan, sobre todo, a personas de edades avanzadas.

204. Eurostat, *Population and Social Conditions.*
205. Conjunto de enfermedades que causan la muerte en un momento y población determinados.

CUADRO III-30. PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD EN ESPAÑA, 2001-2014

Rango	Causa de muerte (según la Clasificación Internacional de Enfermedades)	Número de defunciones	Porcentaje del total de defunciones	Tasa de mortalidad bruta	Tasa de mortalidad ajustada por edad 2014	Porcentaje de cambio entre 2013 y 2014	Porcentaje de cambio entre 2001 y 2014
...	Todas las causas	395.830	100,0	852,1	447,8	–1,1	–25,3
1	Cáncer	106.269	26,9	228,8	143,1	–2,7	–16,6
2	Enfermedades del corazón	79.707	20,2	171,6	81,9	–2,2	–32,5
3	Enfermedades cerebrovasculares	27.579	7,0	59,4	27,2	–3,5	–50,5
4	Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	15.546	3,9	33,5	15,6	–2,1	–32,0
5	Enfermedad de Alzheimer	14.022	3,5	30,2	12,1	6,7	36,6
6	Accidentes no intencionales	10.313	2,6	22,2	14,0	1,2	–44,1
7	*Diabetes mellitus*	9.625	2,4	20,7	9,6	0,6	–34,2
8	Neumonía e influenza	8.825	2,2	19,0	8,6	4,7	–20,3
9	Nefritis, nefrosis y síndrome nefrótico	6.556	1,7	14,1	6,1	–9,1	–29,8
10	Enfermedad hipertensiva	4.533	1,1	9,8	4,1	–5,2	3,4
11	Enfermedad crónica del hígado y cirrosis	4.315	1,1	9,3	6,9	–5,0	–34,1
12	Suicidio	3.911	1,0	8,4	7,0	0,0	4,3
13	Enfermedad de Parkinson	3.785	1,0	8,1	3,5	4,5	25,6
14	Septicemia	3.275	0,8	7,0	3,5	10,5	–17,9
15	Enfermedad vascular intestinal	2.791	0,7	6,0	2,7	–8,5	–26,1
...	Resto de causas	94.778	24,0	204,0	–	–	–

Fuente: MSSSI, *Patrones de mortalidad en España en 2014,* 2017.

Con una tasa de mortalidad ajustada por edad[206] de 447 defunciones por cada 100.000 habitantes en 2014, España vio descender en un 1 por 100 la registrada el año anterior, convirtiéndose en el segundo país con mayor esperanza de vida en la OCDE[207].

La desagregación por causas de muerte refleja un claro predominio de tres grupos de patologías, que responden del 50 por 100 de todas las defunciones, cáncer (27 por 100 del total), enfermedades del corazón (20 por 100) y enfermedades cerebrovasculares (7 por 100). Si se pone el foco sobre el resto de las patologías se observa que más de las tres cuartas partes de las muertes se deben a quince grupos de enfermedades, incluyendo las que afectan a las vías respiratorias, el Alzheimer, la *diabetes mellitus*, la enfermedad del hígado y el Parkinson, entre otras. A lo largo del último decenio, no obstante, once de las quince principales causas de muerte han descendido en la tasa de mortalidad ajustada por edad. Pero en algunos casos como la enfermedad de Alzheimer, la enfermedad hipertensiva, el suicidio o la enfermedad de Parkinson registraron un claro aumento, siendo especialmente llamativo el caso del Alzheimer, lo

206. Este indicador tiene en cuenta la incidencia de cada patología en los distintos grupos de edad. Facilita la comparabilidad en distintos momentos, tomando en consideración los cambios en la composición de población en distintos grupos de edad.
207. MSSSI, *Patrones de mortalidad en España en 2014,* publicado en 2017.

que se debe no solo a la mayor incidencia, sino también a la mayor frecuencia en el diagnóstico por el aumento de la sensibilización con esta patología.

Algunas de las causas de muerte registradas son consideradas, como se observa en el estudio sobre los Patrones de Mortalidad en España, «indicadores centinelas» de la calidad del sistema sanitario: hernia abdominal, apendicitis y efectos adversos de los medicamentos. La primera de ellas ha seguido un curso ascendente desde principios de siglo, en tanto que la apendicitis se ha mantenido estable y los efectos adversos de los medicamentos han seguido una clara línea descendente.

5.7.2. Calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

La calidad del Sistema Nacional de Salud constituye un reto permanente, cuyos objetivos y referentes evolucionan a medida que incorpora nuevos derechos, prestaciones e innovaciones de toda índole, orientados siempre a la mejora de la atención recibida por los ciudadanos.

Una de las áreas que el Plan de Calidad del SNS[208] contemplaba como prioritarias es la referida a las tecnologías de la comunicación y la información, que incluye entre sus objetivos la interoperabilidad plena de las tarjetas sanitarias, de las recetas electrónicas, así como de las historias clínicas digitales.

Se trata de un asunto de notable interés, ya que la interoperabilidad tiene una gran potencialidad para reforzar la coordinación entre los distintos niveles durante todo el proceso asistencial y para facilitar la movilidad de los pacientes dentro del propio sistema sanitario. Además, mejora la eficiencia de los procesos clínicos, ya que el aumento de la información redunda en un refuerzo de la evidencia clínica a la hora de establecer diagnósticos y prescribir tratamientos adecuados y diseñados para cada paciente. Ello debe permitir, por otro lado, reducir la variabilidad clínica, con efectos positivos sobre la eficiencia y la calidad del sistema.

En los últimos años se han hecho importantes avances en materia de sanidad electrónica, siendo la interoperabilidad, como se ha visto, un elemento crucial en el avance de la calidad del sistema. Tal como muestran los datos del Ministerio, 28 millones de ciudadanos cuentan ya con historia clínica digital, lo que supone un 61 por 100 de la población con tarjeta sanitaria (cuadro III-31).

CUADRO III-31. DISPONIBILIDAD DE HISTORIA CLÍNICA DIGITAL, 2016

Historia clínica digital del SNS	Ciudadanos (millones) con algún informe clínico interoperable en el SNS	28
	Cobertura (%) en relación con la población que dispone de tarjeta sanitaria individual	60,6
Historia clínica resumida	Servicios de salud que tienen habilitada su emisión a demanda	15
	Cobertura (%) en relación con la población que dispone de tarjeta sanitaria individual	46,6

Fuente: MSSSI, *La salud y el Sistema sanitario en 100 Tablas,* 2017.

208. La última actualización corresponde a 2010.

Desde el punto de vista de los servicios del SNS, la práctica totalidad de los centros de salud tienen implantada la receta médica electrónica, al igual que las oficinas de farmacia. En cambio, los hospitales y los consultorios locales están más lejos de la plena cobertura de este sistema electrónico (cuadro III-32).

CUADRO III-32. IMPLANTACIÓN DE LA RECETA MÉDICA ELECTRÓNICA

Centro de salud (%)	97,5
Consultorio local (%)	60,7
Hospital (%)	72,5
Oficina de farmacia (%)	96,4
Dispensaciones realizadas electrónicamente	
Recetas dispensadas usando la receta médica electrónica (%)	84,2
Interoperabilidad entre Servicios de Salud	
Servicios de Salud con receta médica electrónica interoperable	4

Fuente: MSSSI, *La salud y el Sistema sanitario en 100 Tablas,* 2017.

RECUADRO III-10. OBJETIVOS DEL PLAN DE CALIDAD DEL SNS RELACIONADOS CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN (INTEROPERABILIDAD)

Interoperabilidad plena de las tarjetas sanitarias

Objetivo

- Cada ciudadano tendrá asignado un Código de Identificación Personal único para todo el SNS.
- Las comunidades autónomas dispondrán de un sistema de intercambio de datos entre sus bases de datos y la BD del SNS que permitirá mantener actualizada la información sobre población protegida.

Contenido funcional

- La tarjeta sanitaria individual es el documento, necesario y suficiente, establecido legalmente para la identificación de cada ciudadano en el acceso y uso de los servicios del SNS.

Gestión de la TSI

- La gestión general está encomendada a las comunidades autónomas, quienes dotan a cada persona tenedora de la tarjeta de un Código de Identificación Personal propio de cada ámbito territorial (CIP-CA). Este código tiene como principal cometido asegurar la asociación biunívoca de la persona con su información administrativa y clínica dentro de cada comunidad autónoma.

RECUADRO III-10. OBJETIVOS DEL PLAN DE CALIDAD DEL SNS RELACIONADOS CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN (INTEROPERABILIDAD) *(continuación)*

Interoperabilidad plena de las tarjetas sanitarias

- Cada comunidad autónoma dispone de una Base de Datos de tarjetas sanitarias individuales (BDTSI-CA) que contiene los registros de los ciudadanos protegidos en su ámbito. La BDTSI-CA constituye un sistema de información altamente estratégico en el aseguramiento, planificación, gestión y evaluación de los servicios sanitarios, siendo objeto de especial interés y protección para cada comunidad autónoma.
- El SNS, a través del Ministerio de Sanidad y Consumo, dispone a su vez de una Base de Datos de tarjeta sanitaria individual común (BDTSI-SNS) que recoge información procedente de las anteriores, a través de un conjunto de datos, básicos pero suficientes, para identificar correctamente a cada ciudadano y mantener actualizada su situación de ubicación y aseguramiento.
- El Ministerio de Sanidad y Consumo asume la competencia, a través de la BDTSI-SNS de asignar un Código de Identificación Personal (CIP-SNS), único y vitalicio en el SNS para cada persona y vínculo de unión de cuantos otros códigos personales pueda tener en los distintos territorios del Estado.
  De este modo, permite la identificación única y unívoca de cada persona en todo el SNS, requisito imprescindible para establecer cualquier sistema de acceso e intercambio de información clínica entre los agentes que lo componen.
- Asimismo, el Ministerio de Sanidad y Consumo tiene atribuida la responsabilidad de articular el intercambio de información entre comunidades autónomas y la interoperabilidad entre todas las tarjetas sanitarias individuales del SNS.

Fuente: MSSSI.

Situación y perspectivas de empleo en el SNS

La calidad y el buen funcionamiento de los sistemas sanitarios dependen en gran medida del desempeño de las profesiones del sector de la salud. Por ello, la preocupación por las políticas de empleo en ese sector es una constante, que tiende a hacerse más visible en momentos de crisis. En la Unión Europea, la aprobación del Plan de Acción para el personal sanitario[209] reflejaba la inquietud general por la evolución del empleo en el sector de salud, proponiendo una serie de líneas de abordaje de la situación, y haciendo hincapié en las previsibles necesidades en el futuro próximo. En este sentido, propuso: anticipar el catálogo de competencias que previsiblemente van a ser necesarias para afrontar los nuevos retos, atender a las buenas prácticas sobre contratación y retención de profesionales en el sector, y mitigar

209. Comisión Europea, SWD (2012) 93 final.

las consecuencias negativas de la migración de profesionales sanitarios en los sistemas de salud.

De acuerdo con los datos de Eurostat[210], las personas ocupadas en actividades sanitarias representan el 5,4 por 100 de los ocupados en España, mientras que en la UE-28 la proporción alcanza al 6,2 por 100, en un arco que abarca desde el 7,3 por 100 de Alemania hasta el 3,6 por 100 de Rumanía. España se sitúa en el último puesto de la Unión Europea (15) y en una posición intermedia en la Unión Europea (28), habiendo perdido desde 2011 más de 39.000 empleos.

Con una distribución entre el sector público y privado del 60 y el 40 por 100, respectivamente, el último ha tendido a ganar peso en años recientes. Al mismo tiempo, el sector privado ha limitado más la temporalidad que el sector público, donde alcanza al 29 por 100 de trabajadores, proporción superior a la registrada en el resto de los sectores (profesiones no sanitarias).

En este contexto, la reciente firma del Acuerdo para la Mejora del Empleo Público[211], donde se reconoce como objetivo necesario «garantizar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, objetivo íntimamente ligado a la situación y condiciones laborales en las que deben prestar sus servicios el personal al servicio de las Administraciones públicas»[212], puede constituir una oportunidad para dotar de mayor estabilidad a los profesionales sanitarios que prestan sus servicios en el SNS, con la convocatoria de las plazas que lleven tres o más años ocupadas por personal con vinculación temporal, recuperando, además, la tasa de reposición, con el compromiso de reflejar en la Ley de Presupuestos del Estado una tasa del 100 por 100 en los sectores prioritarios, entre los que se encuentra la Sanidad.

Novedades en el sistema de formación de médicos

La aprobación del Real Decreto de troncalidad[213] en 2014, que debía suponer una importante transformación de la estructura básica del modelo de formación sanitaria especializada —médicos internos residentes (MIR)—, imperante en las últimas cuatro décadas en España, suscitó desde el principio un intenso debate sobre los aspectos más sensibles que la norma había de modificar.

En este sentido, el nuevo modelo formativo pretendía capacitar a los profesionales sanitarios «residentes», a través de las competencias adquiridas en el periodo de formación troncal, para el abordaje desde el inicio de su formación especializada de los problemas de salud de una manera integral y con un enfoque interdisciplinar y pluridisciplinar que mejore la calidad asistencial de los pacientes. La principal

210. Eurostat, *Labour Force Survey.*
211. 29 de marzo de 2017, entre el Gobierno y los sindicatos UGT, CCOO, CSIF.
212. Véase capítulo II de esta Memoria.
213. Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud, y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

novedad introducida, la «troncalidad», supone la adquisición de competencias comunes a varias especialidades en ciencias de la salud a través de un periodo de formación uniforme. La formación de los médicos especialistas quedaría, así, reorganizada con la agrupación de casi todas las especialidades médicas en cinco troncos: médico, quirúrgico, psiquiátrico, de imagen y de laboratorio y diagnóstico clínico.

El nuevo sistema, sin embargo, no ha llegado a implantarse, quedando en suspenso después de la anulación del Real Decreto de troncalidad por parte del Tribunal Supremo en su sentencia de diciembre de 2016 sobre dicha norma.

Atención primaria

Según los datos ofrecidos por el Ministerio, en 2015 trabajaban en el nivel de atención primaria 84.686 profesionales de la salud, entre los que 29.441 lo hacían como personal de enfermería, 28.480 médicos de familia, 6.408 médicos de pediatría y 20.357 trabajadores no sanitarios. Estas cifras muestran un descenso en todas las categorías a lo largo de los últimos años, siendo el de los trabajadores no sanitarios el más pronunciado. Así pues, de acuerdo con la información del Ministerio, el número total de trabajadores en atención primaria en 2009 superaba los 86.000, cerca de 2.000 más que en 2015.

Al mismo tiempo, el número de centros de atención primaria ha ido disminuyendo a lo largo del periodo de crisis, sin haber logrado aún su recuperación (3.048 centros de salud y 10.115 consultorios en la actualidad). Mientras se reducía el número de trabajadores y de instalaciones, el volumen de consultas experimentó un incremento continuo en el caso de la enfermería y descendió en el de la medicina, con un ligero incremento en el último año (cuadro III-33). La distinta evolución del volumen de efectivos y de demanda de atención, sin duda ha influido de manera negativa en el nivel de presión ejercida sobre los propios profesionales, sobre la calidad de la atención prestada y, en definitiva, sobre el sistema en su conjunto.

En este contexto, el reciente acuerdo entre el gobierno y los agentes sociales, que incluye el compromiso de aumentar la tasa de reposición hasta el 100 por 100, puede ser crucial en los próximos años.

No puede olvidarse que la atención primaria va a necesitar a corto y medio plazo de un notable refuerzo para afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población, que trae consigo una considerable carga derivada del cambio de patrón de morbilidad. En este sentido, la cronificación de los cuadros a atender en un entorno demográfico con una presencia cada vez mayor de personas de edades avanzadas, se manifiesta, entre otros aspectos, en el incremento de la multimorbilidad y la polimedicación, que requiere, en aras de una atención sanitaria de calidad, de mecanismos de control y coordinación entre distintos niveles de atención (especializada, en el caso de los diagnósticos y definición de tratamientos; y primaria, para la coordinación y establecimiento de líneas de actuación en cada paciente).

CUADRO III-33. ACTIVIDAD DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

	Medicina		Enfermería	
Años	Consultas	Frecuentación general	Consultas	Frecuentación general
2007	229.533.257	5,96	106.425.037	2,77
2008	235.374.442	6,10	116.761.714	3,03
2009	259.722.735	5,56	133.464.494	2,86
2010	254.770.202	5,43	129.775.344	2,77
2011	258.771.995	5,51	131.578.011	2,80
2012	245.194.268	5,31	130.207.072	2,82
2013	243.334.798	5,30	131.716.252	2,87
2014	239.806.178	5,24	131.214.965	2,87
2015	241.335.483	5,25	131.989.350	2,87

Fuente: MSSSI, *Sistema de información de Atención Primaria, 2017.*

Atención especializada

De acuerdo con los datos registrales aportados por el Ministerio, el número total de camas instaladas en España ha disminuido en un 2,31 por 100 entre 2010 y 2014 (3.645 camas menos en 5 años). Si se atiende al número de camas en funcionamiento, el descenso es aún mayor, alcanzando el 5 por 100 (7.300 camas menos). Sin embargo, este descenso ha estado protagonizado por el sistema público, ya que el sector sanitario privado incrementó su número de camas instaladas y mantuvo un volumen similar de camas en funcionamiento. Por tanto, el descenso del conjunto responde a la bajada del número de camas, tanto instaladas (2,67 por 100) como en funcionamiento (5,77 por 100) en el SNS.

La atención ambulatoria en puestos de hospital de día, salud mental, geriatría y cirugía mayor, por su parte, ha experimentado un notable incremento en los últimos años, habiendo aumentado el número de puestos de hospital de día en un 19 por 100. Esta evolución, que en principio responde a las mejoras tanto en atención como en organización, supone un importante ahorro para el sistema y una mejora en la calidad de vida de los pacientes, no obstante lo cual es necesario hacer un seguimiento pormenorizado del proceso de ambulatorización para determinar su idoneidad en todos los casos (cuadro III-34).

En lo que respecta a la dotación tecnológica, en los últimos cinco años se ha incrementado en casi todos los elementos: aceleradores, angiógrafos, equipos de hemodiálisis, litotriptores, TAC, etc., que han aumentado su número en hospitales de dependencia tanto pública como privada.

Por su parte, la evolución de los recursos humanos en el nivel de atención especializada siguió un curso bien distinto. En 2014 trabajaban en la red de hospitales públicos del SNS 462.223 profesionales, lo que supuso un descenso del 2,2 por 100

CUADRO III-34. ACTIVIDAD Y RECURSOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA

			Públicos - SNS
Conceptos	**2010**	**2014**	**Evolución (%)**
Recursos			
Camas instaladas	105.869	103.047	–2,67%
Camas en funcionamiento	96.996	91.398	–5,77%
Puestos HD	11.942	14.148	18,47%
Tasa por 100.000 hab.	25,92	30,46	17,50%
Quirófanos en funcionamiento	2.949	3.110	5,46%
Tasa por 100.000 hab.	6,40	6,69	4,60%
Tecnología			
Aceleradores lineales (por millón hab.)	3,36	3,83	
Angiógrafos (por millón hab.)	3,67	4,03	
Equipos de hemodiálisis (por millón hab.)	77,33	85,72	
Gammacámaras + SPECT (por millón hab.)	4,67	4,71	
Litotriptor (por millón hab.)	1,06	1,12	
Resonancia magnética (por millón hab.)	5,58	6,63	
Salas de hemodinámica (por millón hab.)	3,34	3,66	
TAC (por millón hab.)	10,77	11,58	
Personal			
Total de personal	447.262	437.493	–2,18%
Médicos	75.421	76.021	0,80%
Enfermeros	132.292	131.786	–0,38%
Auxiliares de enfermería	93.982	90.218	–4,01%
Personal no sanitario	114.444	106.854	–6,63%
Actividad			
Altas	3.981.965	3.943.844	–0,96%
Altas por 1.000 hab.	86,43	84,9	–1,77%
(Estancias) públicos SNS	27.630.607	25.663.405	–7,12%
Consultas por 1.000 hab.	1.598	1.668	4,34%

Fuente: MSSSI, *Indicadores hospitalarios,* 2017.

sobre el volumen de trabajadores en 2010. El mayor descenso se registró en el personal no sanitario (–6,6 por 100) y en los auxiliares de enfermería (–4 por 100), en tanto que las enfermeras disminuyeron su presencia en un 0,4 por 100. Los médicos, en cambio, aumentaron levemente su presencia en el SNS (0,8 por 100) durante el periodo referido.

En cuanto a la actividad registrada en la red de hospitales, el indicador referido a las altas de hospitalización muestra también una evolución negativa entre 2010 y 2014. Así, en los hospitales de agudos (que suponen el 98 por 100 de estas instalaciones) pertenecientes a la red pública se firmaron 3.943.844 altas en el último año, lo que supuso un 1 por 100 menos que al comienzo del periodo. Ello implicó un descenso de

CUADRO III-35. EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN EL SNS, 2009-2016

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes por 1.000 habitantes	9,11	9,83	11,71	11,82	12,34	11,4	12,21	12,68
Pacientes en espera para consultas especializadas por 1.000 habitantes	40,24	33	36,1	35,94	39,03	39,43	43,35	40,91
Tiempos de espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes	69,73	65	73	76	98	87	89	83
Tiempos de espera para consultas especializadas	58,99	53,18	57,72	53	67	65	58	52

Fuente: MSSSI, *Sistema de información sobre listas de espera,* 2017.

la tasa de altas por cada mil habitantes cercana al 2 por 100. Paralelamente, los hospitales privados registraron un incremento de su actividad, visible en la evolución positiva del número de altas y en la tasa de altas por cada mil habitantes.

Entre los retos que afronta el nivel de atención especializada del SNS, la reducción de las listas de espera para recibir atención quirúrgica o para las consultas con el médico especialista, es uno de los más sensibles, porque el transcurso del tiempo puede implicar un empeoramiento de la calidad de vida de los pacientes en espera y al mismo tiempo deteriorar la imagen percibida sobre el conjunto del sistema.

Nuevo aumento de las listas de espera

En 2016 algunos de los parámetros para medir la evolución de este indicador de la calidad de la atención obtuvieron registros favorables, mientras que otros profundizaron en la tendencia negativa que viene registrándose en los últimos años y que, en gran parte, responden a las restricciones presupuestarias de los últimos años.

En este sentido, a lo largo de 2016 volvió a incrementarse el número de pacientes que no han podido ser operados, viéndose obligados a esperar, siendo la tasa de pacientes en espera para intervenciones no urgentes por cada 1.000 habitantes de 12,7. Por su parte, el tiempo que es necesario esperar para un intervención quirúrgica es, como término medio, de 83 días, lo que supone seis días menos que en 2015, pero ese descenso no ha sido suficiente para acercar el valor al que se registró en 2009 y 2010 (cuadro III-35).

Salud pública

De acuerdo con el contenido de la Cartera Común de Servicios del SNS, la prestación de salud pública es el conjunto de iniciativas para preservar, proteger y promover la salud de la población. Es una combinación de ciencias, habilidades y actividades dirigidas al mantenimiento y mejora de la salud de todas las personas a través de acciones

colectivas o sociales. La atención de salud pública se presta a partir de las estructuras de salud pública de las Administraciones y, sobre todo, de la infraestructura de atención primaria del SNS. No en vano, la cartera de servicios de atención primaria incluye los programas de salud pública cuya ejecución se realiza mediante acciones que se aplican a nivel individual por los profesionales de ese nivel asistencial. Esta prestación incluye la información y vigilancia epidemiológica, promoción de salud y prevención de enfermedades y deficiencias, protección y promoción de la sanidad ambiental, promoción de la seguridad alimentaria, vigilancia y control de riesgos procedentes de otros países, protección y promoción de la salud laboral.

Información y vigilancia epidemiológica: evolución de la hepatitis C

Uno de los asuntos más trascendentes desde el punto de vista de la salud pública en los últimos años ha sido la decisión política de emprender el tratamiento de los enfermos de hepatitis C con las nuevas terapias, más seguras y efectivas, pero con un alto coste económico.

De acuerdo con los datos recogidos en el Plan de abordaje, en España la prevalencia de anticuerpos en adultos se estima en un 1,7 por 100 (688.000 adultos), y la prevalencia de viremia en adultos, en un 1,2 por 100 (472.000 adultos). Aproximadamente la mitad de los infectados (cerca de 52.000) han sido diagnosticados con una afección hepática significativa, por lo que constituyen el segmento prioritario para recibir los nuevos tratamientos, de gran eficacia y alto coste.

El Plan Estratégico para el Abordaje de la Hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud, aprobado en marzo de 2015, tiene como objetivo disminuir la morbimortalidad causada por el virus de la hepatitis C (VHC) en la población española, abordando la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el seguimiento de los pacientes, e incluye un informe sobre las condiciones de financiación de los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la hepatitis C crónica en el SNS. El texto prevé el tratamiento de la población diagnosticada con afectación más grave, cuenta con un presupuesto de 786 millones de euros para abordar dicha tarea en los próximos tres años en todas las comunidades autónomas, evitando así desigualdades en el acceso.

Pues bien, de acuerdo con la información del Ministerio, entre enero de 2015 y noviembre de 2016 se ha tratado a 65.252 pacientes con todas las terapias innovadoras disponibles y validadas hasta la fecha por la Agencia Europea del Medicamento, que se han incorporado a la cartera pública de servicios.

Para ello, el sistema ha invertido 1.040 millones de euros registrados en 2015 y cerca de 600 millones de euros estimados en 2016. Durante 2017 está previsto invertir 200 millones adicionales. En los próximos años el Plan prevé incluir a aquellos enfermos cuyos grados de fibrosis sean menos significativos, alcanzando una cobertura completa. Asimismo, pretende avanzar en la provisión de datos en el registro de pacientes para poder contar con una cantidad y calidad significativa de información

sobre la efectividad terapéutica, con el fin de mejorar la toma de decisiones sobre los tratamientos y el abordaje transversal de la enfermedad.

La salud humana depende en gran medida del entorno en que se desenvuelve la vida. Si los alimentos, el agua y el aire portan elementos contaminados en el proceso de producción de bienes y servicios o en la gestión de los residuos, aumenta el riesgo de incorporación de contaminantes, pudiendo poner en peligro la salud de la población. Por ello, la sanidad ambiental es una dimensión clave en las políticas de salud pública.

Protección y promoción de la salud ambiental

En la última década se han hecho importantes avances en la constatación del vínculo entre determinados contaminantes y algunos problemas de salud con alto coste para los sistemas sanitarios. En España, pese a la escasa dotación presupuestaria de la salud pública[214], de la que depende la protección y promoción de la salud ambiental, existen algunos programas de intervención intersectoriales orientados a disminuir o evitar los riesgos para la salud relacionados con aguas de consumo, zonas de baño, contaminación atmosférica, acústica y del suelo, residuos, productos químicos y zoonosis, incluyendo los análisis de muestras en laboratorios de salud pública.

A lo largo de 2016 han visto la luz varios estudios sobre distintas fuentes de contaminación del entorno y su incidencia sobre la salud de la población en España. Entre ellos «Los efectos del ruido urbano sobre la salud»[215]. El estudio constata que en España cerca de 9 millones de personas soportan niveles medios de ruido superiores a 65 dB (A)[216], umbral fijado por la OMS; por tanto, el ruido constituye un verdadero problema de salud pública.

Tal como se afirma en el estudio, la exposición a niveles altos de ruido tiene claras consecuencias sobre la salud, siendo estas de carácter tanto auditivo, como no auditivo, y relacionándose, entre otras, con la pérdida de audición, estrés psicológico conducente a respuestas fisiológicas y trastornos orgánicos, como el aumento de la presión arterial, el aumento de la frecuencia cardiaca, arritmia cardiaca, vasoconstricción y alteraciones en la respiración. Por su parte, el estrés fisiológico que deriva de la sobreactivación del sistema nervioso y endocrino, puede tener como consecuencias, además de las anteriores, la alteración de los factores de coagulación y el aumento de la glucosa en sangre (arterioesclerosis y diabetes). A ello se añaden los problemas cognitivos que afectan especialmente a la población en edad escolar.

Los resultados del estudio muestran, además, una relación directa entre el incremento del ruido y los ingresos hospitalarios, así como con la mortalidad por causas

214. Como se verá en el apartado siguiente, la salud pública es la partida que absorbe menos recursos en el conjunto del sistema.
215. Instituto de Salud Carlos III, *Los efectos del ruido urbano sobre la salud: estudios de análisis de series temporales*, 2016.
216. Unidad de medida del sonido, que filtra las bajas y las altas frecuencias dejando solo las más dañinas para el ser humano e implicando un mayor riesgo para la salud.

respiratorias, circulatorias y por diabetes, confirmando las conclusiones de estudios previos realizados en el entorno internacional. Todo ello debe invitar a la reflexión sobre la calidad del entorno en las grandes poblaciones españolas para abordar el problema de la contaminación por ruido con medidas transversales de salud pública.

5.7.3. Gasto y financiación

La cantidad de recursos empleados para mantener y mejorar la salud de la población depende de muchos factores, entre los que la orientación del sistema sanitario en función de los patrones de morbilidad dominantes, es fundamental. Así, el gasto sanitario en un contexto en el que predominan los cuadros agudos debe ser distinto del gasto de sistemas diseñados para atender cuadros crónicos. Por ello, el imparable proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmersa la sociedad española, y que avoca al SNS a emplear cada vez más recursos a la atención de los procesos crónicos, invita a reflexionar sobre el futuro del gasto sanitario, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En este sentido, la urgencia del desarrollo de la coordinación entre servicios sociales y sanitarios, y la puesta en valor de la dimensión preventiva de la sanidad, son algunos de los aspectos que irán cobrando mayor importancia en el debate sobre la sostenibilidad del gasto sanitario en los próximos años.

El gasto sanitario público alcanzó en 2014 una cantidad total de 61.947 millones de euros, lo que supuso un incremento del 0,38 por 100 con respecto al ejercicio anterior. Este ligero aumento contrasta, no obstante, significativamente con la caída cercana al 4 por 100 del año anterior y rompe con la tónica de descenso que venía registrándose en esta partida de gasto desde el año 2010. La disminución de los recursos públicos dedicados a la atención a la salud pudo apreciarse en los primeros años de la crisis tras el ajuste presupuestario emprendido por las comunidades autónomas con el fin de compensar sus efectos. A ello se unieron los cambios efectuados en el Sistema Nacional de Salud en 2012. Se rompía así con la tendencia de crecimiento de los años previos a la crisis.

Sin embargo, la variación registrada en el último ejercicio sobre el que se dispone de datos de ejecución presupuestaria, aunque positiva, se encuentra lejos de las tasas recogidas en los cinco años anteriores al inicio de la crisis, cuyo valor anual medio es del 9 por 100 (cuadro III-36).

Como proporción del PIB, el gasto público total alcanzó en 2014 un 5,9 por 100 sobre dicha magnitud, 0,1 puntos menos que en 2013 y 0,5 puntos menos que en 2010.

Según la evolución proyectada en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2017-2020, en 2016 el gasto sanitario habría alcanzado el 6,1 por 100 del PIB.

La reducción continuada del gasto en los últimos años, hasta 2014, se ha manifestado en todas las partidas, lo que ha devenido en una modificación sustancial de la estructura del gasto sanitario público. Así, por un lado la partida correspondiente a los servicios hospitalarios y especializados, que implican los mayores gastos unitarios

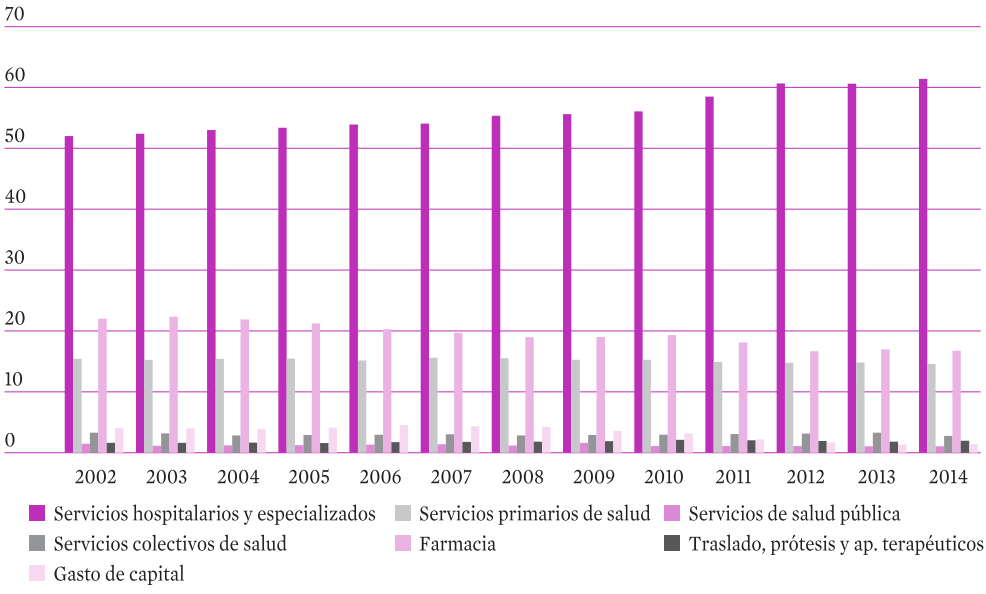
(infraestructuras, tecnología, etc.) a pesar de haberse reducido durante el periodo de crisis, hasta 2014, año en el que se ha registrado un incremento del 1,7 por 100, constituye la partida principal y acumula el 61,4 por 100 del gasto total.

CUADRO III-36. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2002-2014
(Miles de euros)

Años	Gasto total	Variación interanual
2002	38.552.732	
2003	42.946.488	11,40
2004	46.337.512	7,90
2005	50.574.425	9,14
2006	55.669.956	10,08
2007	60.295.998	8,31
2008	66.841.009	10,85
2009	70.560.902	5,57
2010	69.399.923	–1,65
2011	68.033.664	–1,97
2012	64.138.097	–5,73
2013	61.710.378	–3,79
2014	61.947.041	0,38

Fuente: MSSSI, 2017.

GRÁFICO III-68. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO, 2002-2014
(Porcentajes)



Fuente: MSSSI, 2017.

Por su parte, la función de los servicios de atención primaria ha perdido en el último año un 1 por 100 de los recursos dedicados al gasto en salud y un 0,7 desde 2010. En 2014 absorbió el 14,6 por 100 del gasto total, lo que implica una leve pérdida de peso en la estructura del gasto con respecto a 2013. En lo concerniente al gasto en farmacia, los últimos años se han caracterizado por el cambio en la tendencia a la contención de la pasada década, con leves incrementos desde 2014. Ese año su participación en el gasto del SNS supuso un 16,8 por 100 del total (gráfico III-68).

Durante el año 2016 el gasto público en farmacia a través de recetas experimentó un incremento cercano al 4 por 100. El volumen del gasto en esta partida ascendió a 9.913 millones de euros. Se registró un ligero incremento del gasto público en farmacia a través de recetas, lo que se explica por el incremento del número de recetas (2,2 por 100 en 2015), pero también por el aumento del importe medio de las recetas emitidas (1,7 por 100 sobre el año anterior).

Incremento del gasto público en farmacia

El año 2016 ha seguido, por tanto, la senda evolutiva iniciada en 2014, en el que el gasto público en farmacia se incrementó por primera vez tras varios años de descenso favorecido por la aplicación de las medidas de contención del gasto farmacéutico adoptadas en 2006 (cuadro III-37).

CUADRO III-37. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2015, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (euros)	
	2016	Increm. % 16/15	2015	Increm. % 16/15	2015	Increm. % 16/15
Andalucía	1.707.714.195	3,3	169.134.776	1,6	10,1	1,8
Aragón	316.437.096	6,5	2.784.532	2,8	11,4	3,6
Asturias	267.171.334	3,8	21.717.376	1,0	12,3	2,8
Baleares	189.776.044	3,9	17.201.680	1,5	11,0	2,3
Cantabria	137.060.512	4,6	11.107.307	1,6	12,4	3,0
Castilla-La Mancha	480.728.164	5,6	43.327.309	2,3	11,1	3,2
Castilla y León	572.634.573	3,7	50.753.015	2,5	11,3	1,1
Cataluña	1.385.787.895	2,1	135.896.071	0,5	10,2	1,7
Canarias	433.483.325	4,7	42.092.576	3,1	10,8	1,6
Extremadura	311.570.948	3,3	26.431.356	1,0	11,8	2,2
Galicia	685.091.606	1,6	61.797.448	1,6	11,1	0,0
Madrid	1.151.921.594	4,8	103.773.310	2,8	11,1	1,9
Murcia	321.506.851	4,6	29.676.627	3,2	11,3	1,3
Navarra	134.065.198	3,8	11.867.769	2,9	11,3	0,8
Comunidad Valenciana	1.208.817.300	6,7	103.825.006	5,3	11,6	1,3
País Vasco	475.311.128	2,8	36.945.089	1,8	12,9	0,9
La Rioja	70.589.563	3,0	6.126.943	1,7	11,5	1,4
Ceuta	14.970.824	9,3	1.182.297	5,6	12,7	3,5
Melilla	13.327.753	6,5	986.702	4,2	13,5	2,3
Total nacional	**9.912.784.730**	**4,0**	**901.576.189**	**2,2**	**11,0**	**1,7**

Fuente: MSSSI, 2017.

En este sentido, la adopción de medidas para favorecer la competencia de precios como la aplicación de criterios de coste-efectividad en las decisiones de financiación pública de medicamentos, el sistema de agrupaciones homogéneas de medicamentos con aplicación de los precios menores y precios más bajos, la actualización permanente del Nomenclátor Oficial de la prestación farmacéutica del SNS en la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos y el fomento de presentaciones adaptadas a la duración de los tratamientos, entre otras, han contribuido al control del gasto en una de las partidas más importantes del sistema.

La prestación farmacéutica está sujeta a la financiación de los ciudadanos en porcentajes concretos en función de cada caso. En algunos, en cambio, no implica copago. Este se aplica a la prestación farmacéutica ambulatoria; esto es, la que se dispensa mediante receta médica u orden de dispensación hospitalaria, a través de oficinas o servicios de farmacia. Pues bien, el porcentaje de aportación, que cambió con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, se fija, con carácter general, atendiendo al nivel de renta declarado en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, para garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto de nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, los porcentajes se sujetan a unos topes máximos de aportación. En este último supuesto, el importe de las aportaciones que exceden dichos topes máximos se reintegran por la comunidad autónoma correspondiente.

Además, algunos colectivos se encuentran exentos de aportación para la adquisición de los productos farmacéuticos: los afectados de síndrome tóxico y las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica; las personas perceptoras de rentas de integración social; las personas perceptoras de pensiones no contributivas; los parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación, y las personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional (cuadro III-38).

CUADRO III-38. PERSONAS ASEGURADAS Y BENEFICIARIAS SEGÚN TIPO DE APORTACIÓN A RECETA, 2012-2016

Tipo aportación	2012	2013	2014	2015	2016
Farmacia gratuita	1.535.120	1.869.469	2.184.896	2.207.178	2.320.202
10% límite 8,23 euros/mes	7.973.727	8.125.980	8.035.817	7.925.722	7.780.781
10% límite 18,52 euros/mes	2.267.712	2.197.690	2.316.972	2.453.145	2.662.489
40%	21.756.697	22.439.794	22.516.178	22.557.455	21.894.797
50%	9.309.527	8.848.134	8.713.290	8.717.850	9.334.039
60%	275.845	247.461	234.578	245.219	285.016
60%, límite 61,75 euros	43.133	38.058	37.247	39.550	47.576
30%	329.005	328.970	339.914	337.184	344.518

Fuente: MSSSI, 2017.

Desde el año 2012, el número de asegurados y beneficiarios con prestación farmacéutica gratuita ha pasado de 1.535.120 a 2.320.202, lo que supone un incremento del 51 por 100 desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012 que, entre otras medidas, extendió el derecho a la asistencia sanitaria a las personas que habían agotado el derecho a la prestación por desempleo. Por su parte, el número de personas que deben abonar el 10 por 100 hasta un límite de 18,52 euros al mes, que asciende a 2.662.489, se incrementó en un 17,4 por 100, mientras que la población sujeta a la aportación del 40 por 100, que es la más voluminosa, se mantuvo prácticamente constante en esos años.

5.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En 2016 se cumplieron diez años desde la aprobación de la Ley de dependencia[217], un hito en el desarrollo del sistema de protección social en España, largamente demandado y que tuvo lugar veinte años después de la aprobación de la Ley general de Sanidad. La conexión entre estos dos elementos de la protección social en el plano teórico —los cuidados de larga duración requieren del concurso de la atención sanitaria—, no ha dado lugar todavía a un sistema de abordaje plenamente coordinado y continúa siendo un reto para ambos, en tanto que la atención sociosanitaria muestra avances muy tímidos, más allá de los diagnósticos de necesidades y la evaluación de posibles impactos[218].

No obstante, la creación y la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y la atención a la dependencia (SAAD) supuso por sí mismo un importante logro porque se asumía la responsabilidad pública de dar atención a las personas que por diversas circunstancias no pueden valerse por sí mismas y necesitan apoyo para desarrollar su vida cotidiana. Así, por un lado, se pretendía mejorar la calidad de vida de las personas dependientes, asegurándoles una atención de calidad de acuerdo con las necesidades concretas de cada persona y, por otro, aligerar la carga de la atención atribuida tradicionalmente al entorno privado y asumida mayoritariamente por las mujeres en los hogares. Y ello con unas previsiones muy positivas sobre la creación de empleo en el sector de los servicios sociales y unos retornos económicos que garantizarían la eficiencia del SAAD.

En los diez años transcurridos desde la aprobación de la ley, el nuevo sistema, en torno al que se habían creado grandes expectativas, no ha dado aún todos los frutos esperados, pero ha supuesto un avance incuestionable por el reconocimiento del nuevo derecho subjetivo, por posibilitar el afloramiento preciso de una realidad en aumento en la sociedad española, por establecer unos instrumentos de valoración y de asignación de prestaciones con la capacidad (aún no materializada) de contribuir a la equidad en

217. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
218. El Libro Blanco de la Coordinación Sociosanitaria en España, publicado por el MSSSI en 2011, constituye actualmente la principal referencia.

todo el territorio nacional a través de los cuidados de larga duración, y por dar cobertura a las necesidades de una parte de la población, entre otros. Sin embargo, el insuficiente desarrollo de la estructura de los servicios sociales previo a la implantación del SAAD y la coincidencia de los primeros años de esta con la crisis económica[219] han dificultado el pleno despliegue del sistema en sus primeros diez años, lo que se ha traducido en unas listas de espera de notable volumen y una intensidad protectora por debajo de lo esperado.

En los dos últimos ejercicios, en cambio, se ha registrado una evolución positiva, visible en varios indicadores, que puede anunciar un cambio de tendencia en el desarrollo futuro del SAAD.

La situación en la Unión Europea

La provisión de unos cuidados de larga duración de calidad, que faciliten la integración social de las personas dependientes, mayoritariamente de edades avanzadas, se ha convertido en un reto para los países de la Unión Europea, porque el envejecimiento de la población hace cada vez más necesarios unos servicios formales de atención a largo plazo. En este sentido, la mejora de la calidad de vida e integración social de las personas dependientes, la conciliación y participación laboral de las mujeres, y el impacto presupuestario de los sistemas de atención constituyen los principales ejes del debate en el desarrollo de políticas en este ámbito de la protección social.

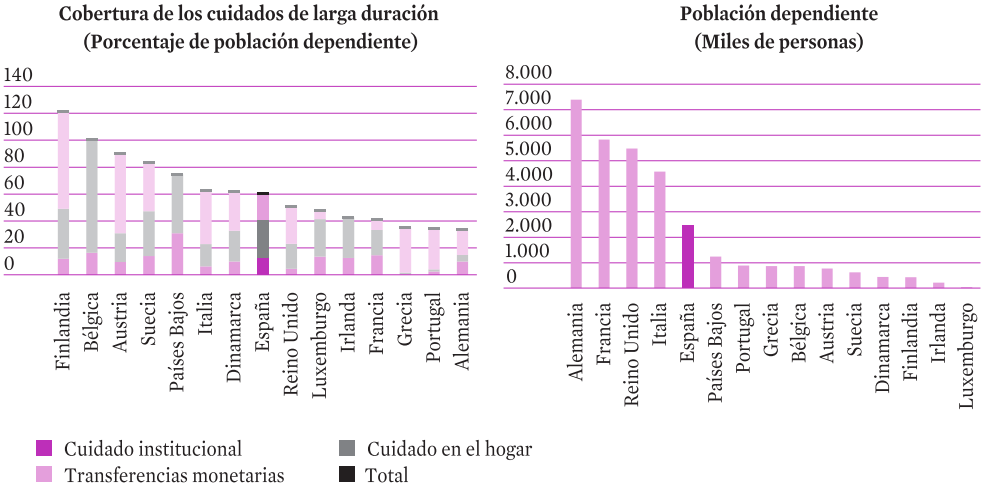
Las diferencias en los modos de abordar los cuidados de larga duración, a veces muy significativas entre los distintos Estados miembros, son visibles tanto en la manera de proveer dichos cuidados como en la financiación de las prestaciones. No obstante, en el contexto del Método Abierto de Coordinación en protección social e inclusión social, los Estados miembros acordaron tres objetivos comunes: garantizar el acceso a los cuidados de larga duración a todas las personas que los necesiten —asegurando que dicha necesidad no deriva en situaciones de pobreza o dependencia económica—, promover la calidad del sistema de cuidados y asegurar su sostenibilidad financiera en el futuro[220]. En este contexto, la mayor parte de los Estados ha emprendido reformas en los últimos años, dando lugar a sistemas dispares.

Desde el punto de vista de la cobertura, el panorama es muy variado, de modo que, mientras en algunos países predomina la atención en el hogar, como en el caso de España, en otros la demanda de cuidados se satisface principalmente a través de transferencias monetarias. En todo caso, la atención institucional no es la opción

219. La aprobación del Real Decreto-ley 20/2012 supuso el retraso en la aplicación del calendario previsto para la incorporación de nuevos contingentes (los de menor afectación), la supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores familiares y el incremento de los copagos, entre otros. Todo ello se tradujo en importantes ahorros para ese Estado, que debía cumplir con los objetivos de reducción del déficit presupuestario.

220. Social Protection Committee-European Commission (2014), *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9.

GRÁFICO III-69. POBLACIÓN DEPENDIENTE Y COBERTURA DE LOS CUIDADOS FORMALES DE LARGA DURACIÓN, UE-15, 2013



Notas: la cobertura puede ser superior al 100 por 100, ya que algunos destinatarios pueden recibir varias prestaciones al mismo tiempo. La población dependiente se obtiene de los datos de la UE-SILC sobre limitación de actividades de carácter permanente debido a problemas de salud (autopercepción) durante los últimos 6 meses, como mínimo, *self-perceived longstanding limitation in activities because of health problems [for at least the last 6 months].*
Fuente: Comisión Europea (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015.

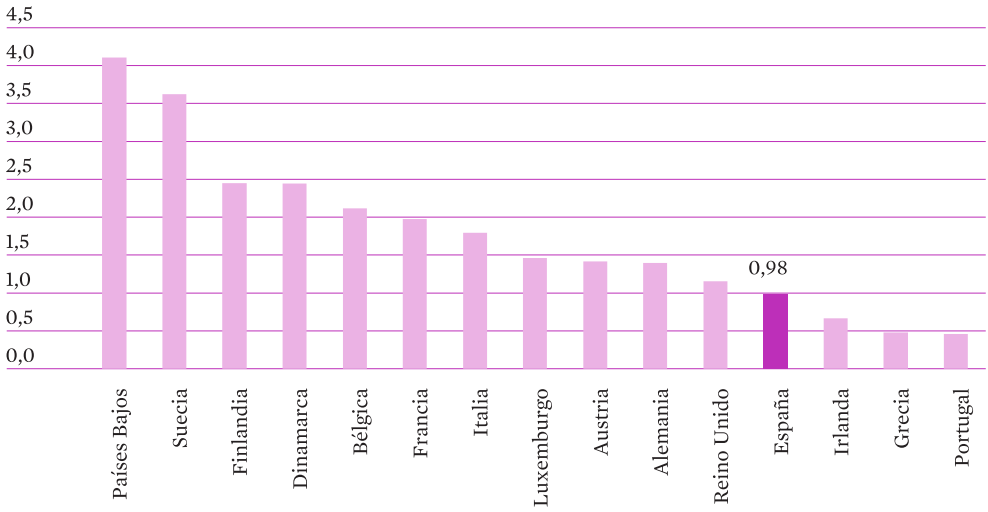
preferente, teniendo más acogida en algunos estados, como los Países Bajos o Bélgica (gráfico III-69).

La opción por uno otro determina el nivel de gasto realizado por los Estados en atención a la dependencia, siendo el gasto mucho menor cuanto más peso tiene el sector informal y más elevado en los países en los que la formalización de atención ha adquirido mayor desarrollo. España ocupa uno de los últimos lugares de la UE-15 en cuanto a gasto público, medido como porcentaje del PIB, para atender a los cuidados de larga duración, situándose a gran distancia de los países con mayor desarrollo del sistema de atención (gráfico III-70).

En todo caso, no puede olvidarse que las proyecciones demográficas anuncian una profundización en el envejecimiento de la población, lo que hará necesario incrementar el esfuerzo en este elemento de la protección social en toda la Unión Europea. Pero, al mismo tiempo, un mayor desarrollo de los sistemas de cuidados formales es potencialmente generador de oportunidades de empleo y de importantes retornos.

Siguiendo los datos de gestión del SISAAD, en 2106 vivían en España 1,2 millones de personas que, según la valoración realizada por los Servicios Sociales, se consideran en situación de dependencia, lo que significa que el 2,6 por 100 de la población se encontraba en condiciones físicas, mentales, sensoriales o intelectuales que les impedían valerse por sí mismas para realizar, en uno u otro grado, las actividades básicas de la vida diaria.

GRÁFICO III-70. GASTO PÚBLICO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN, UE-15, 2013
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015.

Se mantiene el número de solicitudes de valoración

El año terminó con un volumen total de 1.622.203 solicitudes de valoración formalizadas, lo que significa que se mantuvo prácticamente el mismo registro del año anterior. El discreto aumento registrado, en todo caso, se sigue explicando, como en 2015, por las expectativas generadas con la apertura del sistema a los casos de dependencia más moderada; esto es, al grado I, ya que la mayor afluencia se produjo a partir del segundo semestre del año, coincidiendo con el plazo dado por el sistema para comenzar a atender a los dependientes de menor gravedad. Teniendo en cuenta que la mayor parte de los potenciales usuarios del sistema habría presentado su solicitud con anterioridad, el hecho de que se mantenga el ritmo de entrada de nuevas solicitudes debe responder principalmente a esa circunstancia unida a los nuevos dependientes.

Las administraciones disponen de un plazo de seis meses para valorar las solicitudes, dando entrada al sistema o rechazando a los candidatos por no cumplir con los requisitos del baremo. Pero no es infrecuente que no se cumpla dicho plazo, de modo que la lista de espera en este nivel de acceso se encuentra estancada con un volumen de solicitudes sin tramitar próximo a los 100.000, y ello a pesar del avance registrado en 2014. Probablemente la apertura a los casos menos graves y el consiguiente aumento de la demanda ha derivado en un incremento de los expedientes sin valorar hasta situarse en 103.000. Según los datos remitidos al MSSSI por las administraciones autonómicas, existen, además, algunas diferencias territoriales en la acumulación de

expedientes que aún no se han tramitado, siendo Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura las comunidades con más expedientes sin resolver (cuadro III-39).

Un 20 por 100 de los dictámenes emitidos en 2016 fueron negativos para los solicitantes, por lo que quedaron fuera del sistema por no cumplir con los requisitos del baremo. La gran mayoría (1.180.435), en cambio, obtuvo resultados positivos, y se les asignó, en cada caso, el correspondiente grado[221]. Así, el 24 por 100 (363.920 personas) fueron reconocidos con el grado III (mayor afectación). La pérdida de volumen de este colectivo (un 18 por 100 desde 2011) se explica por un lado por los cambios en el baremo, que ha pasado a ser más exigente, así como por las bajas en este grupo.

CUADRO III-39. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, 2016

	Solicitudes			Dictámenes		Personas beneficiarias con prestaciones	
Ámbito territorial	Número	% sobre el total de solicitudes	% sobre la población de cada CCAA	Número	% solicitudes	Número	% dictámenes
Andalucía	380.251	23,44	4,53	355.213	93,42	286.653	80,70
Aragón	44.970	2,77	3,44	40.311	89,64	33.585	83,31
Asturias	35.130	2,17	3,37	31.817	90,57	23.737	74,60
Baleares	25.179	1,55	2,27	23.340	92,70	18.550	79,48
Canarias	42.836	2,64	2,04	36.329	84,81	30.763	84,68
Cantabria	21.185	1,31	3,64	20.759	97,99	17.428	83,95
Castilla y León	117.100	7,22	4,78	110.118	94,04	85.826	77,94
Castilla-La Mancha	84.774	5,23	4,15	80.728	95,23	64.548	79,96
Cataluña	290.547	17,91	3,86	268.552	92,43	217.341	80,93
Comunidad Valenciana	100.487	6,19	2,03	85.708	85,29	68.169	79,54
Extremadura	52.992	3,27	4,87	46.966	88,63	35.134	74,81
Galicia	79.530	4,90	2,93	77.804	97,83	66.494	85,46
Madrid	170.260	10,50	2,63	168.989	99,25	127.152	75,24
Murcia	43.069	2,65	2,94	42.454	98,57	38.476	90,63
Navarra	18.323	1,13	2,86	17.987	98,17	14.086	78,31
País Vasco	96.637	5,96	4,41	93.132	96,37	72.817	78,19
La Rioja	14.933	0,92	4,73	14.849	99,44	10.436	70,28
Ceuta y Melilla	4.000	0,25	2,35	3.909	97,73	2.678	68,51
Total	**1.622.203**	**100**	**3,48**	**1.518.965**	**93,64**	**1.213.873**	**79,91**

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD*, 2017.

221. Grado III. Gran dependencia o necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día, y por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita apoyo continuo de otra persona.
Grado II. Dependencia severa o necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero requiere apoyo permanente.
Grado I. Dependencia moderada o necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o necesidad de apoyo intermitente.

El grado II de dependencia o dependencia severa acumula el 30 por 100 de los dictámenes, mientras que el restante 26 por 100 corresponde a dependencias de grado I o moderadas. Llama también la atención la pérdida de volumen del colectivo, que seguramente es consecuencia de las operaciones de ajuste dentro del sistema para adecuar las valoraciones a la situación actual con los nuevos expedientes de menor afectación. El cumplimiento del calendario de aplicación del SAAD dio como resultado en la primera fase de su desarrollo una estructura con un peso de los grandes dependientes que no se correspondía con la realidad. Sin embargo, a medida que se han ido incorporando los casos más leves, la estructura de la población valorada por el sistema ha ido adquiriendo un perfil más acorde con la realidad (cuadro III-40).

El catálogo del SAAD incluye, por un lado, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como la posibilidad de contar con un asistente personal. Contempla, por otro lado, servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. La asignación de unos u otros, o la combinación de varios, se realiza a través

Evolución favorable del número de personas atendidas por el SAAD

CUADRO III-40. GRADOS DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2016

Ámbito territorial	Grado III		Grado II		Grado I	
	Núm.	% dictámenes	Núm.	% dictámenes	Núm.	% dictámenes
Andalucía	81.204	22,86	116.194	32,71	89.255	25,13
Aragón	10.839	26,89	12.676	31,45	10.070	24,98
Asturias	7.037	22,12	8.330	26,18	8.370	26,31
Baleares	5.279	22,62	7.758	33,24	5.513	23,62
Canarias	11.768	32,39	10.475	28,83	8.520	23,45
Cantabria	5.568	26,82	7.016	33,80	4.844	23,33
Castilla y León	28.204	25,61	29.590	26,87	28.032	25,46
Castilla-La Mancha	18.442	22,84	22.016	27,27	24.090	29,84
Cataluña	52.079	19,39	86.746	32,30	78.516	29,24
Comunidad Valenciana	20.375	23,77	25.850	30,16	21.944	25,60
Extremadura	11.706	24,92	11.586	24,67	11.842	25,21
Galicia	24.907	32,01	23.560	30,28	18.027	23,17
Madrid	45.363	26,84	42.983	25,44	38.806	22,96
Murcia	14.390	33,90	16.074	37,86	8.012	18,87
Navarra	3.307	18,39	5.358	29,79	5.421	30,14
País Vasco	19.621	21,07	24.697	26,52	28.499	30,60
La Rioja	2.925	19,70	3.779	25,45	3.732	25,13
Ceuta y Melilla	906	23,18	1.053	26,94	719	18,39
Total	**363.920**	**23,96**	**455.741**	**30,00**	**394.212**	**26,0**

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD,* 2017.

del Programa Individual de Atención (PIA), en función del grado de afectación de cada candidato. Por otra parte, para determinar el importe de las prestaciones de carácter económico, se estudia la capacidad económica del beneficiario.

Pues bien, en 2016 siguió evolucionando positivamente el número de personas a las que el SAAD presta atención, con un incremento cercano al 9 por 100 (69.455 personas) sobre el año anterior. El crecimiento de la población atendida, que superó en dos puntos al que ya se registró en el ejercicio anterior, constituye un indicador muy positivo de la evolución del sistema, pero debe ser tomado aún con cierta cautela, porque la apertura al segmento de menor afectación ha podido añadir al registro casos que ya estaban siendo atendidos a través del circuito de los servicios sociales (cuadro III-41).

Desde los primeros años de actividad, el SAAD ha mostrado falta de capacidad para dar cobertura a todas las situaciones de dependencia, como consecuencia del escaso desarrollo de la red de servicios sociales sobre la que legalmente debe sustentarse su acción protectora. El resultado de esta circunstancia es una voluminosa lista de espera que afecta a tres de cada diez personas con dictamen favorable. De esta forma, el sistema no ha podido dar respuesta, según los datos de 2016, a 349.000 personas, un número, en todo caso, ligeramente inferior al registrado en 2015.

Una lista de espera estructural

A pesar de la persistencia de la lista de espera para recibir atención del sistema, el número de prestaciones concedidas se incrementó, al igual que ocurrió en el ejercicio anterior, en 71.000, después de tres años de descenso, lo que puede deberse a la incorporación de los dependientes de grado I al sistema (gráfico III-71 y gráfico III-72).

El mapa de las prestaciones de dependencia está marcado por el incuestionable predominio de las de carácter económico y, en particular, de las vinculadas a los cuidados familiares, como ha venido sucediendo desde los primeros pasos del SAAD.

Es cierto, no obstante, que a partir de 2013 su importancia numérica ha ido rebajándose, pese a lo cual, el grueso de las prestaciones (cuatro de cada diez) se corresponde aún con aportaciones dinerarias, previstas en la Ley como un elemento excepcional. En 2016, sin embargo, el mayor incremento se registró en las prestaciones de teleasistencia domiciliaria y de ayuda a domicilio, mientras que las económicas para los cuidados en el hogar variaron muy poco (gráfico III-73).

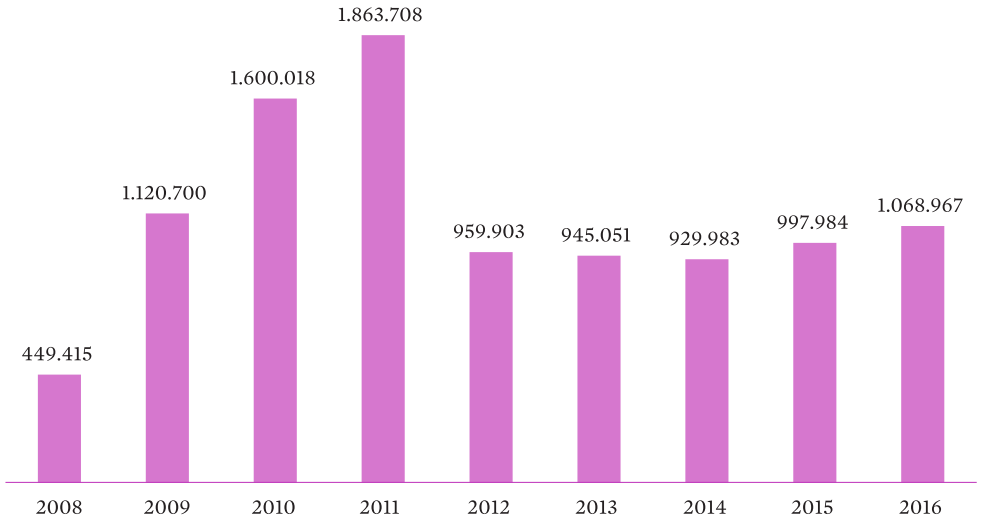
CUADRO III-41. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES, 2011-2016

Personas beneficiarias con prestaciones

	2011	2012		2013		2014		2015		2016	
Ámbito territorial	Número	Número	Variación 11/12 (%)	Número	Variación 12/13 (%)	Número	Variación 13/14 (%)	Número	Variación 14/15 (%)	Número	Variación 15/16 (%)
Andalucía	191.330	190.160	−0,6	167.143	−12,1	163.348	−2,3	179.239	9,7	183.962	2,6
Aragón	22.473	21.125	−6,0	18.371	−13,0	17.076	−7,1	17.828	4,4	21.038	18,0
Asturias	13.890	14.771	6,3	15.596	5,6	15.354	−1,6	17.524	14,1	20.034	14,3
Baleares	10.404	9.399	−9,7	10.832	15,3	11.483	6,0	11.630	1,3	14.587	25,4
Canarias	10.505	11.851	12,8	11.584	−2,3	23.196	100,2	13.885	−40,1	16.852	21,4
Cantabria	15.227	13.932	−8,5	14.694	5,5	13.774	−6,3	13.945	1,2	13.370	−4,1
Castilla y León	60.090	62.088	3,3	62.230	0,2	62.047	−0,3	73.546	18,5	85.301	16,0
Castilla-La Mancha	39.081	38.441	−1,6	36.177	−5,9	36.322	0,4	36.796	1,3	41.338	12,3
Cataluña	118.890	137.269	15,5	139.540	1,7	125.821	−9,8	126.450	0,5	126.668	0,2
Comunidad Valenciana	42.960	42.816	−0,3	41.772	−2,4	41.809	0,1	43.239	3,4	51.564	19,3
Extremadura	18.249	19.386	6,2	20.848	7,5	21.697	4,1	22.242	2,5	24.435	9,9
Galicia	34.092	39.040	14,5	38.879	−0,4	39.004	0,3	41.823	7,2	49.101	17,4
Madrid	76.674	81.275	6,0	89.331	9,9	90.038	0,8	101.304	12,5	108.817	7,4
Murcia	26.537	26.187	−1,3	27.935	6,7	27.029	−3,2	27.485	1,7	32.134	16,9
Navarra	8.129	8.637	6,3	8.389	−2,9	8.454	0,8	9.038	6,9	9.754	7,9
País Vasco	43.541	39.277	−9,8	42.667	8,6	41.049	−3,8	51.044	24,4	56.449	10,6
La Rioja	7.716	7.391	−4,2	6.708	−9,2	6.320	−5,8	6.743	6,7	7.592	12,6
Ceuta y Melilla	1.925	1.924	−0,1	1.893	−1,6	1.899	0,3	2.348	23,6	2.568	9,3
Total	**741.713**	**764.969**	**3,1**	**754.589**	**−1,4**	**745.720**	**−1,2**	**796.109**	**6,8**	**865.564**	**8,7**

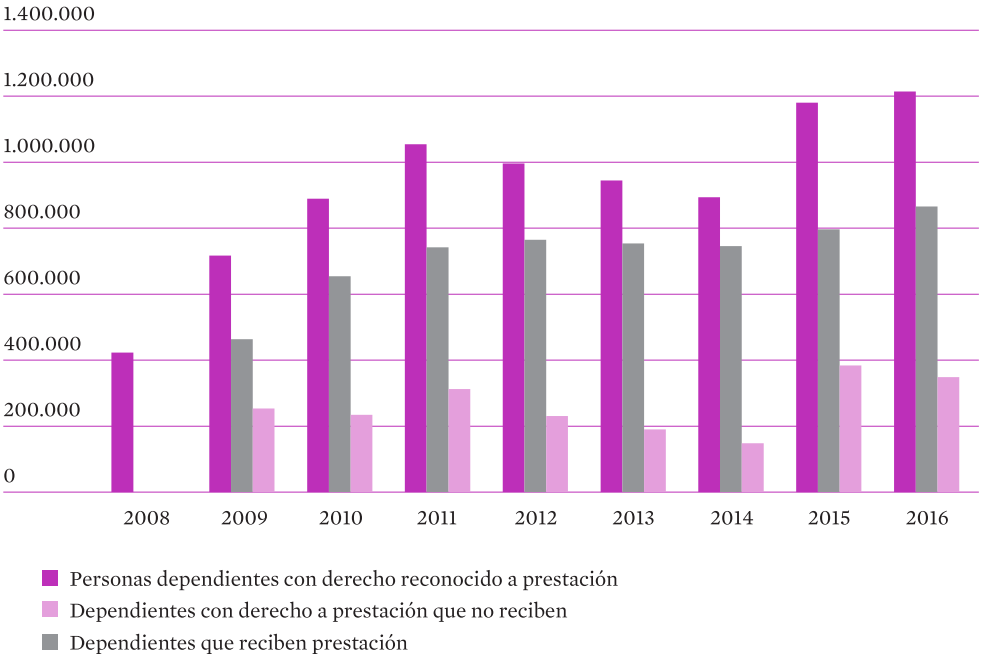
Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD,* 2017.

GRÁFICO III-71. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SAAD, 2009-2016



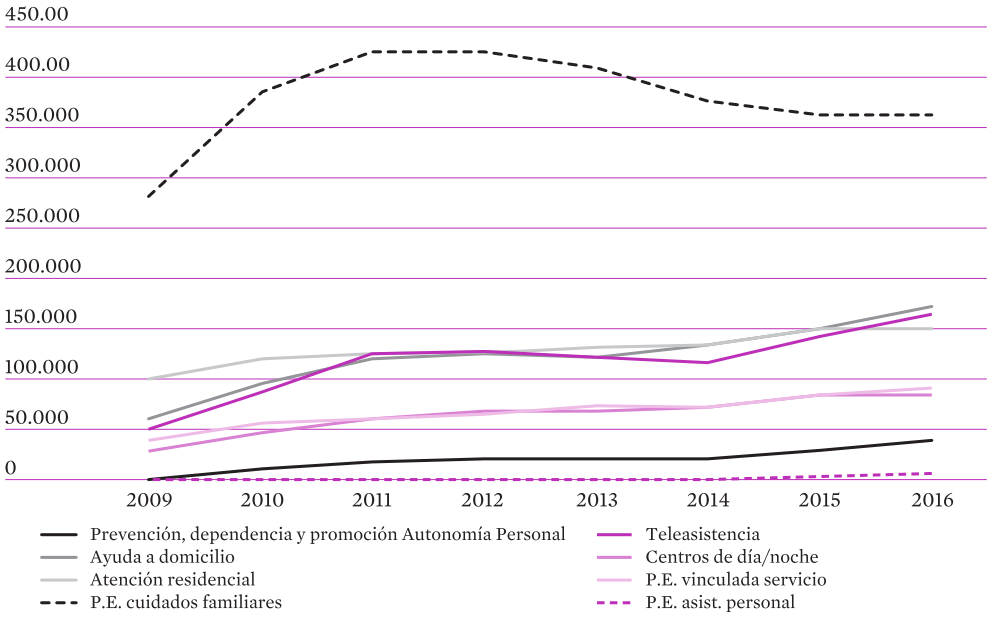
Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD,* 2017.

GRÁFICO III-72. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS Y PENDIENTES DE RECIBIR ATENCIÓN, 2008-2016



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD,* 2017.

GRÁFICO III-73. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SISTEMA, 2009-2016



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD,* 2017.

La situación de los servicios sociales

A lo largo de los años de crisis económica los servicios sociales han soportado más presión derivada del aumento de situaciones de vulnerabilidad social como consecuencia de la propia crisis en las economías familiares, pero también de la importante restricción de recursos como efecto directo de la aplicación de las medidas de consolidación fiscal[222].

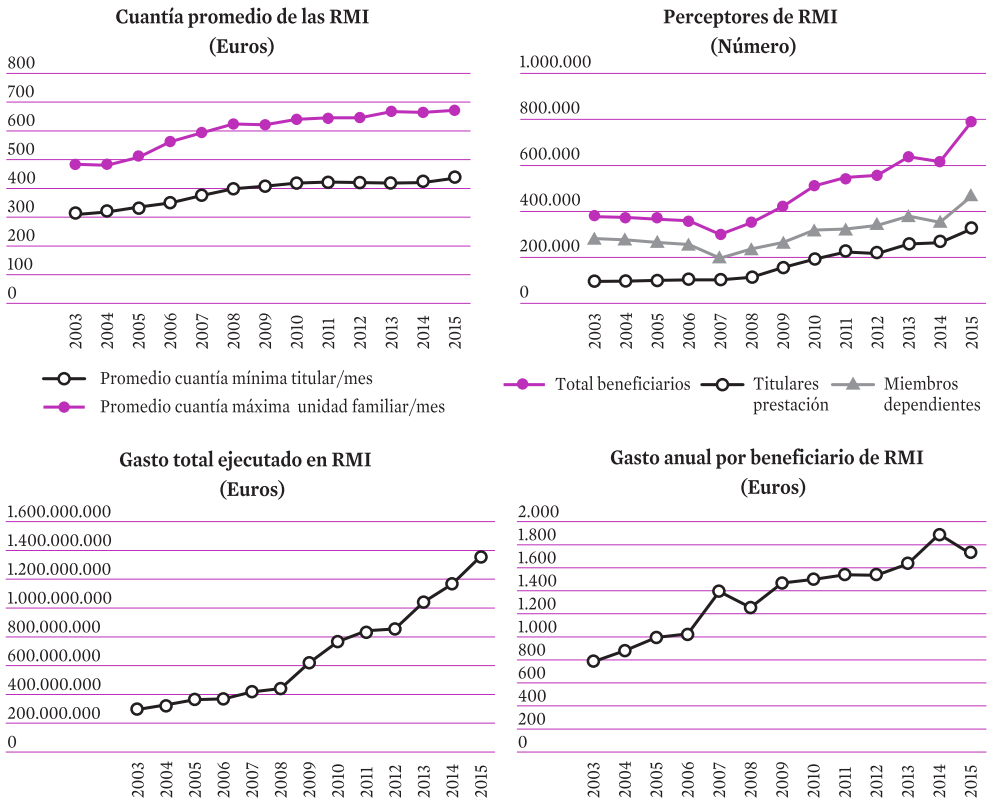
La gestión de las rentas mínimas de inserción constituye una de las actuaciones fundamentales llevadas a cabo en los centros de servicios sociales precisamente en respuesta a ese tipo de situaciones crecientes de vulnerabilidad económica, en el contexto de deterioro de las condiciones de vida y descenso de las rentas de numerosos hogares. Si bien todas las comunidades autónomas disponen de programas de rentas mínimas de inserción, la variedad de normas y programas dispersos a lo largo del Estado conforma, más que un verdadero sistema, una red de prestaciones dirigidas a paliar las situaciones de vulnerabilidad económica de los hogares, que ha aumentado de manera notoria durante la crisis, añadiendo presión sobre el conjunto de los servicios sociales.

222. Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.*

De acuerdo con los datos recopilados en el último Informe de Rentas Mínimas de Inserción[223] correspondientes al ejercicio 2015, durante ese año el número de perceptores de estas prestaciones experimentó un notable incremento (28 por 100), situándose en 789,7 miles de personas lo que se explica tanto por el aumento del número de miembros dependientes de los titulares de la prestación, como por el incremento del número de titulares (gráfico III-74).

Este incremento tuvo también reflejo en la evolución del gasto total ejecutado anual en RMI, que en 2015 ha continuado con la tendencia creciente observada en la última década. En este sentido, tal como reflejan los datos del informe del Ministerio, el incremento registrado alcanzó en 2015 una proporción del 16,5 por 100 sobre el año anterior, con un volumen total de 1.359,6 millones de euros. En cambio, el gasto medio por beneficiario se redujo casi hasta el nivel de 2013.

GRÁFICO III-74. EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN



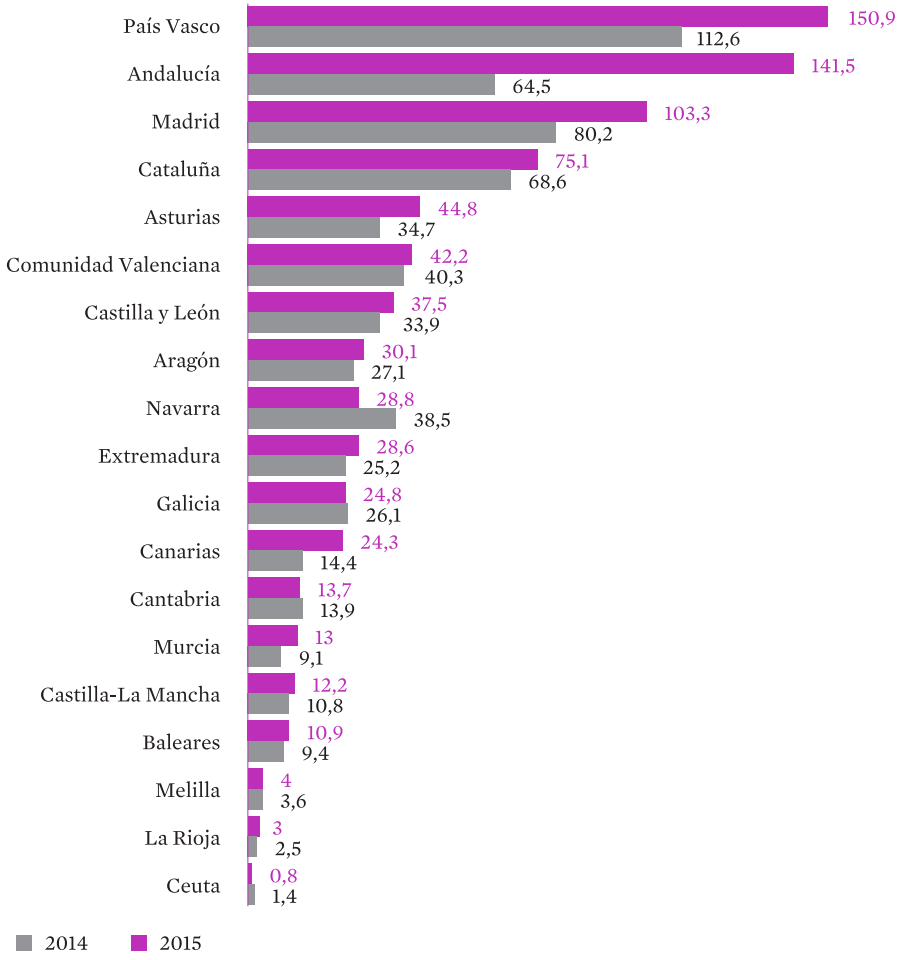
Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* 2016.

223. MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* 2016.

Al mismo tiempo, la cuantía mínima promedio (titular/mes), después de dos años de descenso que rompieron con la dinámica creciente registrada desde 2002, ha aumentado en 2015 hasta los 435,8 euros, casi un 4 por 100 sobre el ejercicio anterior. De igual manera, la cuantía máxima promedio (unidad familiar/mes) se incrementó en un 1 por 100, alcanzando, en 2015, 671,5 euros.

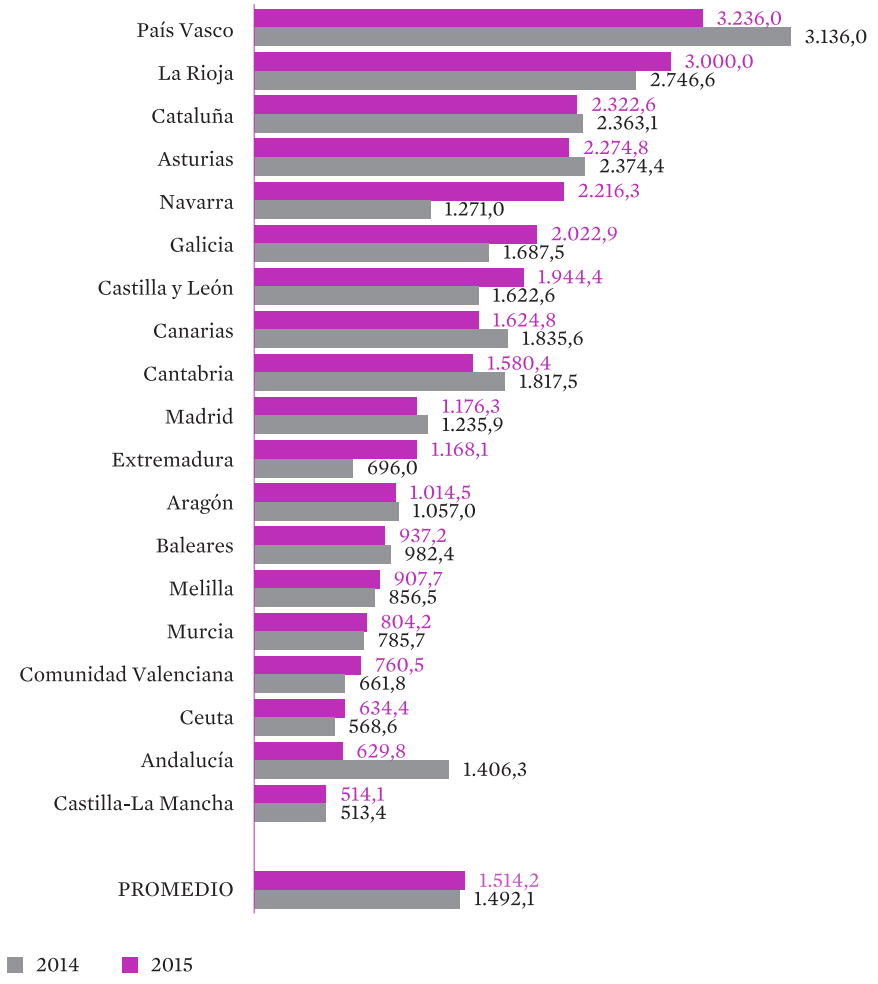
No obstante, la evolución del conjunto de las RMI es el resultado de lo ocurrido en las distintas comunidades autónomas, de tal forma que algunas de ellas han mostrado una evolución mucho más positiva que otras. Así, en lo que respecta al número de perceptores, algunas comunidades lo han incrementado de manera muy significativa, en tanto que otras se han mantenido en las cifras del año anterior (gráfico III-75 y gráfico III-76).

GRÁFICO III-75. BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2015
(Miles de beneficiarios)



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* 2016.

GRÁFICO III-76. GASTO ANUAL POR BENEFICIARIO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2014-2015
(En euros/año)

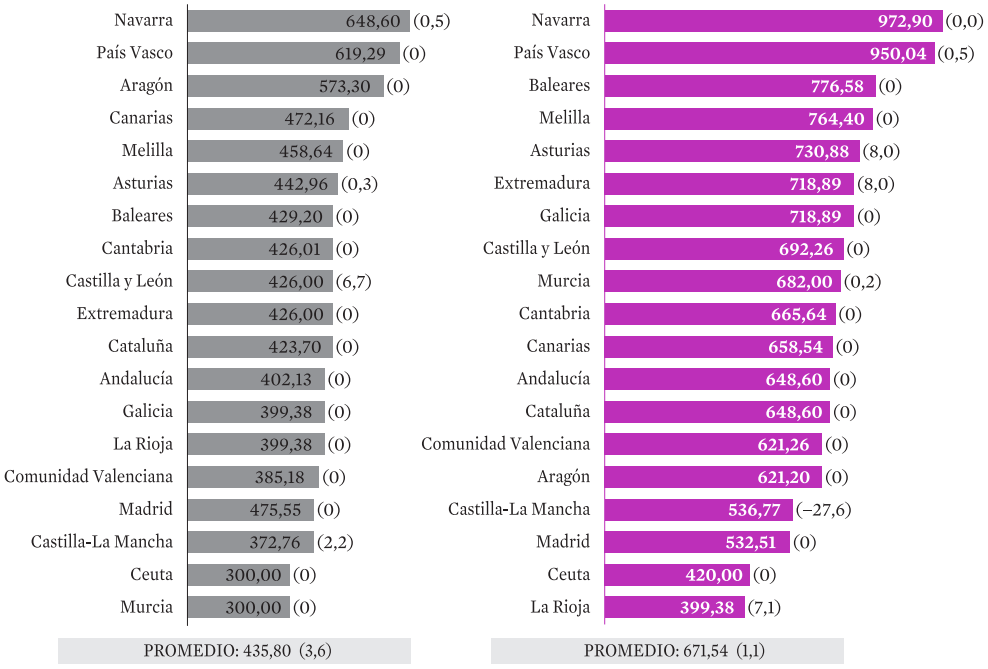


Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* 2016.

En lo concerniente al gasto anual por beneficiario, en 2015 se registró una importante variabilidad, de modo que algunas comunidades lo incrementaron significativamente, en tanto que otras lo redujeron. El País Vasco, que es la comunidad autónoma más generosa en la concesión de estas prestaciones, redujo su gasto medio en más de 600 euros. Andalucía, situada en el otro extremo, redujo también el gasto por beneficiario de manera muy importante (gráfico III-77).

No debe olvidarse, sin embargo, que, pese a la importancia de la vertiente económica de las rentas mínimas de inserción en el conjunto de los servicios sociales, estos componen, además, una red de prestaciones de servicios en especie que pueden

GRÁFICO III-77. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2015



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe de Rentas Mínimas de Inserción,* 2016.

resultar fundamentales en la prevención y en la atenuación de las situaciones de vulnerabilidad social, constituyendo el primer contacto de muchos hogares con el complejo entramado de la ayuda institucional. A lo largo de los años de crisis, y a pesar del esfuerzo realizado desde las Administraciones locales, en un contexto de aumento de la demanda, la caída de los recursos dedicados a los servicios sociales ha profundizado en la insuficiencia de su dotación, haciendo patente la necesidad de reforzar además algunos aspectos como la información y la coordinación, de cara a optimizar los recursos.

Aunque en 2016 la mejora económica y del empleo hayan contribuido a aliviar la situación de muchos hogares, los años de crisis han dejado profundas secuelas que requieren importantes compromisos de actuación. La continuidad de los objetivos de contención del gasto público impone la necesidad de sentar prioridades claras y reforzar la eficiencia en la gestión. Dado que las principales políticas sociales se encuentran descentralizadas, es importante aunar esfuerzos a través de una mayor cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones, con el objetivo de robustecer la cohesión social en el trayecto de la recuperación.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

I-1. Producción y comercio mundial, 1999-2018 71
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 1999-2018 73
I-3. Principales exportadores e importadores de mercancías en 2016 81
I-4. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2015-2016 82
I-5. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2015-2017 90
I-6. Cuadro macroeconómico, 2007-2016 123
I-7. Cuadro de indicadores del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos para España 129
I-8. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2017 131
I-9. PNR 2016: reformas estructurales en el ámbito nacional 135
I-10. VAB por sectores y trimestres, 2014-2016 139
I-11. Macromagnitudes agrarias, 2015-2016 140
I-12. Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2014-2016 148
I-13. Índice de producción industrial por ramas de actividad, 2008-2016 149
I-14. Situación comparativa de precios en los países de la UE, diciembre de 2016 157
I-15. Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2011-2016 164
I-16. Indicadores del sector turismo, 2013-2016 167
I-17. Turistas por país de procedencia y por comunidades autónomas de destino, 2016 168
I-18. Evolución del crédito por finalidad, 2008-2016 174
I-19. Evolución del crédito por actividad productiva principal, 2008-2016 175
I-20. Tasas de morosidad según finalidad, 2008-2016 176

I-21. Tasas de morosidad según actividad productiva principal, 2008-2016 177
I-22. Competitividad precio de la economía española, 2011-2016 194
I-23. Comercio exterior de mercancías, 2006-2016 196
I-24. Distribución geográfica del comercio exterior en 2016 200
I-25. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2014-2016 203
I-26. Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2013-2016 207
I-27. Balanza financiera, 2015-2016 208
I-28. Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2016 211
I-29. Distribución funcional de la renta por sectores institucionales, 2016 215
I-30. Principales rúbricas del IPC en 2016 224
I-31. Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2011-2016 228
I-32. Saldo fiscal y deuda de las distintas Administraciones públicas, 2007-2016 229
I-33. Deuda pública local por tipo de corporación, 2015-2016 229
I-34. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2015-2016 231
I-35. Coste recaudatorio de la reforma de la imposición directa aprobada en 2014 233
I-36. Cambios normativos en los principales impuestos: impacto recaudatorio en 2016 234
I-37. Reformas tributarias con impacto recaudatorio en el periodo 2016-2018 ... 237
I-38. Nuevos límites a la deducibilidad de determinados conceptos en el impuesto sobre sociedades 240
I-39. Gastos fiscales del impuesto sobre sociedades presupuestados para 2016 241
I-40. Sectores productivos por comunidades autónomas en 2016 253
I-41. PIB per cápita regional en 2016 255
I-42. Política de cohesión 2014-2020: nuevas asignaciones para España 258

Capítulo II

II-1. Tasas de empleo en la Unión Europea, 2016 269
II-2. Tasas de empleo, jóvenes de 15 a 24 años, en la Unión Europea, 2016 271
II-3. Tasas de paro en la Unión Europea, 2016 272
II-4. Tasas de paro, jóvenes de 15 a 24 años, en la Unión Europea, 2016 274
II-5. Peso del paro de larga duración en la Unión Europea, 2016 275
II-6. Grandes cifras del mercado de trabajo español en 2016 277

II-7. Tasas de actividad, empleo y paro por sexo y edad, 2016 294
II-8. Ocupados por ramas y subramas de actividad en 2016 296
II-9. Ocupados por grupo ocupacional en 2016 304
II-10. Ocupados por situación profesional y asalariados por tipo de contrato en 2016 306
II-11. Ocupados por tipo de jornada, situación profesional y sexo, 2016 309
II-12. Involuntariedad en el trabajo a tiempo parcial en España y en la UE, 2007-2016 310
II-13. Contratos registrados por grandes modalidades, 2016 313
II-14. Contratos temporales por duración, 2016 317
II-15. Vías de salida del empleo, 2014-2016 319
II-16. Altas en prestaciones por desempleo en 2016, según causa 321
II-17. Trabajadores afectados por ERE, según causa y tipo de ERE, 2013-2016. 323
II-18. Distribución inicial de los fondos a las comunidades autónomas en 2016 334
II-19. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2015 349
II-20. Composición del gasto en políticas de empleo, España y UE 351
II-21. Presupuesto de gasto en política de empleo del SEPE, 2008-2016 353
II-22. Gasto total en desempleo, 2016 354
II-23. Volumen de ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2016 357
II-24. Servicios iniciados por los SPE con demandantes de empleo 358
II-25. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2016 360
II-26. Contrato de apoyo a emprendedores, 2016 362
II-27. Capitalización de la prestación por desempleo, 2016 364
II-28. Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil 367
II-29. Sistema de formación para el empleo 371
II-30. Formación programada por las empresas, 2015-2016 372
II-31. Participantes en acciones de formación programada por las empresas según el tipo de acción formativa, 2015-2016 373
II-32. Perfil de los participantes en la formación programada por las empresas, 2016 374
II-33. Curso de la negociación colectiva, 2012-2016 410
II-34. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2007-2016 411
II-35. Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal de los convenios 423
II-36. Aumento salarial pactado, por tramos, 2016 426
II-37. Aumento salarial pactado, por ámbito funcional, 2007-2016 427
II-38. Aumento salarial pactado, por sectores, 2007-2016 429
II-39. Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2007-2016 431

II-40. Inaplicaciones por sector y tamaño de las empresas, 2015 y 2016 437
II-41. Huelgas, principales características, 2007-2016 439
II-42. Dimensión de las huelgas por distintos ámbitos, 2016 440
II-43. Conflictos ante el SIMA, principales características 447
II-44. Conflictos colectivos presentados ante los órganos de ámbito autonómico, 2016 454
II-45. Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas, 2007-2016 455
II-46. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por materias, 2012-2016 459
II-47. Número de infracciones, importe de las sanciones y trabajadores afectados, 2012-2016 461
II-48. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2007-2016 462
II-49. Principales parámetros del funcionamiento de la jurisdicción social, 2010-2015 466
II-50. Principales parámetros del funcionamiento de la jurisdicción social por tipo de órgano, 2010-2015 468
II-51. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2015-2016 481
II-52. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2016 484

Capítulo III

III-1. Gasto por funciones de las Administraciones públicas, 2011-2020 494
III-2. Principales indicadores en educación y formación 495
III-3. Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2011-2016 525
III-4. Problemas de habitabilidad de las viviendas, España y UE-18, 2014 y 2015 529
III-5. Indicadores de exclusión residencial entre la población bajo el umbral de pobreza, España 2008-2015 535
III-6. Distribución de la renta de los hogares según distintas características 571
III-7. Distribución de la riqueza neta de los hogares según distintas características 572
III-8. Distribución del valor de los activos reales de los hogares 574
III-9. Carga de la deuda de los hogares 575
III-10. Riesgo de pobreza según distintas variables 592
III-11. Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social, en 2016 621
III-12. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2016 624
III-13. Fondo de reserva de la Seguridad Social en 2016 630

III-14. Pensiones contributivas e importe mensual, según clase y régimen, por sexo, en 2016 ... 632
III-15. Pensionistas con más de una pensión, por sexo y tipo de pensión, 2016... 634
III-16. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados en 2016 ... 642
III-17. Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2013-2016 ... 643
III-18. Importe de las pensiones en vigor por conceptos y clases en 2016 ... 648
III-19. Procesos de incapacidad temporal iniciados en 2016 y trabajadores protegidos ... 653
III-20. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia, 2015-2016 ... 654
III-21. Prestaciones no contributivas, 2015-2016 ... 656
III-22. Prestaciones familiares en 2016 ... 658
III-23. Tenencia de planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos... 660
III-24. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2008-2016 ... 664
III-25. Magnitudes básicas registradas en el SEPE, 2015-2016 ... 665
III-26. Altas en la prestación en 2016, según tipo, por causa ... 666
III-27. Bajas en la prestación contributiva y asistencial, por causa, 2015-2016 ... 667
III-28. Beneficiarios de prestaciones, por tipo de prestación, sexo y edad, 2016 . 678
III-29. Indicadores básicos de salud y bienestar ... 684
III-30. Principales causas de mortalidad en España, 2001-2014 ... 685
III-31. Disponibilidad de historia clínica digital, 2016 ... 686
III-32. Implantación de la receta médica electrónica ... 687
III-33. Actividad de la atención primaria ... 691
III-34. Actividad y recursos en atención especializada ... 692
III-35. Evolución de las listas de espera quirúrgica y de atención especializada en el SNS, 2009-2016 ... 693
III-36. Evolución del gasto sanitario público en España, 2002-2014 ... 697
III-37. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2015, por CCAA ... 698
III-38. Personas aseguradas y beneficiarias según tipo de aportación a receta, 2012-2016 ... 699
III-39. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios de atención a la dependencia, 2016 ... 704
III-40. Grados de dependencia por comunidades autónomas, 2016 ... 705
III-41. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones, 2011-2016 ... 707

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

I-1. Consecuencias económicas de la salida del Reino Unido de la Unión Europea 89
I-2. Principales conclusiones del Informe 02/2017 sobre análisis de la gobernanza de la Unión Europea 97
I-3. Orientaciones para la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea 112
I-4. El Libro Blanco sobre el futuro de Europa 116
I-5. Objetivos a alcanzar por el «Programa de Roma» 118
I-6. Propuestas del Informe CES 3/2016, *la creación de empresas en España y su impacto en el empleo* 127
I-7. Relaciones entre España y el Reino Unido 133
I-8. Declaración de Cork, «una vida mejor en las zonas rurales» 142
I-9. Políticas necesarias para impulsar la competitividad industrial 151
I-10. Determinantes de la factura eléctrica 154
I-11. Recomendaciones para España de la Comisión Europea sobre la reforma de la regulación de los servicios profesionales 169
I-12. Sentencia sobre las cláusulas suelo 171

Capítulo II

II-1. Obstáculos y políticas para una participación laboral de las mujeres más equilibrada 288
II-2. Nuevas orientaciones de empleo 325
II-3. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo para mejorar la eficacia de la garantía juvenil 327

II-4. Recomendaciones del consejo al PNR de España en materia de empleo . 330
II-5. Medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil 336
II-6. Modificaciones en el Programa de Activación para el Empleo 339
II-7. Programa de fomento de empleo 342
II-8. Medidas de estímulo al autoempleo 346
II-9. Conclusiones sobre el impacto de las políticas activas de empleo 347
II-10. Principales prioridades de las organizaciones empresariales y sindicales europeas en relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2017 379
II-11. Acuerdo para la mejora del empleo público: principales medidas 392
II-12. Propuesta de CCOO y UGT de revisión del salario mínimo interprofesional 394
II-13. Propuesta de CEOE y CEPYME de revisión del salario mínimo interprofesional 396
II-14. Principales acuerdos de Diálogo Social Tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2016 399
II-15. Conclusiones provisionales del grupo de expertos en relación con la sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 2016 (asunto C-596/14) 406

Capítulo III

III-1. Ámbitos prioritarios en educación y formación 496
III-2. Objetivos de desarrollo sostenible sobre medio ambiente. Informe 2016.. 544
III-3. Objetivos específicos de reciclado y alternativas gestión residuos, 2020 . 548
III-4. Objetivos de la estrategia europea *Energía limpia para todos,* 2030..... 550
III-5. Elementos esenciales del acuerdo de París 558
III-6. Nuevos compromisos en apoyo del acuerdo de París 560
III-7. Medidas para reducir las emisiones procedentes de la combustión de carburantes en España 568
III-8. Mensajes clave sobre la orientación de las políticas sociales 596
III-9. Revisión del Pacto de Toledo, 2011 608
III-10. Objetivos del Plan de Calidad del SNS relacionados con las tecnologías de la comunicación y la información (interoperabilidad) 687

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

I-1. Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo, 2014-2016 70
I-2. Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2010-2018 86
I-3. Mapa presupuestario para la zona euro en 2016 100
I-4. Inversiones del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas 102
I-5. Programa de compra de activos 104
I-6. Evolución del PIB en España y la Unión Europea, 2007-2016 121
I-7. El tejido empresarial español. Empresas con asalariados, 2008 y 2016 126
I-8. VAB y empleo por sectores, 2009-2016 137
I-9. Balance eléctrico 2016 154
I-10. Índices de producción de la industria de la construcción en España y la eurozona, 2008-2014 159
I-11. Licitación oficial por tipo de obra, 2012-2016 160
I-12. *Stock* de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre 161
I-13. PIB del sector servicios, 2009-2016 163
I-14. Índices de comercio al por menor, 2008-2016 166
I-15. Resultado de las entidades financieras españolas, 2008-2016 173
I-16. Importe de las nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2011-2016 179
I-17. Aportación de la demanda agregada al PIB y evolución del PIB real, 2000-2016 185
I-18. Principales componentes de la demanda interna, 2007-2016 186
I-19. Gasto en consumo final, 2013-2016 187
I-20. Formación bruta de capital fijo, 2013-2016 189
I-21. Inversión en bienes de equipo, 2013-2016 190
I-22. Inversión en construcción, 2013-2016 190

I-23. Capacidad/necesidad de financiación, 2009-2016 192
I-24. Desglose del saldo de la balanza de otros servicios en 2016 202
I-25. Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2007-2016 204
I-26. Endeudamiento de los sectores no financieros, 2007-2016 206
I-27. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2001-2016 210
I-28. Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2016 212
I-29. Empleo asalariado, remuneración de asalariados y remuneración media por asalariado por ramas de actividad, 2016 213
I-30. Distribución funcional del PIB a precios de mercado, 2000-2016 214
I-31. Productividad real, remuneración por asalariado real y coste laboral unitario real, 2000-2016 216
I-32. Inflación general y subyacente, 2013-2017 217
I-33. Contribuciones a la tasa interanual del IPC, 2013-2017 218
I-34. Impacto de los precios del petróleo en el IPC, 2013-2017 219
I-35. Componentes del IPC, 2015-2016 221
I-36. Grupos destacados del IPC, 2013-2017 223
I-37. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2013-2017 224
I-38. Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2007-2016 226
I-39. Déficit y deuda de las comunidades autónomas, 2015-2016 230
I-40. Evolución de la recaudación impositiva, 2007-2016 235
I-41. Proyecciones presupuestarias de las AAPP, 2017-2020 243
I-42. Evolución de la inversión pública, 2007-2020 244
I-43. Proyecciones de crecimiento del PIB y del consumo público, 2000-2020 245
I-44. Proyecciones de gasto de las principales políticas, 2011-2020 247
I-45. PIB real por comunidades autónomas, 2015 y 2016 249
I-46. Evolución de la ocupación por comunidades autónomas, en 2016 250
I-47. Principales destinos del turismo extranjero y gasto medio por turista, en 2016 251
I-48. Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2007-2016 257
I-49. Posición del PIB per cápita de las regiones españolas respecto a la media de la UE-28, 2007-2015 257

Capítulo II

II-1. Evolución y proyecciones de crecimiento del PIB (%) y tasas de empleo y desempleo en distintas regiones y países del mundo 265

II-2. Evolución de la población en el mercado de trabajo español, 1997-2016 .. 279
II-3. Población afiliada y paro registrado, 2002-2017 281
II-4. Tasas de empleo, 16 a 64 años, en las comunidades autónomas, 2007-2016 282
II-5. Tasas de paro, 16 a 64 años, en las comunidades autónomas, 2007-2016 .. 284
II-6. Desánimo laboral en España, 2007-2016 287
II-7. Tasas de paro en personas con estudios terminados al menos de nivel secundario superior, jóvenes y total edades, 2016 293
II-8. Asalariados con contrato temporal por tipo de contrato, 2007-2016 308
II-9. Indicador de empleo precario en la Unión Europea, 2013-2016 310
II-10. Evolución de la contratación indefinida y temporal, 1995-2016 315
II-11. Contratos por jornada y duración, 2007-2016 316
II-12. Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2008-2016 322
II-13. Esfuerzo presupuestario y alcance de las políticas de empleo, 2007-2014 350
II-14. Altas en el programa Prepara, 2011-2016 364
II-15. Evolución de la inscripción en el registro del SNGJ 367
II-16. Evolución de contratos para la formación y el aprendizaje, 2009-2016 369
II-17. Participantes en la formación programada por las empresas, por edad, 2005-2015 375
II-18. Participantes en formación de oferta estatal, 2004-2015 376
II-19. Convenios firmados por nuevas unidades de negociación, por ámbito funcional 413
II-20. Estructura de las nuevas unidades de negociación, 2016 413
II-21. Número medio de trabajadores por convenio en la negociación de ámbito de empresa 414
II-22. Empresas con convenio colectivo sectorial, según motivo principal para no contar con convenio colectivo de empresa o de grupo de empresa..... 415
II-23. Evolución de la estructura de la negociación colectiva..... 416
II-24. Aumento salarial pactado, por grandes ámbitos funcionales, 2007-2016 . 425
II-25. Incrementos salariales en la negociación colectiva de ámbito superior a la empresa, 2007-2016 428
II-26. Incrementos salariales por actividades, 2015 y 2016 430
II-27. Evolución de la jornada pactada anual, 2007-2016 432
II-28. Evolución de la jornada efectiva anual por sector institucional, 2008-2016 433
II-29. Evolución de las horas extraordinarias..... 434
II-30. Inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo, 2012-2016 436

II-31. Evolución de las huelgas, 1996-2016 438
II-32. Dimensión laboral y económica de las huelgas, 2007-2016 440
II-33. Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2007-2016 444
II-34. Presencia del SIMA en la gestión de la conflictividad de su ámbito de competencia, 2007-2016 444
II-35. Conflictos previos a la huelga tramitados ante el SIMA, 2007-2016 446
II-36. Efectividad de los procedimientos de mediación ante el SIMA, 2007-2016 448
II-37. Materias de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2011-2016 450
II-38. Evolución de la conflictividad ante los órganos autonómicos de solución, 2007-2016 453
II-39. Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación, 2007-2016 456
II-40. Conciliaciones individuales por despido según resultados, 2007-2016 456
II-41. Conciliaciones individuales por despido con avenencia, 2007-2016 457
II-42. Número total de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2007-2016 460
II-43. Asuntos judiciales por despido resueltos, 2007-2016 463
II-44. Duraciones medias de los procesos en los distintos tipos de órganos de la jurisdicción social, 2010-2015 469
II-45. Duraciones medias de algunos de los tipos de asuntos más significativos de la jurisdicción social, 2010-2015 470
II-46. Evolución del índice de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada de trabajo, 1996-2016 482
II-47. Índice de incidencia normalizado en España y en la UE-28, 2008-2014 .. 483
II-48. Índice de incidencia de accidentes de trabajo, por sectores, 2007-2016 ... 484
II-49. Índices de incidencia según actividad, 2015 y 2016 485
II-50. Índices de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 2006-2016 486
II-51. Enfermedades profesionales, 2007-2016 486

Capítulo III

III-1. Gasto público por funciones en porcentaje del PIB, 2016 493
III-2. Gasto total anual por alumno en instituciones educativas y gasto público anual en instituciones educativas por alumno, 2013 497
III-3. Datos básicos del sistema educativo 500
III-4. Datos básicos del sistema de becas y ayudas del sistema educativo 501
III-5. Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y ESO 504

III-6. Evolución de las puntuaciones medias y porcentaje de jóvenes con bajos rendimientos en ciencias, lectura y matemáticas 506
III-7. Evolución del alumnado matriculado en PCPI/FP básica, ciclos formativos formación profesional y bachillerato 510
III-8. Evolución de los estudiantes universitarios matriculados y egresados..... 515
III-9. Alumnado universitario matriculado por campo de estudio, 2012 516
III-10. Evolución de los graduados en ciencia y tecnología, Unión Europea y España 516
III-11. Evolución de los precios públicos universitarios 518
III-12. Evolución de los becarios, becas/ayudas e importe en enseñanzas universitarias 519
III-13. Precios de vivienda, 2007-2016..... 524
III-14. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2016..... 524
III-15. Algunos indicadores del mercado del alquiler, 2012-2016 527
III-16. Licencias de obra y visados de actividades de rehabilitación de edificios y viviendas 530
III-17. Algunos indicadores de exclusión residencial 533
III-18. Gasto autonómico en el acceso a la vivienda y fomento de la edificación, 2007 y 2014..... 538
III-19. Distribución de la financiación estatal y autonómica, por programas, 2015 y 2016 540
III-20. Datos básicos sobre la evolución de la vivienda protegida en España..... 541
III-21. Gestión de residuos en España, 2010-2014 549
III-22. Precios del agua en ciudades europeas, 2009..... 553
III-23. Red Natura 2000 en España, 2016 554
III-24. Gases efecto invernadero (GEI): emisiones mundiales y en el grupo G20, 1990-2015..... 557
III-25. Emisiones GEI en España, 1990-2015 566
III-26. Sectores difusos: asignaciones anuales 2013-2020 y emisión de GEI por sectores..... 567
III-27. Evolución de la renta bruta disponible de los hogares, 2007-2016..... 570
III-28. Evolución del gasto medio en consumo por hogar y año, 2006-2015 576
III-29. Evolución del gasto en consumo según la principal fuente de ingresos de los hogares, 2006-2015 577
III-30. Evolución de la estructura del consumo en España, 2006-2015..... 578
III-31. Variación del gasto medio en consumo de bienes y servicios de información y comunicación, 2006-2015..... 579
III-32. Uso de Internet, España/UE-15, 2006-2015..... 582
III-33. Uso de Internet vía *smartphone,* España/UE-15, 2011-2015 582
III-34. Comercio electrónico en España, 2006-2015 583

III-35. Uso de plataformas colaborativas, UE-28, 2016 585
III-36. Medios de pago que se usan en España 586
III-37. Riesgo de pobreza y exclusión social en la UE-27, 2009-2015 595
III-38. Gasto total en protección social en la Unión Europea, 2014 598
III-39. Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, 2015 599
III-40. Gasto en prestaciones sociales en especie 600
III-41. Gasto en prestaciones sociales 600
III-42. Distribución del gasto en protección social por funciones 601
III-43. Gasto en prestaciones de jubilación, 2014 605
III-44. Gasto en prestaciones de supervivencia, 2014 605
III-45. Ingresos de la protección social en la Unión Europea, 2014 606
III-46. Distribución de los ingresos de la protección social por origen 606
III-47. Las cuentas de los fondos de la Seguridad Social, 2007-2016 619
III-48. Afiliación en alta a la Seguridad Social, 2008-2016 623
III-49. Bonificaciones y reducciones de cotizaciones, 2008-2016 626
III-50. Evolución de las pensiones en vigor y su importe 635
III-51. Pensiones contributivas en vigor por comunidades autónomas, 2016 638
III-52. Pensiones contributivas de jubilación en 2016 640
III-53. Concurrencia de pensiones de viudedad sin garantía de mínimos, por sexo 645
III-54. Pensiones de viudedad por grupos de edad y sexo en 2016 645
III-55. Pensiones de incapacidad permanente en 2016 646
III-56. Importe de las pensiones en vigor por componentes, 2008-2016 649
III-57. Altas y bajas de las pensiones del sistema, 2006-2016 650
III-58. Pensiones contributivas con complemento a mínimos, 2005-2016 652
III-59. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por tipo de prestación, 2004-2016 669
III-60. Beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo en 2016 670
III-61. Evolución de los beneficiarios de la capitalización por desempleo, 2005-2016 671
III-62. Cese de actividad, 2013-2016 673
III-63. Evolución de la tasa de cobertura, paro registrado y beneficiarios de prestaciones, 2004-2016 674
III-64. Tasa de cobertura, por comunidad autónoma 675
III-65. Duración, cuantía media y gasto en prestaciones por desempleo, 2010-2016 676
III-66. Evolución de los beneficiarios extranjeros de prestaciones y distribución por tipo de prestación, 2007-2016 679
III-67. Viviendas familiares que no perciben ingresos, 2007-2016 681
III-68. Evolución de la estructura del gasto sanitario, 2002-2014 697

III-69. Población dependiente y cobertura de los cuidados formales de larga duración, UE-15, 2013 702
III-70. Gasto público en cuidados de larga duración, UE-15, 2013 703
III-71. Evolución del número de prestaciones concedidas por el SAAD, 2009-2016 708
III-72. Evolución del número de personas atendidas y pendientes de recibir atención, 2008-2016 708
III-73. Evolución de los distintos tipos de prestaciones concedidas por el sistema, 2009-2016..... 709
III-74. Evolución de las rentas mínimas de inserción 710
III-75. Beneficiarios de rentas mínimas de inserción, 2015 711
III-76. Gasto anual por beneficiario de rentas mínimas de inserción, 2014-2015 712
III-77. Cuantía de las rentas mínimas de inserción, 2015..... 713

9 788481 883718

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA